



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

ANDICLÉA CARLA LARANGEIRA RIBEIRO

**AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RESIDENCIAL ALEGRO
VILLAGE DO PMCMV DE LONDRINA – PR**

ANDICLÉA CARLA LARANGEIRA RIBEIRO

**AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RESIDENCIAL ALEGRO
VILLAGE DO PMCMV DE LONDRINA – PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro

Londrina
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

RIBEIRO, ANDICLÉA CARLA LARANGEIRA

AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE DO PMCMV DE LONDRINA – PR / ANDICLÉA CARLA LARANGEIRA RIBEIRO. - Londrina, 2026.
229 f. : il.

Orientador: SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2026.
Inclui bibliografia.

1. Direito à moradia; Política habitacional; PMCMV; Avaliação pós-ocupação. - Tese. I. CORDEIRO, SANDRA MARIA ALMEIDA. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

ANDICLÉA CARLA LARANGEIRA RIBEIRO

AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE DO PMCMV DE LONDRINA – PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Sandra Maria de Almeida Cordeiro
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dra. Denise Maria Fank de Almeida
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dra. Léia Aparecida Veiga
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 28 de abril de 2026

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, expresso minha gratidão a Deus por conceder-me o dom da vida e a capacidade de pensar, fortalecendo-me nos momentos mais adversos e concedendo-me a sabedoria necessária para concretizar este sonho.

A meu esposo, que sempre me apoiou e tem sido imprescindível, além de assumir os cuidados de nossas filhas e do nosso lar, permitindo que eu pudesse dedicar-me durante estes dois anos.

Minhas maiores preciosidades, minhas filhas Luiza e Lívia, representam o maior sonho realizado e o mais valioso tesouro. Mesmo quando me chamavam para brincar, conversar ou passear, compreendiam quando eu explicava que “a mamãe precisa estudar hoje”.

A meus pais, Marinalva e Antônio, que sempre incentivaram meus estudos e transmitiram os valores essenciais da vida: família, honestidade, sinceridade, respeito, empatia, responsabilidade e amor. Mãe, agradeço também pelo cuidado com as meninas, por vir limpar a casa e passar roupas nos dias agitados, possibilitando minha dedicação aos estudos e ao trabalho.

À minha cunhada Rosilene e à minha afilhada Jéssica, que constituem minha principal rede de apoio ao cuidar das crianças aos sábados, domingos e feriados; sua presença constante foi fundamental para que pudesse avançar na pesquisa.

À minha tia Cida, considerada minha segunda mãe por seu apoio incondicional; ela sempre me incentivou a estudar e cuidou da Lívia.

Ao tio Pedro, meu tio, amigo, pai... Essa pessoa sempre foi o exemplo da família por ter estudado e, desde a adolescência, me incentiva e me motiva. Que ri e chora comigo sempre! Meu amigo Aluísio é uma das melhores pessoas que tenho na vida; sua amizade é inestimável, meu *best*. Minha princesa Jade, minha afilhada tão amada, enche meu coração de alegria.

A professora Sandra, minha orientadora e amiga constante: desde o início do estágio na graduação até hoje, ela acolheu minhas dificuldades com palavras de encorajamento. Sua presença foi fundamental nos momentos mais árduos dos últimos dezoito anos; sua orientação profissional e pessoal é uma fonte de inspiração. Agradeço por suas palavras reconfortantes e por sempre me lembrar do amor de Deus

por mim; seu apoio também inclui alertas sobre minha ansiedade.

A professora Léia, sempre atenciosa e cuidadosa comigo e com todos os seus alunos; sua orientação tem sido essencial para compreender o universo acadêmico e manter viva minha motivação diante das dúvidas.

A professora Denise, que desempenhou papel crucial nesta trajetória como minha orientadora na graduação, também é uma referência profissional para mim. E, como havíamos combinado, você estaria presente quando eu fizesse o mestrado.

A professora Mabel ocupa um lugar especial em meu coração: ela ensina, motiva e inspira como docente, amiga e pessoa. Um ano antes de ingressar no mestrado, ela acreditou em mim ao afirmar que eu estaria lá; mesmo quando duvidei da possibilidade, ela acreditou. Tenho orgulho da nossa trajetória nesses anos.

Agradeço aos professores do Curso de Serviço Social da UEL pelo suporte contínuo à minha formação acadêmica, em especial às docentes Sandra Lourenço, Evelyn, Líria, Ideni, Denise, Eliane, Ana Patrícia e Mabel, cujas contribuições foram essenciais tanto na formação quanto na pesquisa.

Aos colegas do grupo de pesquisa e do PPG/GEO que participaram ativamente da coleta dos dados desta pesquisa, agradeço por facilitarem o processo de pesquisa.

Ao colega Alan Alievi, que tanto contribuiu comigo na pesquisa, na elaboração dos mapas e correções.

À minha eterna dupla, Carol, que sempre acreditou na minha capacidade. Quando tinha medo de tentar a seleção do mestrado, comparava-o ao receio dela ao dirigir em rodovias, desde então temos enfrentado muitas rodovias! Sinto saudades de trabalhar ao seu lado, de chorarmos depois das visitas desafiadoras, de rirmos nos 10 km até o território. De momentos como o planejamento da nossa gravidez dentro do carro, para o ano seguinte (parece que foi ontem!). para uma voltar da licença e a outra entrar, e assim vieram nossas meninas nos dois anos seguintes. Só não contávamos com uma pandemia no meio.

Às amigas Layana, Luana e Mônica: mulheres incríveis que fazem parte da melhor parte da minha vida! Nossa convivência é marcada por encontros marcados com carinho. daquelas que a gente marca e se vê! Tirando a festa de aniversário, que

agendei na data errada e perdi, porque estava próxima à qualificação e fiquei imersa na dissertação... E que choro foi dolorido de não ter ido, mas foi só dessa vez!

As colegas de trabalho Lucielly, Michele e Ester apoiaram-me nesta jornada: incentivaram-me continuamente e aguentaram meu mau humor matinal por ter ficado até tarde estudando, além das compensações de horas para estudar.

A Universidade Estadual de Londrina (UEL) é minha casa há 21 anos, desde o cursinho pré-vestibular, e continua sendo um dos meus lugares favoritos.

Por fim, agradeço aos moradores do Residencial Alegro Village pela acolhida calorosa na realização da pesquisa; suas portas abertas fizeram toda a diferença nesta etapa final.

“Comece fazendo o que é necessário, depois o que é possível, e de repente você estará fazendo o impossível”.

São Francisco de Assis

RIBEIRO, Andicléa Carla Larangeira. **Avaliação Pós-Ocupação do Residencial Alegro Village do PMCMV de Londrina-PR**. 2026. 229 fls. Dissertação do Mestrado em Serviço Social e Política Social - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

RESUMO

No Brasil, a habitação social constitui um desafio histórico marcado pelo déficit habitacional, pela precariedade urbana e pelas desigualdades socioespaciais, o que torna as políticas públicas de moradia centrais para a efetivação do direito à cidade. Este estudo abarcou a Avaliação de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), realizada com moradores do Residencial Alegro Village, em Londrina (PR). Criado em março de 2009, o PMCMV foi a maior iniciativa pública de habitação do país e tem como finalidade incentivar a produção, aquisição e requalificação de habitações urbanas e rurais, ampliando o acesso à moradia, especialmente para famílias de baixa renda. Contudo, a literatura e a experiência empírica indicam limites relacionados à localização dos empreendimentos, à infraestrutura urbana e à qualidade de vida dos beneficiários. O objetivo da pesquisa é analisar o significado da moradia para as famílias do Residencial Alegro Village e compreender como as condições territoriais e urbanas interferem na experiência cotidiana da moradia. Metodologicamente, trata-se de uma investigação qualitativa, de caráter exploratório, baseada em revisão de literatura, análise documental e pesquisa de campo. Os resultados apontam que, embora o acesso à moradia se concretize como direito, persistem desafios significativos de infraestrutura, mobilidade, acesso a serviços públicos e integração ao espaço urbano, o que compromete a qualidade de vida e limita o direito à cidade. Conclui-se que a moradia digna depende de um conjunto de condições sociais, urbanas e políticas, não se restringindo à unidade habitacional.

Palavras-chave: Direito à moradia; Política habitacional; PMCMV; Avaliação pós-ocupação.

RIBEIRO, Andicléa Carla Larangeira. **Post-Occupancy Evaluation of the Alegro Village Residential Complex (PMCMV) in Londrina, PR.** 2026. 229 pp. Master's thesis in Social Work and Social Policy – Center for Applied Social Studies, State University of Londrina, Londrina, 2026.

ABSTRACT

In Brazil, social housing constitutes a historical challenge marked by the housing deficit, urban precariousness, and socio-spatial inequalities, which makes public housing policies central to the realization of the right to the city. This study encompassed the Post-Occupancy Evaluation of the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), carried out with residents of the Alegro Village Residential Complex, in Londrina (PR). Created in March 2009, the PMCMV (My Home, My Life Program) was the largest public housing initiative in the country and aims to encourage the production, acquisition, and requalification of urban and rural housing, expanding access to housing, especially for low-income families. It enables low-income families to access homeownership. However, it presents limitations and weaknesses regarding the location of developments, urban infrastructure, and the quality of life of beneficiaries. The objective of this study is to analyze the meaning of housing for families living in the Alegro Village Housing Complex. This is a qualitative, exploratory study involving a literature review, document analysis, and field research. The results indicate that, although access to housing has been achieved as a fundamental right, residents face significant challenges related to infrastructure, mobility, access to public services, and integration into the urban space. This compromises quality of life and access to the right to the city. Thus, the research reveals that adequate housing depends on a set of social, urban, and political conditions, and is not limited to the housing unit itself.

Keywords: Right to housing; Housing policy; PMCMV; Post-occupancy evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componente e subcomponentes do déficit habitacional.....	56
Figura 2 – Déficit Habitacional total Brasil e regiões.....	59
Figura 3 – Ônus Excessivo Aluguel Urbano.....	61
Figura 4 – População em favelas no Brasil.....	64
Figura 5 – Esquema de Avaliação Pós-Ocupação (APO)	116
Figura 6 – Avaliação pós-ocupação	118
Figura 7 – Residencial Alegro Villag.....	120
Figura 8 – Entrega do Residencial.....	124
Figura 9 – Distribuição das famílias e sua procedência.....	126
Figura 10 –Estratificação dos domicílios em 2024.....	148
Figura 11 –Localização do Alegro Village em Londrina/PR.....	152
Figura 12 –Área na qual foi construído o Residencial Alegro Village no bairro Jamile Dequech em 2013 e 2025.....	153
Figura 13 –Em destaque a distribuição das famílias do Alegro Village segundo a zona de Londrina em que residiam anteriormente.....	161
Figura 14 –Distância percorrida (em linha reta) pelos moradores do Alegro Village em busca de serviços e comércio.....	170
Figura 15 –Avaliação: Escola e CMEI.....	174
Figura 16 –Gráficos de despesas com moradia no Alegro Village.....	185
Figura 17 –Planta Baixa Residencial Alegro Village.....	199
Figura 18 –Nuvem de palavras: aspectos positivos para os moradores.....	206
Figura 19 –Nuvem de palavras: aspectos negativos para os moradores.....	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gênero dos Entrevistados, Gráfico Sexo dos Entrevistados e Posição Entrevistado Masculino.....	127
Gráfico 2 – Configuração familiar em relação ao titular.....	131
Gráfico 3 – Escolaridade dos Entrevistados.....	133
Gráfico 4 – Distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade.....	135
Gráfico 5 – Idade dos Entrevistados.....	136
Gráfico 6 – População residente no Brasil e idade mediana, segundo as grandes regiões, 2010-2022.....	138
Gráfico 7 – Idade mediana, segundo as Grandes Regiões (2010-2022)	138
Gráfico 8 – Ocupação dos Entrevistados.....	140
Gráfico 9 – Renda Familiar.....	144
Gráfico 10 – Distribuição das pessoas ocupadas – Brasil 2022.....	145
Gráfico 11 – Moradores beneficiários do Bolsa Família e BPC.....	146
Gráfico 12 – Moradores do Alegro Village que, além da Zona, indicaram os bairros ou favelas em que residiam anteriormente.....	162
Gráfico 13 – Avaliação dos Equipamentos Públicos.....	171
Gráfico 14 – Avaliação da Unidade Básica de Saúde.....	172
Gráfico 15 – Avaliação do CRAS.....	176
Gráfico 16 – Tempo de espera para ser atendido pela COHAB.....	181
Gráfico 17 – Despesa total com moradia.....	184
Gráfico 18 – Condições de ocupação da residência anterior.....	200
Gráfico 19 – Como avalia o PMCMV?.....	204
Gráfico 20 – A qualidade de vida da família melhorou com a nova moradia?.....	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Motivos da não permanência no imóvel.....192

Tabela 2 – Avaliação do empreendimento em diversos aspectos.....194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fases de avaliação segundo Aguilar e Ander-Egg (1994).....	108
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APO	Avaliação Pós-Ocupação
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CMTU	Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
COHABS	Companhias Estaduais de Habitação
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FCP	Fundação Casa Popular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HBB	Programa Habitar Brasil
IAPS	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITEDES	Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento Social
MC	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
NBR	Normas Brasileiras Regulamentadoras
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPGEO	Programa de Pós-Graduação em Geografia
PR	Paraná
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RPC	Rede Paranaense de Comunicação
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDHPR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIMAHAB	O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TEA	Transtorno do Espectro Autista
UAS	Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UBS	Unidade Básica de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UHS	Unidades Habitacionais
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO, O DIREITO À MORADIA E O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO	23
2.1	CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA SOCIAL	24
2.2	O DIREITO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	39
2.3	O DIREITO À CIDADE E À MORADIA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO	45
2.4	DÉFICIT HABITACIONAL E A MERCANTILIZAÇÃO DO DIREITO	53
3	HABITAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL: OS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL E EM LONDRINA.....	68
3.1	POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E SEU MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	69
3.2	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	86
3.3	CONTEXTUALIZANDO A HABITAÇÃO SOCIAL EM LONDRINA	94
4	CONTEXTUALIZANDO A AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS: A AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO ALEGRO VILLAGE	97
4.1	AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	98
4.2	AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO NA HABITAÇÃO.....	115
4.3	CARACTERIZANDO O RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE.....	119
4.3	CARACTERIZANDO OS SEUS MORADORES: RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE.....	125
4.3	MORADIA E INSERÇÃO URBANA.....	150
4.3	INCLUSÃO SOCIAL – ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	165
4.3	SATISFAÇÃO DOS MORADORES.....	178
5	CONCLUSÃO.....	213
	REFERÊNCIAS.....	218
	ANEXOS.....	226
	ANEXO A – Formulário de pesquisa	227

1 INTRODUÇÃO

A moradia é uma necessidade fundamental do ser humano, um local para se abrigar, para se proteger; assim se constitui um direito social essencial. Na sociedade atual, muitas pessoas conquistam esse direito por meio da política de habitação de interesse social, que tem como objetivo garantir uma vida com dignidade à população de baixa renda. Contudo, fazem-se necessárias algumas reflexões: o que caracteriza uma moradia digna? Quais elementos compõem essa dignidade, além de apenas oferecer um abrigo? Seria ela apenas um espaço de proteção ou vai além da estrutura física? Do ponto de vista marxista, é possível entender que o direito não é definido unicamente por aspectos materiais, impostos pelo capitalismo, mas também por uma necessidade humana.

A materialização do direito à moradia é, portanto, condição básica e núcleo essencial da defesa da dignidade da pessoa humana. Garantir a moradia significa possibilitar o seu exercício em um local adequado, com acesso a serviços básicos de fornecimento de água tratada, luz, esgoto, transporte, pavimentação de ruas, serviços públicos essenciais como escola, creche, unidades básicas de saúde, áreas de lazer, dentre outras. Segundo Fernandes (2004), o acesso à moradia é um elemento essencial ao direito à vida, incluindo o de todos habitarem em algum lugar adequado, em condições dignas e com qualidade de vida, o que é um dos temas centrais do direito urbanístico.

Lefebvre (2001) amplia a compreensão do acesso ao direito à moradia para incluir também o direito à cidade, onde as pessoas possam atender a todas as suas necessidades por meio de suas relações urbanas. O autor aponta que o direito à cidade é um dos direitos mais fundamentais, envolvendo liberdade, individualidade, ambiente e moradia. Ele destaca a dinâmica política desse direito, marcada por divergências e encontros, e afirma que a prática social é fundamental para integrar os elementos urbanos e promover novas formas de vida urbana.

A luta por moradia revelou-se fundamental, uma vez que o Estado permaneceu ausente na implementação de políticas públicas habitacionais ao longo de grande parte da história do Brasil. Nesse contexto, os movimentos sociais dedicados à moradia exerceram papel crucial na defesa do direito fundamental à habitação, assim como da cidadania, fundamentada na perspectiva de Lefebvre. A reivindicação por moradia, enquanto direito humano, buscou também estabelecer a conexão entre o

espaço político, as práticas sociais e a construção de vidas urbanas; essa luta foi travada por meio de espaços de disputa, conflitos e reivindicações.

Refletir sobre o direito é fundamental, especialmente considerando o contexto histórico na trajetória pela construção de uma sociedade democrática. Essa trajetória se consolidou por meio do desenvolvimento de novos direitos, tais como o direito ao trabalho, à educação e à organização sindical, com o objetivo de regular os conflitos sociais. Conforme observa Couto (2008), grupos minoritários¹, incluindo mulheres, povos indígenas, crianças e comunidades étnicas e religiosas, somente passaram a ser considerados sujeitos de direitos após intensas lutas e debates sociais.

Como assinala Gomes (2016), o direito deve ser interpretado como um instrumento de classe. Couto (2008) complementa afirmando que os direitos sociais passaram a integrar a relação entre Estado e sociedade a partir do momento em que este próprio reconheceu problemas como a ausência de moradia, entre outros, enquanto expressões da questão social.

Ao longo das últimas décadas, especialmente durante o mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022), a luta pelos direitos no Brasil tem sido exaustiva. Ela foi marcada por avanços e retrocessos que destacam a necessidade de uma análise crítica do cenário atual, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988. Conforme Fagnani (2017), a Constituição Federal de 1988 proporcionou uma ampliação dos direitos sociais. Apesar das resistências provenientes da elite brasileira, o sistema de proteção social foi fundamental para promover avanços relevantes na garantia de direitos.

Assim, embora as políticas sociais possam beneficiar o capital, conforme aponta Alves (2011), elas também representam uma possibilidade de transformação social e atendem às novas demandas históricas originadas pela questão social. Nesse contexto, a compreensão das suas potencialidades e fragilidades de forma crítica é imprescindível para revelar a realidade social na atual conjuntura. Frequentemente, as políticas sociais são utilizadas para atender aos interesses do capital por meio das

¹ Conforme Machado (2025), com a redemocratização do Brasil, a Constituição de 1988 assegurou direitos às minorias, incluindo grupos vulneráveis por gênero, orientação sexual, etnia, deficiência e outros, além dos direitos coletivos. O conceito de "Minorias Sociais" se refere a grupos que estão em desvantagem social em relação à maioria, enfrentando discriminação, preconceitos e desigualdades estruturais como racismo, machismo, capacitismo, homofobia, entre outros, resultantes de uma sociedade estratificada e excludente. Essas minorias representam indivíduos com identidades em desenvolvimento, vulneráveis e em risco, frequentemente prejudicados por estruturas privilegiadas e hierarquizadas que vão além da questão econômica e envolvem aspectos patriarcais, religiosos e culturais.

ações estatais. Um exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida, pensado como estratégia para o enfrentamento de uma crise econômica, atendendo aos interesses de grandes construtoras.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em março de 2009, é a maior iniciativa pública de habitação na história do Brasil. Ele adquiriu cerca de 80% das unidades financiadas pelo BNH nos seus cinco primeiros anos, marcando uma retomada dos investimentos governamentais no setor após duas décadas da desativação do BNH. Sua origem é de natureza econômica, liderada pelos ministérios Casa Civil e Fazenda, em resposta à crise dos subprimes de 2008, por meio da Medida Provisória n.º 459. O programa visa incentivar a produção, aquisição e requalificação de habitações urbanas e rurais, promovendo o acesso à moradia e requalificando imóveis das cidades e do campo.

Nas fases 1 e 2 do programa, 3 milhões de moradias foram contratadas até 2011, com a fase 2 focando na contratação de mais dois milhões, além da revisão de limites de renda², custos e padrões de acessibilidade. A fase 2 priorizou famílias de baixa renda³, que passaram a representar 60% das contratações.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ampliou sua abrangência ao organizar diversos subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento e tipologias habitacionais, unificando o acesso à propriedade. Inicialmente dividido em três faixas por renda, em 2016 foi criada uma quarta, Faixa 1,5⁴. A Faixa 1, com maior prioridade social, é financiada principalmente pelo Tesouro Nacional, enquanto as faixas 1,5; 2 e 3 utilizam recursos do FGTS, diferenciando-se pelo rendimento familiar e taxas de juros. O programa possui duas vertentes principais: urbana, com segmentos específicos como MCMV/Financiamento, Empresas, Entidades e Oferta Pública, e rural, voltada à produção ou aquisição de imóveis para agricultores familiares, trabalhadores rurais ou comunidades tradicionais.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em um contexto político e econômico favorável⁵, começou a se desintegrar a partir de 2014, com a crise fiscal

² O Programa Minha Casa Minha Vida classifica os beneficiários em diferentes faixas de renda, as quais determinam quem tem direito de participar, o tipo de financiamento, o valor do subsídio oferecido pelo governo e as condições de pagamento. Essas categorias foram estabelecidas para dar preferência às famílias de menor renda, que enfrentam maiores obstáculos para acessar o mercado formal de moradia

³ Detalhes da Renda e Faixas em 2011 (Fase 2): Faixa 1: Renda mensal de até R\$ 1.600; Faixa 2: Renda mensal entre R\$ 1.600,01 e R\$ 3.100 Faixa 3: Renda mensal entre R\$ 3.100,01 e R\$ 5.000.

⁴ Faixa 1,5 em 2016: renda bruta mensal de **até R\$ 2.350,00**. Essa faixa intermediária oferecia subsídios de até R\$ 45 mil para a compra do primeiro imóvel.

⁵ Conforme autores referenciados na pesquisa, como Rolnik e Maricato, o Programa Minha Casa Minha

e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, sendo formalmente extinto em 2021. Nesse ano, o governo de Jair Messias Bolsonaro lançou o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Ele alterou sua estrutura e objetivos, deixando de atender ao segmento de baixa renda, que era prioridade no programa, e passou a focar na habitação social para famílias de renda mais alta. Em 2023, o Programa Minha Casa Minha Vida é retomado com novas regras e novas faixas de renda.

A justificativa desta pesquisa foi motivada por meio de experiências profissionais vivenciadas por essa autora, na área da habitação, que teve início desde a graduação, marcada por estudos relacionados à temática, bem como na atuação profissional em projetos habitacionais. Desde então, o interesse pela política de habitação tem se intensificado.

Em 2009, iniciei como estagiária do Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento Social (ITEDES), participando do Programa de Cadastramento Censitário das famílias residentes em áreas de risco, levantamento solicitado pela COHAB-LD. Logo veio o trabalho como assistente social em ocupações irregulares no município de Londrina, marcando assim minha primeira experiência profissional vinculada à COHAB-LD entre os anos de 2010 e 2012. Durante esse período, tive a oportunidade de visitar diversas áreas de ocupações. A principal demanda consistia em identificar os moradores e apresentar-lhes as possibilidades de inclusão no programa Minha Casa Minha Vida. Especialmente para o empreendimento que estaria em construção — um dos maiores do Brasil, o Residencial Vista Bela.

Ainda preservo vívidos na memória os momentos iniciais ao visitar o canteiro de obras, quando se tratava apenas de terra; naquela ocasião, minha percepção acerca das casas limitava-se à sua função edificatória, sem considerar o direito à cidade. Acompanhei também a desocupação de muitas famílias de seus territórios tradicionais, comunidades nas quais residiam há tempos consideráveis. Recordo-me particularmente de uma senhora que habitava uma residência improvisada há mais de trinta anos e jovens que nasceram naquela ocupação; alguns resistiram à mudança, enquanto outros viam concretizado seu sonho da casa própria.

Vida, inserido em um contexto propício a diversos atores sociais e econômicos, não beneficiou exclusivamente os seus beneficiários diretos, mas também favoreceu o Estado, o mercado imobiliário e o setor da construção civil. A iniciativa visou simultaneamente reduzir o déficit habitacional e impulsionar a economia por meio do fortalecimento do setor construtor. Além disso, a política apresentou uma articulação significativa com os interesses do mercado imobiliário e das grandes construtoras. Para Raquel Rolnik, o modelo de produção habitacional em grande escala acabou por reproduzir a lógica de mercantilização da cidade.

Após essas realocações — com algumas famílias tendo posteriormente tido a oportunidade de dialogar —, compreendi que o direito à habitação transcende o aspecto meramente construtivo. As famílias transferidas para o Vista Bela relatavam possuir uma moradia formalizada, porém experienciavam uma perda na mobilidade social anteriormente alcançada.

Um relato marcante foi o de uma senhora, que visitei na primeira semana da entrega do Residencial Vista Bela, mencionando o plantio de uma árvore na antiga residência há mais de vinte anos; ela observou que o empreendimento Vista Bela foi entregue sem árvores, unidade básica de saúde ou escolas e sem transporte público. Naquele momento — recém-formada — percebi que se tratava do direito à habitação em seu sentido mais amplo e comecei a interpretá-lo sob novas perspectivas, sobretudo para compreender melhor o que as famílias realmente entendem por moradia e qual sua avaliação após terem acesso ao imóvel.

Após essa experiência profissional, outras oportunidades vieram; atualmente somam-se onze (11)⁶ empreendimentos atuando como assistente social no Trabalho Social com famílias que foram atendidas com unidades habitacionais construídas por meio do PMCMV, tanto em Londrina quanto em municípios da região metropolitana e zona rural. Outra experiência profissional marcante foi na Cáritas (2015-2023), que era de acompanhar idosos e pessoas com deficiência dependentes de cuidados em seus domicílios, no serviço de média complexidade do SUAS. Nesse período, acompanhei famílias beneficiadas em três empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na região sul de Londrina (Residencial Cristal I e II, Conjunto Maravilha e Nova Esperança). Durante esses acompanhamentos, pude perceber as opiniões dos beneficiários sobre a questão da moradia, relacionando-a aos demais direitos sociais.

A partir dos trabalhos realizados, como assistente social, até então, pude ouvir os moradores de maneira aleatória em atendimentos sociais acerca de suas avaliações das expectativas sobre a concretização do acesso à casa própria; dessa forma, despertou o interesse em aprofundar o estudo sobre a percepção dos beneficiários sobre a moradia, o que culminou na entrada no Programa de Pós-

⁶ FNHIS 2009; Vista Bela V; Jardim Campos Verdes; José Perazolo; Residencial Europa; Quatro Bairros; Abussaf; Tomie Nagatani; Alegro Village; Eli Vive I e Eli Vive II (Assentamento do Movimento Sem Terra na região rural de Londrina).

Graduação, no mestrado, no ano de 2024.

Para tanto, esta dissertação apresenta as seguintes questões como ponto de partida dessa pesquisa: qual é o significado da moradia para os moradores do Residencial Alegro Village em Londrina? Como avaliam a nova moradia? Quem são essas famílias? Como estão atualmente vivendo nesse Residencial e o acesso aos serviços básicos que necessitam? Quais desafios se mostram para eles na permanência no Residencial?

Para responder a essas questões, definimos como objetivo geral da pesquisa: analisar o significado da moradia para as famílias do Residencial Alegro Village, Londrina-PR.

Foram elencados como objetivos específicos: a) descrever os fatores de interrupção das obras do empreendimento; b) caracterizar os moradores do Residencial; c) compreender o PMCMV implementado nesses territórios a partir do cotidiano de seus moradores.

Para atingir o objetivo delineado nesta pesquisa, partimos do pressuposto de que o foco está na avaliação Pós-Ocupação-APO realizada pelos moradores acerca do PMCMV. Segundo Ono et al. (2018), a APO é um conjunto de procedimentos que visam verificar o atendimento às necessidades objetivas e subjetivas do usuário em relação ao espaço construído, certificando assim a eficiência em solucionar questões habitacionais por meio de um ponto de vista pessoal. Os autores sugerem que, para atingir resultados significativos, é necessário compreender a APO⁷ e avaliar o maior número possível de residentes.

Assim sendo, a análise do empreendimento Alegro Village representa uma etapa fundamental para compreender de maneira crítica a implementação dessa política no território e no cotidiano dos beneficiários. Portanto, a avaliação nesta pesquisa parte da premissa de que a avaliação não se limita a um instrumento técnico. Ela é a possibilidade de compreender como o acesso ao direito à moradia tem se manifestado na vida da população por meio das políticas públicas e do Estado.

Os procedimentos metodológicos adotados seguem na construção de uma pesquisa qualitativa do tipo exploratória, apresentados em momentos simultâneos de: revisão de literatura, pesquisa documental e de campo.

Dentre os diversos empreendimentos em que atuei como assistente social,

⁷ Esta avaliação, recomendada pelo Ministério da Cidade, não possui caráter obrigatório. Assim, a APO do empreendimento Residencial Alegro Village foi realizada especificamente para fins desta pesquisa.

destaco o Residencial Alegro Village. Ele foi selecionado para a pesquisa segundo os critérios. Primeiro, devido ao longo período de espera das famílias selecionadas para esse empreendimento, previsto para entrega em 2017. Ou seja, aguardaram oito (8) anos por essa moradia. Segundo, por ser uma obra com várias interrupções e trocas de construtoras e por ser um dos últimos empreendimentos do PMCMV, construído em Londrina.

Outros fatos chamaram a atenção, como o de que, neste período, entre o início das obras e a sua entrega, várias famílias desistiram, o que representa 18%. Das 144 famílias inicialmente sorteadas, 118 foram efetivamente atendidas no empreendimento, enquanto 26 famílias foram substituídas. Ao longo do tempo de espera, as famílias foram convocadas para atualizar seus documentos e receber informações sobre o andamento das obras.

É relevante também destacar que essas famílias se organizaram em diferentes momentos em frente ao residencial, contaram com apoio de vereadores da região, solicitaram a presença da imprensa e cobraram explicações do poder público. Além disso, houve ocasiões em que membros da comunidade manifestaram o desejo de ocupar o empreendimento, gerando momentos de tensão e revolta por parte dessas famílias.

Para a revisão bibliográfica, foram utilizados livros, teses e artigos de autores destacados como Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Maria José Aguilar, Ezequiel Ander-Egg, Marta Arretche, Paulo Jannuzzi e Potyara Pereira, entre outros. Para pesquisa documental foram utilizadas legislações pertinentes, decretos oficiais, documentação da COHAB-LD, bem como normas e leis do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Acerca do tema avaliação, recorreremos a autores clássicos, tais como Aguilar e Ander-Egg (1994), Arretche (2001) e Jannuzzi (2004), entre outros.

A pesquisa de campo foi aplicada nos meses de maio a julho de 2025. Ela levou em consideração o universo de 144 famílias que residem no empreendimento Alegro Village, composto por nove blocos. Cada um contém dezesseis apartamentos, em unidades habitacionais verticais, ou seja, do tipo apartamento. A amostra da pesquisa compreendeu 140 moradores, representando 97% do total de residentes do Residencial, sendo que 93% dos entrevistados eram titulares das unidades habitacionais, praticamente o universo total.

A coleta de dados, inicialmente, ocorreu aos sábados (maio a julho), para atingir o maior número possível de residentes. Nos quatro primeiros sábados, foi enviada ao

grupo contendo todos os moradores do condomínio uma comunicação explicando os propósitos da pesquisa. Além disso, foi solicitado que, conforme a disponibilidade dos residentes, estes sinalizassem sua recepção à pesquisadora. Assim, durante o primeiro mês, os moradores eram informados previamente da presença da pesquisadora e, à medida que sinalizavam disponibilidade, as visitas eram realizadas.

No segundo mês, adotou-se uma estratégia de visitar todos os apartamentos por bloco; dessa forma, iniciou-se pelo bloco G e, na ausência dos moradores, enviaram-se mensagens individuais via WhatsApp para verificar a possibilidade de agendamento posterior.

Nesse período, contou-se também com a colaboração de estudantes do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UEL), que escolheram um sábado específico para auxiliar nas ações de coleta. Os moradores foram previamente comunicados sobre as visitas programadas aos blocos A, B e C naquele dia; aqueles ausentes foram posteriormente contatados para marcar horários mais convenientes. No terceiro mês, participaram discentes e docentes do Projeto de Pesquisa⁸; neste momento, os residentes foram notificados antecipadamente acerca das visitas realizadas no período noturno. Os blocos de A até F, pois os blocos G, H e I já tinham sido atendidos anteriormente pela pesquisadora. No último mês, os residentes receberam visitas de segunda a sexta-feira no período noturno, conforme os horários previamente agendados, bem como aos sábados durante o dia, também nos horários estipulados.

A pesquisa foi encerrada em julho de 2025, tendo sido impossibilitado localizar apenas quatro moradores, uma vez que essas famílias não estavam efetivamente residindo no empreendimento. Um deles nunca se mudou para o local, outro frequentava esporadicamente e não respondeu às mensagens enviadas, uma terceira pessoa informou que havia saído do apartamento com a intenção de devolvê-lo, enquanto a quarta afirmou estar trabalhando na capital sem previsão de retorno.

A construção do formulário foi baseada no documento Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação/Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS/HBB (Ministério das Cidades – Instituto de Estudos Especiais/PUC – SP). A partir desse roteiro, essa autora e orientadora adequaram as questões à realidade à qual

⁸ Direito à Cidade: Habitação Social; Monitoramento e Avaliação de Políticas territoriais urbanas/rural em países da América Latina.

foram aplicadas. Esse roteiro foi composto por 9 blocos com perguntas fechadas que abordaram aspectos relativos à Moradia e Inserção Urbana, Inclusão Social e Satisfação do Morador.

Os eixos Moradia e Inserção Urbana abrangem as dimensões de Infraestrutura Básica, Mobilidade Urbana, Qualidade Ambiental e Moradia. Já o eixo de Inclusão Social contempla acesso aos serviços públicos, cidadania e participação social, além da inserção no mercado de trabalho. Por sua vez, o eixo de Satisfação do Morador inclui as dimensões relacionadas à moradia e aos serviços urbanos, bem como à vida social e comunitária.

Para compor as categorias de análise dessa pesquisa, serão assim atribuídas: a) Impasses no processo construtivo do Alegro Village; b) Caracterização dos moradores; c) Moradia e Inserção Urbana; d) Inclusão Social; e) Satisfação do Morador.

A dissertação encontra-se organizada em quatro capítulos principais, distribuídos da seguinte maneira: A introdução compõe o primeiro capítulo, tendo como objetivo apresentar a pesquisa, seu embasamento teórico e os procedimentos metodológicos utilizados.

O segundo capítulo dedica-se à discussão acerca da Política Social no Estado Contemporâneo, fundamentando-se principalmente nas obras de Potyara Pereira e dialogando com outros autores sobre as concepções de Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Este capítulo também aborda a Avaliação das Políticas Públicas no Brasil, destacando a Habitação como política social e direito social na sociedade contemporânea, traçando sua trajetória desde a República Velha até os dias atuais, com ênfase na implementação do programa Minha Casa Minha Vida.

O terceiro capítulo trata do monitoramento como ferramenta de avaliação das políticas públicas, destacando sua relevância para compreender as contínuas e rupturas dentro dessas políticas. Este capítulo também contextualiza o conceito de avaliação de políticas públicas e seus diferentes tipos.

Por fim, o quarto capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo. Nesse trecho, realiza-se uma caracterização dos moradores e uma análise pautada em três eixos: Moradia e Inserção Urbana; Inclusão Social; e Satisfação dos Moradores. A pesquisa de campo foi conduzida junto aos moradores, buscando envolver, na medida do possível, os titulares das unidades habitacionais. Para a realização da pesquisa, foi elaborado um questionário estruturado em torno dos três

principais eixos apresentados e do perfil dos entrevistados.

2 POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO, O DIREITO À MORADIA E O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

Este capítulo tem como objetivo contextualizar o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, de modo a assegurar os direitos da população, abrangendo tanto a organização urbana quanto a construção do direito à cidade. Para que essa compreensão seja efetiva, é fundamental realizar uma análise fundamentada no contexto histórico, econômico e político da sociedade contemporânea.

Assim sendo, busca-se evidenciar o fortalecimento do sistema capitalista na sociedade e suas nuances que impactam as relações do modo de vida das pessoas, além de promoverem mudanças no mundo do trabalho.

A partir das transformações que ocorrem nas relações sociais, a classe trabalhadora se organiza para reivindicar melhores condições de vida e, neste cenário, o Estado é chamado a intervir como mediador dos conflitos entre as classes de forma a atender aos interesses da burguesia. Nesse cenário de contradição e conflito, os direitos sociais emergem como resultado da pressão da classe trabalhadora por meio de lutas coletivas e de políticas públicas, visando reduzir as desigualdades sociais com o acesso a bens e serviços essenciais, como saúde, educação e habitação.

A partir da constituição das políticas sociais, como um conjunto de ações do Estado, visando à garantia dos direitos sociais, permeada por arenas conflituosas, perpetrada por fatores históricos e marcada por disputas acirradas pelo contexto neoliberal, em que o Estado atua de forma mínima, em cada país elas se desenvolvem com características distintas, são definidas como instrumentos de contradições, mas, ao mesmo tempo, de transformação social. A partir da constituição dos direitos (civis, políticos e sociais), o Estado se torna o mediador entre as classes, de forma a legitimar os direitos e controlar a população.

A partir do desenvolvimento capitalista, a intensificação dos conflitos reflete na realidade urbana do Brasil; desta forma, o direito à cidade se expressa, evidenciando as desigualdades sociais, que segregam espacialmente a população mais pobre, em que esta fica marginalizada e fragmentada socialmente.

Neste íterim, o Estado se demonstra com ambiguidade, inicialmente por ser

ausente por longos anos na política habitacional e, posteriormente, como agente dos avanços institucionais, por meio do Estatuto das Cidades, ao reconhecer a função social da propriedade e promover instrumentos de participação popular, embora muitos desafios ainda persistam na efetivação do planejamento urbano.

Neste sentido, o déficit habitacional brasileiro é um desses desafios, além de a moradia ser tratada como uma mercadoria e com escassez de recursos públicos que não são suficientes para enfrentar de fato esse problema, que, além do déficit de 6 milhões de domicílios em 2022, também apresenta habitações inadequadas, desigualdades regionais e um gasto excessivo com aluguel, considerando desta maneira que a situação habitacional expressa fatores sociais, econômicos e políticos, evidenciando desta forma a necessidade da avaliação contínua das políticas públicas visando à promoção de moradia digna e uma urbanização de fato inclusiva.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA SOCIAL

A consolidação do sistema capitalista originou um novo paradigma social e novas exigências, principalmente da classe trabalhadora, que passou a reivindicar melhores condições de vida. O Estado, nesse processo, atuou como agente central na regulação da classe trabalhadora, desempenhando um papel fundamental na manutenção dos interesses da burguesia. É nessa conjuntura que foram instituídos os direitos sociais, entendidos como conquistas fruto de lutas coletivas, mas frequentemente traduzidos em políticas compensatórias implementadas por meio de políticas públicas ou iniciativas governamentais (Cruz, 2021).

Para Boschetti (2006), alguns fatores básicos explicam o surgimento e o progresso das políticas sociais dentro de um contexto histórico e social. Entre eles estão a natureza e o estágio do sistema capitalista, o papel desempenhado pelo Estado na regulação e implementação dessas políticas, além da influência das classes sociais. Para entender sua origem, também é necessário analisar aspectos econômicos, como indicadores financeiros, autonomia do Estado e acordos internacionais que afetam a distribuição de renda e as políticas sociais. Do ponto de vista político, é importante examinar a relação do Estado com os interesses das diferentes classes, suas prioridades entre investimentos em áreas sociais ou em política econômica, bem como sua independência frente a organismos internacionais.

O papel do Estado na geração de empregos, renda e direitos sociais também deve ser considerado, assim como seu impacto na força ou fraqueza dos movimentos sociais e interesses de classe. Além disso, identificar as forças sociais e grupos que apoiam ou resistem às políticas ajuda a compreender seus interesses de classe. Essas dimensões devem orientar avaliações das iniciativas sociais, ajudando a entender como relações de poder, coerção e oportunidades influenciam a justiça social gerada por essas políticas — sempre levando em conta que a configuração dessas relações determina seu impacto social.

Castro (2012) complementa que a intervenção estatal, em sua vasta diversidade e complexidade, exerce influência significativa e gera implicações nos componentes que integram o processo de desenvolvimento de uma nação. Nesse contexto, a política social emerge como uma das principais fontes de impacto nesse processo, sendo, devido à sua variedade, um elemento propulsor de múltiplas relações e dependências.

A concepção acerca da política social apoia-se na compreensão de que, em seu estágio mais avançado, ela se manifesta por meio de complexos sistemas de redistribuição de renda, produção e oferta de bens e serviços, repartição de ativos patrimoniais, além da alocação de expressivas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB), regulando determinados setores do mercado e empregando uma parcela considerável da força de trabalho nacional.

O autor discorre que, ao longo de sua implementação, tais políticas influenciam a condição social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, promovendo melhorias na qualidade de vida da população. Simultaneamente, considerando suas dimensões abrangentes, alteram aspectos econômicos, reforçam a autonomia do país, afetam o meio ambiente e impactam o nível democrático atingido.

Dessa forma, tornam-se elementos essenciais no processo de desenvolvimento nacional. Boa parte das experiências bem-sucedidas em estabelecer o progresso econômico e social no âmbito global esteve relacionada à consolidação e manutenção ao longo do tempo de ações estatais vigorosas. Essas ações estão parcialmente vinculadas ao processo de expansão e aprimoramento dos benefícios oferecidos pelos diversos componentes das políticas sociais.

Pereira (2011) destaca que o Estado enfrenta consideráveis dificuldades na execução de seu poder, na regulamentação social, na aplicação de normas e no controle da entrada de elementos externos indesejáveis em seu território. Nesse

contexto, existem diversas interpretações acerca de conceitos como Estado, Estado de Direito, Estado Liberal e Estado de Bem-Estar, os quais podem assumir formas politicamente e historicamente definidas. Essas formas são frequentemente imutáveis e seu surgimento está ligado a épocas e circunstâncias específicas, as quais podem ser localizadas e datadas.

Assim sendo, é fundamental distinguir o tipo de Estado ao qual a historicidade se refere. Para alguns, há uma identidade entre Estado e governo; para outros, o Estado se associa à burocracia e à justiça; portanto, o Estado não existe em abstração nem em um sentido absoluto – é necessário qualificá-lo ou especificá-lo. Como fenômeno histórico, ele manifesta-se sob diferentes modalidades e configurações. Dessa forma, além de ser um conceito complexo, constitui um fenômeno dinâmico e relacional: está em constante movimento e transformação. Por essa razão, deve ser compreendido como um processo contínuo.

Segundo Tanezini (2004), as políticas públicas sempre passam por análises dentro de um ambiente de relações complexas e contraditórias entre diferentes forças sociais presentes na sociedade, que acabam influenciando o papel do Estado em determinadas situações. A autora destaca que essas dinâmicas conflituosas não ocorrem apenas entre uma suposta sociedade homogênea e o Estado. Elas também representam uma luta de classes que se manifesta na esfera dos interesses privados ou da sociedade civil. Essa luta se estende ao espaço público ou institucional do Estado por meio de projetos específicos voltados para resolver a questão social, os quais se concretizam em planos de ação governamentais.

Boschetti (2006) concorda com a perspectiva de que a análise das políticas sociais, quando compreendida como um processo e resultado de relações complexas e conflitantes entre o Estado e a sociedade civil em contextos históricos específicos, deve buscar superar abordagens restritivas e unilaterais. A autora também evidencia que, ao priorizar os efeitos das políticas sociais, as análises pluralistas frequentemente se acomodam a um racionalismo tecnocrático, cujo foco está na eficiência e eficácia, sem promover uma discussão acerca dos limites e oportunidades de justiça social e equidade no sistema capitalista; ademais, limitam-se a evidenciar os impactos escassos e restritos de determinados programas em situações claramente delimitadas tanto do ponto de vista histórico quanto social.

Para Pereira (2011), o Estado contemporâneo incorpora muitos elementos do passado que persistiram ao longo de anos ou até séculos, coexistindo com novos

aspectos recentemente incorporados; portanto, não se trata de um fenômeno isolado. Contudo, apresenta uma autonomia relativa que – conforme aponta a autora – tende a ser maior quanto menor for o grau de democraticidade do próprio Estado.

A autora chama a atenção ainda para o fato de que, devido à coexistência de fatores e determinações tanto tradicionais quanto contemporâneos, a dinâmica exercida pelo Estado apresenta um caráter dialético. Essa relação abrange todas as dimensões da vida social, envolvendo todos os indivíduos e classes, que assumem responsabilidades distintas, inclusive a de atender demandas e reivindicações divergentes. Assim sendo, embora o Estado detenha poder coercitivo e seja predominantemente voltado para os interesses das classes dominantes, ele também pode implementar ações de proteção às camadas subalternas, desde que tais ações sejam motivadas por pressões externas e atendam ao interesse de sua legitimação.

Tanezini (2004) esclarece que, segundo a perspectiva dialética marxista, o conceito de público não se restringe ao Estado, mas inclui a relação dialética e contraditória entre este e a sociedade. Dessa maneira, a autora argumenta que, na tradição do pensamento crítico acerca dos fundamentos, concepções e métodos de decisão e ação pública, há uma superação das abordagens meramente gerenciais. Ou seja, das atuais práticas de gestão empresarial adotadas nas instituições públicas como sendo uma mesma administração estatal. Nesse quadro, ela destaca a importância da política social (policy) em relação à interação entre o Estado e as diversas forças sociais em movimento — incluindo lutas de classes ou acordos entre elas — no âmbito da política geral (politics).

Os avanços e retrocessos nesse processo decorrem das relações conflituosas entre segmentos sociais organizados que defendem suas necessidades e demandas, transformando-as em questões que compõem a agenda pública ou política por meio da pressão social.

Para Alves (2011), a ausência de uma cultura voltada à avaliação das políticas sociais no Brasil evidencia a necessidade de fundamentar-se nas categorias do pensamento crítico-dialético para refletir sobre essa avaliação. Assim, adota-se a compreensão da avaliação como um processo de caráter político e contraditório, uma vez que envolve interesses de classe antagônicos que podem tanto contestar quanto reforçar a dimensão econômica relacionada à acumulação e concentração de capital.

A autora menciona que é imperativo, portanto, situar a avaliação no âmbito da instrumentalidade, que dispõe tanto da razão instrumental quanto da razão dialética.

O primeiro ato histórico consiste na geração de meios destinados a satisfazer as necessidades humanas, possibilitando aos indivíduos condições de vida que lhes permitam fazer história. Partindo desses pressupostos, a instrumentalidade utilizada pelos seres humanos para controlar a natureza e transformar os objetos naturais em instrumentos para atingir seus objetivos encontra-se em sua essência na capacidade teleológica.

Dessa forma, na perspectiva instrumentalista, a avaliação de políticas sociais encontra-se majoritariamente orientada para alcançar fins e processos imediatos, frequentemente priorizando esses aspectos em detrimento de uma compreensão aprofundada das condições reais de mudança social.

A gênese e evolução da política social, fundamentada na tradição marxista, com a intenção de evidenciar seus limites e potencialidades na promoção do bem-estar nas sociedades capitalistas, apresentam-se de modo heterogêneo. Existem análises unilaterais que interpretam as políticas sociais como respostas emergentes às suas demandas, atribuídas unicamente às iniciativas do Estado, enquanto, em outro extremo, compreendem sua existência como resultado exclusivo da luta e das pressões exercidas pela classe trabalhadora. Nesses dois enfoques, prevalece a concepção do Estado como uma esfera apaziguada, livre de interesses e conflitos de classe, conforme Boschetti (2006).

O Estado configura-se como uma instituição composta por interesses diversos; sua principal função consiste em administrar esses interesses, embora não seja neutro. Seu poder representa a força concentrada e organizada da sociedade com o objetivo de regulá-la globalmente. Apesar de possuir uma autonomia relativa em relação à sociedade e às classes sociais com as quais mantém maior afinidade e compromisso, o Estado deve estabelecer relações com todas as classes sociais. Isso é necessário para consolidar sua legitimidade e fortalecer sua base material de sustentação, Pereira (2011).

De acordo com Tanezini (2004), a discussão acerca da política (politics) tem raízes nos períodos dos filósofos gregos Platão e Aristóteles, e a ciência política começou a consolidar-se na análise do Estado moderno por meio de Nicolau Maquiavel em *O Príncipe*. Desde então, tem havido um amplo debate entre intelectuais de diversas correntes. Alguns consideram o Estado como uma entidade abstrata detentora de poder absoluto, exemplificado por Friedrich Hegel. Enquanto isso, outros, como Max Weber, David Easton e Talcott Parsons, percebem-no como

uma estrutura burocrática coercitiva.

Ademais, pensadores como Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas interpretam o Estado como uma relação social, um processo dinâmico ou uma correlação de forças. Quanto às investigações sobre políticas sociais públicas, essa área emergiu no século XX, particularmente em decorrência do avanço da teoria funcionalista americana na década de 1940. Os pioneiros nesse campo foram David Easton e Talcott Parsons. Eles conceberam as políticas públicas sob uma perspectiva estatal com forte caráter coercitivo ou autoritário. Essas visões estavam alinhadas ao seu arcabouço teórico ao sustentarem que o Estado exerce função de coerção social sobre os indivíduos para garantir a coesão social.

Dessa forma, Pereira (2011) aponta que, ao estabelecer vínculos com todas essas categorias, o Estado passa a assumir uma posição de autoridade pública apta a exercer controle político e ideológico sobre elas. Nesse cenário, sua ação vai além de um simples conjunto de instituições autorizadas a deliberar ou impor coerção; ela representa igualmente uma relação intrínseca de dominação.

Nessa conjunção, a relação intrínseca de dominação e sua conexão com a sociedade não podem ser dissociadas do Estado, uma vez que Pereira (2011) observa que esta é muito mais do que a soma de indivíduos; ela incorpora todas as atividades humanas, mesmo as realizadas de forma individual, sendo inseparável da natureza. As pessoas fazem parte do mundo natural, o qual fundamenta todas as ações humanas. Nesse sentido, a autora destaca que tanto os jusnaturalistas quanto os cristãos empregam o termo “sociedade civil” como sinônimo de “sociedade política”. Os primeiros interpretam essa como um estágio superior de organização política do Estado civil em comparação ao estado de natureza. Enquanto na concepção cristã o foco está nos diferentes níveis de organização política ou de poder.

Pereira (2011) ressalta que foi com Gramsci que se conseguiu uma interpretação mais consistente da sociedade civil, levando em consideração sua complexidade no contexto do sistema capitalista. A autora aponta que, segundo Gramsci, houve uma transformação na burguesia e uma reinterpretação da relação entre estrutura e superestrutura, conforme a teoria marxista. Para esse autor, há uma distinção entre sociedade civil e Estado. Ele coloca a sociedade civil na superestrutura, sendo um dos seus principais elementos um conjunto de órgãos e instituições privadas que representam a base de hegemonia. Enquanto isso, a sociedade política, ou seja, o Estado, tem como função o domínio coercitivo puro.

A sociedade civil, em Gramsci, é um momento da superestrutura, da hegemonia, diferente do momento do puro domínio. Nela não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltada para todo o complexo das relações ideológicas-culturais — escolas, religião, comunicação —, por meio da qual as classes exercem a sua hegemonia de forma consensual. Em contrapartida, a sociedade política constitui o momento de coerção e da força, usada por um Estado restrito e dominador. E o conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de *Estado ampliado* (Pereira, 2011, p. 158)

Assim, entende-se que a união entre a sociedade política (Estado restrito) e a sociedade civil constitui o Estado ampliado. Nesse contexto, a visão gramsciana de Estado e sociedade fornecerá o fundamento para a análise conceitual de política social.

A política social é entendida como a intervenção do Estado nas desigualdades produzidas na sociedade capitalista, articulando-se à garantia de direitos e à proteção social da população. Segundo Behring e Boschetti (2009), a análise da política social deve considerar seu desenvolvimento ao longo da história. Isso é resultado das contradições entre o capital e o trabalho, bem como das disputas ocorridas na esfera estatal, configurando-se como uma resposta às manifestações da questão social.

Na mesma linha de pensamento, Pereira (2011) afirma que a política social constitui um conjunto de ações públicas destinadas à proteção social e à asseguuração de condições mínimas de bem-estar, além de ser fruto das lutas sociais por direitos. Dessa forma, a política social não deve ser vista unicamente como uma ação técnica ou administrativa do Estado, mas como um campo marcado por disputas políticas, interesses sociais e processos históricos que visam responder às desigualdades e às necessidades da população.

Segundo Pereira (2011), na sociedade contemporânea, a política social está relacionada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos de cidadania, consolidando-se como uma tendência tanto do âmbito intelectual quanto político. Essa ênfase atribuída ao aspecto social dentro da dimensão política ocorre em um cenário marcado pelo neoliberalismo. O neoliberalismo, segundo Harvey (2005), é uma teoria de práticas político-econômicas que defendem que o bem-estar humano é alcançado exclusivamente por meio das liberdades individuais do empreendedorismo, priorizando direitos à propriedade privada, mercados livres e livre comércio, com intervenção estatal mínima. Essa ideologia surgiu globalmente nas décadas de 1970 e 1980, ganhando popularidade ao apelar para desejos e sensações

da sociedade, fundamentando-se na liberdade de mercado como meio de garantir dignidade e liberdade individual. Após crises nas políticas keynesianas, caracterizadas por inflação e desemprego, o neoliberalismo se consolidou como resposta às ameaças ao sistema capitalista. No cenário mundial, o Chile foi um exemplo ao implementar reformas neoliberais após o golpe militar de 1973, liderado por Pinochet, que contou com economistas formados na Universidade de Chicago, os “Chicago Boys”, responsáveis por implementar essas reformas econômicas.

Pereira (2011) também evidencia a imprecisão conceitual que envolve o termo “política social”, observando uma tendência de empregá-lo de forma genérica sem a devida mediação teórica ou conceitual. A autora destaca ainda que, na língua portuguesa, existe apenas um vocabulário para designar diferentes modalidades de política; contudo, ela aponta que esse termo tem sido utilizado de maneira simplista, variada e até distorcida por distintas experiências nacionais. Dessa forma, perceber a definição e delimitação do conceito de política social apresenta-se como uma tarefa complexa, conforme Pereira (2011, p. 159).

A falta de definição coerente e consistente (embora não absoluta) do que seja política social afeta substancialmente não só a credibilidade e a razão de ser dessa política como *política de fato*, mas também a vida em sociedade. Afinal, não se deve esquecer que, mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.

Além da ausência de uma definição clara, a autora destaca também a existência de uma relação de forças contraditória, dialeticamente articulada entre capital e trabalho, Estado e sociedade, bem como entre os princípios da liberdade e da igualdade que norteiam os direitos civis. Tal contradição favorece interesses opostos e possibilita à classe trabalhadora e às camadas mais pobres em geral utilizá-la a seu favor.

Para Castro (2012), a política social pode ser compreendida como um conjunto de programas e ações promovidos pelo Estado, cuja concretização se dá por meio da garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de aspectos do mercado. Desta forma, a política social visa alcançar dois objetivos interdependentes: a proteção social e a promoção social, ambos voltados à efetivação dos direitos sociais.

A proteção social manifesta-se por meio da seguridade social, enquanto a

promoção é entendida como o produto da geração de equivalentes oportunidades e resultados para indivíduos ou grupos sociais. A concepção central é que a redução das desigualdades está relacionada à ampliação da oferta de bens e serviços sociais providos pelo setor público. Destacam-se especialmente a escolarização e o acesso à saúde, considerados elementos essenciais na formação de habilidades e capacidades das pessoas ou grupos sociais.

Esses elementos são fundamentais para a promoção social, pois possibilitam o aumento das oportunidades disponíveis e contribuem para melhores resultados pessoais e coletivos. Assim sendo, considerando as condições históricas e estruturais de cada país, bem como seu contexto presente, o formato e a extensão da implementação dos elementos que promovem a seguridade social e asseguram igualdade de oportunidades e resultados exercerão influência direta na trajetória das políticas sociais. Essa dinâmica resulta na ampliação da justiça social e na coesão societal possíveis no país, podendo contribuir para uma maior equidade (Castro, 2012).

Pereira (2011) identifica a política social como resultado da interação simultânea entre reciprocidade e antagonismo, sendo ambas características que possuem particularidades e interesses próprios. Apesar de interdependentes, essas dimensões não possuem autonomia absoluta, tornando inviável discutir o Estado desvinculado de sua relação com a sociedade. Com o crescimento do papel do Estado no século XVIII, este passou a apresentar uma identidade própria, marcada por uma organização burocrática e um distanciamento da sociedade civil, refletindo assim sua natureza complexa e dialeticamente contraditória.

Essa contradição manifesta-se tanto na relação entre Estado e sociedade quanto na lógica interna de ambos, que permanecem em um relacionamento constante, nem sempre pacífico. Além de seu recorte estritamente coercitivo, o Estado também abarca aspectos mais amplos, envolvendo negociações políticas e processos que visam à organização do consentimento ou à legitimação de suas ações.

Castro (2012) aponta que o processo de desenvolvimento de uma nação não se limita unicamente à esfera econômica. Ele abrange uma gama mais ampla de fatores, incluindo aspectos relacionados às instituições, às relações sociais, às dinâmicas políticas e, mais recentemente, às questões ambientais, entre outros campos do conhecimento.

As perspectivas acerca da política social estão refletidas em uma vasta e

diversificada literatura, apresentando diversas interpretações sobre a intervenção estatal neste campo; contudo, tais visões, embora numerosas, não convergem para um entendimento unificado. Não há um consenso estabelecido quanto à definição de política social; um dos fatores relevantes para essa ausência de concordância é o fato de que nenhum modelo teórico está livre de enfrentar dificuldades ou limitações.

De acordo com Farias (2005), antes de suas origens, as políticas públicas eram vistas quase que exclusivamente como produtos do sistema político. Atualmente, observa-se uma multiplicidade de abordagens, teorias emergentes e linhas analíticas que procuram conferir sentido à variedade dos processos de elaboração e administração das políticas públicas. Isso leva em conta um cenário global progressivamente marcado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade crescente das questões enfrentadas.

Boschetti (2006) esclarece que as políticas sociais, quando analisadas por meio do método dialético, requerem uma compreensão dos fenômenos sociais considerando a totalidade concreta da realidade social, interpretando-os como componentes de um sistema integrado e levando em conta suas causalidades múltiplas e funções diversas. Nesse sentido, ao se examinar sua causalidade múltipla, bem como suas conexões internas e a relação entre distintas manifestações e dimensões, torna-se imprescindível, sob uma perspectiva histórica, situar o surgimento da política social em relação às expressões da questão social. Essas expressões deram origem ao seu desenvolvimento.

Do ponto de vista econômico, é fundamental estabelecer uma ligação entre a política social e as questões estruturais econômicas, buscando relacionar as intervenções nessa área às determinações econômicas através de uma abordagem histórico-estrutural. No âmbito político, é necessário compreender as posições adotadas pelas forças políticas e seus conflitos — desde o papel do Estado até a atuação de grupos representativos de classes sociais específicas, cuja ação é influenciada pelos interesses daquela classe à qual estão vinculados. Essas dimensões (histórica, econômica e política) não devem ser interpretadas como áreas isoladas ou independentes; pelo contrário, representam elementos profundamente interligados e articulados, conforme afirmado pela autora.

Para Boschetti (2006), analisar políticas sociais requer compreender não apenas as dimensões histórica, econômica e política, mas também o quadro institucional, que inclui aspectos como direitos, benefícios, financiamento, gestão e controle social.

Esses elementos ajudam a entender a política como um todo, revelando contradições entre as normas legais e sua implementação, além de relacionar fatores estruturais às forças sociais e políticas envolvidas. Esses aspectos podem ser desdobrados em diversos indicadores e fatores, dependendo dos objetivos da avaliação, sendo essenciais para uma análise abrangente que deve sempre considerar o referencial teórico adotado pelo avaliador.

Para Castro (2012), na ausência de uma definição clara e inequívoca de política social, as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores tendem a contemplar tanto aspectos teóricos quanto, frequentemente, os práticos relacionados à implementação concreta dessas políticas. A política social representa uma ferramenta fundamental empregada pelo Estado com o propósito de promover o bem-estar social, sendo que as diversas formas e possibilidades de sua realização resultam em distintos tipos ou padrões de atuação governamental na resolução da questão social. Esses processos configuram, em cada país, políticas variando em grau de abrangência e apresentando características próprias, frequentemente encontrando-se em fase de construção ou reformulação. Dessa maneira, percebe-se por que a elaboração de uma definição precisa para política social constitui uma tarefa complexa.

Tanezini (2004) sustenta uma abordagem da política social pública fundamentada no referencial teórico-metodológico marxista, indicando que, nesse quadro analítico, o pesquisador deve primeiramente dispor de uma ferramenta metodológica capaz de compreender a realidade em sua dinâmica e complexidade, evitando abordagens superficiais dos fenômenos. Também é necessário utilizar instrumentos conceituais que considerem a relação entre Estado e sociedade.

A sociedade, sob essa perspectiva analítica, é composta por classes e frações de classe com interesses distintos; essas divisões são representadas ao longo de diferentes momentos históricos ou conjunturais por movimentos sociais ou entidades em conflito ou cooperação com o Estado na disputa pelo reconhecimento legal, pelo uso do poder coercitivo, pelos recursos públicos ou pela inclusão de suas demandas na agenda institucional.

Dessa forma, Pereira (2011) defende que a política social pode ser compreendida tanto como uma disciplina acadêmica quanto como uma ação de caráter político, sendo que, neste último caso, resulta de escolhas e decisões tomadas nas arenas de conflito pelo poder. A autora argumenta ainda que a política social se

constitui como uma categoria que abrange aspectos teóricos e práticos; ela não se limita apenas ao entendimento ou à explicação do mundo real, mas também envolve ações direcionadas à transformação deste cenário.

O debate acerca do estatuto da política social enquanto disciplina acadêmica — integrante do que na língua inglesa é denominado *policy Science* — é fundamental para o avanço do conhecimento teórico nesta área. Tal discussão tem contribuído para clarificar suas interfaces com outras disciplinas, tanto no que tange às influências recebidas quanto às ações exercidas sobre elas. Assim, é possível reconhecer que a política social, embora seja uma área inter e multidisciplinar, possui conceitos específicos, conteúdos e terminologias próprios, além de promover pesquisas e reflexões autônomas. Ademais, enquanto disciplina, há potencial para a construção de um corpo de conhecimentos especializados na área, desenvolvido por meio de processos contínuos e sistemáticos de elaboração teórica fundamentada na empiria e na prática política (Pereira, 2011).

Pereira (2011) observa que, atualmente, há uma distinção entre a política social enquanto política de ação (*policy*) e a gestão de ações políticas, sendo que essa diferenciação nem sempre está relacionada à Administração Social. Contudo, tal distinção reveste-se de relevância, uma vez que durante grande parte do tempo a política social foi vinculada à administração de benefícios e serviços, remetendo ao gerenciamento da *Administration Social*, que se apoiava unicamente na técnica e na racionalidade.

Nessa circunstância, a autora destaca ainda que a gestão das ações políticas demanda estabilidade, controle e precisão; por outro lado, a *policy*, além da mera execução, envolve processos decisórios e escolhas relacionadas à implementação de atos que envolvem interesses diversos, riscos e conjunturas específicas.

Tanezini (2004) define que a política social pública visa administrar bens que satisfaçam as necessidades da sociedade – saúde, habitação, educação, entre outras – cujas características são:

- 1) Indivisível – todos devem ter acesso igualmente àquele bem na sua totalidade; 2) não pode ser regido por critérios de mercado (não mercantilizados); 3) devem estar disponíveis para todos. No entanto, os ricos expandem suas próprias necessidades e reduzem as necessidades dos pobres. Uma política pública tem que ter legitimidade, amparo legal. Caráter imperativo, isto é, à sociedade, concretiza direitos e, em decorrência, precisa de um espaço institucional para que se possa reclamar direitos não garantidos. Envolve uma autoridade pública; mas não se reduz à estatal,

porque, embora o Estado seja o responsável, em geral, por sua formulação, implantação e financiamento, tanto esse quanto a sociedade são responsáveis pelo processo que definirá os rumos de desenvolvimento e alcance (Tanezini, 2004, p. 18).

Nessa circunstância, a política social dedica-se a analisar como suas ações impactam o bem-estar da população, abrangendo o acesso real à saúde, educação, moradia, emprego, segurança alimentar, proteção às crianças e idosos, serviços sociais de assistência pessoal, entre outros aspectos. Pereira (2011) destaca que, apesar dos avanços significativos tanto na esfera da natureza quanto no conteúdo da política social ao longo das últimas décadas, seu desenvolvimento não tem sido uniforme em todos os países, permanecendo sujeito a interrupções e possíveis retrocessos.

A Política Social enquanto política, Pereira (2001, p. 160) descreve

É útil enfatizar que a política social se coloca e se inscreve num processo que ultrapassa os momentos de escolhas e de tomada de decisão classicamente estudados pela ciência política. Seu relativo diferencial em relação a esta disciplina reside no fato de que a política (de conotação social) se expressa fundamentalmente como um *princípio de ação* [...] a política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, sejam em situações práticas, seja em condutas e comportamentos [...] o caráter político e ético da política social, nestes termos: o simples fato de estudar pobreza já requer dos estudiosos (da política social) compromisso com a sua erradicação. Por isso, a pobreza não deve ser apenas um objeto de estudo, mas também de intervenção.

Assim, a autora deduz que, embora o conceito de política social esteja vinculado aos demais aspectos do âmbito político, ele possui uma identidade distinta e encontra-se intrinsecamente conectado ao Estado, às instituições governamentais, aos agentes políticos e aos movimentos sociais. Essa relação envolve o exercício do poder exercido simultaneamente por diversos atores da sociedade, os quais influenciam sua formação e orientação.

Tanezini (2004) afirma que a política social tem como objetivo a ação social ou a análise dos processos de ação social, apresentando um caráter empírico e interventivo, ou seja, responde sempre a uma problemática social específica. Dessa forma, o centro das políticas públicas reside nas instituições responsáveis por sua implementação; ambas representam fenômenos presentes na realidade, situados na dinâmica entre diversos segmentos sociais e o Estado.

Essas políticas estão relacionadas aos direitos de cidadania, embora

apresentem contradições internas: podem assumir uma postura assistencialista ou promover maior conscientização e engajamento das populações atendidas nas lutas por transformação social. São fenômenos contraditórios, devendo considerar as diversas relações entre economia e política. Além disso, há a tensão entre liberdade e igualdade, fundamentadas na universalização do acesso às políticas, sejam benefícios ou serviços. Em uma perspectiva de direitos universais, a garantia desses direitos só é possível por meio da intervenção direta do Estado.

Segundo Pereira (2001), a concepção de política social deve também englobar o entendimento de como as necessidades são criadas e distribuídas, bem como o objetivo de promover alterações ao envolver todas as forças e agentes sociais, com o compromisso do Estado. Nesse momento, a política social assume a forma de uma política pública, ou seja, um tipo específico dentro do conjunto das políticas públicas.

Ambas as denominações — política social e pública — referem-se a ações políticas (*policies*) que fazem parte da área do conhecimento denominada *policy science*. Contudo, a política social constitui uma espécie dentro do gênero maior das políticas públicas (*public policy*). Este gênero abrange todas as políticas (incluindo a econômica) que exigem a participação ativa do Estado, sob fiscalização da sociedade, no planejamento e na implementação de procedimentos e metas voltados para atender às necessidades sociais.

Embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente implementadas pelo Estado, elas também incorporam demandas, escolhas e decisões provenientes do setor privado, sendo fundamental e necessário que os cidadãos exerçam seu controle democrático sobre elas. Dessa forma, toda política pública envolve o comprometimento do Estado na garantia dos direitos individuais e coletivos, bem como a participação da sociedade na defesa da institucionalidade e integralidade dessas ações.

A esfera pública constitui-se, portanto, de um espaço socialmente e historicamente construído, resultado da interrelação entre Estado e sociedade. Caracteriza-se como um campo de conflitos e negociações em que distintas demandas se cruzam. As deliberações são formuladas com base em parâmetros públicos que renovam a política por meio do reconhecimento de direitos (Pereira, 2011).

Tanezini (2004) defende que toda política social deve ser avaliada não só sob a perspectiva do Estado, mas também pelos efeitos e impactos na sociedade. A criação

e execução dessas políticas demandam uma análise das responsabilidades compartilhadas entre o Estado, o mercado e o setor não lucrativos, levando em conta as fronteiras e possíveis redefinições dessas funções, especialmente durante crises econômicas.

Nesse contexto, é fundamental destacar a relação entre política social e uma medida de caráter econômico, uma vez que o padrão contemporâneo de reprodução do capital encontra na financeirização um de seus pilares essenciais, conforme aponta Brettas (2017). A autora esclarece que a lógica da financeirização tem se expandido para diversos aspectos da esfera social, criando mecanismos que propagam e integram o universo financeiro ao cotidiano da classe trabalhadora.

Brettas (2017) afirma que a reconfiguração das políticas sociais nas últimas décadas desempenhou papel significativo nesse processo, ao estabelecer formas de vinculação dos beneficiários dessas políticas ao sistema bancário e creditício. Essa relação é justificada, por um lado, pela importância da inclusão bancária para o exercício da cidadania e, por outro, pela valorização do crédito e dos programas de transferência de renda como instrumentos para assegurar melhores condições de vida. Assim sendo, tais mecanismos contribuem para a financeirização das políticas sociais no Brasil dentro do cenário neoliberal.

Para a autora, é imprescindível discutir as políticas sociais sob essa lógica de financeirização — especialmente no que diz respeito à apropriação dos fundos públicos por mecanismos que transferem recursos arrecadados pelo Estado para os interesses do grande capital nacional e estrangeiro.

Dessa forma, Brettas (2007) evidencia que a política habitacional também apresenta características emblemáticas. O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), por exemplo, revela uma tentativa simultânea de incentivar a produção de moradias pelo mercado e estimular o crédito imobiliário como meio de aquisição da casa própria.

Considerando a necessidade de implementar medidas anticíclicas para lidar com os efeitos da crise internacional e levando em conta que a produção habitacional voltada para populações de baixa renda não atrai o interesse do setor imobiliário. O governo compromete-se a subsidiar as compras dessas propriedades, assumindo assim os riscos envolvidos nessa transação.

viabilizar os lucros do setor privado e isentá-lo dos riscos inerentes ao negócio. Este mecanismo permite a canalização de recursos do fundo público e estimula o sistema de crédito não só para o financiamento da moradia, mas também linhas especiais de financiamento para compra de móveis e eletrodomésticos aos usuários do programa. “Impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013” (Rolnik, 2015, p. 305-306).

Portanto, é fundamental compreender a relação entre política social e financeirização, uma vez que ambas estão interligadas na transformação das políticas públicas e na gestão das cidades. Nesse cenário, a política habitacional assume também o papel de mecanismo de estímulo econômico, incorporando instrumentos financeiros e promovendo maior envolvimento do setor privado em sua execução.

Com base na análise da autora, percebe-se que a produção de moradias passou a integrar os circuitos de valorização financeira, convertendo a habitação em um ativo econômico e contribuindo para o processo de mercantilização do espaço urbano.

Assim sendo, o estudo da política habitacional demanda uma compreensão não apenas de sua dimensão social, mas também das relações econômicas e financeiras que moldam sua formulação e implementação, revelando os limites e contradições na garantia do direito à moradia nas cidades modernas.

2.2. O DIREITO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O pensamento moderno, conforme Gomes (2016), aborda o Direito como um elemento crucial para a construção de uma sociedade democrática a partir do século XX. A autora destaca que há diversas abordagens teóricas sobre a interação entre Direito e política, particularmente em períodos de neoliberalismo, em que a democracia enfrenta desafios significativos.

Conforme Couto (2008), existem dois paradigmas para entender as motivações das conquistas de direitos. O primeiro, defendido pelos jusnaturalistas, considera que os direitos são inerentes à condição humana, sendo os indivíduos naturalmente portadores deles⁹. O segundo paradigma argumenta que os direitos resultam de processos

⁹ Os autores, Couto e Gomes, identificam dois paradigmas distintos na análise das motivações históricas que levaram à conquista dos direitos. O primeiro deles está relacionado à tradição jusnaturalista, na qual parte-se do pressuposto de que os direitos são inerentes à condição humana, sendo considerados universais e anteriores à organização estatal. Dessa forma, sob essa perspectiva, os indivíduos possuem naturalmente direitos, cabendo às instituições políticas apenas reconhecê-los e

históricos moldados pelo contexto social, econômico e cultural de cada sociedade, surgindo das lutas dos seres humanos por mudanças em sua realidade concreta.

Segundo Gomes (2016), os jusnaturalistas, em determinado período, defenderam a universalidade abstrata dos direitos fundamentais, como o direito à vida, à propriedade e à liberdade. Contudo, nos últimos duzentos anos, novos direitos, como o direito ao trabalho, à educação e à organização sindical, emergiram, evidenciando que tais direitos são frutos de disputas políticas que visam regular conflitos.

Uma perspectiva a ser considerada, com base em Gomes (2016), é o individualismo que surge da interação com o Estado, resultando em práticas e doutrinas que exigem participação no poder e originam o Estado de Direitos, salientando que:

O Estado de direitos apresentar-se-ia enquanto mediação para a realização do homem como sujeitos de direitos, possível somente dentro da organização jurídico-política do Estado [...] Neste entendimento, o indivíduo, enquanto pessoa de direito passa a ser finalidade do Estado e o objeto de regulamentação jurídica, consistindo os direitos naturais – além de imprescritíveis, inatos, originais e inalienáveis- precedentes, portanto naturais ao desenvolvimento de qualquer sociedade política e, portanto, de toda Estrutura do Estado (Gomes, 2016, p.37).

Segundo a autora, Bobbio destaca que somente nos países que adotam uma constituição, a qual estabelece as normas de como se estrutura o funcionamento dos poderes decisórios, os direitos de liberdade se concretizaram.

Além de Bobbio e Gomes (2016) mencionam Marshall¹⁰ e Habermas em relação aos conceitos de direitos e cidadania desses autores. Marshall examina a contradição

protegê-los juridicamente. Assim, em determinados períodos históricos, os jusnaturalistas defenderam a universalidade abstrata de alguns direitos essenciais, como o direito à vida, à propriedade e à liberdade. O segundo paradigma, concebe os direitos como criações históricas, que surgiram de processos sociais e políticos relacionados às condições econômicas, culturais e institucionais específicas de cada sociedade. Os direitos surgem das lutas sociais e das disputas entre diversos grupos que visam transformar suas condições objetivas de existência. Na literatura sobre os direitos sociais há um amplo debate sobre a distinção dos direitos naturais e direitos construídos historicamente. Enquanto os jusnaturalista entende os direitos como nato à condição humana e universais, a vertente histórico-social entende-os como resultados de processos políticos e de lutas sociais ocorridas em diferentes contextos históricos, refletindo as transformações econômicas, sociais e culturais das sociedades. Isso evidencia que os direitos não são dados, mas conquistado, frutos de conflitos políticos e sociais, pelos quais diferentes grupos procuram criar mecanismos para regular as desigualdades existentes na sociedade.

¹⁰ Marshall discute o conceito de cidadania original, apresentando ideias clássicas sobre os direitos civis, políticos e sociais no período pós-guerra. Em sua obra clássica sobre o desenvolvimento histórico dos direitos, ele analisa o Estado democrático de direito e sua interação com as classes sociais.

entre classes sociais, a divisão do trabalho e a convivência pacífica entre elas, resultando na "questão social", que emerge da tensão entre capital e trabalho. A burguesia tem procurado abordar essa questão para salvaguardar seus interesses, utilizando tanto argumentos teóricos quanto medidas repressivas. Ele organiza os direitos em uma sequência temporal: Civis no século XVIII, Políticos no século XIX e Sociais no século XX. Gomes (2016) critica a teoria de Marshall, enfatizando a negação dos conflitos de classes, a omissão das desigualdades e a falta de foco nos sujeitos coletivos, favorecendo um enfoque individualista.

De acordo com Gomes (2016), Habermas, em seus estudos sobre direito e moral, não realiza uma crítica radical ao direito, mas enfatiza o direito subjetivo. Ele critica o direito moderno ao destacar a importância do direito na integração entre o mundo da vida e os sistemas sociais. Isso ocorre apenas quando os cidadãos obedecem à lei por medo de punição ou agem motivados pelo respeito à legislação através de sua legitimação¹¹.

Couto (2008) classifica os direitos em três gerações. A primeira geração engloba os direitos civis e políticos, exercidos de forma individual e baseados na liberdade, sem dependência do Estado. A segunda geração refere-se aos direitos sociais, cuja garantia é responsabilidade do Estado, fundamentados na igualdade e com o objetivo de combater desigualdades sociais, embora ainda sejam exercidos individualmente.

Por fim, a terceira geração abrange direitos coletivos e difusos, que emergem das relações entre os povos, alicerçados na solidariedade e estabelecidos por acordos entre nações e organizações internacionais, como a ONU. Couto (2008) observa que grupos como mulheres, indígenas, crianças e minorias étnicas e religiosas foram reconhecidos como sujeitos de direitos após intensos debates na sociedade.

Gomes (2016) aborda a perspectiva marxista do direito através da obra de Pachukanis, que interpreta o direito como um instrumento de classe. Essa análise revela como as relações sociais se expressam nas trocas de mercadorias, considerando o direito um fenômeno histórico. O direito é entendido não apenas como um sistema normativo, mas como parte de uma relação social específica, na qual a

¹¹ A escritora aponta que Habermas realiza uma análise crítica sobre a estrutura da esfera pública, na qual ocorre uma transição da "antiga classe burguesa" (artesãos e pequenos comerciantes) para a "nova burguesia" (homens cultos). Essa mudança é marcada por uma "consciência da res pública ou esfera pública", na qual os conceitos de justiça e direitos inatos passam a ser legitimados por meio de normas gerais e abstratas estabelecidas através de contratos.

divisão do trabalho é influenciada pelo ordenamento jurídico que assegura contratos e acordos entre membros das classes sociais, atribuindo ao direito um caráter burguês, segundo a autora.

O fortalecimento do sistema capitalista e as tensões entre as necessidades do capital e dos trabalhadores evidenciaram as condições que levaram ao reconhecimento das lutas das classes trabalhadoras, que buscavam a inclusão de direitos em suas reivindicações, conforme destacado por Couto (2008).

Com o conceito de "sujeito de direito"¹² cria-se a interação entre a troca de mercadorias e os contratos, sendo considerado fundamental para a compreensão do direito, segundo Gomes (2016). O Estado, conforme descrito pela autora, emerge como uma entidade política que atua como "tutor" nas relações sociais, utilizando seu poder coercitivo fundamentado em normas jurídicas que definem a separação entre a esfera pública e a esfera privada, além de entre o Estado e a Sociedade Civil. Nesse cenário, a posição social dos indivíduos é substituída por uma condição fetichizada de cidadãos.

Segundo Gomes (2016), o Estado influenciado pela burguesia, adota uma nova perspectiva sobre o direito que visa moldar uma sociedade conformista que atenda aos interesses ideológicos da classe dominante. O Estado é visto como resultado das lutas de classes, exercendo sua função na sociedade civil ao promover consensos e na sociedade política ao impor coerção e dominação

Segundo Gramsci (2017), o Estado atua como um "educador", com a finalidade de promover um novo tipo de civilização. Sua responsabilidade educativa está voltada para a criação de padrões mais elevados de civilização, adaptando à moralidade das camadas populares às exigências em constante mudança do sistema econômico. Dessa forma, busca moldar novos tipos de indivíduos fisicamente e em termos de

¹² A autora destaca que, na sociedade capitalista, a realização jurídica, por meio do contrato e do reconhecimento da equivalência das vontades, é fundamental para assegurar as trocas mercantis e a circulação de mercadorias. Essa relação jurídica, mediada pelo conceito de sujeito de direito, reflete a dinâmica econômica, na qual os indivíduos, como sujeitos de igual valor, negociam voluntariamente suas mercadorias. No entanto, essa produção jurídica possui uma dimensão classista, pois existe um conflito de interesses entre trabalhadores e proprietários, embora o direito proporcione uma liberdade limitada ao trabalhador. A forma jurídica surge como uma mediação das relações produtivas, sustentada pelo poder do Estado, cuja ideologia busca legitimar sua posição como ente neutro, afastando as contradições de classe e perpetuando a dominação da classe burguesa ao ocultar suas reais funções socioeconômicas. Assim, embora represente liberdade formal, o direito burguês também reproduz condições de exploração, consolidando-se como instrumento de manutenção da ordem social capitalista através de uma ideologia que mascarada a sua real função de proteção aos interesses econômicos dominantes.

comportamento.

Uma perspectiva sobre o direito que se propõe a ser fundamentalmente inovadora. Se cada Estado tem a tendência de criar e manter um determinado tipo de civilização e cidadania, o direito se configura como uma ferramenta para alcançar esse objetivo e deve ser desenvolvido de acordo com essa finalidade, visando ser altamente eficaz e produtivo (Gramsci, 2017, p.27)¹³.

De acordo com Couto (2008), é possível observar que os direitos sociais surgem da interação entre o Estado e a sociedade dentro de um enquadramento de Estado social, visando assim reconhecer a questão social. Os direitos sociais passaram a ser integrados aos direitos civis e políticos a partir dos séculos XVII e XVIII.

No final do século XX, a globalização do capital levou a uma nova reorganização do trabalho, em meio à intervenção estatal nas relações de classes e ao papel central do direito nessas dinâmicas, como indicado por Gomes (2016). Durante o processo de transformações sociais, a vida dos trabalhadores é significativamente afetada, impactando a organização da sociedade.

A classe subalterna se integra ao processo produtivo, mas isso resulta em um retrocesso nas suas condições de vida, intensificando a questão social. Essa nova realidade faz com que a burguesia reconheça a necessidade de garantir direitos sociais, os quais são sustentados por políticas compensatórias que emergem das intensas lutas sociais. Os direitos sociais, portanto, são conquistados através dessas lutas coletivas, ainda que de forma limitada dentro do sistema capitalista.

As lutas de classes geram tensões que levam o Estado a intervir nas demandas dos trabalhadores por direitos, muitas vezes expressas por meio de mobilizações coletivas. Assim, os direitos sociais são implementados através de políticas públicas e programas governamentais, refletindo a resistência do proletariado, conforme destaca Gomes (2016).

[...] a luta pelos direitos sociais se tornou referência marcante no horizonte dos processos reivindicatórios e das práticas de resistência dos trabalhadores, porque tanto representou a denúncia do caráter dominador, explorador e desigual do capitalismo, quanto significou o concreto do

¹³ Conforme Gramsci (2017) ressalta, o Estado exerce influência nesse domínio atuando como um mecanismo de "racionalização", aceleração e padronização; ele segue um plano de ação, pressiona, incentiva, demanda e "pune", pois, ao criar as circunstâncias para um determinado estilo de vida "possível", comportamentos criminosos devem ser alvo de uma punição moral específica e não somente de uma avaliação genérica sobre sua periculosidade. O direito representa o aspecto punitivo e negativo de toda atividade educativa cívica positiva realizada pelo Estado.

cotidiano dos operários, o atendimento de interesses imediatos e necessidades referente à saúde, habitação, educação, cultura, lazer, previdência e assistência social em sentido universal, constituindo-se desse modo instrumento de barganhada das classes subalternas e instrumento de luta na perspectiva de uma sociedade emancipada (Gomes, 2016, p. 77).

A luta por direitos dos trabalhadores no Brasil tem sido um processo difícil e, nas últimas décadas, houve um retrocesso em relação a esses direitos. Nessa condição, é importante refletir sobre a realidade atual, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

Segundo Fagnani (2017), a Constituição Federal de 1988 inaugurou a abertura dos direitos sociais no Brasil, possibilitando a criação de um sistema de proteção social, apesar da resistência da elite. O autor destaca que pouco antes, os brasileiros enfrentavam condições precárias e careciam de direitos fundamentais. O período entre 1988 e 2015 foi considerado um ciclo inédito de democracia e construção da cidadania social. Além disso, Fagnani enfatiza que a Constituição de 1988 implementou um sistema de proteção social baseado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social, como universalidade, seguridade social e justiça.

A fragilidade do Estado Nacional desenvolvimentista leva ao surgimento de um novo paradigma de proteção no território nacional. Fagnani (2017) aponta que a Constituição de 1988, no cenário da cidadania social, não se alinha com o conceito de Estado mínimo, apesar das disputas entre as diversas classes sociais, especialmente a elite brasileira. Neste momento, nota-se uma intensificação dos direitos sociais, conforme destacado por Fagnani.

É com esse pano de fundo que podemos compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários (instituição de regras mais severas que as praticadas nos países europeus); a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra (Fagnani, 2017, p.5).

No cenário neoliberal atual, há uma crescente tensão entre as propostas de um Estado Mínimo e as que defendem um Estado Social, um fenômeno que se intensificou após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Alves (2011) destaca que as políticas sociais têm uma função útil ao capital e estão alinhadas às regulações macroeconômicas, sendo essenciais considerar as transformações sociais e as novas demandas históricas relacionadas à questão social durante as avaliações dessas políticas. A autora argumenta que essas políticas não resolvem sozinhas a questão social, o que constitui um limite crítico a ser considerado nas avaliações, mas sem assumir uma postura fatalista ou aceitar de forma acrítica a lógica burguesa, nem instrumentalizar essas avaliações em favor de interesses conservadores. O objetivo das avaliações é revelar as múltiplas determinações da realidade social, muitas vezes ocultas pelos efeitos imediatos das próprias ações sociais.

2.3. O DIREITO À CIDADE E À MORADIA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Cruz (2021) destaca a importância de compreender o contexto histórico em que as cidades se tornaram o principal ambiente habitacional humano e de como a ideia de cidade provavelmente está presente nas primeiras culturas humanas. Assim, a cidade é resultado da capacidade humana de transformar a natureza para atender às necessidades de moradia, sendo tanto um ambiente artificial quanto um ambiente simbólico criado pela sociedade.

A cidade tem origem na união das necessidades humanas de associação, alimentação, proteção e reprodução, sim, mas também da necessidade de se conectar com suas dúvidas, suas expressões psíquicas, suas abstrações, seu sonho e sua vigília (Cruz, 2021, p.21).

O autor ressalta que nas cidades os indivíduos interagem e buscam satisfazer suas necessidades desde os primórdios urbanos, sendo que a troca de conhecimentos específicos de cada indivíduo possibilitou o crescimento das cidades. Contextualiza o desenvolvimento histórico das cidades nas sociedades antigas, explicando como esse desenvolvimento ocorreu em diferentes regiões e períodos históricos. Segundo sua análise, na Grécia antiga surgiram as primeiras cidades que se diferenciavam do modelo de cidade liderado por um monarca e não havia controle hierárquico centralizado, pois as cidades eram formadas pela união de diversos

grupos, como membros de uma família, fratria, tribo e cidade¹⁴.

A união entre o sentimento de independência individual e a capacidade de manutenção coesa da coletividade sem a interferência de um monarca absoluto e onipotente, fez a cidades gregas o ambiente propício para o surgimento das práticas democráticas de poder político, vez que o debate público e sem severas fraturas de classe assim permitia (Mumford, 1998, p. 144, *apud*, Cruz, 2021, p. 25-26).

No Brasil, as primeiras cidades foram fundadas com a chegada dos Portugueses em 1500 seguindo a influência romana da civitas. São Vicente, hoje São Paulo-SP (1532) e Salvador-BA (1549) foram as primeiras cidades brasileiras fundadas nesse cenário. Cruz (2021) destaca que os colonizadores buscavam reproduzir sua vivência urbana nas colônias impondo o mesmo modelo urbanístico da metrópole em relação à estrutura física e social; ao longo do tempo essas mudanças moldaram as características urbanas das cidades brasileiras independizando-se do modelo português original.

Segundo Santos (1993), as cidades no Brasil seguem um modelo europeu influenciado por relações políticas e sociais ligadas a uma economia natural. As interações entre os locais eram frágeis devido à grande extensão territorial do país, mas essas relações foram fundamentais para a formação das cidades brasileiras. Com o enfraquecimento do modo de produção rural, houve um crescimento da malha urbana no Brasil.

Cruz (2021) aponta que as primeiras experiências urbanas no Brasil, distintas do meio rural, começaram no século XVIII em Recife e nas cidades mineradoras de Minas Gerais. Essas localidades atraíram muitas pessoas para trabalhar nas minas de ouro e diamante, exigindo a criação de estruturas administrativas para controlar o desenvolvimento urbano. Apesar da transferência do poder político das fazendas para os centros urbanos, a aristocracia rural manteve sua importância e influência.

Após a abolição da escravidão, um grupo reduzido de negros libertos e outros trabalhadores começou a ocupar mucambos e cortiços em áreas menos valorizadas

¹⁴ Nas cidades gregas, chamadas polis, foi onde surgiu a figura do sujeito político representado pelos cidadãos, assim como o ideal de uma cidade justa almejada até os dias atuais. Esse modelo de polis grega se estendeu aos romanos, que viam a cidade como "civitas" ou civitates em latim, termo que originou a palavra "cidade" em português. Era um local de encontro religioso e político das famílias conhecido como urbs. Com a expansão romana, esse conceito de cidade chegou ao Brasil por meio da colonização portuguesa.

das cidades, como zonas ribeirinhas e terrenos periféricos. Segundo Cruz (2021), essa segregação espacial, que afeta principalmente as camadas mais pobres e marginalizadas da população, é uma característica presente em quase todos os períodos históricos do Brasil. O aumento da população livre após a abolição teve um papel importante no fortalecimento do processo de urbanização no país.

A questão habitacional no Brasil passou a ser objeto de debate à medida que as cidades começaram a expandir-se na década de 1880, momento em que a população urbana buscava aprimorar sua qualidade de vida e condições de trabalho assalariado. O êxodo rural foi fomentado pelas oportunidades de emprego oferecidas pela indústria, levando uma maior quantidade de trabalhadores rurais, além de imigrantes e libertos da escravidão, aos centros urbanos. Entre 1886 e 1900, as principais cidades, como São Paulo, experimentaram um crescimento acelerado que resultou na primeira crise habitacional do país, conforme mencionado por Bonduki (2004).

Com esse aumento populacional, tornou-se imprescindível ampliar a infraestrutura urbana, incluindo transporte mais eficiente, redes de abastecimento de água e sistemas de coleta de esgoto que pudessem atender ao crescimento populacional desproporcional. Bonduki (2004) assinala que ao final do século XIX o problema habitacional passou a estar associado aos primeiros sinais de segregação espacial nos centros urbanos.

Maricato (2011) ressalta que a urbanização no Brasil ocorreu somente no século XX, carregando consigo as particularidades dos problemas sociais constituídos em nossa formação social. Com as reformas urbanas, a população mais pobre e os trabalhadores foram deslocados dos centros urbanos para as periferias e morros, sob o pretexto de embelezamento urbano.

Do período da Proclamação da República em 1889 até o Estado Novo em 1930, o urbanismo brasileiro passou por poucas mudanças significativas. Com a chegada do Estado Novo e Getúlio Vargas em 1937, a Constituição de 1937, apesar de autoritária, trouxe inovações ao incluir direitos e garantias sociais e urbanas. Essa nova fase impulsionou a industrialização e a expansão da infraestrutura em áreas antes marginalizadas. No entanto, aqueles que não foram beneficiados pelo regime ou que foram excluídos desses avanços sociais acabaram sendo empurrados ainda mais para as periferias. Neste contexto, as cidades já apresentavam profundas desigualdades socioespaciais, fortemente marcadas pelo legado do período

escravocrata. Com a abolição da escravidão em 1888, uma parcela significativa da população negra, composta majoritariamente por ex-escravizados, passou a buscar nas cidades formas de inserção no trabalho e melhores condições de sobrevivência.

Conforme analisa Santos (1993), a urbanização brasileira se desenvolveu de maneira profundamente seletiva, produzindo cidades marcadas pela segregação socioespacial e pela desigual distribuição de oportunidades e serviços urbanos. Assim, aqueles que permaneceram excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano, entre eles grande parte da população negra e pobre, continuaram sendo empurrados para áreas periféricas, reforçando padrões históricos de desigualdade no acesso à cidade.

Entre as décadas de 1950 e início dos anos 1970, o Brasil passou por uma significativa transformação urbana, impulsionada pela migração de trabalhadores rurais, escravos libertos em sua maioria, para as cidades em busca de emprego e pelo crescimento da produção automobilística. Esse cenário provocou um novo ciclo de desapropriações, remoções e desmantelamento de comunidades marginalizadas, resultando no crescimento das favelas, aumento do desemprego, maior violência e na expansão horizontal da malha urbana.

As favelas, a partir daí, se tornam os imensos aglomerados habitacionais que se observam em sua onipresença nas cidades brasileiras, habitadas por pessoas que não detém a propriedade de suas casas, não gozam das políticas públicas do Estado, e que se apresentam como efetivos marginais, no sentido lato da palavra. Se de um lado o poder estatal e suas instituições não se preocupam em dar a essas populações a dignidade que as leis garantem, por outro tem a preocupação com a violência que esses seres marginais podem trazer a cidade formal, legal, com escritura, sendo o Estado brasileiro indiferente quanto ao bem-estar da favela e vigilante quanto as vidas que os favelados levam (Cruz, 2021, p. 54).

A ausência do Estado e de políticas públicas voltadas para a população vulnerável resulta na criminalização dos direitos, conforme aponta Cruz (2021). As favelas no Brasil são reflexo da extrema desigualdade social, racial e cultural, agravada pela indiferença estatal. Apesar de algumas iniciativas, como as do Banco Nacional da Habitação (BNH), o acesso à moradia para quem vive em condições precárias não foi assegurado, permitindo que a especulação imobiliária evoluísse e gerasse vazios urbanos entre os centros e os novos empreendimentos, beneficiando principalmente os especuladores. Os grandes projetos habitacionais, por sua vez, são frequentemente localizados longe das áreas centrais, distantes de emprego, convívio

social, escolas e espaços de lazer, dificultando a participação democrática.

Esse distanciamento dos trabalhadores dos núcleos centrais das cidades torna-se espaços de meros centros comerciais [...] esses centros deixam de ser centros de participação e decisão política, de interação social e de trocas entre as mais diversas culturas e subculturas da cidade, para se tornarem redutos de exploração econômica informal e subempregos (Cruz, 2021, p. 56).

Lefebvre analisou as transformações urbanas provocadas pelo avanço do capitalismo e da industrialização, destacando a fragmentação morfológica e a segregação socioespacial que resultam dessa mudança. Ele argumenta que a cidade se adapta às necessidades econômicas, o que afeta a organização da vida urbana. Para ele, o direito à cidade é considerado um dos direitos mais fundamentais, abrangendo liberdade, individualidade, habitat e moradia. A visão de Lefebvre sobre a cidade enfatiza a dinâmica política, marcada por divergências e encontros, e destaca que a prática social é essencial para a integração dos elementos urbanos e para o desenvolvimento de novas formas de vida urbana.

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo, agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc., com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto [...] A cidade depende também [...] das relações de imediatez, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade [...] comporta princípios morais e jurídicos (Lefebvre, 2001, pg. 52).

Segundo o autor, na sociedade moderna, o Estado exerce controle sobre seus elementos e recursos, enquanto a Cidade é considerada um subsistema que se manifesta em sua dimensão filosófico-política, abrangendo sistemas de necessidades, direitos e deveres, sistema familiar e estatal (Lefebvre, 2001, p.39).

Diante da crise urbana, surgem diversos movimentos sociais que lutam por justiça e direitos, abordando temas como moradia digna, mobilidade urbana e regularização fundiária¹⁵. Esses movimentos representam a resistência de uma população desmotivada diante da deterioração das práticas democráticas na gestão urbana. Segundo Cruz (2021), essas demandas coletivas refletem uma busca por

¹⁵ Entre eles estão o Movimento de Moradia e Inclusão Social (MMIS), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a Central Única das Favelas (CUFA).

melhores condições de vida na cidade, alinhando-se ao conceito de Direito à Cidade, proposto por Lefebvre, que foi absorvido por esses grupos.

No Brasil, a busca por melhores condições de vida se manifesta de maneira significativa nos âmbitos político, social e jurídico, com o Direito à Cidade englobando não apenas o direito à moradia, mas também demandas por políticas públicas que assegurem acesso à habitação para populações em risco, conforme apresentado por Cruz (2021).

O final dos anos de 1980 marca a reabertura democrática, resultando em avanços na Constituição Federal em relação aos direitos sociais, no entanto o direito à cidade não foi contemplado inicialmente. Essa omissão gerou uma crise urbana que excluiu muitos da sociedade de consumo, obscurecendo a questão do acesso a uma vida digna. Esse contexto impulsionou o surgimento de movimentos sociais voltados à luta pela moradia e por melhores condições urbanas, conceito aprofundado por Lefebvre.

Em 1988, graças às mobilizações dos movimentos sociais, foi criada a primeira regulamentação da Política Urbana e da função social urbana na legislação brasileira, estabelecendo direitos urbanos. Contudo, como apontado por Maricato (2011), apenas treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e após forte pressão dos movimentos sociais, foi instituído o Estatuto da Cidade.

O Estatuto das Cidades, resultado de mobilização social, trouxe uma mudança significativa no Direito Urbanístico no Brasil, estabelecendo novas bases para o ordenamento jurídico e a gestão urbana, com foco nos direitos sociais e coletivos e no bem-estar da população. O planejamento territorial urbano tornou-se essencial nesse novo cenário.

Além disso, destacou-se a importância da participação popular ativa como um importante exercício de cidadania. Segundo Fernandes (2022), isso exemplifica o verdadeiro caráter público do Direito, superando as esferas estatal e administrativa. Internacionalmente, o Estatuto foi reconhecido como a primeira legislação a incorporar a ideia dos direitos urbanos e da Reforma Urbana, tornando o Brasil pioneiro ao formalizar esse direito em nível mundial, conforme aponta Alfonsin (2022).

Após duas décadas da promulgação do Estatuto das Cidades, celebrado em 2021, foram feitas reflexões sobre os avanços e desafios enfrentados, além das perspectivas futuras. Alfonsin (2022) enfatiza a lentidão nas mudanças jurídicas relacionadas ao direito de propriedade e a necessidade de incorporar o princípio

constitucional da função social da propriedade, que é considerado fundamental para a Política Urbana na Constituição Federal.

O direito à propriedade no Brasil possui um histórico marcado pela expropriação das terras dos povos originários, que foram transformadas em registros imobiliários em um processo cruel. Assim, a propriedade se tornou uma mercadoria inacessível para a maior parte da população, permanecendo o antigo direito de propriedade como um pilar central do sistema jurídico.

Por sua vez, Fernandes (2022) analisa essas duas décadas dividindo-as em três períodos e possivelmente vislumbrando um quarto: "otimismo; desconfiança; descrédito e um certo abandono da lei federal". Em relação a essa questão central, Alfonsin (2022) também observa que os conflitos fundiários no Brasil são frequentemente judicializados e decididos por juízes que muitas vezes não têm uma compreensão clara de que:

[...] a posse é a forma de acesso à terra de uma parte importantíssima da população brasileira (povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, caiçaras) e que nas cidades brasileiras, é a principal forma de acesso à terra da população de baixa renda. [...] Trata-se de um retrocesso brutal que retira qualquer lustro civilizatório que o princípio da função social da propriedade tenha conseguido imprimir nos últimos 20 anos (Alfonsin, 2022, p. 747).

Fernandes (2022) aponta a falta de informação correta sobre o Estatuto das Cidades entre juristas, juízes e a população, além de uma crescente competição na interpretação e aplicação dessa legislação, que leva a uma apropriação seletiva de seus instrumentos. Os autores discutem a eficácia dos instrumentos jurídicos do Estatuto, destacando que operações urbanas consorciadas podem aumentar a concentração de renda e que os mecanismos de participação popular frequentemente não foram respeitados na elaboração dos planos diretores, sendo, em alguns casos, anulados pelo Poder Judiciário.

Alfonsin (2022) menciona os desafios enfrentados nos últimos cinco anos (2018/2022) no enquadramento do Direito das cidades, caracterizando-o como uma "manobra político-jurídica disfarçada de modernização". No entanto, ela também enfatiza a resistência manifestada por movimentos organizados e representantes em níveis nacional e local.

Fernandes (2022) aponta que o Estatuto das Cidades apresenta diversas adversidades e lacunas, tanto estruturais quanto conjunturais. O otimismo inicial em

relação à sua aprovação foi considerado exagerado, já que se esperava que o estatuto funcionasse como uma "solução mágica" para transformar o país em um exemplo de gestão e planejamento. Contudo, o autor também destaca aspectos positivos do Estatuto, como o aumento da participação popular, o maior número de municípios elaborando planos diretores, a produção de informações detalhadas sobre áreas municipais e ecologicamente protegidas, além da significativa delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em todo o território nacional.

A ausência do Estado por longos anos, na política de habitação, favoreceu o mercado, oportunizando a especulação imobiliária e o deslocamento da população pobre para a periferia, que não oferta condições dignas para as pessoas, gerando assim mais desproteções sociais, com aumento da violência e infraestrutura insuficientes.

Assim, evidencia-se que o Estado, a partir deste contexto histórico, manifesta-se de maneira ambígua, tendo atuado inicialmente de forma omissa por um período prolongado e posteriormente assumido o papel de promotor de avanços institucionais.

Com a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 que - embora tenha sido criado com a intenção de estabelecer novas bases para o ordenamento jurídico e a gestão urbana, centrando-se nos direitos sociais e coletivos, no bem-estar da população e na relevância da participação popular-, ainda enfrenta consideráveis obstáculos.

Dentre esses obstáculos, destacam-se os conflitos fundiários, as desigualdades no acesso à terra, as restrições na implementação da legislação vigente, a resistência de setores conservadores e as dificuldades na consolidação de práticas democráticas amplas e eficazes no âmbito do planejamento urbano.

Assim sendo, tais desafios exercem influência direta sobre o acesso da população à moradia, refletindo o déficit habitacional no Brasil, que é caracterizado por uma lógica de mercado na qual a habitação é tratada unicamente como mercadoria.

A urbanização impulsionada pelo capitalismo contribui para agravar esse déficit habitacional, conforme aponta Boulos (2012), não apenas pelo número insuficiente de residências, mas também por outros indicadores como moradias improvisadas, estruturas precárias, coabitações, gastos excessivos com aluguel e segregação espacial. Além disso, esses fatores estão marcados pelas relações de raça e gênero.

Dessa forma, o *déficit* habitacional encontra-se relacionado a múltiplos determinantes sociais, econômicos e políticos.

2.4 DÉFICIT HABITACIONAL E A MERCANTILIZAÇÃO DO DIREITO

Segundo Boulos (2012), a carência habitacional é um dos maiores problemas ocasionados por uma urbanização de viés capitalista em detrimento de grandes lacunas apresentadas na política pública de habitação:

[...] o quantitativo (número de famílias que não tem casa) e o qualitativo (número de famílias que moram em situação extremamente inadequada). Estes dois dados juntos formam o quadro do problema habitacional brasileiro. (Boulos, 2012, p.13).

Para o autor, a moradia não é tratada como um direito e sim como uma mercadoria para quem for capaz de realizar a sua compra via mercado imobiliário.

[...] Entender a moradia como direito significa pensá-la a partir da necessidade e do uso. Ao contrário, a lógica capitalista dominante trata a moradia – e todos os “direitos” sociais – a partir do valor medido em dinheiro, o valor de troca. Para o capital, pouco importa se há gente precisando de moradia, importa se há quem possa pagar por ela e trazer lucro às construtoras e donos de terra. Tudo é transformado em mercadoria, independente das necessidades sociais. Se não fosse assim, seria inexplicável haver tantas casas vazias ao lado de tanta gente sem-teto (Boulos, 2012, p.18).

O autor reforça que as políticas habitacionais brasileiras foram direcionadas a atender o mercado imobiliário e construtores, e consequentemente a classe média emergente, como também, os ricos, restando ao trabalhador apenas ocupar áreas de risco, aluguéis de longos períodos, dentre outras medidas de sobrevivência e resistência.

Se o Estado cumprisse o seu dever de garantir os direitos de moradia, dentre outros, iria interferir diretamente no mercado, seja ele imobiliário ou outro qualquer, por exemplo, o educacional, o investimento na criação de escolas de qualidade iria

interferir diretamente no mercado lucrativo de escolas particulares, deixando de gerar lucros instituições particulares de ensino, e para outros investidores. (Boulos, 2012, p.18).

O direito à moradia digna e sua aplicação efetiva exigem alocação de recursos públicos que solucione o grave problema do *déficit* habitacional estimado em mais de 6 milhões de moradias (Ferreira, 2022), sendo esse déficit para a população de baixa renda, o que agrava mais a situação.

Ferreira (2002) aponta que conceitualmente, a noção de "necessidades habitacionais não satisfeitas" serve como referência para a definição dos elementos e indicadores do déficit habitacional. No entanto, essa ideia expande o entendimento de habitação ao incorporar os conceitos de "serviços habitacionais" e "direitos sociais básicos" dos cidadãos. As necessidades habitacionais estão vinculadas à concepção de que as pessoas devem ter direito e maior liberdade de acesso a diversas opções de moradia que, ao menos, se aproximem da satisfação de suas necessidades mais elementares.

Ainda sob essa mesma ótica, Ferreira (2022) salienta que sobre um enfoque mais específico no ciclo de vida das famílias e dos indivíduos, suas demandas habitacionais também se modificam ao longo do tempo. Dessa forma, as necessidades habitacionais estão vinculadas à concepção de que as pessoas devem ter direito e maior liberdade de acesso a diversas opções de moradia que, ao menos, se aproximem da satisfação de suas necessidades mais elementares.

De uma maneira ou de outra, os indicadores referentes ao déficit habitacional oferecem uma representação da situação habitacional em um dado momento. Com relação ao conceito de direitos, a satisfação das necessidades ou a resolução de um ou mais problemas habitacionais poderia ser entendida como um direito social ou um direito de cidadania, sendo tais direitos considerados entre os mais desafiadores de serem efetivamente atendidos.

A palavra *déficit* é uma expressão latina que significa "falta". Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

Nos últimos anos, embora tenha ocorrido um avanço em investimentos públicos subsidiários, esses recursos continuam sendo insuficientes para a política de urbanização, o que contribui para a manutenção do déficit habitacional. Segundo a

Fundação João Pinheiro, responsável pelo cálculo do déficit habitacional no Brasil desde 1995, esse conceito sustenta indicadores que visam estimar a falta de habitações e/ou a presença de moradias em condições inadequadas, englobando uma noção mais ampla das necessidades habitacionais.

O *déficit* e a inadequação habitacional podem ser compreendidos como a "falta de moradias e/ou a ausência de determinados itens que deveriam estar minimamente disponíveis em uma habitação", mas que, por algum motivo, não estão disponíveis. A fundação também realça que o papel atual dos indicadores relacionados ao déficit habitacional e à inadequação domiciliar é mensurar quantas moradias são incapazes de garantir à população o "direito de acesso a um conjunto básico de serviços habitacionais" (FJP, 2020).

Ferreira, 2022 alude que até a metade da primeira década dos anos 2000, o fator que apresentava a maior participação relativa no déficit habitacional era a coabitação familiar (unidades domésticas conviventes e cômodos). Desde então, esse elemento tem diminuído sua relevância, sendo substituído pelo ônus excessivo com aluguel, que se torna o aspecto predominante na nova metodologia.

No que diz respeito à habitação precária (domicílios improvisados e rústicos), a proporção de domicílios do tipo rústico também tem apresentado uma redução, acompanhando o processo de urbanização da população brasileira, visto que, tradicionalmente, esses domicílios têm sido mais frequentes nas áreas rurais.

O autor complementa ainda que a partir de 2016, além da continuidade da tendência de aumento da participação do ônus excessivo com aluguel (domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos que destinaram mais de 30% de sua renda ao aluguel), observa-se um incremento na proporção de domicílios improvisados, conforme os dados obtidos do CadÚnico.

As habitações precárias registram um aumento em sua participação no déficit entre 2016 e 2019, especialmente devido ao crescimento do número de domicílios improvisados e ao aumento da participação do ônus excessivo. Relativamente à coabitação, nota-se uma diminuição em sua contribuição. Um dos fatores que poderia explicar essa redução estaria diretamente relacionado à queda na fecundidade no país, que sistematicamente tem contribuído para o encolhimento das famílias e, conseqüentemente, para a diminuição do número de pessoas por domicílio (Ferreira, 2022).

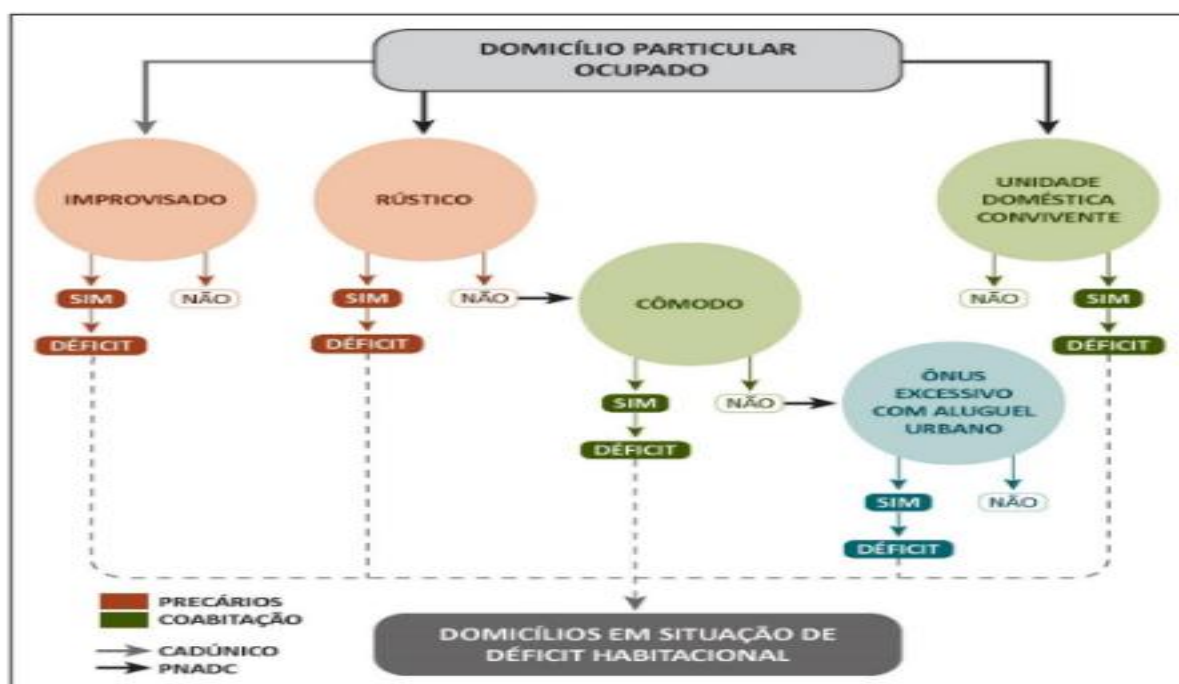
O déficit habitacional é determinado com base em variáveis do Censo (IBGE)

e ocorre por meio de etapas, subdivididas para a mensuração de cada componente e subcomponente, conforme pode ser observado na figura 01.

A partir dos domicílios particulares a Fundação João Pinheiro organiza as etapas, sendo a primeira dos classificados como permanentes e improvisados, selecionam-se e calculam-se os domicílios improvisados, a segunda dos domicílios particulares e permanentes, são retirados os domicílios rústicos. Já a terceira etapa são retirados os domicílios rústicos, identificam-se, entre os não rústicos, os domicílios tipo cômodo, a quarta os domicílios considerados não cômodos são o ponto de partida para se selecionar os domicílios com ônus excessivo com aluguel nas áreas urbanas e a última etapa dos domicílios particulares, também são selecionados aqueles identificados como unidade doméstica convivente *déficit* (FJP, 2021).

A constatação do déficit habitacional decorre da combinação de cinco subcomponentes, que incluem: domicílio rústico, domicílio improvisados, unidades domésticas conviventes em déficit; domicílios identificados como cômodos e domicílios identificados com ônus excessivo em relação ao aluguel urbano. Além disso, a FJP indica que a nova metodologia para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação domiciliar é baseada nos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE e do Cadastro Único (CadÚnico).

Figura 01 - Componente e subcomponentes do déficit habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2025

No tocante à inadequação, Ferreira, 2022 sinaliza que a PNADC introduziu uma série de novas variáveis que, além de contribuir para um entendimento mais aprofundado da qualidade dos serviços oferecidos, também possibilitou a distinção entre os elementos que compõem a inadequação da infraestrutura urbana (como água, esgoto e energia), a inadequação edilícia (referente ao padrão construtivo, ao armazenamento de água, aos banheiros, pisos etc.) e a inadequação fundiária (Ferreira, 2022).

Ferreira (2022) relata que um novo indicador relacionado à inadequação edilícia, que passa a ser calculado e está intimamente vinculado às condições de vida dos habitantes, é a identificação dos domicílios em que o número de cômodos utilizados como dormitórios é igual ao total de cômodos disponíveis na residência, excluindo-se os banheiros(s).

A Fundação João Pinheiro divulgou recentemente (2025) os dados e relatório do déficit habitacional no Brasil em 2023, que indica que o déficit habitacional no Brasil foi inferior ao registrado em 2002. Segundo a instituição, o déficit totalizou 5.977.317 unidades residenciais, representando 7,6% do conjunto de habitações particulares ocupadas no território nacional. Em comparação com anos anteriores, observa-se que, em 2022, esse número era de aproximadamente 6.215.313 domicílios, correspondendo a 8,3% do total de habitações ocupadas no país.

De modo absoluto, ao confrontar os dados de 2022 e 2019 (que registrava um déficit de 5.964.993), percebe-se uma elevação aproximada de 4,2% na quantidade total de residências em situação de déficit; contudo, a proporção relativa — ou seja, a parcela de domicílios deficitários em relação ao total de unidades particulares ocupadas — manteve-se praticamente constante desde 2019 (8,4%). Nos dados mais recentes, entretanto, houve uma diminuição significativa nesse percentual.

Conforme informações do Brasil (2025), o índice de famílias sem propriedade própria para moradia frente ao total existente no país atingiu seu menor patamar histórico em 2023. O chamado déficit habitacional relativo reduziu-se de 10,2%, em anos anteriores, para 7,6%, entre o início do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009 e o referido ano de 2023; essa redução reflete a retomada dessa política habitacional.

Os dados são da Fundação João Pinheiro (FJP), que produziu pesquisa recente para o Ministério das Cidades. Os números refletem apenas o início das entregas realizadas desde 2023, no âmbito na retomada do MCMV e que superam o

total de 1,7 milhão unidades contratadas, reforçando o acerto da política habitacional da gestão atual.

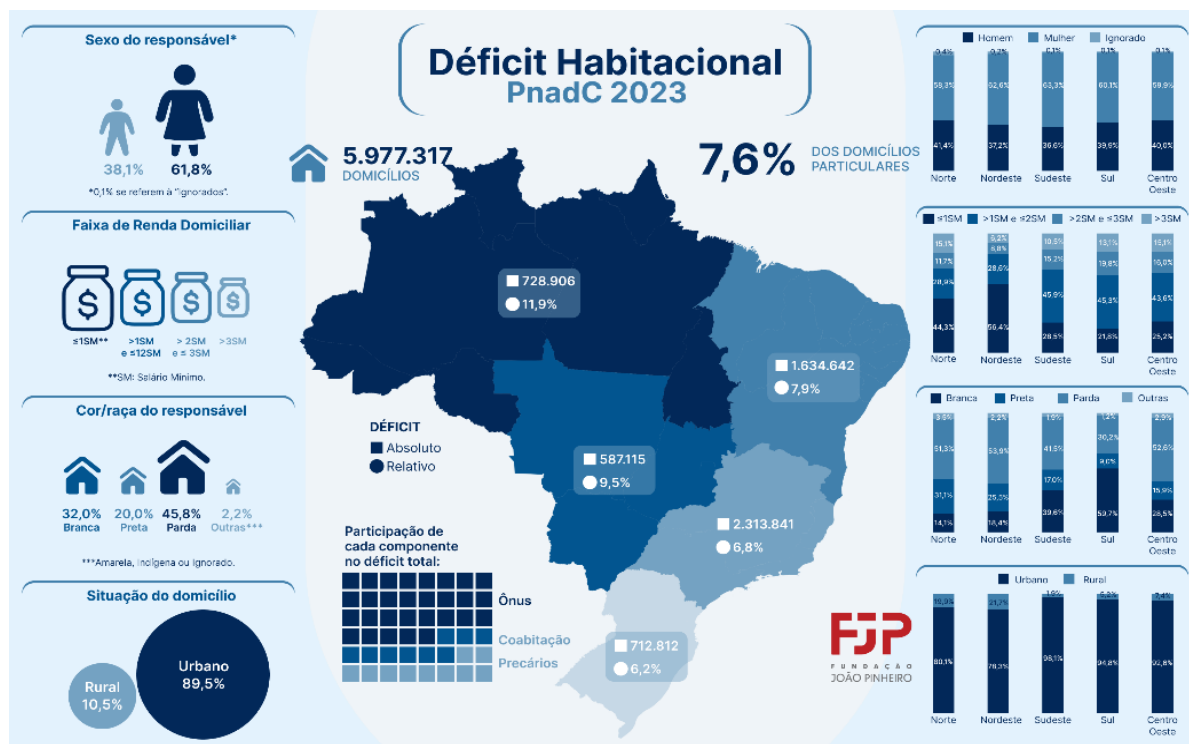
A pesquisa produzida pela FJP, sobre o déficit habitacional de 2023, servirá de base para o aprimoramento de políticas habitacionais do Ministério que tem no MCMV um importante pilar.

Após ser descontinuado no governo Bolsonaro (2019/2022) e retomado, no início de 2023, o Minha Casa, Minha Vida trouxe avanços significativos para transformar a realidade de milhares de famílias brasileiras, (Brasil, 2025)

O governo afirma que entre esses avanços destacam-se a reativação das contratações para moradias populares; a redução das taxas de juros para patamares mais acessíveis ao público beneficiário; o aumento dos percentuais de descontos e a ampliação dos prazos dos financiamentos — fatores que facilitaram significativamente o acesso à moradia por parte da população.

O recuo no déficit absoluto também indica sinais positivos iniciais: conforme os dados levantados pela pesquisa da Fundação João Pinheiro, observa-se uma diminuição aproximada de 3,8% na quantidade de famílias sem imóvel próprio entre os anos de 2022 e 2023. Consequentemente, esse déficit passou de cerca de 6,21 milhões para aproximadamente cinco milhões e novecentos mil domicílios no mesmo período.

Figura 02 - Déficit Habitacional total Brasil e regiões



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2025

O governo federal, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, tem intensificado esforços para ampliar a abrangência das políticas habitacionais nacionais através do incremento na quantidade potencialmente beneficiária dos programas oficiais — programas estes que oferecem condições mais favoráveis para aquisição da casa própria. Para tanto, além do envolvimento direto do Ministério das Cidades junto aos estados e municípios na busca por soluções articuladas, há esforços voltados à realização ajustes nas políticas habitacionais existentes com vistas a alcançar as famílias cuja condição demanda moradia digna (Brasil, 2025).

De acordo com, Brasil (2025) dentre as iniciativas destacadas encontra-se a criação de uma nova faixa dentro do MCMV direcionada às famílias com renda mensal entre R\$8.600 e R\$12 mil – denominada Minha Casa Minha Vida - Classe Média –, prevista para oferecer financiamento sob condições mais vantajosas: juros anuais fixados em torno de dez por cento e imóveis cujo valor máximo é R\$500 mil. Essas medidas contribuem para superar obstáculos tradicionais relacionados ao custo excessivo com aluguel urbano — índice calculado por pesquisas que avaliam as famílias destinadas a comprometer até trinta por cento da renda equivalente a três

salários-mínimos— sendo este componente responsável por aproximadamente metade (61%) das dificuldades relacionadas ao déficit habitacional (cerca de 3,66 milhões).

Para além disso, pela primeira vez na análise estatística realizada pela pesquisa foi possível identificar quantas dessas famílias também enfrentam inadequações habitacionais diversas: mais de um milhão trezentos mil lares representam cerca de 36, % dos locatários cuja despesa com aluguel ultrapassa trinta por cento da renda familiar – vivendo sob dupla pressão: gastos excessivos aliados às más condições estruturais do ambiente domiciliar.

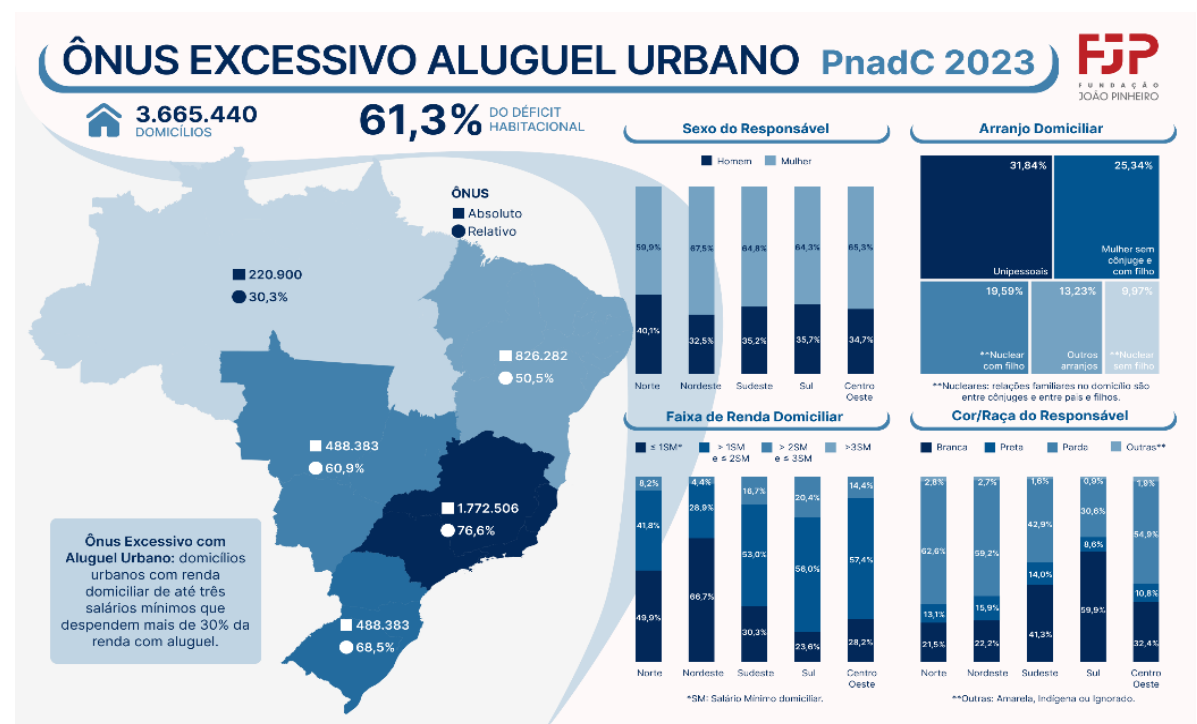
Outra iniciativa do governo foi o lançamento de um programa específico voltado à custeio da reforma integral ou parcial das casas populares (lançado em com início das contratações em 3 de novembro de 2025), medida destinada às famílias que necessitam realizar intervenções como ampliação ou construção adicional nos cômodos; instalação ou reparo nos sistemas elétrico hidráulico; troca ou reparo nos telhados, garantindo maior dignidade aos moradores sem comprometimento excessivo sua renda familiar. Este novo linha creditícia oferecerá financiamentos com taxas acessíveis aliadas à assistência técnica especializada, Brasil (2025).

No âmbito regional destaca-se que Norte e Nordeste apresentaram as maiores reduções relativas no déficit habitacional: respectivamente cerca de 7,2% e 5,7%. A Região Sudeste obteve redução média próxima a 5,3%, enquanto Sul apresentou queda menor, aproximadamente 3,4%, já Centro-Oeste registrou aumento expressivo na demanda por moradia: crescimento superior a 17,5% relativamente ao período anterior

O déficit habitacional é mais significativo entre domicílios cuja renda domiciliar não ultrapassa dois salários-mínimos (R\$3.036,00), o alto custo do aluguel em áreas urbanas impacta significativamente o acesso à moradia, especialmente para famílias com renda de até três salários mínimos, cujo gasto com aluguel ultrapassa 30% da renda, gerando dificuldades financeiras e instabilidade. Esse ônus representa mais de 61% do déficit habitacional no Brasil, sendo particularmente concentrado na Região Sudeste, com São Paulo responsável por 26,4% dessa parcela, seguida por Rio de Janeiro e Minas Gerais. Estados como Amapá, Acre e Roraima apresentam menor incidência, enquanto Distrito Federal, São Paulo e Minas Gerais têm os maiores percentuais de ônus excessivo. Nas Regiões Metropolitanas, esse fator é a principal causa do déficit, representando 67% do total, enquanto nas demais regiões o

percentual é de 57,7% (FJP, 2025).

Figura 03 - Ônus Excessivo Aluguel Urbano



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2025

Para FJP (2025), domicílios com ônus excessivo devido ao pagamento de aluguel urbano, quando associados a inadequações na infraestrutura ou na estrutura edilícia, são alvo de análise. Essa associação ocorre apenas em unidades alugadas, com despesa superior a 30% da renda familiar, excluindo habitações precárias e áreas rurais. A maioria desses domicílios (63,8%) não apresenta irregularidades, mas há um contingente de mais de um milhão de residências afetadas por ambas as questões, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste.

De acordo com o relatório divulgado, a composição desses domicílios varia regionalmente, com alto percentual de inadequações na região Norte, especialmente em Roraima e Amapá, enquanto no Sudeste e Centro-Oeste as taxas são menores. Esses dados ressaltam a preocupação em questões habitacionais, especialmente na região Norte, onde há maior prevalência de residências com ônus e inadequações simultâneas.

O relatório aponta que uma análise do ônus excessivo referente ao aluguel em contextos urbanos revela que, embora os arranjos familiares dominantes sejam casais

com filhos, há um aumento nos domicílios monoparentais liderados por mulheres, que apresentam maior vulnerabilidade econômica devido à dependência de um único provedor. Os principais grupos considerados incluem famílias com casais com filhos, responsáveis monoparentais femininas e arranjos unipessoais, com destaque para as proporções mais elevadas de ônus excessivo nesses segmentos, especialmente em domicílios monoparentais femininos e unipessoais femininos.

Apesar do aumento absoluto do ônus entre 2022 e 2023 em relação a 2019, verificou-se uma redução na incidência proporcional, exceto em casos de arranjos monoparentais masculinos, onde o ônus agravou-se, refletindo uma tendência de agravamento nesse segmento específico (FJP,2025).

No que se refere à análise por gênero do responsável e à cor/raça do responsável pelo domicílio, observa-se que as mulheres representam 61,68% do total ($\approx 3.693.982$), enquanto indivíduos não-brancos (excetuando-se a região Sul do Brasil) constituem a maioria em quase todos os componentes, refletindo assim no déficit habitacional

Entre os anos de 2019, 2022 e 2023, houve pouca alteração no déficit habitacional relativo no Brasil, o que pode sugerir que o crescimento total de habitações ocupadas perpetuou estruturalmente a presença de moradias em condição de déficit. O estudo também indica que, ao longo do tempo, a expansão das habitações precárias se torna cada vez mais significativa, notadamente em relação aos domicílios improvisados, impulsionada, entre outros fatores, pela ampliação da cobertura do Cadastro Único para Programas Sociais.

Nessa conjuntura, uma questão que surge diz respeito à relação entre o déficit habitacional e os programas habitacionais existentes no país, assim como a forma pela qual essa política pública tem sido constituída com base nos indicadores sociais relacionados à habitação.

Destaca-se a relevância de se aprofundar esses debates e pesquisas; nesse sentido, compreende-se que os indicadores sociais fornecem suporte às políticas públicas. Os índices referentes ao déficit e às inadequações habitacionais são elaborados com base em dados secundários oficiais acessíveis. Como já foi mencionado, desde 2016 o cálculo do déficit habitacional passou também a incorporar dados do Cadastro Único (CadÚnico), especialmente para a obtenção de informações sobre domicílios improvisados.

Segundo Ferreira (2022), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Contínua (PnadC) disponibilizou novas informações, suprimindo e alterando outras. No que tange à inclusão de novos dados, foram acrescentadas variáveis que possibilitam uma análise sob uma perspectiva de "qualidade" em relação a alguns serviços de infraestrutura urbana prestados, além de um maior detalhamento das condições edilícias dos domicílios. Por outro lado, não se observou mais a identificação das famílias conviventes nem foram considerados aspectos acerca do desejo ou não dessas famílias em formar novos domicílios e suas respectivas razões.

Entretanto, Klintowitz e Uemura (2018) observaram que, tradicionalmente, a política habitacional se baseia apenas em estimativas próprias na contabilização das necessidades habitacionais (déficit quantitativo) a serem atendidas por meio de provisões internas. Desde 1995, o déficit habitacional começou a ser interpretado como sinônimo das necessidades habitacionais no senso comum, desconsiderando uma série de outras carências habitacionais que demandariam abordagens específicas (como locomoção, melhorias, *retrofit* etc.), além da construção de novas residências.

As autoras acentuam que, para a indústria da construção civil, o "núcleo" da habitação é o déficit habitacional, que indica quantas moradias precisam ser edificadas. Contudo, esse conceito acaba permeando o senso comum e a agenda governamental, reduzindo a questão da moradia a meros números e produtos.

Nesse cenário, as autoras destacam uma publicação da FJP de 2012 destinada ao Ministério das Cidades, que alerta para o fato de que a própria terminologia de déficit habitacional pode induzir erroneamente à expectativa de que o problema da moradia seja abordado de maneira setorial. Além disso, enfatizam a relevância da inovação proposta pela fundação ao incluir também o conceito de inadequações dos domicílios. Essa abordagem parte do pressuposto de que, em diversos casos, a maneira mais eficaz de enfrentar a questão habitacional consiste na implementação de políticas complementares e contínuas às políticas habitacionais, e não necessariamente na construção de unidades habitacionais.

Para Ferreira (2022) um aspecto frequentemente debatido em relação aos indicadores do déficit diz respeito à conexão entre o aumento da oferta de moradias por meio da construção de novas unidades, como ocorre com os diversos programas públicos, sejam eles federais, estaduais ou municipais, que financiam e subsidiam a produção e entrega de habitações, e o comportamento ou a variação dos indicadores do déficit e da inadequação habitacional. Sem dúvida, trata-se de uma questão

bastante complexa e para a qual não existe uma resposta claramente definida. Há uma necessidade premente de realizar um maior número de avaliações desses programas e ações com base nas evidências empíricas disponíveis, assim como no desenvolvimento de metodologias que permitam mensurar os impactos reais dos diferentes programas, incluindo seus efeitos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico regional e local.

O Censo 2022 (IBGE. 2024), aponta que existem no Brasil 12.348 favelas e comunidades urbanas, onde residem 16.390.790 indivíduos, representando 8,07% da população nacional. Em contraste, em 2010, essa proporção era de 6,0%. A população com menor renda encontra nas áreas marginalizadas pelo mercado imobiliário formal sua única alternativa de acesso à moradia, localizadas em regiões desvalorizadas que apresentam fragilidades ambientais e carecem de infraestrutura básica.

Figura 04 - População em Favelas no Brasil



Fonte: IBGE, 2025

Como destaca, Klintowitz e Uemura (2018) diante do cenário de ilegalidade, irregularidade e informalidade, essas características se revelam como elementos peculiares, embora estruturais, da urbanização brasileira e dos assentamentos populares, conferindo relevância à dimensão subjetiva da segregação.

A crescente urbanização de maneira ilegal, ou como designa Maricato (1996), a urbanização dos baixos salários, é acompanhada por uma segregação promovida pelas políticas públicas. Essa realidade se evidencia no contexto atual, em que os Programas Habitacionais estabelecem grandes conjuntos habitacionais de forma segregada dos centros urbanos.

Ferreira (2022), frisa que nos últimos anos, a relevância do ônus excessivo

associado ao aluguel urbano tem se tornado evidente nos dados referentes ao déficit habitacional. Para o autor, compreender a dinâmica que permeia o comportamento desse indicador transformou-se em um desafio significativo.

De acordo com pesquisa conduzida pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2022 o Brasil possuía aproximadamente 6,2 milhões de residências em situação de déficit habitacional. Essa quantidade correspondia a 8,3% do total de unidades habitacionais ocupadas no país e refletia um aumento de 4,2% em comparação a 2019. Em 2023, a mesma instituição reportou uma estimativa de cerca de 5,9 milhões de domicílios deficitários, indicando uma redução aproximada de 4,8% em relação ao número registrado em 2022.

De acordo com a pesquisa, 61,3% das unidades habitacionais (3,6 milhões) que se encontram em déficit habitacional são atribuídas ao ônus excessivo relacionado ao aluguel. Por outro lado, a habitação precária é responsável por 20,8% (1.241.437 domicílios), enquanto a coabitação¹⁶ representa os restantes 17,9% (1.070.440).

A região Sudeste do Brasil apresenta o maior quantitativo de domicílios caracterizados por déficit habitacional, totalizando 2.313.841 de moradias nessa condição. Em seguida, figuram as regiões Nordeste, com 1.634.642 unidades; Norte, contabilizando 728.906; e, por último, a região Sul, que possui 712.812 residências.

Adicionalmente, a pesquisa indica que 61,8% do total (equivalente a 3,69 milhões) das moradias estão sob a responsabilidade de mulheres. É particularmente digno de nota que, em todas as regiões, o componente com maior peso relativo seja aquele relacionado ao ônus excessivo com o pagamento de aluguel urbano, no qual a pessoa responsável pelo domicílio é do sexo feminino. A predominância da responsabilidade feminina também se evidencia em lares em situação de coabitação nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, atingindo quase 60% no Norte e superando esse percentual no Nordeste e no Sudeste. No que diz respeito à responsabilidade feminina nas habitações precárias, destaca-se a região Centro-Oeste, com uma taxa

¹⁶ Coabitação familiar: a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio e das que viviam em cômodo - exceto os cedidos pelo empregador. Famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. A coabitação pode ser voluntária ou involuntária, ou seja, de famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar (A partir de 2007, a introdução de duas perguntas específicas no questionário da PNAD permitiu um refinamento do cálculo da coabitação familiar, incluindo no déficit habitacional apenas aquelas famílias conviventes secundárias que tinham a intenção de constituir novo domicílio.) FJP (2020).

de 58,3%.

O relatório da FJP (2025) revela que o déficit habitacional no Brasil é mais pronunciado em domicílios cujos responsáveis são pessoas não brancas, que representam aproximadamente 67,9% do total de 4,05 milhões de unidades em situação de déficit. Os pardos emergem como os principais responsáveis em todas as regiões, exceto na Sul, onde predomina a população branca. Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, a predominância de responsáveis não brancos é notável especialmente na coabitação, enquanto Norte e Nordeste destacam-se por habitações precárias entre esses grupos.

Quanto ao encargo excessivo com aluguel, há uma maior participação de responsáveis brancos na Região Sul, que também apresenta maior incidência de déficit em todos os componentes. Os dados indicam que domicílios liderados por pretos e pardos têm as maiores taxas de déficit em todas as regiões, com uma prevalência maior nas regiões Norte e Centro-Oeste.

O Relatório, esclarece que em relação ao elemento de coabitação é composto por domicílios classificados como cômodos, cortiços e cabeças de porco¹⁷, além de unidades com déficit habitacional, caracterizadas por ter pelo menos um núcleo secundário e mais de duas pessoas por dormitório, totalizando 17,9% do déficit habitacional em 2023 e representando cerca de 1.070.440 domicílios. A participação dessa condição é relativamente uniforme entre as regiões do Brasil, exceto na Norte, onde corresponde a 29,2%, sendo um componente importante do quadro deficitário.

A maioria dos domicílios coabitados está em áreas urbanas (87%), especialmente nos grandes centros, como Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com destaque para o Sudeste, que concentra a maior quantidade, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo. No Nordeste, há uma maior proporção de coabitação rural (22,9%), com o Pará sendo o estado com maior número de domicílios rurais nesta situação.

A partir do relatório divulgado pela Fundação João Pinheiro, observa-se que o déficit habitacional é mais pronunciado em residências de até dois salários mínimos,

¹⁷ O termo “Cabeça de Porco” refere-se a um dos mais emblemáticos cortiços existentes no Brasil no final do século XIX, localizado no centro do Rio de Janeiro. Tratava-se de uma habitação coletiva extremamente precária, caracterizada pela superlotação, insalubridade e ausência de infraestrutura básica, onde residiam principalmente trabalhadores pobres, imigrantes e pessoas negras libertas após a abolição da escravidão. Nesse sentido, a “Cabeça de Porco” tornou-se um símbolo das precárias condições de moradia que marcaram o início da urbanização brasileira.

com destaque para a predominância do fator ônus excessivo relacionado ao aluguel urbano no cálculo geral do índice. Entretanto, regionalmente, as habitações precárias continuam sendo a principal causa do déficit habitacional em áreas do Norte e Nordeste, além de uma maior incidência de déficit habitacional rural nessas regiões. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, geralmente predomina o ônus excessivo associado ao aluguel urbano. O relatório apresentou que a análise cruzada entre o déficit habitacional e informações relativas ao sexo e à cor ou raça do responsável revela que prevalecem os domicílios sob responsabilidade de mulheres e pertencentes a pessoas pardas — salvo na região Sul — em praticamente todos os componentes analisados e, por consequência, no próprio índice de deficiência habitacional.

É possível compreender, a partir dos dados relacionados ao déficit habitacional, que a problemática da habitação está centrada na correlação de força entre o Estado, a concepção do direito e a implementação das políticas sociais, que vêm se constituindo cada vez mais de forma restrita; portanto, refletir de forma crítica sobre como as cidades brasileiras vêm se configurando, por meio das desigualdades socioespaciais e sociais, de forma contraditória, demonstra que a questão habitacional deve ser compreendida para além da necessidade física ou ainda como mercadoria, mas como direito social e essencial, vinculado a um projeto societário de produção e reprodução da vida urbana.

Portanto, ao se estudar sobre como o Estado responde ou se omite a essa necessidade, faz-se necessário para compreender suas limitações e possibilidades de transformação social. Neste contexto, o próximo capítulo trata a habitação enquanto política social e como estas têm se configurado na trajetória brasileira, e como o Estado tem enfrentado a problemática social relacionada à Política de Habitação, por meio dos programas habitacionais brasileiros a partir da República Velha.

Também será evidenciada a avaliação dos programas habitacionais, em particular no município de Londrina, e como o Estado tem intervindo em diferentes momentos históricos, passando pela consolidação do neoliberalismo no país até os dias atuais. As distintas concepções sobre o direito à moradia e o acesso à cidade oportunizam a reflexão de como esta política pública tem se apresentado tanto de forma concreta como também nas disputas ideológicas que se traduzem nos desafios consolidados na realidade do país.

3 HABITAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL: OS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL E EM LONDRINA

A habitação como política social, em seu desenvolvimento histórico, foi pensada de maneira inconsistente e fragmentada pelos governantes, sendo marcada por intervenções pontuais e indefinidas, com uma atuação tímida do Estado, além da predominância do mercado na regulação das políticas públicas. Os avanços e interrupções expressam como o Estado vem enfrentando a questão da falta de moradia no contexto histórico brasileiro, sendo notório que, a partir da CF 88, observa-se um fortalecimento na área social, em que a moradia foi reconhecida como um direito fundamental a partir dos instrumentos criados, em especial para as pessoas com menor poder aquisitivo.

A falta de moradia, pós Constituição Federal, é vista de outra maneira, inaugurando uma nova fase na política de habitação, que passou a integrar um projeto de inclusão social e de um novo ordenamento territorial, trabalhando em conjunto com novas iniciativas, passando a constituir o Sistema Nacional de Habitação, o Estatuto da Cidade com políticas voltadas à regularização fundiária, o saneamento com vistas à redução do déficit habitacional.

Como parte desse novo projeto, o Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, marcou uma nova era na política habitacional brasileira, criado em resposta à crise financeira global, com o escopo de impulsionar a produção de moradias em grande escala, abrangendo as áreas urbanas e rurais.

Apesar de beneficiar milhões de famílias, o programa apresentou grandes problemas no que tange às localizações dos empreendimentos, à qualidade construtiva, à transparência e articulação com as políticas urbanas e fundiárias. O Programa, ainda que não tenha reduzido o déficit habitacional, produziu efeitos econômicos significativos, gerando emprego e renda. O programa também passou por uma interrupção e foi substituído, no ano de 2021, pelo Programa Casa Verde e Amarela e, em 2023, foi reestabelecido e reformulado, além da ampliação das metas, para garantir o acesso à moradia digna.

A partir da análise no âmbito municipal, também é possível visualizar a trajetória da política de habitação, sendo assim, explanar sobre como o direito à moradia e à cidade no município de Londrina-Paraná possibilita um aprofundamento neste contexto que também se constitui num território marcado por importantes e grandes

empreendimentos ao longo dos seus 95 anos. O desenvolvimento da política de habitação em Londrina se deu por meio da COHAB-LD, que desde 1965 é a responsável pela construção dos conjuntos habitacionais da cidade.

Sendo assim, a compreensão da política habitacional no Brasil e suas implicações no município de Londrina revela seus emaranhados na produção de moradia no país, além de nuances de acessos e desafios que compõem a construção do direito à cidade. Esses elementos constituem o cenário fundamental que irá sustentar as discussões aprofundadas ao longo deste capítulo, alinhando a dimensão nacional, suas disputas estruturais, e a realidade local, que demonstra, em uma escala territorial particular, os desafios e oportunidades da política de habitação social no Brasil atualmente.

3.1 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E SEU MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Política Nacional de Habitação tem experimentado transformações significativas em sua interpretação e formato por parte das autoridades, com ênfase no aspecto social, isto é, a habitação de interesse social. Historicamente, a preocupação com a habitação nem sempre foi considerada uma prioridade pelos governantes, conforme evidenciado no processo histórico (Maricato, 2011).

Durante a República Velha (1889-1930), os governos praticamente não atuaram na produção de habitações ou na regulamentação do mercado de aluguel residencial, favorecendo a iniciativa privada e beneficiando principalmente os proprietários de imóveis para locação. O período do Estado liberal (1889-1930), predominava a relutância em intervir nos interesses sociais, embora na esfera habitacional essa postura fosse insustentável.

A economia, predominantemente agroexportadora e com comércio forte nas cidades, incentivava a posse de propriedades para aluguel como estratégia de rentabilização e reserva de valor, especialmente nas cidades do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, que cresciam rapidamente devido ao fluxo migratório estrangeiro. Assim, áreas rurais eram loteadas e urbanizadas rapidamente.

A oferta habitacional incluía casas e cortiços operários, utilizados para atender às necessidades da população urbana, embora muitos desses cortiços fossem

insalubres, pequenos e precários, representando um grave problema de saúde pública. O equilíbrio entre demanda e oferta foi mantido por esses ambientes insalubres, que se tornaram o principal vetor de problemas sanitários na época. Bonduki (1994).

A questão sanitária emergiu como prioridade na atuação estatal, justificada pela necessidade de controlar o espaço urbano e as condições de moradia dos trabalhadores. O movimento higienista resultou na implementação de novas normas, tais como a demolição de cortiços; contudo, a legislação não foi rigorosamente cumprida devido à impossibilidade prática de desalojar todos os moradores afetados. Assim, grande quantidade de imóveis localizados sobretudo no centro da cidade foram demolidos.

Entre 1921 e 1927, foi implementada uma legislação de inquilinato de eficácia limitada voltada à estabilização dos aluguéis devido à crise habitacional provocada pela guerra, que interrompeu a construção civil. Nesse período, a ausência de intervenção estatal tornou a fixação de valores locativos um ponto de conflito entre proprietários e inquilinos, levando os inquilinos a se mobilizarem diante das dificuldades de moradia.

A influência do anarquismo e a postura do Estado liberal, que não se envolvia na provisão de moradias, reforçavam essa dinâmica de negação do papel estatal na questão habitacional. Como exemplo de intervenção pública, há a construção de unidades habitacionais em 1906 no Rio de Janeiro e em 1926 em Recife, sendo pioneira a iniciativa da Fundação A Casa Operária. Em São Paulo, a política habitacional focava na promoção de iniciativa privada, como as vilas operárias construídas por empresas para garantir moradia acessível aos trabalhadores e manter o controle político e ideológico sobre eles.

Durante a República Velha, o Estado e as elites viam as vilas operárias como exemplos dignos de estímulo, pois ofereciam habitação adequada e controlavam ideológica e moralmente os trabalhadores, evitando revoltas. Poucas empresas construíram vilas modelo para moradias acessíveis, enquanto a maioria limitou-se a residências para manter os trabalhadores essenciais às suas operações, Bonduki (1994).

Azevedo (1988), descreve que a Revolução de 1930 foi um marco na história do Brasil, impulsionando o desenvolvimento de leis e políticas sociais, rompendo com o domínio da oligarquia e aumentando a participação popular urbana. Durante a

República Velha, as ações governamentais na área de habitação eram escassas e focadas em contenção de favelas, sem prioridade social.

Bonduki (1994) acrescenta que a Revolução de 1930 transformou a intervenção do Estado na economia, com maior enfoque nas atividades urbano-industriais para consolidar a legitimidade do regime de Getúlio Vargas. Nesse período, emergiu a importância das massas urbanas como novas protagonistas, assegurando o apoio popular ao governo.

O Estado adotou uma política econômica e social marcada por intervenções, especialmente na questão habitacional, com o objetivo de fortalecer o regime e facilitar a acumulação de capital urbano, ao reduzir custos com moradia e cuidar da reprodução da força de trabalho. Para evitar a expansão de habitações precárias e insalubres, o governo incentivou as indústrias a edificar vilas operárias com infraestrutura mínima e condições higiênicas adequadas.

No entanto, esse modelo revelou-se fracassado ao perceberem que as moradias coletivas passaram a ser interpretadas pelos operários como uma forma de prisão associada ao trabalho, configurando uma espécie de servidão temporária.

Para obter o apoio das populações urbanas, o governo implementou programas de habitação e proteção ao inquilinato, especialmente voltados às camadas mais vulneráveis, buscando melhorar suas condições de vida e legitimar seu poder diante de demandas populares crescentes. A partir de 1930, as intervenções estatais no setor habitacional assumiram um caráter mais incisivo. Segundo Bonduki (2004), entre 1930 e 1945, a temática da habitação social passou a receber atenção e ações governamentais sem precedentes anteriores

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) constituíram-se nas primeiras entidades públicas a direcionar esforços para a questão habitacional, oferecendo benefícios previdenciários e assistência médica aos seus associados. Segundo Bonduki (1994), os investimentos realizados na área de habitação emergiram como instrumentos de capitalização que careciam de uma perspectiva social.

Entre os anos de 1933 e 1938, foram instituídos seis IAPS, cada um regulado por legislações específicas pertinentes a suas respectivas instituições previdenciárias. Tal heterogeneidade constituiu um entrave à unificação e à racionalização das ações, dificultando o desenvolvimento de uma política habitacional uniforme apoiada pelos fundos previdenciários.

Em 1937, os IAPS passaram a atuar no segmento habitacional, permitindo-se

investir até 50% de suas reservas nesse âmbito para fins de financiamento. Além do envolvimento com o setor habitacional, esses institutos também direcionaram recursos para projetos estratégicos de grande relevância nacional, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional e a construção de Brasília, entre outros.

Diferentemente do período do BNH, muitos núcleos habitacionais promovidos pelos IAPs estavam localizados em áreas de urbanização já consolidada, com dimensões adequadas às famílias trabalhadoras e passaram por renovação arquitetônica e urbanística com princípios do racionalismo e habitação econômica.

No entanto, os institutos incapazes de recuperar os investimentos deixaram de construir moradias populares em poucos anos, resultando na perda de um importante processo de habitação social. Apesar de a intervenção habitacional do governo Vargas ter sido, em teoria, pautada por critérios sociais, os equívocos e ambiguidades ao longo do tempo contribuíram para a deterioração das condições de moradia popular, Bonduki (1994).

O autor complementa que seria incorreto afirmar que o governo de Vargas e os subsequentes estabeleceram uma política habitacional estruturada e coerente. Na realidade, não houve a formação de uma estratégia consolidada para abordar a problemática, tampouco a delegação efetiva de atribuições a um órgão responsável pela coordenação da implementação de uma política habitacional abrangente.

A criação, pelo governo Dutra em 1946, da Fundação Casa Popular, enquanto resposta estatal à crise habitacional do período pós-guerra, exemplifica paradoxalmente essa ausência de uma política articulada. A proposta da Fundação apresentava metas notavelmente ambiciosas, evidenciando inclusive certa pretensão desmedida; contudo, sua fragilidade decorrente da escassez de recursos, da falta de integração com outros órgãos envolvidos na questão e, sobretudo, da inexistência de ações coordenadas para enfrentar o problema de forma global demonstram que as intervenções governamentais daquele período ocorreram de modo disperso e atomizado, afastando-se assim do conceito de uma política habitacional efetiva.

Após 1930, surgiram instituições como a Fundação Casa Popular (FCP), criada em 1946 para facilitar o acesso à moradia por classes de baixa renda, mas com dificuldades financeiras e desempenho limitado. Com o golpe militar de 1964, a política habitacional passou a ter uma abordagem mais empresarial, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) para atender interesses políticos e econômicos, promovendo a produção de moradias por meio de empresas como as Cohab e

financiamentos pelo FGTS.

Essas instituições buscavam reduzir custos por padronização e priorizar famílias de renda entre um e três salários mínimos, embora na prática os programas se direcionassem frequentemente às classes mais altas e médias, levando a uma crise de inadimplência e crise financeira do sistema habitacional (Azevedo 1988).

Bonduki (1994) relata que com a diversificação econômica e o aumento das oportunidades de investimentos industriais nas décadas de 1930 e 1940, os interesses de capital privado na construção de moradias populares diminuíram, levando o poder público a intervir mais como complemento que como rival do setor privado. A redução do investimento privado na habitação incentivou a indústria da construção civil a buscar recursos públicos para manter suas atividades, muitas vezes refletindo interesses econômicos mais do que preocupações sociais.

A Fundação da Casa Popular (FCP) destaca-se por sua importância no âmbito das ações relacionadas, uma vez que constituiu o primeiro órgão federal no Brasil cuja finalidade primordial consistiu em centralizar as políticas de habitação do país, mas sua criação revelou-se complexa, pois setores da construção temiam que ela monopolizasse recursos e restringisse materiais de construção, dificultando o mercado imobiliário privado.

Os recursos para a FCP eram limitados e dependiam do orçamento federal, em um contexto no qual, anteriormente, poucas ações públicas atuavam na habitação social e não havia mecanismos específicos de financiamento como o FGTS. A produção pública de moradias impôs à sociedade a responsabilidade estatal na solução do problema habitacional, especialmente após a crise crescente nos anos 1940, que exigiu uma atuação mais efetiva do Estado diante das dificuldades enfrentadas pela população.

A Fundação da Casa Popular foi criada com um anteprojeto ambicioso de uma super agência, mas sua implementação foi dificultada pela resistência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que controlavam recursos imobiliários relevantes, e pela deposição de Vargas em 1945, que buscava apoio popular para a crise habitacional. Isso impediu a formação de uma grande instituição central para a política habitacional, proposta ao final do Estado Novo. Apesar do fracasso, a criação da fundação marcou o reconhecimento do Estado brasileiro da obrigação de atuar na solução do déficit de moradias para a população de baixa renda.

A questão das moradias nas grandes cidades populares foi entendida como um

problema de planejamento urbano que envolvia necessidades individuais, sociais, técnicas, demográficas e econômicas, exigindo uma intervenção decisiva do Estado. Com o aumento da atuação de órgãos governamentais, empresariais e acadêmicos, o governo começou a realizar ações pontuais, principalmente devido à percepção de incapacidade ou desinteresse do setor privado em oferecer moradias adequadas.

Assim, o Brasil passou a tratar o tema como uma problemática social, embora as iniciativas tenham sido fragmentadas e pouco coordenadas devido às diferentes fontes de intervenção e interesses políticos. Ainda assim, a atuação estatal foi fundamental ao estabelecer concretamente o conceito de habitação social no país (Bonduki, 1994).

Em 1942 o decreto-lei do inquilinato regulou as relações entre proprietários e inquilinos, estabelecendo o congelamento dos aluguéis e impactando a produção, distribuição e consumo de moradias populares. O congelamento de aluguéis por dois anos, não garantiu segurança plena aos inquilinos, permitindo manipulações e brechas jurídicas que agravaram a especulação imobiliária, especialmente nas áreas centrais, onde a valorização dos terrenos e a verticalização impulsionadas pela construção civil intensificaram o processo de renovação e despejos, impactando a dinâmica do mercado habitacional e a configuração do espaço urbano (Bonduki, 1994).

O autor complementa que a crise habitacional na década de 1940 não pode ser atribuída exclusivamente à lei do inquilinato, pois ela resulta de um processo mais amplo que envolve a transferência dos encargos de construção de moradias para trabalhadores e o Estado.

Nesse contexto, surgiram ou se ampliaram favelas e iniciativas de autoconstrução em áreas periféricas com infraestrutura precária, oferecendo alternativas de moradia que reduziriam ou eliminariam o pagamento de aluguel. As primeiras favelas em São Paulo e no Rio de Janeiro cresceram nesse período, ocupando terrenos públicos, principalmente por famílias despejadas ou migrantes. Enquanto no Rio essas favelas expandiram-se até os anos 1970, em São Paulo o crescimento foi menor.

A construção de moradias populares a baixo custo era vista como solução viável, pois promovia a propriedade sem necessidade de aumento salarial, embora enfrentasse obstáculos como dificuldades de acesso aos lotes, infraestrutura inadequada e problemas no processo construtivo. A intervenção estatal se limitou à

garantia do acesso à propriedade, sem assegurar padrões mínimos de urbanização, o que revelou uma ausência de ações efetivas na fiscalização e melhoria dessas áreas.

Tanto nas periferias quanto nas favelas, havia uma concepção de habitação social que, na prática, funcionava como uma justificativa superficial para aceitar assentamentos precários, sem uma abordagem efetiva para mitigar a crise habitacional.

Um dos primeiros traços da política nacional de habitação remonta ao ano de 1946. Após o golpe militar de 1964, o governo instaurou o Banco Nacional de Habitação (BNH), com a finalidade de reagir à grave crise habitacional que se fazia presente naquele período. Assim, o BNH tornou-se responsável pela execução dessa política em um contexto histórico específico.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi instaurado pela Lei nº 4.380/1964, a qual instituiu a correção monetária e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), entidade que passou a atuar como órgão central de orientação e regulamentação das ações relativas à habitação no Brasil (LEI nº 4.380/1964). Naquele período, os conjuntos habitacionais podiam ser financiados tanto pelo BNH quanto por grandes indústrias. A partir de 1965, o crescimento demográfico acelerado aliado à modernização dos setores produtivos resultou em um aumento substancial no movimento migratório.

Entre as décadas de 1960 e 1980, período em que se implementou uma política habitacional sob gestão do BNH, predominava uma abordagem voltada à produção em massa e em larga escala, buscando eficiência na geração de moradias mesmo que isso implicasse na insuficiência de atender às reais necessidades dos usuários (Bonduki, 1994). O BNH destacou o espaço urbano como núcleo central da política de desenvolvimento nacional e promoveu transformações tanto na configuração das cidades quanto no mercado imobiliário.

Para Bonduki (1994), a criação do BNH após o golpe militar de 1964 representou uma resposta do governo à grave crise habitacional agravada pela rápida urbanização do país. Sua estrutura financeira baseava-se nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), consolidando-se como uma das maiores instituições financeiras nacionais e a maior instituição mundial voltada ao enfrentamento da problemática habitacional.

Para o autor, apesar das críticas dirigidas ao BNH e ao sistema por ele instaurado, sua relevância é incontestável, especialmente porque entre 1964 e 1986 foi o único período em que o Brasil contou com uma Política Nacional de Habitação efetiva. Nesse intervalo, o banco financiou aproximadamente 4,8 milhões de moradias, cerca de 25% das unidades residenciais construídas no país nesse período, embora apenas cerca de 20% dos financiamentos tenham sido destinados às populações de baixa renda. Além das moradias propriamente ditas, foram apoiadas obras relacionadas à infraestrutura urbana e equipamentos sociais vinculados aos empreendimentos habitacionais.

As Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) desempenhavam papel fundamental no atendimento às demandas geradas pelo BNH; entretanto, quando este entrou em declínio financeiro, seus recursos foram restringidos pelo governo central com o objetivo de reduzir o endividamento dos estados e municípios junto à União. Como consequência, essas companhias passaram a desempenhar funções mais consultivas do que executoras na área habitacional, limitando assim a capacidade estadual e municipal para promover ações nesse setor, (Bonduki, 1994).

A política do BNH beneficiou a construção civil com financiamento estável¹⁸as, mas teve impacto limitado na resolução do problema habitacional devido a uma gestão rígida, centralizada e autoritária, que excluía práticas populares de redução de custos e não promovia participação social ou estratégias alternativas, como a autoconstrução. O sistema utilizava recursos devolutivos tradicionais, excluindo populações de baixa renda e favorecendo grandes conjuntos habitacionais em periferias, muitas vezes com baixa qualidade e desconexão com as políticas urbanas e culturais locais. Com a diminuição dos financiamentos a partir de 1983, mobilizações sociais surgiram contra o sistema financeiro habitacional, que foi considerado excessivamente financeiro e desconectado das necessidades populares (Bonduki, 1994).

¹⁸ A política habitacional adotada pelo Banco Nacional da Habitação concentrou-se na promoção do setor de construção civil e no fortalecimento de empresas privadas, em detrimento da garantia efetiva do direito à moradia para as camadas populares. Ao estruturar-se como um sistema de financiamento voltado à produção em grande escala de unidades habitacionais, o BNH contribuiu para consolidar um modelo que beneficiava principalmente grandes incorporadoras e construtoras, impulsionando o crescimento econômico ligado ao setor da construção civil. Contudo, essa lógica produtivista e financeira restringiu o impacto social da política habitacional, uma vez que os critérios de acesso ao crédito e aos financiamentos excluía grande parte da população de baixa renda. a política habitacional daquele período esteve fortemente vinculada à estratégia de desenvolvimento econômico do país, priorizando a expansão do mercado imobiliário e da indústria da construção, enquanto o direito à moradia das populações mais pobres permaneceu parcialmente negligenciado (Bonduki, 1994).

Após o fim do regime militar em 1985, esperava-se uma reformulação do sistema, mas o BNH foi extinto em 1986, devido a motivos políticos, deixando de existir uma instituição com vasta experiência na área habitacional, que havia acumulado técnicos especializados e financiado a maior produção habitacional da história do Brasil.

Durante os anos 1970, essa situação piorou, com redução de investimentos e aumento das aplicações no mercado médio, embora a partir de 1975 melhorias tenham sido implementadas. Ao longo do regime militar, as políticas favoreceram áreas de maior renda, o que diminuiu a participação dos trabalhadores de baixa renda nos programas de habitação, especialmente após os aumentos de prestações em 1983, que afetaram principalmente os beneficiários com menor renda. Apesar de medidas emergenciais e subsídios, a crise do Sistema Financeiro da Habitação se aprofundou, levando o BNH a uma profunda crise institucional, refletindo a insatisfação com a atuação da política habitacional e seus efeitos limitados na inclusão social, Azevedo (1988).

As políticas implementadas para enfrentar as crises na construção de moradias populares ao longo da história do BNH levaram, como uma de suas principais consequências, ao deslocamento das camadas mais pobres da população. É amplamente sabido que as opções habitacionais mais comuns entre os moradores de baixa renda, incluindo desempregados e trabalhadores informais, são cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados nas periferias das grandes cidades e metrópoles.

Azevedo (1988) aponta que dentre as unidades financiadas pelo BNH, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares. A partir de 1975, o BNH iniciou uma série de projetos alternativos fundamentados na autoconstrução e voltados aos segmentos mais necessitados. Menos de 6% das unidades financiadas foram direcionadas aos chamados programas alternativos. A forma como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal evidencia a ausência de uma proposta clara para o setor. A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de resolver os problemas específicos existentes, parece ter sido uma estratégia governamental para obter apoio político em um momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se apresentavam medidas econômicas corretivas altamente impopulares.

Na década de 1980, após o fim da Ditadura Militar, o Brasil enfrentou uma desaceleração na metropolização devido à crise econômica global de 1979, que

provocou inflação, recessão e desemprego, levando ao colapso do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, além de reduzir o poder aquisitivo da classe média. Essa conjuntura impulsionou o Movimento dos Mutuários da Casa Própria, que buscava renegociações de dívidas.

Em 1988, a Constituição Federal deu à União a responsabilidade de criar planos nacionais e regionais de ordenação territorial. Nos anos seguintes, a urbanização do país foi influenciada pelos aspectos econômicos globais, afetando a estrutura e distribuição econômica local. No início da Nova República, a situação habitacional era precária, marcada por alta inadimplência, baixa liquidez do sistema imobiliário, movimentos de mutuários e esperanças de que novas políticas públicas solucionassem a crise sem penalizar os mutuários, Rossatto Rubin e Bolfe (2014).

Rossatto Rubin e Bolfe (2014), salientam que a dissolução do BNH resultou em diversas implicações, incluindo a implementação de programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões, o enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) e a fragmentação do Sistema Financeiro Nacional. No final da década de 1980, diversos problemas emergiram decorrentes da transformação da COHAB em uma entidade meramente consultiva e da imposição aos mutuários de arcarem com os custos referentes ao terreno e à urbanização.

Durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, a crise habitacional intensificou-se consideravelmente; os programas habitacionais, tais como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), passaram a ser direcionados prioritariamente ao setor privado imobiliário. Nesse período, o Brasil chegou a registrar aproximadamente 60 milhões de pessoas vivendo nas ruas.

Bonduki (2008) sinaliza que entre 1986 e 2003, a política habitacional do governo federal passou por instabilidade, sendo dirigida por sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, sem uma estratégia consolidada. A Caixa Econômica Federal assumiu parcialmente o papel de agente financeiro do SFH após a extinção do BNH, mas de forma precária. Decisões políticas ruins, incluindo suspeitas de corrupção, levaram à paralisação dos financiamentos pelo FGTS entre 1991 e 1995, agravando os problemas habitacionais em meio ao empobrecimento durante as décadas de 1980 e 1990.

Dessa forma, tornou-se necessária intervenção governamental apoiada por recursos diversos e cooperação com setores da sociedade, levando municípios, estados e a União a lançar programas habitacionais com fontes alternativas,

marcando uma fase de transição chamada pós-BNH. Nesse período, faltou uma estratégia nacional coordenada, sendo as ações fragmentadas, porém inovadoras, realizadas por entes locais e estaduais.

Com a Constituição de 1988, os programas habitacionais de diferentes esferas governamentais ocorreram de forma descoordenada, levando ao desperdício de recursos, o que motivou a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), integrando fundos, órgãos públicos, conselhos de controle social e a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. O projeto previa também a formação do Ministério das Cidades, que coordenaria políticas urbanas e habitacionais, além da implantação do Fundo Nacional da Moradia para unificar e racionalizar recursos.

Para dinamizar o mercado de classes médias, buscava-se reduzir a dependência de subsídios do FGTS, promovendo planos habitacionais integrados e o uso de avançadas técnicas tecnológicas para reduzir custos construtivos. Destacava-se ainda a importância de políticas urbanas, como o Estatuto das Cidades, para garantir acesso à terra urbana, regularização fundiária e preservação de áreas estratégicas, defendendo que a solução do problema habitacional também envolvia garantir o direito à cidade, com acesso à infraestrutura e serviços essenciais, Bonduki (2008).

Em 1994, o governo federal lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município; no entanto, as expectativas geradas não foram atingidas em decorrência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real. Nesse cenário, a política habitacional não avançou, ao contrário, observou-se uma diminuição do quadro técnico e uma perda na capacidade de formulação.

A partir de 1995, durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, uma nova abordagem por parte dos municípios frente ao problema habitacional passou a servir como referência em âmbito nacional. Nesse contexto, houve a retomada dos financiamentos destinados à habitação e saneamento, fundamentados nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, responsável pela área habitacional, apresentou a Política Nacional de Habitação.

Após uma análise das necessidades habitacionais no país e das fontes de financiamento disponíveis, determinou-se um prazo de quinze anos para solucionar os problemas habitacionais, garantindo acesso à moradia digna para todos os

cidadãos brasileiros (Bonduki, 2008). Dessa forma, o Projeto Moradia, elaborado em 1999/2000, foi proposto com o objetivo de resolver a questão habitacional no Brasil.

O programa habitacional buscava evitar os problemas enfrentados anteriormente. As famílias beneficiadas utilizariam recursos do FGTS e deveriam possuir renda máxima equivalente a três salários mínimos. Os municípios e Estados teriam maior autonomia na definição das estratégias a serem adotadas, levando em consideração as prioridades e particularidades locais. Para administrar o programa, foi sugerida a criação do Ministério das Cidades, órgão que reuniria as áreas de habitação, saneamento básico, transportes urbanos e política de ordenação territorial (Rossatto Rubin; Bolfe, 2014).

O aumento da mobilização dos movimentos de moradia intensificou a participação dos municípios na questão habitacional, refletindo a transformação do poder local em principal interlocutor das organizações populares e responsável por atender às demandas sociais, especialmente dos vulneráveis. Essa mudança favoreceu a descentralização dos programas habitacionais, levando ao surgimento de diversas experiências municipais voltadas para habitação de interesse social após a redemocratização do país. Gestões municipais inovadoras adotaram novas abordagens para enfrentar o problema habitacional.

Em 1995, houve uma retomada dos financiamentos de habitação e saneamento, antes suspensos, baseados em recursos do FGTS. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana publicou a Política Nacional de Habitação, preparatória para a Habitat II. Durante o governo FHC e no início do mandato de Lula, programas relacionados ao setor habitacional continuaram ativos, consolidando ações para abordar a questão.

Durante a gestão de FHC e o primeiro ano do governo Lula, destacou-se a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, como a Carta de Crédito, que passaram a concentrar a maior parte dos recursos do FGTS. Foi também instituído o programa Pró-Moradia para urbanizar áreas precariamente povoadas, mas sua execução foi interrompida em 1998 por restrições a financiamentos públicos. Além disso, surgiu um programa para o setor privado, o Apoio à Produção, com desempenho limitado, e em 1999 foi lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado à produção de unidades habitacionais para arrendamento usando recursos do FGTS e verbas fiscais. A Carta de Crédito representou cerca de 85% dos recursos federais destinados à habitação entre 1995 e

2003.

Contudo, Bonduki (2008), explicita que as mudanças na política habitacional, no período de 1995 a 2003, inicialmente pareceram inovadoras, mas não promoveram sua consolidação, resultando em efeitos negativos social, econômico e urbano. A insuficiência de financiamentos e a falta de assistência técnica adequada impediram que as famílias beneficiadas tivessem condições satisfatórias de moradia. A Caixa Econômica Federal tornou-se o principal agente financeiro, e as ações macroeconômicas do governo FHC reduziram a intervenção pública na urbanização de áreas precárias.

Essas dificuldades persistiram durante o governo Lula, dificultando a implementação do Projeto Moradia. Em 2001, o Congresso aprovou e o presidente promulgou o Estatuto da Cidade, um avanço importante que regulamentou a Constituição e criou mecanismos para garantir a função social da propriedade, alinhando-se à proposta de solucionar questões habitacionais no Brasil.

A partir do ano de 2003, foi formulada e implementada uma nova abordagem para a política habitacional, culminando na criação do Ministério das Cidades, órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, por consequência, pela Política Setorial de Habitação. Essa mudança de paradigma deslocou o foco da habitação de uma concepção restrita à moradia, passando a incluir a garantia do direito à cidade; assim, passaram a integrar-se também os direitos relativos à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana e ao transporte coletivo, além dos equipamentos e serviços urbanos e sociais (Maricato, 2007).

A política habitacional mais recente encontra respaldo na Constituição Federal ao reconhecer a habitação como um direito fundamental do cidadão. Este reconhecimento reforça o compromisso com a inclusão social e com processos de gestão democrática e participativa. Nesse contexto, há uma preocupação em promover condições que assegurem o acesso universal à moradia digna para todos os segmentos populacionais, com atenção especial às camadas de baixa renda.

Durante a administração de Luís Inácio Lula da Silva, iniciada em 2003, houve uma ampla reformulação institucional na política habitacional brasileira através da criação do Ministério das Cidades. Tal medida buscou priorizar a inclusão dos grupos socialmente excluídos do direito à cidade, considerando que o acesso à moradia e aos serviços básicos constitui elemento essencial para efetivar a cidadania. A criação do Ministério das Cidades em 2003 consolidou uma gestão integrada das questões

urbanas ao abarcar habitação, saneamento básico, transportes urbanos e planejamento territorial. Essa estratégia visou fortalecer a articulação entre os entes federativos na formulação de políticas nacionais voltadas às problemáticas urbanas brasileiras.

Sua instalação representou avanços na administração urbana desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), embora ainda enfrente limitações decorrentes da fragilidade institucional; destaca-se que a Caixa Econômica Federal, principal agente financeira vinculada ao Fundo Garantidor por Tempo Limitado (FGTS), apesar da formal vinculação ao Ministério das Cidades atua sob orientação do Ministério da Fazenda. Tal situação impacta as decisões relacionadas (Rossatto Rubin; Bolfe (2014).

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, propõe a implementação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), no qual o planejamento habitacional ocupa papel central, (Rossatto Rubin; Bolfe, 2014). Desde então, verifica-se um aumento significativo na alocação de recursos destinados à produção de habitações para populações de baixa renda.

A partir de 2005, os investimentos em financiamento habitacional cresceram consideravelmente com foco nas camadas mais vulneráveis socialmente. Em 2007, o Governo Federal anunciou a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que inclui investimentos diversos em infraestrutura, habitação, saneamento básico e urbanização de assentamentos precários. No ano seguinte, Luís Inácio Lula da Silva lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, inicialmente previsto para construir um milhão de residências, cuja principal meta era dinamizar o crescimento econômico nacional por meio dessa iniciativa. Contudo, esse programa enfrentou críticas relativas às suas estruturas operacionais e sua exclusão do Sistema/Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), órgão responsável pelo controle e pela participação social no setor.

Bonduki (2008) analisa que um dos avanços mais relevantes do Projeto Moradia foi a consolidação da instância de participação e controle social na política urbana, representada pelo Conselho Nacional das Cidades, que reforçou a participação social na política urbana. A realização da Conferência Nacional das Cidades em 2003 e a segunda em 2005 contribuíram para a construção de uma política urbana nacional que envolve diversas instituições. No entanto, mudanças políticas em 2005, como a troca de ministros e a saída de técnicos alinhados à reforma

urbana, dificultaram avanços progressistas. No aspecto financeiro, houve restrições devido à reformulação do FNHIS, que passou a limitar recursos de fontes diversas, reduzindo possibilidades de fundos subsidiários para populações de baixa renda. A partir de 2005, ocorreram mudanças, incluindo a criação do Sistema Nacional de Habitação, com subsistemas de habitação de mercado e social, e o programa Crédito Solidário, voltado a associações sociais e autogestão, utilizando recursos de fundos desativados para promover habitações populares sob condições financeiras mais acessíveis.

Desde 2005, houve mudanças significativas no financiamento habitacional, abrangendo os setores de mercado e de interesse social, impulsionadas por investimentos de diversas fontes, aumento de subsídios e políticas voltadas principalmente para a população de baixa renda, considerado por alguns como um novo ciclo de expansão imobiliária. Essas transformações foram resultado de reivindicações de movimentos sociais, setor da construção civil e outros segmentos que defendiam maior prioridade em políticas sociais, além de melhorias no cenário macroeconômico e uma flexibilização na política econômica. Além disso, ações desde 2004 aumentaram os recursos destinados à produção habitacional para populações vulneráveis, destacando-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, que, embora focado em infraestrutura, priorizou habitação e saneamento, incluindo urbanização de assentamentos precários. Desde os anos 1980, nunca houve perspectivas tão promissoras para enfrentar de forma ampla a questão habitacional, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da população, Bonduki (2008).

Buonfiglio (2018) destaca que a intensa e crescente especulação imobiliária impacta diretamente as políticas sociais, especialmente no que se refere às Habitações de Interesse Social. Nesse contexto, o Estado atua sob a influência do capitalismo, priorizando os interesses econômicos em detrimento de questões relevantes para as necessidades da população.

Constatamos que, apesar das numerosas deficiências relacionadas à questão habitacional, atualmente há um esforço voltado para a inclusão social. Para tal fim, são destacados como elementos fundamentais a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e a inserção desses assentamentos, além da provisão de habitação e da articulação entre as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, que delineiam as diretrizes

principais de atuação.

Além de assegurar o acesso à moradia digna, essa política integra em seu texto a estratégia de desenvolvimento urbano por meio da Política Fundiária. Instrumentos como os Planos Diretores Municipais e a revisão da legislação urbanística e edilícia têm como objetivo expandir o mercado formal de oferta habitacional.

Desde então, para que essa Política evolua adequadamente, ela tem se beneficiado de instrumentos que facilitam sua implementação, incluindo o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) é empregado como um instrumento estratégico para assegurar um processo contínuo de revisão e reorientação da política habitacional e de seus programas. Este mecanismo pressupõe a criação de uma base informacional, bem como o monitoramento e a avaliação constantes dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, articulando-se com outros aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano.

O Plano Nacional de Habitação é elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação, o qual delinea metas de médio e longo prazo; as modalidades de financiamento; além dos programas destinados à provisão, urbanização e modernização da produção habitacional. Esses elementos devem ser implementados com base nas prioridades regionais de intervenção e em critérios para a alocação regional de recursos, considerando o perfil do déficit habitacional em nível nacional (Brasil, 2004).

Nesta política, observamos a preocupação em estabelecer as fontes de recursos e incentivos necessários para o desenvolvimento das ações voltadas à redução do déficit habitacional, especialmente para a população em situação de vulnerabilidade, que apresenta uma significativa concentração desse déficit.

Em relação à identificação das demandas, reconhecemos a importância de respeitar as características regionais, sobretudo no que tange à definição de critérios. Isso se fundamenta na necessidade de criar novos parâmetros que considerem as diferenças regionais e as desigualdades socioespaciais intraurbanas da população beneficiária, visando proporcionar uma melhor elegibilidade e atendimento conforme o perfil e as especificidades da demanda. Além disso, é fundamental desenvolver

estudos e pesquisas que busquem compreender a realidade socioeconômica das famílias envolvidas nos programas financiados pela política pública, bem como construir indicadores multidimensionais que sustentem a implementação dessa política.

A nova Política Nacional de Habitação, como se pode observar, apresenta em seu escopo uma série de novas diretrizes que têm como objetivo estabelecer condições para que famílias situadas abaixo da linha da pobreza consigam adquirir a casa própria, com definições específicas para assegurar esse direito.

Bonduki (2008) destaca que o problema habitacional no Brasil não pode ser resolvido apenas com a oferta de novas unidades, sendo necessário integrar políticas urbanísticas, fundiárias e de saneamento, que somente o poder público pode implementar. A escassez de terras urbanizadas acessíveis a baixa renda, agravada pela alta dos preços e pela segregação social, causa exclusão social e leva à ocupação de áreas precárias ou irregulares. A ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana contribui para o crescimento de favelas e loteamentos ilegais, agravando a situação urbana, como demonstram os dados de aumento de favelas e de moradias construídas no mercado informal, refletindo a gravidade do déficit habitacional no país. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, foi um avanço na tentativa de regularizar terras e garantir a função social da propriedade, marcando um passo importante para romper esse ciclo.

A Política Nacional de Habitação, em seu percurso histórico, principalmente após a Constituição de 1988, tem buscado ampliar o entendimento sobre a moradia como um direito fundamental, através de seus instrumentos jurídicos como o Sistema Nacional de Habitação e o Estatuto das Cidades, contudo, a problemática ainda é latente, com um déficit habitacional elevado, visto que é marcado pela fragilidade das políticas públicas das décadas anteriores.

Sendo assim a nova política busca formas de enfrentamento e, portanto, calca um novo paradigma e neste cenário o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que representa não apenas a retomada de investimento público, após anos de ausência, representando também a tentativa de responder a crise econômica instaurada mundialmente no ano de 2008, concomitantemente a necessidade da população brasileira até então abandonada pelo poder público em suas necessidades habitacionais.

Neste sentido, o MCMV é criado como uma forma de atender tanto às

necessidades da população quanto ao interesse de mercado. O programa é abarcado por diretrizes que contemplam as famílias de baixa renda, possibilitando assim o acesso à casa própria e, ao longo da sua trajetória, tem buscado se reformular, buscando superar suas limitações, em termos de localização, qualidade e integração urbanística.

Além da sua representatividade nacional, ela também se expressa a nível local, como é o caso do município de Londrina-PR, que apresenta em história habitacional, desde 1965, por meio da produção de conjuntos habitacionais distantes da malha urbana, que, a partir do Minha Casa Minha Vida, dá um grande salto na construção de novas moradias, com a consolidação de novos conjuntos habitacionais, e entre essas produções está o Residencial Alegro Village, que é o foco deste estudo.

Desde 2010, com o lançamento do MCMV, o cenário nacional relacionado à habitação vem se modificando e ampliando, embora não sem desafios. Essa evolução da política habitacional no país representa avanços na efetivação do direito à moradia digna tanto no âmbito nacional quanto municipal, como será apresentado a seguir.

3.2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Estabelecido em março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é reconhecido como a mais significativa iniciativa pública de habitação na história do Brasil. O empreendimento conseguiu, em um período de cinco anos, adquirir aproximadamente 80% das unidades financiadas pelo BNH ao longo de seus 22 anos de operação. A implementação do PMCMV marcou uma retomada dos investimentos governamentais diretos no setor habitacional, ocorrendo duas décadas após a desativação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, conforme já mencionado por Bonduki (2008).

Amore (2015) alude que a investigação e compreensão do programa habitacional do Minha Casa Minha Vida demandam uma abordagem abrangente e minuciosa, que considere o desenho político e financeiro, bem como seus efeitos duradouros sobre as cidades. Tal análise deve ir além da avaliação superficial das quantidades ou das aparências urbanísticas e arquitetônicas das obras. O programa "Minha Casa Minha Vida" constitui, sobretudo, uma identificação ou marca na qual se agregam diversos subprogramas, modalidades, fundos de financiamento, linhas de

crédito, tipologias habitacionais, agentes envolvidos na operação e formas de acesso ao direito à moradia própria.

Foi somente na década de 2000, sob a administração do Partido dos Trabalhadores, que o Estado recomeçou a aplicar recursos diretamente na área habitacional por meio de políticas públicas; o PMCMV constitui o principal exemplo dessa estratégia.

O programa Minha Casa Minha Vida tem suas origens em uma iniciativa de natureza econômica. Sua elaboração foi liderada pelos ministérios considerados de maior relevância (Casa Civil e Fazenda) que atuaram em conjunto com o setor imobiliário e da construção civil. O lançamento ocorreu por meio da Medida Provisória nº 459, em março de 2009, como uma estratégia ostensiva para enfrentar a denominada crise dos subprimes norte-americanos, responsável pela falência de instituições financeiras e por impactos significativos na economia globalizada baseada no sistema financeiro.

Segundo seu marco legal, a finalidade do programa consiste em “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (Brasil, 2009). Para alcançar esse objetivo, o PMCMV passou por diversas reformulações ao longo de sua execução; essas modificações são evidenciadas pelas múltiplas alterações legislativas que recebeu: a lei originária foi regulamentada por sete decretos (nº 6.819 e nº 6.922, ambos em 2009; nº 7.161, em 2010; nº 7.499, em 2011; nº 7.795 e nº 7.825, ambos em 2012; e nº 8.764, em 2016) além de ter sido alterada vinte e duas vezes: quatorze dessas alterações foram promovidas por outras leis e oito por medidas provisórias diferentes.

Durante seus onze anos de funcionamento, o programa operou sob quatro mandatos presidenciais e foi organizado em três fases distintas: a primeira fase, denominada PMCMV-I, ocorreu entre 2009 e 2010, com uma meta de um milhão de unidades habitacionais; a segunda fase, conhecida como PMCMV-II, teve início em 2011 e se concluiu em 2014, com objetivo de construir dois milhões de moradias; por fim, o PMCMV-III começou em 2016 tendo como meta adicional a construção de outros dois milhões de residências, Euclydes *et.al* (2022).

Nas fases 1 e 2 do programa, metas quantitativas levaram à contratação de 3 milhões de moradias até 2011, com foco na fase 2 na contratação de mais dois milhões e na revisão de limites de renda, custos e padrões de acessibilidade. A fase

2 priorizou famílias de baixa renda, que passaram a representar 60% das contratações, devido ao déficit em famílias com até três salários mínimos. Contudo, o programa não é ajustado ao salário mínimo, o que pode gerar distorções e excluir grupos vulneráveis, pois seus valores permanecem fixos desde o início da fase 2, sem atualização, e vinculados a diferentes fundos e limites de financiamento, como aponta Amore (2015).

Amore (2015), argumenta que diante do cenário de crise econômica e do enfraquecimento da atuação do Ministério das Cidades enquanto órgão responsável pela formulação e condução da política urbana, o governo Lula em 2009, optou por aceitar a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico decorrente da produção de habitação em larga escala. Essa medida de caráter anticíclico tinha como objetivo gerar empregos em um setor que tem a capacidade de impulsionar diversas outras áreas vinculadas: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos utilizados na construção civil até os setores de móveis e eletrodomésticos, os quais são estimulados no momento da entrega das chaves.

Euclides *et.al* (2022), apontam que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) conquistou uma abrangência significativa devido à estrutura de "guarda-chuva" na qual foram organizados diversos subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento e tipologias habitacionais. O acesso à propriedade tornou-se o elemento que unificou as distintas experiências dentro do programa. Sua operacionalização ocorreu inicialmente através de três faixas (Faixa 1, 2 e 3), definidas conforme a renda familiar e os fundos de financiamento utilizados.

Em 2016, foi instituída uma quarta faixa, denominada Faixa 1,5. A Faixa 1, voltada ao interesse social, contempla famílias com menor renda e é financiada principalmente pelo Tesouro Nacional, que cobre mais de 90% do valor das moradias por meio de recursos a fundo perdido. As Faixas 1,5; 2 e 3 utilizam como fonte de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), beneficiando indivíduos com vínculos empregatícios formais; sua diferenciação principal reside no rendimento monetário familiar e nas taxas de juros aplicadas.

O Programa foi dividido em duas principais vertentes: o Minha Casa Minha Vida Urbano (anteriormente denominado Programa Nacional de Habitação Urbana) e o Minha Casa Minha Vida Rural (antes referido como Programa Nacional de Habitação Rural). A modalidade urbana do MCMV compreende quatro segmentos: o MCMV/Financiamento; o MCMV Empresas, voltado para municípios com mais de 50

mil habitantes; o MCMV Entidades, destinado às famílias vinculadas a entidades organizadoras; e o MCMV Oferta Pública, que atende municípios com menos de 50 mil residentes.

Por sua vez, a versão rural do programa possui uma única modalidade, com foco na produção ou aquisição de um imóvel singular para beneficiários agricultores familiares, trabalhadores rurais ou integrantes de comunidades tradicionais.

As manifestações oficiais que acompanharam o lançamento do programa baseavam-se nos dados quantitativos referentes ao déficit habitacional, o qual, na ocasião, era estimado em 7,2 milhões de moradias, com 90% dessas concentradas nas faixas de renda abaixo de três salários mínimos. Ademais, 70% estavam localizadas nas regiões Sudeste e Nordeste, enquanto aproximadamente 30% situavam-se nas áreas metropolitanas.

Com base nesses números, afirmava-se que o Programa contribuiria para uma redução de 14% desse déficit. Destinando-se a aproximadamente 400 mil unidades, equivalente a 40% da meta total, essas moradias deveriam atender famílias cuja renda não ultrapassasse três salários mínimos, viabilizando tal objetivo mediante um aporte financeiro de 16 bilhões de reais por parte da União, representando cerca de 70% do investimento total.

Contudo, o Programa adotava uma abordagem bastante simplificada acerca do ‘problema habitacional’, diferentemente do PlanHab, que buscava enfrentá-lo por meio de uma variedade significativa de programas e produtos habitacionais adequados às onze tipologias municipais estabelecidas em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas locais, Amore (2015).

A grande dimensão assumida pelo PMCMV levou-o a ser considerado pelos estudiosos como um programa-plano, uma vez que centralizou tantos recursos e competências que acabou por esvaziar seu próprio pressuposto fundamental, a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, sendo essa uma das principais críticas dirigidas à sua implementação. Até o ano de 2016, aproximadamente 11 milhões de pessoas tinham sido beneficiadas pelo programa, com um total de cerca de 3.248.672 unidades habitacionais entregues.

Amore (2015) destaca que o risco de repetição dos equívocos associados ao BNH, especificamente no que tange à produção periférica realizada em áreas mal atendidas pela infraestrutura urbana, já havia sido mencionado anteriormente. Tal problema decorre da desconexão entre a produção habitacional e as questões

urbanísticas, bem como das ações municipais relativas à regulação do uso e ocupação do solo, que deveriam estar fundamentadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e na elaboração de Planos Diretores baseados em princípios distintos daqueles utilizados nas décadas de 1970 e 1980.

A questão fundiária, considerada o núcleo da política urbana brasileira, juntamente com a segregação socioespacial, foi identificada como o principal obstáculo que o programa Minha Casa Minha Vida não conseguiu superar, apresentando consequências ainda de difícil previsão.

Apesar da importância adquirida, a conjuntura política e econômica que originou e disseminou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) começou a se desintegrar com o início da crise fiscal em 2014 e, posteriormente, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016. A consolidação de seu desmonte só ocorreu em 2021, momento no qual foi formalmente extinto. Com a promulgação da Lei nº 14.118/21, o governo do presidente Jair Bolsonaro anunciou a implementação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), que modificou tanto a estrutura quanto os objetivos da política pública.

O novo programa habitacional deixou de contemplar o segmento de habitação de interesse social, formado por populações de menor renda, marcando um fim na intervenção estatal que, pioneiramente, atendia à maior parcela do déficit habitacional brasileiro, mais de 1,9 milhão de unidades residenciais foram contratadas para esse grupo pelo PMCMV (Brasil, 2021).

De acordo com Euclides *et.al* (2022), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) emergiu a partir da compreensão e apropriação de um problema socialmente construído, cujo enfrentamento demandou a elaboração de um conjunto de diretrizes legais que orientam ações e alocação de recursos para sua implementação.

Embora o processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tenha sido iniciado em 2009, sua operacionalização está relacionada às experiências anteriores dos agentes responsáveis por sua execução, como a Caixa Econômica Federal (CEF), atores públicos locais e representantes da sociedade civil.

De modo geral, as avaliações referentes ao PMCMV abordaram aspectos multidimensionais, incluindo tanto as contribuições positivas quanto os elementos que necessitam de aprimoramento, assim como os custos sociais para a cidade e para as

famílias beneficiadas.

Até então, conforme Euclides *et.al* (2022), observava-se uma conjuntura na qual a agenda política priorizava reformas fiscais voltadas a ajustar a legislação federal às novas funções do Estado: atuando principalmente como regulador das atividades econômicas. O enfoque na ampliação do estoque habitacional, traduzido na construção de novas moradias, é reafirmado pelo marco legal que originou o PMCMV; um dos seus principais propósitos é a edificação de novas unidades habitacionais (UHs).

Com base em uma perspectiva filosófica predominante na comunicação pública daquele período, o governo estabeleceu uma meta de construir um milhão de moradias novas, das quais quarenta por cento seriam destinadas ao segmento de interesse social. Este segmento contaria com subsídios governamentais não reembolsáveis que poderiam chegar até 95% do valor total da unidade, medida inédita no país.

Para a Primeira Faixa de renda, empregam-se fundos de baixo custo, isentos de exigências de retorno ou juros, com subsídios praticamente totais destinados às famílias de baixa renda.

Os empreendimentos concluídos destinam-se a residir por famílias que atendam aos critérios de elegibilidade e vulnerabilidade, sendo que a prioridade na demanda é definida pelo município. Ademais, há empreendimentos associados a reassentamentos originados de obras de urbanização ou remoções de assentamentos precários, frequentemente relacionados a projetos de urbanização de favelas apoiados pelo PAC devido à sua maior agilidade na implementação.

O financiamento da Faixa 1 é viabilizado por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), gerido por entidades qualificadas. Nas Faixas 2 e 3, o financiamento é realizado com recursos do FGTS, considerados mais onerosos devido à necessidade de retorno financeiro e pagamento de juros, Amore (2015).

Euclides *et.al* (2022) destacam que o papel predominante desempenhado pelas construtoras na implementação do Programa é evidenciado pelo relato do presidente da MRV, empresa responsável pela maior quantidade de habitações construídas no âmbito do PMCMV. Dessa forma, o programa incorporou características inovadoras na intervenção governamental voltada à habitação no país, ao buscar atender grupos sociais que historicamente enfrentaram exclusão social, embora sua estrutura favoreça sobretudo as construtoras formalizadas.

Euclides *et.al* (2022), analisa que do ponto de vista pedagógico, as normativas apresentaram avanços significativos à medida que o PMCMV evoluía, incluindo melhorias nas especificações mínimas para a construção das unidades habitacionais; a introdução de critérios para estabelecer os valores mínimos e máximos na aquisição dos imóveis; a ampliação das possibilidades de requalificação das residências; além da criação de uma reserva específica dentro dos recursos destinados aos conjuntos habitacionais para financiar equipamentos públicos no entorno dessas áreas.

Outro avanço relevante refere-se ao Trabalho Social, iniciativa que deve ser implementada antes, durante e após a realização das obras, tendo como objetivo principal promover a convivência social entre os novos moradores dos empreendimentos habitacionais.

Para Euclides *et.al* (2022) no âmbito territorial, a edificação de grandes conjuntos habitacionais sem o devido planejamento governamental resultou em empreendimentos localizados em regiões periféricas às áreas urbanas, o que ocasionou um aumento nos custos de transporte para os beneficiários.

Ademais, verificou-se a insuficiência de acesso ao emprego, a carência de equipamentos básicos de saúde e educação, bem como outros serviços públicos essenciais; tais fatores contribuíram para a segregação socioespacial e, conseqüentemente, prejudicaram o exercício do direito à cidade, que não foi acompanhado pelo direito à moradia promovido pelo Programa Além disso, ainda, constatou-se uma avaliação negativa quanto à qualidade dos imóveis entregues pelo PMCMV, tendo sido feitas críticas relacionadas às condições das residências e à falta de consideração pela estrutura familiar dos contemplados. As causas atribuídas a esses problemas estão frequentemente relacionadas à busca por eficiência por parte das construtoras.

Outro aspecto criticado refere-se à deficiência na transparência dos processos conduzidos pelos governos locais e pelas empresas construtoras durante a implementação do programa. Tais questões foram particularmente evidenciadas nas unidades habitacionais destinadas à Faixa 1, segmento que atende aos beneficiários mais vulneráveis (Euclides *et.al*, 2022).

Do ponto de vista socioeconômico, pesquisas indicam que o programa promoveu a geração de emprego e renda, contribuindo para mitigar os efeitos locais da crise global de 2008. Euclides *et.al* (2022). Contudo, tais impactos econômicos resultaram de uma parceria público-privada que recebeu diversas críticas, uma vez

que os lucros obtidos por empreiteiras causaram uma série de problemas às cidades. Em termos gerais, destaca-se o elevado número de unidades habitacionais entregues pelo programa, a relevância do acesso à moradia; o impacto do imóvel próprio na vida dos beneficiários; bem como sua importância para assegurar às famílias de baixa renda o direito constitucional à moradia.

Apesar de o programa não ter provocado uma redução expressiva no déficit habitacional, essa redução teria sido ainda menor se não fosse a política implementada, conforme a análise do autor.

Conforme declarado pelo atual Secretário Nacional de Habitação, Augusto Rabelo (2025), nos últimos dois anos verificou-se um marco relevante na implementação de políticas habitacionais no país. Desde 2023, foram entregues mais de 46 mil unidades residenciais e retomadas 41 mil obras anteriormente paralisadas. Além disso, foi contratada uma carteira superior a 1,5 milhão de moradias, considerando as ações financiadas e subsidiadas, superando em mais de 75% a meta inicialmente estabelecida no início da gestão, que previa a contratação de duas milhões de unidades até o fim de 2026. A projeção atual aponta para o alcance de três milhões de unidades contratadas.

Tal trajetória não apenas atingiu recordes históricos em números absolutos, mas também promoveu a retomada das contratações relacionadas às obras subsidiadas destinadas às famílias de baixa renda, compreendidas na faixa 1 do programa habitacional. Essas ações contam com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do MCMV-Rural e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Um avanço importante nesse processo foi a implementação do programa “Bota pra Andar”, responsável por solucionar obstáculos relacionados a mais de 49 mil moradias e beneficiar diretamente cerca de 200 mil pessoas.

Diversas edições desse programa foram realizadas em diferentes estados da federação, possibilitando uma atuação direta nos canteiros de obras e facilitando o diagnóstico e resolução dos entraves que impediam a conclusão dos projetos. Ressalta-se ainda que a cooperação entre o Governo Federal, a CAIXA Econômica Federal, os governos estaduais e municipais, bem como as COHABs (Companhia Habitacional) foi fundamental para criar um ambiente favorável à obtenção desses resultados expressivos. Essa união institucional contribuiu decisivamente para corrigir diversas falhas burocráticas e acelerar os processos relativos à seleção, contratação

e execução das obras habitacionais.

Rabelo (2025) salientou que em 2025, o programa será ampliado para incluir novas contratações e antecipar obras, garantindo maior agilidade na conclusão dos projetos. O objetivo é criar um modelo operacional flexível e dinâmico, que atenda às particularidades de cada região, especialmente em municípios com procedimentos burocráticos lentos, descentralizando as operações para respostas rápidas às demandas locais. Muitos municípios com menos de 50 mil habitantes ainda têm dificuldades em obter recursos federais; para isso, em 2024, foi promovida uma seleção pelo FNHIS voltada às zonas urbanas desses municípios, onde o Minha Casa Minha Vida não atua e fundos como o FAR, FDS e Rural não chegam.

O diálogo com a CAIXA é constante para melhorar processos e monitorar contratos, tendo a instituição papel fundamental na retomada do programa. A equipe também trabalha na simplificação das regras e normatizações para agilizar procedimentos, sem perder a segurança jurídica, promovendo melhorias contínuas no sistema.

Atualmente, o programa conta com recursos financeiros expressivos devido à prioridade política do Presidente Lula e do Ministro Jader Filho em relação ao PMCMV, o que resultou em um orçamento bastante sólido.

O valor destinado à habitação cresceu de dezenas de milhões em 2021-2022 para mais de R\$ 36 bilhões do Orçamento Geral da União, além dos recordes no FGTS. Para o triênio 2023-2025, a previsão ultrapassa R\$ 300 bilhões, com quase R\$ 140 bilhões previstos para 2025 destinados a ações de moradia própria e financiamentos.

Esses recursos financiam contratações, obras, investimentos em inovações operacionais, requalificação de centros urbanos por meio de *retrofits* e melhorias habitacionais, contribuindo para a modernização de áreas já consolidadas e ampliando o acesso a moradia digna para milhões de brasileiros.

3.3 CONTEXTUALIZANDO A HABITAÇÃO SOCIAL EM LONDRINA

Londrina se localiza no norte do Paraná, na região sul do Brasil, segundo o CENSO IBGE (2022) o município possui 555.965 habitantes, sendo o segundo município mais populoso do estado, e o quarto na região Sul.

Projetada para 20.000 habitantes, em duas décadas Londrina duplicava sua população, de 1930, ano de sua fundação, a 1950 o município já contava com 37.182 habitantes, bem acima da projeção (Perfil 2013). A importância política e econômica adquirida pela cidade fez com que a partir do início da década de 1940, os limites da planta original fossem superados com o surgimento de novas casas, maior comércio, e a fundação de novas vilas.

Segundo os autores¹⁹ a cidade nasceu sobre a égide capitalista, com a implementação do comércio e o desenvolvimento do setor imobiliário, mas a partir da década de 1970 esse processo se intensificou. A cidade de Londrina foi projetada para constituir-se como referência no processo de ocupação agrícola do Norte do Paraná. O sucesso do empreendimento, com base na cultura do café, e seu vínculo com os grandes centros desenharam uma cidade dinâmica, economicamente desenvolvida e que exercesse influência em uma ampla área do Estado. (PLHIS, 2011, p 11).

Para enfrentar os problemas habitacionais advindos do processo acelerado de urbanização no País, situação identificada em Londrina, foi então que no ano de 1965 cria-se por lei²⁰ a Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD), idealizada conforme recomendação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

A ação do Estado representada pela COHAB/LD, segundo Martins (2007), atuou alocando vários conjuntos habitacionais distantes da malha urbana, carentes de infraestrutura e serviços públicos, produzindo e reproduzindo as condições para a reprodução do capital e das relações sociais de produção ao colocar os trabalhadores distantes do seu local de trabalho e de outras necessidades dessa população.

Entre os anos de 1979-1983, a COHAB-LD, segundo Martins (2007) voltou sua atenção para viabilizar a construção de grandes núcleos habitacionais, principalmente na região Norte de Londrina, sem levar em conta as questões das condições de qualidade das habitações, já que foi um período marcado pelo notável aumento populacional. No período de 1983-2000, os estudos demonstram que houve uma diminuição na construção de habitações atribuídas a crise que enfrentava o BNH e o cenário econômico brasileiro.

Após a Constituição de 1988, os municípios deveriam promulgar suas leis orgânicas, foi então que Londrina promulga essa lei²¹ que faz referência à habitação,

¹⁹ MELCHIOR & SILVA, 2005.

²⁰ Lei nº 1.008, de 26 de agosto de 1965, na gestão do prefeito José Hosken de Novaes

²¹ Abril de 1989. Título 5º da Ordem Econômica Social, Capítulo 8 da Habitação, Artigos 200 a 202

embora ainda não se configure como uma política pública de habitação²².

A criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação, se dá no ano de 1993. Mas não acontece o repasse financeiro ficando sem atuação esses importantes órgãos de controle social, e no ano de 1997, edita-se a Lei n.º 7.153 que extinguiu o Fundo Municipal de Habitação. O Município só passou a implementar os mecanismos necessários para a institucionalização da Política Municipal de Habitação, a partir das exigências do SNHIS, foi então que no ano de 2006 realizou-se a 1ª Conferência Municipal de Habitação e a formação do Conselho Municipal de Habitação, embora os membros do conselho não assumiram suas funções. Isso se dá no ano de 2009 os membros do Conselho foram empossados e em 2010 realizou-se a 2ª Conferência Municipal de Habitação.

Diante da falta de investimento por parte do Município para desempenhar projetos habitacionais e amenizar a crescente demanda por moradia, a Companhia diante da obrigatoriedade de elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social - PLHIS- como meio de acessar recursos, em 2009 faz sua adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e inicia a discussão e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social- PLHIS.

A década de 2010 foi o período de maior expansão do PMCMV em Londrina. Da adesão de Londrina pelo Programa em 2009 até a extinção em 2019/2020, sendo substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, foram edificadas trinta e cinco (35) conjuntos habitacionais, totalizando 5.698 unidades habitacionais, desse total vinte e seis (26) foram financiados pelo PMCMV em suas diferentes fases. Dentre esses está o Alegro Village, objeto desse estudo que discorreremos em outro capítulo.

tratam sobre a Política Municipal de Habitação.

²² Não existe nenhum programa, plano, legislação ou instrumento específico que coordene a questão habitacional no município Londrina e possibilite a sua articulação com as outras políticas públicas. O único meio de promoção de programas e projetos habitacionais de interesse social é através da atuação da COHAB- LD. Deve-se destacar, todavia, que a Lei Orgânica do Município de Londrina, em seu título 5º - Da Ordem Econômica e Social, Capítulo 8º - Da Habitação, artigos 200 a 202, indica diretrizes genéricas para a política habitacional municipal. Fonte: PMH- 1989 pg.15. COHAB/LD. Prefeitura Municipal de Londrina. Dados oficiais. 2018.

4 CONTEXTUALIZANDO A AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS: A AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO ALEGRO VILLAGE

A avaliação de políticas públicas no Brasil, passou a ser reconhecida como um instrumento de gestão²³ e de aprimoramento das políticas sociais a partir de 1980, principalmente após a Constituição Cidadã, promulgada de 1988, que ampliou os direitos sociais e possibilitou a participação da sociedade nos processos de decisão.

Neste sentido, a partir do processo histórico da trajetória das políticas públicas no país é possível compreender como as políticas públicas brasileiras se constituem, visto que são marcadas por disputas econômicas e sociais na sua formulação e implementação.

Embora as políticas sociais, tenham se ampliado após a redemocratização, esse período também é marcado pela expansão das ideias neoliberais no contexto nacional que traz em seu ideário a atuação do Estado de forma mínima, revelando assim, a contradição e a disputa de interesses. Essa conjuntura influencia diretamente na forma em que o Estado estruturou as políticas sociais e seus mecanismos de gestão e avaliação.

A avaliação das políticas públicas se apresenta com uma importante ferramenta para a tomada de decisões assim como para o aperfeiçoamento das políticas públicas, influenciada por valor, interesses, conflitos e limitações.

O capítulo seguinte visa discutir os fundamentos teóricos e conceituais da avaliação de políticas públicas, sua evolução histórica, as abordagens e tipologias mais relevantes, além das consequências no Brasil. Neste sentido a avaliação é entendida não apenas como um instrumento técnico, mas como um processo que se insere num contexto político e social, sendo fundamental para se analisar as políticas sociais e os seus impactos na realidade.

²³ A gestão social neste contexto está relacionada a um processo político e técnico de organizar resposta às necessidades sociais da população por meio das políticas públicas, com a participação social e compromisso com a cidadania. Ou seja, para estes autores a gestão social se ancora na ideia de um Estado comprometido com a cidadania e os direitos sociais.

4.1 AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, os direitos dos cidadãos trouxeram mudanças na política e, conseqüentemente, em sua gestão, o que exigiu novos arranjos institucionais e organizacionais. Segundo Brant Carvalho, a gestão pública é

chamada a imprimir sistemas abertos de coordenação e conduzir ações articuladas em redes mult institucionais e inter setoriais com vistas a mobilizar vontades, induzir, pactuar e fazer acontecer processos e ações de mais densidade e maior impacto na vida do cidadão (Brant Carvalho 2013, p. 48).

A gestão social, portanto, tem um compromisso com a sociedade e com os cidadãos, segundo a autora, isso denota a viabilidade de assegurar, por meio de políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias.

Nesse sentido, a ideia de modernização da administração pública, tem enfatizado a necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes. E, para o controle da gestão pública, seria necessário adotar sistemas de avaliação das políticas públicas, uma vez que o objetivo da administração é a ênfase nos resultados.

Nesse contexto, para Menicucci, a avaliação, surge como “instrumento gerencial para permitir decisões mais informadas pelos formuladores de políticas (...) e a medição dos resultados das intervenções governamentais se torna um instrumento para justificar a alocação racional de recursos públicos” (Menicucci, 2008, p. 185).

A avaliação de políticas públicas, soma-se como instrumento de controle social, utilizando os espaços locais, permitindo o olhar do cidadão sobre as formas de desenvolvimento em seu espaço de vida.

Todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas, que constitui a estrutura das políticas sociais, é resultado das tensões políticas, sociais e econômicas existentes na sociedade. Além disso, esse processo funciona como uma fonte de significativo aprendizado institucional, exigindo esforços consideráveis tanto da sociedade quanto do aparelho estatal, o qual está em constante evolução. Ademais, ao possibilitar a ampliação das competências e capacidades de indivíduos, famílias e grupos, as políticas sociais podem contribuir de forma relevante para uma compreensão mais aprofundada dos processos econômicos, sociais e políticos pelos

quais o país atravessa.

Como consequência, podem atuar como catalisadores para o aumento da participação política e social, bem como para a maior defesa e promoção da igualdade e solidariedade social, princípios centrais na estruturação da sociedade, estimulando transformações nas instituições estatais essenciais aos processos de desenvolvimento (Castro, 2012).

Os autores ²⁴ apontam que as análises das políticas públicas no Brasil vivenciaram um período de grande crescimento na década de 1980, impulsionado pelo processo de transição democrática. Trevisan e Bellen (2008) apontam que, durante a década de 1960, a abordagem política referente à avaliação de políticas públicas predominava sobre o papel da informação, tendo como principal objetivo a aprimoração dos programas; nessa ocasião, os gestores demonstravam interesse em utilizar a avaliação como instrumento de retorno de informações.

Melo (1998) identifica como razões para essa expansão: primeiramente, a mudança na agenda pública ocorrida nos anos 1970, a qual foi marcada pelo reaparecimento do interesse pelas pesquisas relacionadas às políticas municipais e descentralizadas; em segundo lugar, embora o regime autoritário tivesse chegado ao fim, persistiam obstáculos à implementação de políticas sociais eficazes, o que estimulou a ampliação dos estudos nesta área, despertando maior atenção às condições de efetividade da ação governamental.

No Brasil, até a década de 1970, havia uma prioridade na avaliação sistemática das políticas e programas relacionados à saúde e educação; contudo, em outras áreas da política social, a avaliação passou a assumir características semelhantes às de "estudos de caso", sendo muitas vezes descontextualizada e raramente requerida. Como consequência, o país enfrentou uma crise no uso efetivo dessas avaliações. A difusão internacional da proposta de reforma do Estado e do aparelho estatal passou a orientar a agenda pública das décadas de 1980 e 1990, resultando em uma proliferação de investigações acerca das políticas públicas.

Fagundes e Moura (2009) ressaltam que, durante a década de 1980, houve uma diminuição nas solicitações de novas avaliações nos Estados Unidos, fenômeno que também foi refletido na produção acadêmica relacionada ao tema. Tal tendência pode ser atribuída à implementação de políticas neoliberais, sobretudo direcionadas

²⁴ Melo (1998) e Farias (2005)

às nações periféricas, as quais fortaleceram a percepção de que a realização de avaliações, sob o ponto de vista da participação do público-alvo, não se fazia mais necessária. Isso porque as políticas públicas nesse paradigma passam a prever cortes financeiros e uma redução na atuação do Estado.

Para Trevisan e Bellen (2008), na década de 1990, o foco político na avaliação passou a centrar-se na função de legitimação, fenômeno atribuído a fatores político-econômicos específicos e acompanhado por uma mudança nos atores dominantes. Nesse período, observa-se também a influência da nova administração pública, fazendo com que os avaliadores passassem a atuar mais como auditores voltados à mensuração dos resultados. Os autores ressaltam também que, durante as décadas de 1980 e 1990, a avaliação das políticas públicas foi utilizada como ferramenta para promover a reforma do setor público; no entanto, essa avaliação não se limita a um modelo particular de Estado ou a uma cultura administrativa específica.

Segundo Tosta, Ney e Silva (2020), na década de 1980, o Brasil presencia o fortalecimento dos movimentos sociais e a desconstrução do regime militar, fatores que culminaram na elaboração da Constituição de 1988, também denominada "Constituição Cidadã". Essa legislação constitucional assegurou direitos sociais e estimulou a participação da sociedade na formulação de políticas públicas. Durante os anos 1990, apesar dos avanços no processo de democratização, o país enfrentou uma crise econômica acompanhada por momentos de instabilidade política. Nesse contexto, as propostas neoliberais ganharam destaque nas ações governamentais ao questionar os direitos sociais e atribuir aos problemas econômicos uma responsabilidade atribuída ao papel do Estado. Essas ideias defendiam a redução da presença estatal e propunham uma reestruturação com o objetivo de diminuir despesas públicas e ampliar a participação popular, apresentando-se como alternativas intermediárias entre as abordagens keynesiana e neoliberal.

A partir do início da década de 1990, período caracterizado pela redemocratização do país e pelo reconhecimento formal das políticas sociais, embora seja um momento de consagração dos direitos sociais, inicia-se também um processo de (contra)reforma do Estado. Tal processo é marcado pela adoção de perspectivas neoliberais que resultam na negação dos princípios constitucionais e na fragilização efetiva dos direitos sociais. A reforma do Estado no Brasil durante essa década impactou profundamente o desenho das políticas sociais ao incorporar critérios gerenciais típicos do setor empresarial, promover privatizações e estabelecer

parcerias público-privadas.

Castro (2012) discorre que a política social no Brasil, embora atualmente de grande abrangência, permanece caracterizada por ações pontuais que apresentam baixa integração entre si e enfrentam significativos desafios relacionados à sua cobertura — incluindo aspectos de universalidade e integralidade — bem como na qualidade dos bens e serviços disponibilizados. Nesse contexto, evidencia-se a dificuldade de compreender a política social brasileira sob a ótica do modelo Welfare State ou mesmo de discutir a pertinência desse conceito para descrever os esquemas vigentes na atualidade.

Para fins de análise da política social e suas inter-relações com o processo de desenvolvimento, o autor adota um conceito organizador que define a política social como o conjunto de ações, programas e políticas promovidos pelo Estado com o objetivo de assegurar proteção e promover o bem-estar social em resposta aos direitos sociais e outras demandas.

Com o intuito de alcançar esses objetivos, o Estado brasileiro atualmente implementa uma variedade diversificada de políticas públicas, para atender à meta de proteção social, agrupam-se as intervenções relacionadas à Seguridade Social, voltadas a reduzir ou mitigar contingências, necessidades e riscos enfrentados por qualquer indivíduo.

Para Castro (2012) no Estado brasileiro, as estratégias de promoção social têm como objetivo assegurar possibilidades e resultados mais abrangentes e equitativos no acesso a recursos e benefícios adquiridos ao longo da trajetória histórica da sociedade. Tais políticas compreendem ações que vão desde a formação e o desenvolvimento do indivíduo, incluindo áreas como Educação, Cultura e Políticas de Trabalho e Renda, até a democratização do acesso a bens, tais como Agricultura Familiar, Habitação e Mobilidade Urbana. Além das intervenções tradicionais, existem também políticas de caráter transversal voltadas à proteção e à valorização social, englobando iniciativas para promover a igualdade de gênero e racial, bem como políticas específicas direcionadas às diversas fases do ciclo de vida, como infância, adolescência, juventude e envelhecimento.

No que se refere ao estudo de avaliação de políticas públicas no Brasil, Trevisan e Bellen (2008) afirmam que não há um consenso acerca do conceito de avaliação de políticas públicas, uma vez que esse conceito admite diversas definições, muitas delas contraditórias. Essa ausência de concordância pode ser explicada pelo

fato de a área de políticas públicas ser permeada por uma pluralidade de disciplinas, instituições e agentes executores, abrangendo diferentes questões, necessidades e públicos.

Para Farias (2005), a política de avaliação das políticas públicas vai muito além de meramente tratar de questões e conflitos relacionados à determinação dos interesses prioritários e ao alcance do papel do Estado, uma vez que a avaliação pode igualmente desempenhar um papel crucial na arena eleitoral, no monitoramento das relações entre diferentes níveis de governo e na tentativa de conciliar forças e interesses dentro da estrutura burocrática.

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação deve fornecer informações confiáveis e relevantes, capazes de integrar as experiências acumuladas no processo decisório. Ela deve ser encarada como um instrumento de aprimoramento do procedimento de tomada de decisões, com o objetivo de assegurar dados mais robustos que subsidiem as escolhas dos gestores e possibilitem uma prestação de contas mais eficaz no âmbito das políticas públicas. Trevisan e Bellen (2008) acrescentam que as avaliações podem representar um desafio para os responsáveis governamentais, operadores e gestores de projetos, uma vez que os resultados obtidos podem gerar constrangimentos perante o público.

De acordo com Fagundes e Moura (2009), a maior parte das avaliações tende a ser limitada no que diz respeito à sua divulgação; ou seja, a população desconhece os resultados obtidos, e, o que é ainda mais preocupante, não participa do processo de avaliação de programas e políticas públicas. Concordando com Farias (2005), esses autores afirmam que a avaliação transcende a mera participação popular em períodos eleitorais, visto que, geralmente, a participação da sociedade ocorre somente nesses momentos, não havendo um envolvimento efetivo na análise da implantação e execução das políticas no quadro real. Dessa forma, observa-se a ausência de uma avaliação que seja verdadeiramente participativa e social.

Importante destacar as diferentes interpretações presentes na literatura acerca das definições de avaliação, abrangendo desde autores clássicos, como Aguilar e Ander-Egg (1994), até obras mais recentes, como Jannuzzi (2024).

Aguilar e Ander-Egg (1994), esclarece que ao buscar delimitar o conceito de avaliação e analisar sua aplicação prática, verifica-se que o termo apresenta uma natureza flexível, dado que possui múltiplos usos e pode ser empregado em diversas atividades humanas. Pode-se afirmar que avaliar consiste em estimar, apreciar ou

calcular. Em um sentido amplo, a palavra avaliação refere-se à atribuição de valor e pressupõe uma apreciação sobre determinado objeto. Em outras palavras, a avaliação constitui um procedimento no qual se emite um juízo de valor; trata-se, portanto, de uma apreciação que envolve a estimação ou julgamento acerca de algo — seja um objeto, uma situação ou um processo — com base em critérios de valor previamente estabelecidos.

Os autores complementam que a avaliação, enquanto atividade fundamentada na ponderação baseada em valores, realiza-se com frequência na rotina diária, seja para julgar nossas ações ou decisões tomadas. Frequentemente avaliamos a maneira pela qual buscamos alcançar nossos objetivos e, por vezes, realizamos avaliações preliminares antes de iniciar uma ação ou produção, com o intuito de determinar sua conveniência ou viabilidade. Caso decidamos prosseguir com a execução da proposta, também buscamos otimizar sua realização.

Nessa modalidade de avaliação cotidiana, é evidente que as avaliações realizadas nas ações e decisões diárias muitas vezes não se apoiam em informações completas ou precisas nem buscam uma medição objetiva e exata do que está sendo avaliado. Trata-se de formas informais de julgamento que realizamos como parte das atividades cotidianas. Entretanto, quando o objetivo é avaliar serviços ou atividades profissionais, a simples avaliação informal torna-se insuficiente. Nesse caso, faz-se necessário recorrer a métodos sistemáticos de avaliação, Aguilar e Ander-Egg (1994).

Para Arretche (1999) toda forma de avaliação implica, necessariamente, um ato de julgamento; ou seja, consiste fundamentalmente na atribuição de um valor, uma medida de aprovação ou reprovação a uma política ou programa público específicos, analisados sob uma concepção de justiça—seja ela explícita ou implícita. Assim sendo, não há viabilidade de que qualquer método de avaliação ou análise de políticas públicas seja inteiramente instrumental, técnico ou neutro. Sob essa ótica, toda abordagem das políticas públicas pressupõe, por parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração se revela, em última análise, inviável devido ao fato de refletirem preferências valorativas pessoais. Portanto, o uso apropriado dos instrumentos analíticos e avaliativos é imprescindível para evitar a confusão entre escolhas pessoais e os resultados obtidos por meio da pesquisa.

Barreira (2002) demonstra que o conceito central do termo "avaliação" se refere ao processo de determinar o mérito, a validade ou o valor de determinado objeto. Diversos termos associados a esse procedimento ou a suas etapas incluem: avaliar,

estimar, analisar, criticar, examinar, graduar, inspecionar, julgar, quantificar, classificar em função da qualidade ou importância, revisar, estudar e testar.

A influência predominante do positivismo na definição dos métodos utilizados na avaliação de políticas e programas sociais até aproximadamente os anos 1980 resultou na associação do conceito de avaliação à ideia de controle. Contudo, é um equívoco conceitual reduzir a avaliação apenas a um mecanismo de fiscalização.

Enquanto o controle visa monitorar as pessoas ou entidades responsáveis pela implementação de um programa com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas estabelecidas, a avaliação tem por finalidade julgar procedimentos e resultados obtidos para indicar possíveis ajustes nos planos e na sua execução. Para a autora a avaliação desempenha funções que envolvem julgamento, atribuição de valor, provimento de informações, interpretação e identificação de dados passíveis de alteração nas ações ou políticas públicas sociais.

O paradigma contemporâneo entende que a avaliação consiste em uma atribuição de mérito ou julgamento acerca do grau de eficiência (uso racional dos recursos), eficácia (conquista dos objetivos) e efetividade (impacto social desejado) das políticas e programas sociais. Embora esses termos frequentemente sejam utilizados como sinônimos, eles possuem significados distintos.

Na gestão e aplicação de recursos públicos, torna-se imprescindível realizar um monitoramento avaliativo voltado à análise da relação entre custos e benefícios dos programas sociais; tal procedimento vai além da simples equação entre menor despesa e maior resultado esperado.

Os autores salientam que a avaliação consiste em atribuir valor às informações, com o objetivo de formar um parecer acerca do objeto avaliado. A atividade avaliativa visa analisar essas realizações e seu grau de alcance, bem como os resultados produzidos em decorrência de um programa específico. Avaliar representa uma estratégia para verificar e julgar essa racionalidade, medindo o sucesso na consecução dos objetivos e metas preestabelecidos, assim como a capacidade de atingi-los. Quando se trata de avaliação no seu sentido mais restrito, faz-se referência à pesquisa avaliativa (Aguilar; Ander-Egg, 1994).

Os autores indicam que Tyler, embora seja uma abordagem mais antiga, reflete o pensamento do principal precursor ou "pai" da pesquisa avaliativa. Os autores observam que a avaliação é definida como um processo cujo objetivo central é determinar em que medida os objetivos previamente estabelecidos foram atingidos

(Tyler, 1942).

Assim sendo, no domínio das tecnologias sociais, a avaliação é compreendida como um instrumento de regulação de ações e políticas sociais, possibilitando uma redução significativa na probabilidade de insucesso de programas de interesse social. Nesta conjuntura a avaliação só se revela útil se for empregada como um meio de aprimorar um programa.

É imprescindível compreender suas qualidades e limitações para promover ajustes conforme necessário. Ou seja, a validade da avaliação está diretamente relacionada à sua capacidade de subsidiar decisões concretas. Dessa forma, a prioridade da avaliação reside na sua utilidade para a tomada de decisões, e não apenas nos métodos utilizados para a coleta de informações, neste sentido, aos autores fazem a seguinte definição de avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (Aguilar; Ander-Egg, 1994, p.31-32).

Para os autores, o conceito de avaliação no contexto da pesquisa social, refere-se à aplicação do método científico na compreensão de um determinado aspecto da realidade. Essa abordagem fundamenta-se em procedimentos que atendem aos requisitos do método científico, os quais devem garantir confiabilidade e validade, de modo a assegurar que os resultados obtidos sejam justificáveis, objetivos e precisos na medida do possível.

A avaliação de programas sociais pode ocorrer em diferentes fases: na etapa de diagnóstico, como na identificação de necessidades ou na priorização de problemas; na fase de planejamento (avaliações ex-ante ou avaliações de projetos), e na fase de implementação, que inclui avaliações em andamento ou contínuas. Além disso, é possível realizar avaliações também após a conclusão de um programa ou

projeto, denominadas avaliações de impacto.

É importante destacar que a realização de avaliação não exige necessariamente a existência de um programa ou projeto formalizado; a presença de um conjunto de atividades organizadas com um objetivo comum é suficiente para a realização de uma avaliação.

O crescimento da avaliação ocorreu concomitantemente aos métodos científicos como instrumento para verificar a abordagem dos problemas sociais. Embora suas raízes históricas possam ser rastreadas até o século XVII, o emprego sistemático e generalizado dessas avaliações consolidou-se apenas mais recentemente, Fagundes e Moura (2009).

De acordo com Barreira (2002), o crescimento econômico e tecnológico acelerado gerou profundas desigualdades sociais, ampliando a disparidade entre países desenvolvidos e regiões pobres, especialmente na África e nos países periféricos.

Jannuzzi (2024) destaca que, na sociedade contemporânea, há uma crescente demanda por dados, indicadores, estudos e pesquisas com graus cada vez mais minuciosas, visando compreender as questões sociais, dimensionar os públicos-alvo de programas, identificar as dificuldades na implementação das ações governamentais e avaliar o sucesso ou adversidades dessas iniciativas.

Segundo o autor, no Brasil e globalmente, observa-se um aumento nos esforços destinados à geração de informações e ao desenvolvimento do conhecimento voltados a subsidiar a gestão de políticas e programas sociais, por meio de atividades de monitoramento e avaliação da ação pública em diferentes níveis.

Para o autor há expansão do escopo e da magnitude das políticas públicas e programas sociais no Brasil, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tem demandado o aprimoramento das capacidades de formulação e avaliação desses programas no contexto nacional. De modo geral, estudos relativos ao dimensionamento das demandas sociais, diagnósticos orientados a intervenções específicas, sistemas de indicadores para monitoramento e pesquisas voltadas à avaliação de implementação e resultados têm se tornado cada vez mais robustos na rotina dos gestores públicos.

De certa forma, o Brasil está em fase de aproximação desse estágio de institucionalização da avaliação, como evidenciam a oferta de cursos de capacitação e pós-graduação nas instituições acadêmicas, a criação de associações profissionais

dedicadas à avaliação e, sobretudo, a produção acadêmica nos centros de pesquisa e no setor público.

Além disso, há um número expressivo de pesquisadores atuantes em programas de mestrado e doutorado na área, contribuindo com trabalhos apresentados em congressos e publicados em periódicos vinculados às ciências sociais aplicadas, educação, saúde pública e economia nacional. Todavia, esses avanços coexistem com limitações ou disfunções que ainda precisam ser enfrentadas, Jannuzzi (2024).

Arretche (1999) destaca que a credibilidade e a utilidade das pesquisas de avaliação dependem em grande parte do rigor metodológico empregado e da necessidade de obter resultados o mais confiáveis possível, seja para analisar o sucesso ou o fracasso de uma determinada política. Isso não quer dizer que, em estudos de avaliação, seja viável manter uma neutralidade administrativa ou isenção técnica total, nem que a avaliação possa ser livre de valores como justiça social, eficiência ou redução de custos.

A autora defende que instituições independentes possuem maior capacidade e motivação para desenvolver instrumentos adequados, baseados em critérios explícitos e objetivos, capazes de responder às questões relacionadas às políticas públicas, seus processos e resultados — condições essenciais para um bom governo.

Os instrumentos de monitoramento e avaliação representam ferramentas potentes para orientar, esclarecer, convencer e alinhar múltiplos atores responsáveis pela condução dessas políticas e programas em todo o país. Além disso, Jannuzzi (2024) reforça que a ciência, assim como a avaliação de políticas e programas, é uma atividade humana influenciada por valores ideológicos e paradigmas diversos; ela segue metodologias e técnicas validadas por distintas comunidades epistêmicas, cujos resultados podem ser submetidos a novas investigações para verificação.

Alves (2011) compreende que os avaliadores frequentemente tendem a estabelecer uma relação causal, direta e unidimensional entre as ações do programa, projeto, serviço ou benefício objeto de avaliação e os resultados observados. Nessa abordagem, os dados coletados refletem o real imediato, sendo interpretados como formas dadas, finalizadas e inertes. Em contrapartida, a perspectiva dialética propõe um caminho oposto, ao incorporar conceitos de contradição, movimento, negatividade, totalidade e mediações na análise. Essa abordagem busca compreender a lógica de constituição dos fenômenos, sua essência ou substância.

Dentro dessa visão de apreensão do real, permite-se cultivar uma compreensão da totalidade que reconstrua no âmbito do pensamento as relações mais profundas da complexidade social. Sob a ótica do materialismo histórico, as políticas sociais não podem ser analisadas isoladamente dos processos econômicos e políticos; elas devem ser integradas à avaliação no contexto do sistema capitalista, onde a vida humana é subjugada aos interesses e às necessidades de reprodução do capital. Assim sendo, a política social é vista como um mero desdobramento ou decorrência da política econômica.

A avaliação se faz presente nas diversas áreas do conhecimento, assim como nas variadas modalidades de intervenção social e nos distintos componentes de uma política ou programa social, abrangendo tanto a fase de diagnóstico quanto a programação e a execução, além de estar integrada na vida cotidiana dos indivíduos (Carro, 2011).

De acordo com Aguilar e Ander-Egg (1994), ao conceituarem as diversas formas ou tipos de avaliação, observam que, embora seja possível estabelecer múltiplas classificações com base em diferentes critérios, quatro categorias apresentam maior relevância na prática: a saber, aquelas relacionadas ao momento de realização da avaliação, ao papel ou função desempenhada por ela, à procedência dos avaliadores e aos aspectos específicos do programa objeto de análise. Segundo os autores, o momento da realização da avaliação pode ser segmentado em três fases distintas: antes, durante e após à finalização de um programa (quadro 01).

Quadro 01 - Fases de avaliação segundo Aguilar e Ander-Egg (1994)

A) Avaliação prévia (ou ex ante), também denominada avaliação inicial ou de pré-decisão, é conduzida antes de se tomar a decisão de implementar um programa ou projeto, ou de aprovar sua execução. Como indica seu próprio nome, ela ocorre na fase de planejamento do programa. Consiste em uma análise crítica do projeto ou	b) Avaliação durante a execução, também referida como avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoramento ou avaliação concomitante, realiza-se no decorrer do processo de implementação. Seu objetivo principal é	c) Avaliação ex post é realizada após a conclusão do programa ou projeto. De modo rigoroso, deve-se distinguir entre a avaliação do encerramento, que ocorre imediatamente após a fase de execução, e a avaliação ex post propriamente dita, que é efetuada meses ou até anos após o término completo do
---	--	--

programa, levando em consideração sua relevância, viabilidade e potencial de eficácia, com a finalidade de fornecer critérios racionais que auxiliem na decisão de prosseguir ou não com sua implementação. Tipicamente, essa avaliação envolve uma comparação da eficácia ou da rentabilidade econômica entre diferentes ações destinadas a alcançar os objetivos estabelecidos.	fornecer informações acerca do andamento do programa, considerando as mudanças situacionais e avaliando o grau de cumprimento do projeto conforme a proposta inicial. Essa modalidade permite uma análise contínua, oferecendo uma retroalimentação constante ao longo de toda a fase de desenvolvimento do programa. Em sua essência, diferencia-se do controle operacional, pois possibilita avaliar os pressupostos que fundamentaram a formulação do programa e tomar decisões sobre sua continuidade ou necessidade de ajustes nos objetivos, metas e procedimentos operacionais. Assim, ela viabiliza decisões de manter ou modificar o programa em tempo real.	programa, quando este já atingiu seu pleno desenvolvimento. Essa última é frequentemente denominada avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão. Essencialmente, trata-se de duas abordagens distintas de avaliação de resultados: uma que avalia o encerramento imediato do projeto e outra que avalia seus efeitos de longo prazo. Ambas fornecem informações sobre a implementação, funcionamento e os efeitos resultantes de um programa, frequentemente com foco na análise de quanto e como se modificou a situação inicial ou no alcance dos objetivos propostos em relação ao ponto de referência estabelecido.
--	--	--

Fonte: Aguilar e Ander-Egg (1994) pg. 41-43

Tanto as avaliações durante a execução quanto as avaliações ex post — em suas diversas modalidades — possuem uma dupla finalidade principal: primeiramente, mensurar os resultados globais em termos de eficiência, efeitos e impacto; secundariamente, adquirir conhecimentos e experiências que possam orientar futuras ações programáticas ou projetos similares Aguilar e Ander-Egg (1994).

No que concerne ao papel ou função que a avaliação deve desempenhar, diferentes abordagens são propostas para examinar as necessidades dos usuários, conforme Aguilar e Ander-Egg (1994). Dessa forma, distingue-se entre avaliação somativa e avaliação formativa. Ambas representam papéis distintos na atuação

avaliatória, embora sejam frequentemente criticadas por alguns autores devido à sua aplicação ou interpretação, conforme sinaliza esses autores.

A avaliação somativa concentra-se na análise dos resultados ou efeitos de um programa, buscando determinar em que medida os objetivos propostos foram atingidos ou se os efeitos esperados foram alcançados. Essa modalidade de avaliação é utilizada para atribuir valor a um programa após sua implementação, comparando seus resultados às necessidades dos beneficiários ou usuários finais. Pode-se afirmar que essa abordagem visa fundamentalmente julgar a conveniência de manter ou descontinuar determinado projeto.

Por outro lado, a avaliação formativa refere-se ao acompanhamento realizado durante o desenvolvimento do programa ou projeto. Seu propósito principal é fornecer informações acerca do andamento do processo, contribuindo para orientar sua implementação ou aprimorar aspectos específicos da prática em curso.

As duas modalidades avaliativas são geralmente usadas na prática de forma complementar, embora sua distinção permaneça válida; elas devem ser aplicadas conforme o contexto específico.

No que tange aos aspectos específicos do programa objeto de análise, Aguilar e Ander-Egg (1994) propõem uma das classificações mais pertinentes, baseada nos componentes ou elementos do programa que são submetidos à avaliação. Os tipos de avaliação resultantes dessa abordagem possuem implicações metodológicas e técnicas significativamente relevantes, ao ponto de serem frequentemente utilizados como referência na classificação dos métodos avaliativos.

Aguilar e Ander-Egg (1994) propõem uma classificação baseada nos componentes do programa avaliado, incluindo avaliação de necessidades, processos, resultados, eficácia e custos, embora ressaltem problemas conceituais nessa categorização, especialmente na distinção entre avaliação de custos e econômica, e na inclusão de eficácia nos resultados. Essas abordagens evidenciam diferentes critérios e perspectivas na avaliação de programas, contribuindo para a compreensão de suas complexidades e implicações metodológicas.

Barreira (2002) contribui que se observa uma tendência evidente na integração de abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de programas sociais. Dessa forma, diversas alternativas estão disponíveis para a realização dessa avaliação, uma vez que diferentes tipos respondem a perguntas distintas e enfocam variáveis específicas.

Jannuzzi (2024) destaca que a avaliação de programas demanda um esforço significativo na geração de evidências empíricas, utilizando diversas estratégias de pesquisa social para atender às diferentes demandas ao longo do ciclo de vida do programa.

Baptista (2007), destaca a importância de uma análise aprofundada da avaliação, que envolve diferentes critérios: eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com Draibe (1999), a avaliação de políticas e programas apresenta uma variedade de objetivos, os quais também se relacionam com a verificação da eficácia, eficiência e responsabilidade das ações.

Aguilar e Ander-Egg (1994) distinguem entre avaliação de eficácia, ou seja, dos resultados alcançados, e avaliação de eficiência, que se refere à rentabilidade do programa. Com relação à avaliação da eficácia ou efetividade, esta consiste na análise do grau em que os resultados planejados estão sendo atingidos; contudo os autores enfatizam que em certas circunstâncias, seria pertinente avaliar também os efeitos ou resultados previstos inicialmente.

Essa análise de resultados é realizada considerando-se os beneficiários ou usuários do programa e, quando se leva em conta toda a população da qual fazem parte tais destinatários, realiza-se o que é denominado avaliação de impacto.

Jannuzzi (2024), descreve que a eficiência se refere ao atributo relacionado ao custo incorrido na produção dos resultados do programa. Arretche (2009) complementa que avaliação de eficiência analisa a relação entre o esforço empregado na implementação de uma política e os resultados alcançados. Nos últimos anos, essa área tem ganhado destaque e urgência, com esforços para aprimorar seus métodos. Isso é motivado por diversos fatores, incluindo a necessidade crescente de avaliar a eficiência no Brasil, onde há escassez de recursos públicos e uma ampla população atendida por programas sociais.

A eficácia, por sua vez, está vinculada ao cumprimento dos objetivos explicitamente estabelecidos pelo programa, Jannuzzi (2024); Arretche (2009) compreende que avaliação de eficácia analisa a relação entre os objetivos e instrumentos de um programa e os resultados alcançados, sendo comum nas políticas públicas devido à sua simplicidade e custo menor, embora dependa de informações confiáveis e precisas. Geralmente envolve verificar o progresso do processo, avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados, e requer pesquisas de campo para acompanhar a implementação da política.

Já a efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais amplos do programa, sejam eles previsíveis ou não, que vão além das metas inicialmente pretendidas, podendo ser medidos tanto no público-alvo quanto em outros segmentos da sociedade e verificáveis dentro de um período razoável, durante o qual seja possível estabelecer alguma atribuição ou associação com o programa.

A avaliação da eficácia de um programa social certamente pressupõe uma análise da cobertura, do grau de focalização do público-alvo alcançado e da qualidade das entregas; além disso, é necessário verificar se outros objetivos definidos no programa também foram atingidos. Por outro lado, a avaliação da efetividade envolve o estudo dos impactos sociais mais amplos gerados pelo programa Jannuzzi (2004).

Para Arretche (2009) a avaliação de efetividade analisa a relação entre a implementação de programas e seus impactos na promoção de mudanças sociais, demonstrando se os resultados obtidos têm ligação direta com as ações realizadas. Sua principal complexidade é comprovar que os resultados são consequências diretas das intervenções, e não apenas produtos ou resultados isolados.

No Brasil, há uma carência de estudos sólidos sobre a efetividade de políticas públicas, e muitas análises atribuem a continuidade de problemas sociais, como pobreza e vulnerabilidade, à ineficácia dessas políticas.

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994), há uma ênfase inquestionável na avaliação de resultados, a qual possui uma relevância central. Essa avaliação é de tal magnitude que todos os demais componentes são considerados secundários em relação aos objetivos finais do programa. No que tange à avaliação da eficiência ou da rentabilidade econômica do projeto, essa consiste em uma análise que verifica a proporção entre os custos incorridos e os benefícios obtidos. É relevante destacar que aspectos políticos e sociais também podem ser incorporados a essa avaliação.

Jannuzzi (2024) observa que a diversidade de definições existentes reflete, por sua vez, distintas formas de classificar pesquisas e estudos avaliativos, resultando na elaboração de uma taxonomia de utilidade limitada para aqueles interessados em compreender os resultados das avaliações, além de possivelmente oferecer algum suporte aos próprios produtores dessas avaliações.

O autor argumenta que uma concepção pragmática e aplicada de avaliação está relacionada ao esforço de gerar informações e conhecimentos para o planejamento, implementação e validação de programas e projetos sociais, mediante uma abordagem metodológica interdisciplinar da pesquisa social, com o objetivo de

aprimorar a gestão das intervenções, assegurando o alcance de seus objetivos (eficácia) e promovendo impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais atingidas (eficiência). Além disso, Jannuzzi (2024) esclarece que o conceito de avaliação visa produzir evidências, reunir dados e sistematizar estudos que contribuam para o aprimoramento de programas e projetos sociais.

Trevisan e Bellen (2008) retomam a ideia presente na literatura sobre políticas públicas de que a avaliação possui potencial para aprimorar a eficiência e eficácia do setor público, salientando, contudo, que ela ainda não alcançou um papel de destaque ou estratégia no processo de elaboração e implementação de estratégias, programas ou projetos. Em outras palavras, ela ainda não se consolidou como um procedimento indispensável que integre o ciclo de gestão.

Como apontado por Ala-Harja e Helgason (2000), historicamente as avaliações representam um campo repleto de promessas que muitas vezes não se concretizam; entretanto, esses autores argumentam explicitamente que a avaliação pode preencher uma lacuna significativa quando utilizada de maneira adequada e incorporada a um quadro geral de gestão de desempenho. Dessa forma, ela tem o potencial de elevar a eficiência e a eficácia da administração pública, fortalecendo assim as bases para as atividades do setor público.

A pesquisa avaliativa em programas sociais incorpora uma perspectiva que considera a dinâmica social na análise processual, além de enfatizar o contexto em que as ações ocorrem. As percepções da população beneficiária passam a integrar o procedimento avaliativo. Além disso, é fundamental destacar que a realidade específica da América Latina e do Brasil demanda o emprego de métodos próprios para interpretação e avaliação.

Nossos problemas são predominantemente sociais, econômicos e políticos, com destaque para as desigualdades de renda associadas à pobreza e à exclusão social. Assim como os programas sociais possuem uma configuração própria no desenho avaliativo, sua inserção em um contexto social particular confere uma característica singular que deve ser reconhecida e valorizada no processo de avaliação (Barreira, 2002).

Cada um desses elementos representa uma parte do desempenho total; avaliar apenas um deles pode ser insuficiente. Além disso, o primeiro passo fundamental na avaliação do desempenho pessoal é identificar quais atividades devem ser avaliadas.

Nesse âmbito, Arretche (1998) sustenta que as avaliações podem ser discutidas em um espaço público no qual os cidadãos tenham acesso integral às informações, às metodologias empregadas e aos resultados alcançados, configurando-se assim como um instrumento democrático de controle social de grande importância.

A autora acrescenta ainda que, por terem o propósito de exercer controle sobre as intervenções públicas, seja pelos cidadãos em relação ao governo ou pelo próprio governo sobre suas ações, as avaliações devem ser conduzidas por órgãos independentes; para ela, é bastante difícil que avaliações realizadas pelas equipes governamentais responsáveis pela implementação de uma política específica sejam consideradas críveis e imparciais, destacando a impossibilidade da existência de uma neutralidade absoluta nesse contexto.

Neste sentido Arretche (2009) impõe que a avaliação política pode destacar o caráter político do processo de tomada de decisão que resultou na implementação de uma determinada política, levando em consideração os valores e critérios políticos nela envolvidos. No âmbito da análise de políticas públicas, compreende-se o exame da estrutura institucional e dos aspectos constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e executada de diversas maneiras.

A avaliação de políticas públicas visa reconstruir diferentes características dessas ações, buscando interpretá-las de forma integrada, coerente e compreensível. A literatura especializada em avaliação de políticas costuma diferenciá-las com base em sua efetividade, eficácia e eficiência; essa distinção constitui um recurso analítico fundamental para separar diferentes dimensões relacionadas aos objetivos, bem como às abordagens metodológicas e técnicas empregadas na avaliação.

Fagundes e Moura (2009) apontam que a principal dificuldade na análise de políticas ou programas é identificar sua eficácia ao comparar os resultados antes (ex-ante) e após (pós-facto) sua implementação, além de comprovar se os benefícios estão ligados aos produtos ou serviços oferecidos. A avaliação de efetividade tem como objetivo verificar mudanças nas condições de vida da população atendida, sendo diferente de uma análise superficial, pois precisa demonstrar os impactos na realidade social.

As autoras defendem que essa avaliação deve ser contínua e aplicada às políticas públicas para acompanhar seus resultados e efeitos, especialmente no Sistema de Proteção Social brasileiro, que busca garantir direitos sociais mínimos e

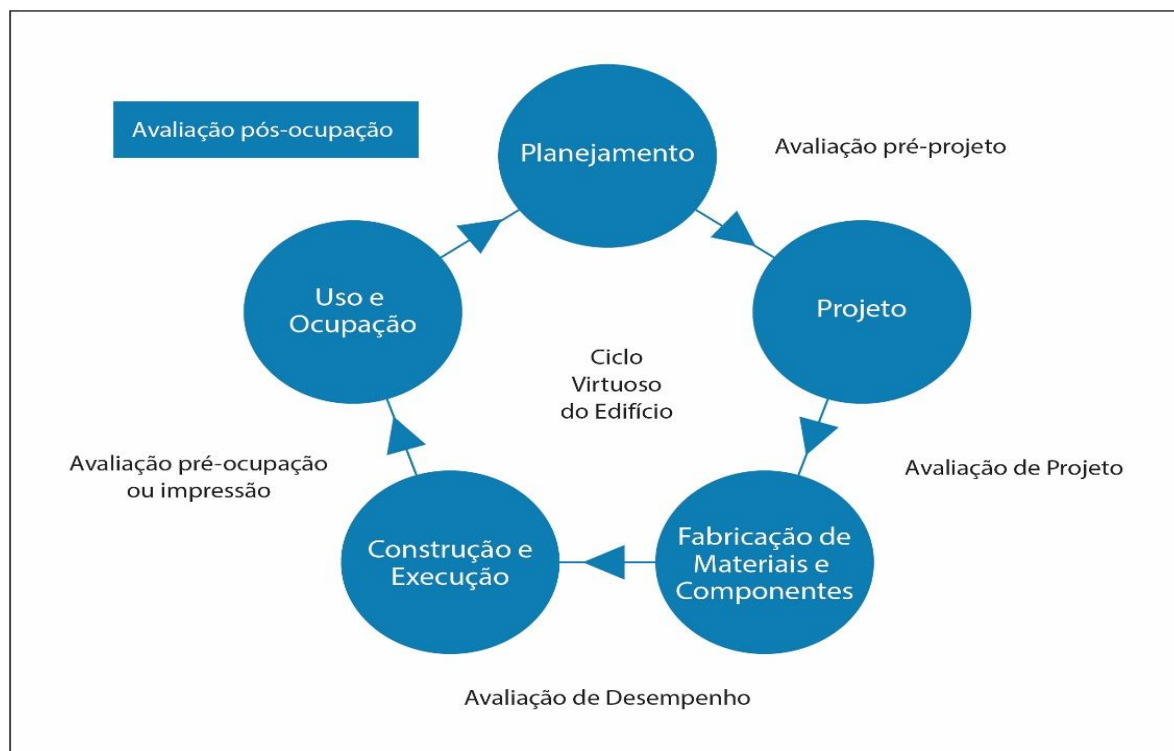
proteção à população em condição de vulnerabilidade social. Elas enfatizam que somente avaliações rigorosas podem responder às questões sociais relevantes e sugerem que a avaliação de efetividade seja aplicada a todas as políticas públicas para assegurar universalidade e qualidade nos serviços oferecidos a todos.

4.2 AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO NA HABITAÇÃO

No que diz respeito à avaliação da política habitacional, Arregui (2018) aponta que essa avaliação surge mais como uma exigência decorrente das demandas da gestão e/ou das fontes de financiamento dos programas do que como uma necessidade ou potencial para a construção de conhecimento, capaz de esclarecer a realidade e orientar o trabalho a ser realizado. Ademais, tais exigências resultam no incremento do controle sobre a população; no processo de coleta e preenchimento de informações por parte dos profissionais, promovendo um processo de tecnificação tanto entre os usuários das políticas públicas quanto entre os profissionais envolvidos.

Em contrapartida, a autora acrescenta que, para os profissionais envolvidos nos programas habitacionais, os registros e as informações obtidas não devem se limitar apenas à verificação do cumprimento das atividades delineadas nos planos de trabalho social. Ao contrário, estas devem contribuir para a compreensão, problematização e análise das condições de interdição e privação de direitos, bem como das necessidades habitacionais que permeiam o cotidiano da população e dos territórios.

A APO pode ser definida como um conjunto de métodos e técnicas para avaliação de desempenho em uso de edificações e ambientes construídos que leva em consideração não somente o ponto de vista dos especialistas, mas também a satisfação dos usuários. Por isso possibilita diagnósticos consistentes e completos sobre os aspectos positivos e negativos encontrados nos ambientes construídos e que irão fundamentar as recomendações e as intervenções para os edifícios avaliados, como também para futuros projetos semelhantes, definindo assim um ciclo realimentador da qualidade no processo de projeto (figura 05).

Figura 05 – Esquema de Avaliação Pós-Ocupação (APO)

Fonte: Arregui (2018)

É fundamental salientar que um dos problemas elencados por Arregui (2018) consiste no fato de que um dos desafios mais frequentes na área da avaliação é a baixa adesão dos resultados e ou das pesquisas avaliativas na gestão, além da escassa instrumentalidade dessas informações como apoio à promoção do debate público. Com frequência, as avaliações acabam sendo arquivadas, ignoradas ou geram controvérsias no âmbito da gestão. Isso se deve, entre outros fatores, ao caráter intrínseco de avaliar uma política pública, que implica, antes de tudo, em questioná-la e, por conseguinte, estabelecer um campo de tensões com a gestão.

A APO vem se remodelando ao longo dos anos, mas, na atualidade ainda é muito empregada por pesquisadores que buscam avaliar as construções entregues pelo Estado em conjuntos habitacionais, com o objetivo de expor os problemas enfrentados pelos moradores após a apropriação do imóvel, a adoção dos resultados poderá proporcionar melhorias nas construções e moradias dignas para as famílias. A avaliação pós ocupação, pode ser utilizada para analisar ambientes diversos, no entanto, sua maior aplicação consiste em avaliar as condições técnicas construtivas e ambientais dos empreendimentos construídos para atender a população de menor

poder aquisitivo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, p. 9, 2016), “entende-se que a aplicação da APO deveria estar implícita no cotidiano de todos os profissionais nos campos da arquitetura, do urbanismo, da engenharia civil e do design, com o intuito de ampliar a qualidade de seus processos de projetos e produtos”. A importância do “saber como se comporta efetivamente o usuário no ambiente construído deveria ser uma prática corrente entre os diversos agentes deste mercado em diferentes esferas (pública, institucional, privada, corporativa, entre outras)”. No entanto, é preliminar essas análises nas rotinas do mercado imobiliário e nos órgãos do governo no Brasil.

A avaliação pós-ocupação serve para indicar o grau de satisfação essencialmente na população beneficiária, revela sobre o empreendimento entregue, podendo ser sobre as ações realizadas, os primeiros impactos, se o projeto foi ou não adequado para atender aquela população. Este tipo de avaliação não se pode confundir com o fim de obras, mas sim a perspectiva de satisfação sobre o imóvel do novo morador.

O objetivo da avaliação pós-ocupação é conhecer seus resultados para propor soluções ou avanços na política habitacional, na matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento Intervenção em favelas

São responsáveis por dar visibilidade aos resultados e impactos, aos acertos e erros, aos avanços e dificuldades, questionando os objetivos e a efetividade das ações. São oportunidades de transparência e interlocução política com a sociedade, possibilitam o exercício do controle social e democratização da gestão pública e considerados um imperativo ético. (MC, pg. 03)

Na avaliação pós-ocupação não avalia seu programa como um todo, nem a gestão local, mas qual a viabilidade dos resultados, dos impactos, da satisfação ou não do usuário. Se houve um diálogo entre a política e o gestor que executou quais as intencionalidades, os meios de implementação e efetividade dos resultados obtidos.

A figura 06 a seguir apresenta os eixos estruturantes da avaliação pós-ocupação que será usada para esse estudo.

Figura 06 - Avaliação Pós-ocupação

Fonte: Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento Intervenção em favelas. MC

No entanto, a limitante da APO em pesquisas de habitações sociais é a produção em massa, isto é, o número de casas em um único conjunto habitacional. Por ser uma avaliação de caráter pessoal, é necessário que o maior número de pessoas seja entrevistado, a fim de obter dados significativos com a menor porcentagem de erro. A APO tem sido empregada como um processo final, sendo utilizada para obtenção de informações posteriormente a construção do ambiente, porém não é obrigatória, no caso desse estudo utilizamos por ser recomendada e após um rigoroso processo de reflexão e discussão adequamos a realidade dos moradores e do objeto desse estudo. Porém, deve ser empregada a partir do início de uma obra, a fim de coletar dados que englobem todo o ciclo de vida da habitação, de

modo a torná-la mais agradável e com um bom funcionamento, evitando possíveis descontentamentos após a ocupação do ambiente construído (Ono et al., 2018).

4.3. CARACTERIZANDO O RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE

O Residencial Alegro Village, compõe um dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na cidade de Londrina- Paraná, implementado pela COHAB-LD. Este empreendimento faz parte da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida e foi contratado em 20/12/2013, na segunda fase do Programa, apesar de contratado em 2013 a famílias somente foram selecionadas em julho de 2017, visando contemplar famílias que possuíam renda familiar de até R\$ 1.800,00 mensais. A operacionalização do empreendimento se deu através da parceria entre Caixa Econômica Federal e a Cohab LD que é uma empresa de economia mista, marcada pela a construção de grandes conjuntos habitacionais no município de Londrina.

Em 2015, ocorre a implantação do Residencial Alegro Village, como uma forma de atender as famílias de baixa renda que necessitam de moradia, e a contratação deste empreendimento reforça o histórico vivenciado desde a década de 1990 em que famílias de baixa renda acessam a moradia em áreas periféricas da cidade, local onde o custo da terra é menor e o Estado atua através das políticas sociais com grandes concentrações de conjuntos habitacionais.

O Alegro Village é um empreendimento do PMCMV, localizado na região Sul de Londrina, na Rua Gilnei Carneiro Leal, 299, Conjunto Jamile Dequech, fazendo divisa com a Rodovia Celso Garcia Cid - Pr 445, saída para Curitiba.

Ocupa uma área de 7.500 metros quadrados e conta com nove blocos, com quatro andares cada.

As obras do empreendimento Residencial Alegro Village tiveram início concomitante à aprovação do projeto arquitetônico, datada de 31 de julho de 2013, sob o alvará nº 3898. A execução da construção foi inicialmente atribuída à empresa G Ferdinand Construção e Incorporação Ltda. No dia 5 de junho de 2019, a responsabilidade pela obra foi transferida para a Construtora Camargo Rodrigues Ltda ME. Em 6 de outubro de 2023, ocorreu a rescisão do contrato entre a Construtora Camargo Rodrigues Ltda ME e o FAR. Posteriormente, em março de 2024, o FAR contratou a empresa Contato Engenharia e Obras Ltda EPP, para realizar reformas

que incluíram a substituição integral dos revestimentos cerâmicos das paredes e pisos, além de pinturas internas e externas (Contato Engenharia, 2024).

A primeira empresa responsável pela construção do empreendimento decretou sua falência, a segunda que assumiu, chegou a realizar 90% da obra, mas, em 2018, decretou falência e abandonou os blocos inacabados. No início de 2019, a Prefeitura Municipal de Londrina, conseguiu a liberação dos recursos necessários, cerca de R\$ 2,1 milhões, para a finalização do serviço, porém a empresa contratada também enfrentou diversos problemas para a execução do cronograma, principalmente depois do início da pandemia de coronavírus²⁵. No ano de 2023 a terceira construtora assumiu o empreendimento restando 10% de suas obras. O investimento desse empreendimento foi financiado pelo Governo Federal arcando o custo total que foi de R\$ 18,7 milhões.

Figura 07 - Residencial Alegro Village



Fonte: Cohab-Ld;2017

Paralelo ao processo de construção, aconteceram a seleção das famílias que teve por base a Portaria 163/2016, do Ministério das Cidades, sendo realizado pela COHAB-LD, responsável pela seleção e sorteio da população que manifestou interesse pelo residencial.

²⁵ Informações retiradas da reportagem CBN-Londrina publicada no dia 26/07/2021, desenvolvido por Webee.

Em virtude de intercorrências envolvendo as obras do empreendimento o que ocasionou a sua paralisação, o processo de seleção das famílias que deveria ter iniciado no ano de 2015 foi suspenso, retomando esse processo no ano de 2017, considerando, que 4.516 famílias manifestaram interesse no empreendimento.

Esse tempo de espera pela moradia causou vários problemas para essas famílias pela longa espera por uma moradia. Nesse processo houve momentos de tensões, e moradores, iniciaram protestos, dizendo que iriam ocupar o empreendimento inacabado. A reportagem dizia “Moradores foram para frente do prédio e cobram das autoridades a conclusão das obras do empreendimento”. Os moradores se mobilizaram para cobrar agilidade e urgência na entrega do empreendimento. O repórter pergunta: Vocês estão aguardando há muito tempo por essa moradia? As repostas abaixo são de três famílias.

Sim estou aguardando desde 2017, a situação está difícil estou adoecendo, não durmo mais a noite, tenho depressão, sofro de ansiedade por conta dessa demora da entrega desses apartamentos, para nós que já estamos sorteados. Família 1, 2023

O meu sonho está virando pesadelo.... Família 2, 2023

Pago aluguel não estou aguentando mais, já estou com uma certa idade, não consigo mais trabalhar para pagar aluguel, há muito tempo esperando por esses apartamentos. Família 3, 2023

As famílias permaneceram em frente ao empreendimento com uma faixa que estava escrito: “Temos direito a uma moradia. “Essa foi uma manifestação, pois as famílias selecionadas não encontravam respostas sobre a entrega do empreendimento. As famílias relatam que o tempo de espera foi de muita expectativa, muitos dos moradores relataram que não acreditavam mais na entrega e ouviam de familiares que não seria atendido no empreendimento.

“eu morei na região norte até meus 33 anos, depois fui morar de aluguel e morei em todas as regiões de Londrina, depois não consegui mais pagar o aluguel, morei com um depois com outro e por último com a minha mãe. Fiz o cadastro na COHAB em 2010 e em 2017 fui sorteada, foi pavoroso esperar, sempre tive vontade de ter minha casa própria, se independente. Quando fui sorteada estava divorciada e não tinha mais esperança da entrega (Morador 1 bloco E, 2025).

“aguardei por onze anos desde quando fiz a inscrição na COHAB, era mulher

chefe de famílias, meus filhos eram pequenos, hoje estão criados, nunca faltei em nenhuma reunião, na época eu era só manicure, hoje trabalho registrada, e tenho filhos de 27 e 35 anos e três netos” (Morador 2 bloco E, 2025).

“foi um pesadelo, não tinha certeza, tive depressão, entrei em desespero; até pegar minha chave não estava acreditando. Nesse tempo eu casei, e fui reprovada em uma das análises, eu acreditava que iriam entregar, mas que não sairia para mim (morador 3 bloco E, 2025).

“eu sempre acreditei que iria entregar, mas eu tinha muito medo quando diziam que iam “invadir”, eu chorava de medo disso acontecer. Eu estudava na escola aqui da frente quando começou as obras, vi desde que começou (morador 4 bloco A, 2025).

Momentos de tensão se deram quando moradores se juntaram na frente do empreendimento que ocupariam as unidades habitacionais inacabadas, pois não suportavam mais a demora da entrega. A reportagem trazia a seguinte manchete: Forças de segurança de Londrina atuam para coibir “invasão” no residencial.

Na reportagem veiculada pela o jornal, Folha de Londrina de 03 de setembro de 2023, foi noticiado que “forças de segurança de Londrina atuam para coibir invasão a residencial”. Na reportagem há o relato que um ônibus chegou no Residencial Alegro Village levando pessoas dispostas a “invadir” o empreendimento e as forças de segurança intervieram (Folha de Londrina, 2023). Segundo a matéria na ocasião faltavam “menos de 3% para conclusão, enfatizando que a construção havia sido iniciada em 2014.

A partir de cenário é perceptível o quanto os atrasos prolongados, interferiram na vida das famílias, que ficavam amedrontadas com a possibilidade de uma ocupação por outras pessoas que não fossem elas, selecionadas. É visível o quanto essa população está desprotegida, gerando incerteza e angústia e como se expressa a vulnerabilidade urbana na atualidade.

Após o ocorrido, as famílias recorrem a um vereador que representa o território e protestaram, como aponta a reportagem, foram em busca de explicações dos órgãos responsáveis, Prefeitura, Cohab e Caixa Econômica, além de protestarem em frente ao empreendimento cobrando por transparência, prazos e comprometimento institucional. Na matéria veiculada na reportagem televisa também foi destacado sobre os transtornos vivenciados pelas as famílias e suas expectativas com a entrega que não se concretizava virando uma frustração coletiva.

Na ocasião houve reunião com a Câmara Municipal de Londrina, forças de segurança e representantes da Caixa Econômica Federal, com objetivo de tentar

coibir invasões ao Residencial Alegro Village, que fica no conjunto Jamile Dequech, na zona sul.

Isso porque, na última sexta-feira (1º), um ônibus chegou a estacionar no local levando pessoas com objetivo de invadir o empreendimento inacabado. Apesar da tentativa ter sido frustrada pela presença policial, o encontro serviu para definir estratégias de prevenção à futuras novas ações criminosas

Já a Caixa Econômica Federal, na ocasião contratou uma empresa de vigilância 24 horas para evitar tentativas de invasão. A Caixa informou na ocasião, segundo Presidente da COHAB-LD, que o contrato com a construtora.

atual termina no dia 6 de outubro deve ser interrompido. O banco deve fazer a quebra de contrato, por não cumprimento de prazo, e contratar outra empresa. Ele disse acreditar que o empreendimento deve ser entregue dentro de um prazo de 60 a 90 dias.

A partir das mobilizações dos moradores é nítido como se expressa a precarização das políticas habitacionais no país e como a população, paga um preço alto como essa situação, comprometendo a qualidade de vida, saúde mental entre outros aspectos. Na reportagem exibida pela a RPC em 02 de outubro de 2023, as famílias exibem uma faixa que dizia “Temos direito a nossa moradia”, legitimando a reivindicação por seu direito social e evidenciando a arena de conflito entre sociedade e o Estado, que falha ao garantir previsibilidade e continuidade aos processos de urbanização popular.

Em particular dos moradores do Alegro Village, que hoje possuem suas casas e acessaram seus direitos, mas depois de movimento de luta e resistência, vivenciado por um longo momento de espera e incerteza, fizeram uma afirmação pública dos impactos concretos na vida cotidiana desses moradores, apresentando um sentimento de cansaço, revolta de desgaste emocional, além das dificuldades objetivas relacionada ao pagamento de aluguel, entre outras despesas. A partir das falas apresentadas nas reportagens há uma confirmação de que a moradia é para além do patrimônio, mas um dispositivo estruturante da vida social, que interferem diretamente no dia-a-dia dessas famílias, como escolarização, mobilidade urbana, estabilidade

econômica entre outros fatores sociais.

Outro fator que chama atenção nas reportagens que também foi visualizado após a entrega do empreendimento é com relação a deterioração da obra, ficando a infraestrutura abandonada e que segundo os moradores neste período houve vandalismo, furtos que será abordado com mais detalhes nas análises nas próximas seções.

Após mais de dez anos de espera e problemas, as 144 famílias contempladas para o Residencial Alegro Village, finalmente receberam as chaves. A entrega dos apartamentos as famílias, ocorreu no dia 16 de dezembro de 2024.

Figura 08 - Entrega do Residencial



Fonte: Prefeitura Municipal de Londrina, 2024

A entrega ocorreu no próprio Residencial, com os familiares presentes demonstrando o alívio da demora pelas quais passaram essas famílias. A reportagem do Blog. Londrina retratou esse momento, a partir da fala de uma de suas moradoras:

A Prefeitura de Londrina e o Governo Federal entregaram as chaves para 144 famílias que irão residir no Residencial Alegro Village, zona sul da cidade, e poderão realizar seu sonho da casa própria. O prefeito Marcelo Belinati participou da inauguração do empreendimento na tarde desta segunda-feira (16) juntamente com o secretário Nacional de Habitação, Augusto Rabelo, e o presidente da Companhia de Habitação de Londrina (Cohab-LD), Edimilson Pinheiro Salles. Londrina, 2024.

Um dos depoimentos contidos na reportagem demonstra a importância de uma unidade habitacional para seus beneficiários.

Para mim, é um grande sonho finalmente conquistar a casa própria. Tive que esperar muito tempo, mas valeu a pena; o apartamento é lindo e eu amei. Atualmente, eu moro com meus pais na zona leste. Sou grata a todas as pessoas que me ajudaram, pois hoje está muito difícil comprar um terreno ou uma moradia, e agora eu recebi esse verdadeiro presente. Londrina, 2024.

Destacamos, através desse depoimento que o principal objetivo do PMCMV, é facilitar o acesso dos beneficiários à casa própria, é inegável que o programa, traz o acesso à moradia para população de baixa renda, em estrita observância ao direito fundamental que a Emenda Constitucional nº 26/2000 incluiu no art. 6º, da Constituição Federal, impondo ao Estado o dever de assegurar a todos, de forma ampla e universal, mediante adoção de políticas públicas, a obtenção de um teto.

O que observamos é que ele não se efetiva a todos que dele necessita, portanto se torna ínfima a produção de unidades habitacionais, quando relacionamos com o déficit habitacional de Londrina que segundo informações contidas na Revista Perfil em 2024 as pessoas à procura de uma moradia eram 61.633 e o número de contemplados nesse ano foram 1.188, ou seja 1,92% desse total. Londrina, 2025, A seguir discorreremos sobre a caracterização dos moradores do Residencial Alegro Village.

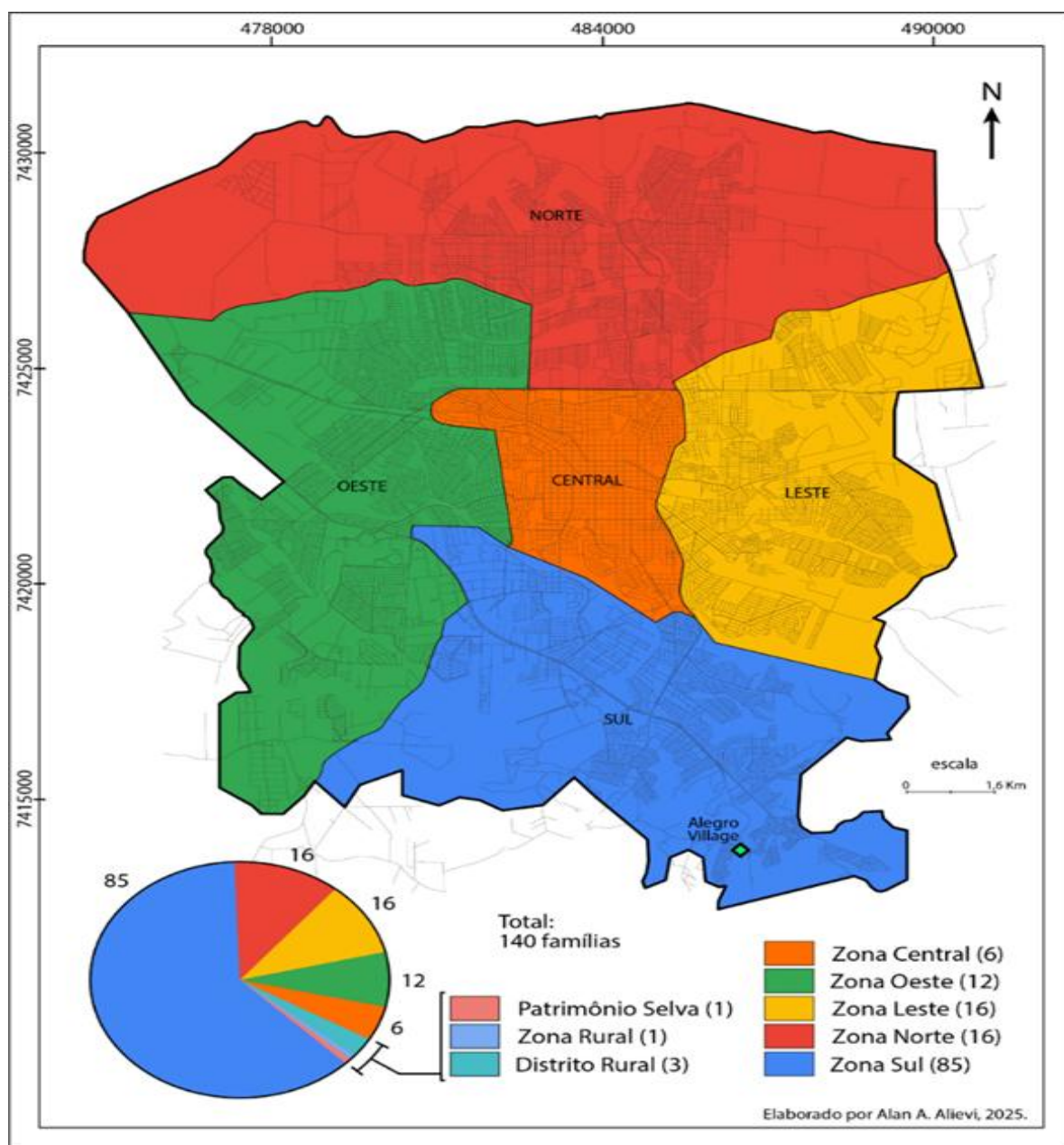
4.4 CARACTERIZANDO OS SEUS MORADORES: RESIDENCIAL ALEGRO VILLAGE

O Residencial é composto por 144 unidades habitacionais e atualmente (2025), residem 144 famílias. Esse estudo, retrata o perfil socioeconômico de 140 famílias, o que representa 97% desse total. Esses dados foram colhidos, entre maio e julho de 2025, através de um formulário, com entrevistas individualmente a cada família no local de sua moradia. As famílias são oriundas na sua maioria ou seja 60,71% da região sul de Londrina, se enquadram nos critérios²⁶ do programa com destaque a territorialidade. O restante, conforme figura 09 se distribui 11,43% da Região Norte e

²⁶ Londrina regulamentou critérios locais por meio do Decreto Municipal nº 149. Esse decreto estabeleceu a reserva de 3% das unidades habitacionais para idosos e 5% para pessoas com deficiência, em conformidade com os estatutos federais. A medida reforçou o caráter inclusivo da política habitacional no município, buscando atender grupos com maiores desproteções (Prefeitura de Londrina, 2017). Em 2021, Londrina estabeleceu critérios locais complementares, como a exigência de pelo menos cinco anos de residência no município, a territorialidade (residir próximo ao empreendimento).

na mesma porcentagem na Região Leste 4,29% oriundos da Área Central, 2,86% da Zona Rural, 0,71% do Patrimônio Selva, 8,57%. Observa-se a predominância da Zona Sul, porção na qual se localiza o empreendimento.

Figura 09 - Distribuição das famílias e sua procedência



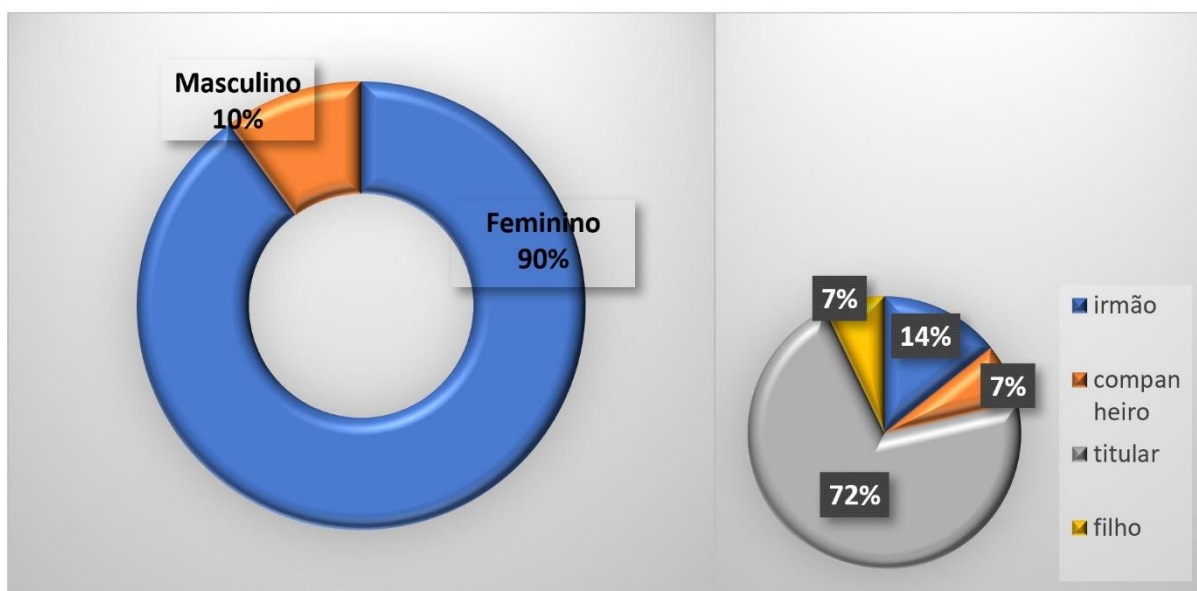
Fonte: Levantamentos de campo, 2025. Org. A autora, 2025

A média de habitantes por família é de 03 pessoas, totalizando assim 447 residentes desse empreendimento.

Em relação ao gênero dos/as entrevistados/as, 90% (126) se declaram

mulheres, (apenas 3 não são as titulares) e 10% (14) homens (apenas 4 não os titulares). Esses dados reforçam a constatação de que o déficit habitacional predomina em domicílios sob responsabilidade feminina, conforme destaca o relatório do déficit habitacional em 2023 da Fundação João Pinheiro (2025), que aponta 3,69 milhões de domicílios, sendo a mulher a responsável (61,8%) e 2,27 milhões o homem (38,1%). Observa-se uma maior participação das mulheres nesse empreendimento, bem como sua predominância enquanto responsáveis pelas unidades habitacionais, bem como pela família.

Gráfico 01 - Gênero dos Entrevistados Gráfico sexo dos entrevistados e Posição Entrevistado Masculino



Fonte: Pesquisa de campo

Os dados possibilitam a reflexão sobre o protagonismo feminino no empreendimento como fatores demográficos e sociais presentes no contexto da sociedade contemporânea. Segundo Sarmento (2018) deve haver a inclusão da perspectiva de gênero no planejamento urbano. A autora defende que diversos fatores justificam essa inclusão, sendo a importância de reconhecer os diferentes papéis, particularidades e demandas que homens e mulheres possuem para desenvolver suas atividades na cidade. A partir da compreensão sobre as desigualdades, há a possibilidade para que haja intervenções nas políticas públicas que viabilizem o acesso de forma mais igual as oportunidades disponíveis.

A abordagem de gênero no urbanismo busca garantir condições iguais para as necessidades do mundo produtivo e reprodutivo, valorizando ambos para evitar desigualdades. Ela promove a integração e o acesso às funções urbanas, facilitando o cotidiano dos moradores, baseando-se na experiência vivida pelos usuários e suas necessidades reais. Essa aproximação tem dimensões metodológica e política, focando na participação social com ênfase na relação entre mulher, cidade e desenvolvimento socioespacial, visando refletir sobre o papel feminino nas transformações urbanas planejadas (Sarmiento 2018).

Sarmiento (2018) destaca que as limitações diárias no ambiente urbano dificultam às mulheres exercerem seu direito à cidade devido a uma estrutura urbanística priorizada por demandas capitalistas e masculinas. O direito das mulheres relacionado à cidade enfatiza as disparidades de gênero assim como no acesso e utilização da infraestrutura urbana das restrições enfrentadas pelas mulheres consolidadas na trajetória social, nesse sentido, o protagonismo feminino nas políticas públicas e no urbanismo, ainda é insuficiente, ainda que tenha alcançado avanços consideráveis, ainda permeia a desigualdade numa inserção desigual no espaço urbano.

Para autores, as dinâmicas familiares tem se alterado sendo modificadas estruturalmente, e a novas configurações sociais, como as famílias monoparentais em que as mulheres assumem o papel de liderar a família num contexto de desigualdade social e de gênero exigindo das políticas públicas e instituições um olhar sobre essa questão. No Brasil o percentual de lar que são chefiadas pelas mulheres está em ascensão, contudo, essa progressão não tem sido acompanhada na mesma proporção na melhoria dos direitos tampouco pelo suporte estatal adequado para essas famílias. (Almeida, Machado e Saraiva 2025)

As limitações das políticas pública no país, tem demonstrado suas delimitações em atender as particularidades das mulheres que sustentam suas famílias. Nesse sentido através de suas iniciativas o Programa Bolsa Família admite o papel da mulher na erradicação da pobreza, porém, ainda de forma limitada dada as complexidades vivenciadas por essas famílias. Outras legislações como a Lei Maria da Penha e a Lei Ana Hickmam respaldam juridicamente e ofertam serviços de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica.

Os autores, sinalizam que as famílias de baixa renda, muitas vezes integradas a redes de solidariedade, apresenta uma complexidade que dificulta o alcance das

políticas públicas e a busca por uma igualdade e por assumirem um protagonismo significativo nas funções domésticas e como provedoras leva a compreensão de que o modelo de família nuclear tem perdido hegemonia e principalmente a partir da predominância das famílias monoparentais. Além das mudanças nas configurações familiares que coexistem com a conservação das desigualdades de gêneros arraigada na estrutura patriarcal em que há a naturalização da divisão sexual do trabalho e a desvalorização do papel da mulher como provedora. A liderança feminina reflete desigualdades históricas, evidenciando a notoriedade de políticas públicas mais eficazes para além de ações superficiais. Neste sentido, tanto a sobrecarga feminina como a inadequação das políticas públicas intensificam as desproteções das mulheres chefes de família (Almeida; Machado; Saraiva, 2025).

O reconhecimento das mulheres como provedoras e a inclusão de suas demandas nas políticas habitacionais representam um avanço na promoção da cidadania e na compreensão das desigualdades sociais e econômicas que as afetam, principalmente as responsáveis pelo sustento de famílias de baixa renda. Para isso, é necessário feminizar conceitos e práticas de planejamento e políticas públicas, promovendo uma integração da perspectiva de gênero no contexto das políticas habitacionais brasileiras.

Desde a sua criação o PMCMV reconheceu as mulheres como as responsáveis legais e possibilitou que essas assinassem os contratos dos imóveis, independente da sua situação civil, mesmo aquelas mulheres que não haviam formalizado situações de divórcio e separação, desta forma favoreceu a igualdade de gênero ao priorizar a mulher como titular, como pode ser verificado na Lei nº 11.977. Essa lei forneceu mais segurança jurídica e mais autonomia das mulheres em relação à posse e gestão da casa, rompendo a tradição de que a propriedade fosse sempre registrada em nome do homem. Legislações posterior como a Portaria nº 140 (2010) e a Portaria nº 595 (2013), igualmente foram criadas com a mesma prioridade, deixando evidente que o programa deveria, primordialmente, atender às mulheres que chefiavam suas famílias, considerando-as as principais responsáveis pelo sustento e pela segurança da manutenção de residências as quais enfrentam a desproteção social.

O programa foca na formalização de contratos residenciais em nome de mulheres, com cerca de 85% das unidades subsidiadas tendo assinatura feminina (Brasil, 2024), o que ajuda a combater desigualdades de gênero ao oferecer mais estabilidade financeira e segurança às mulheres, apesar de muitas trabalharem em

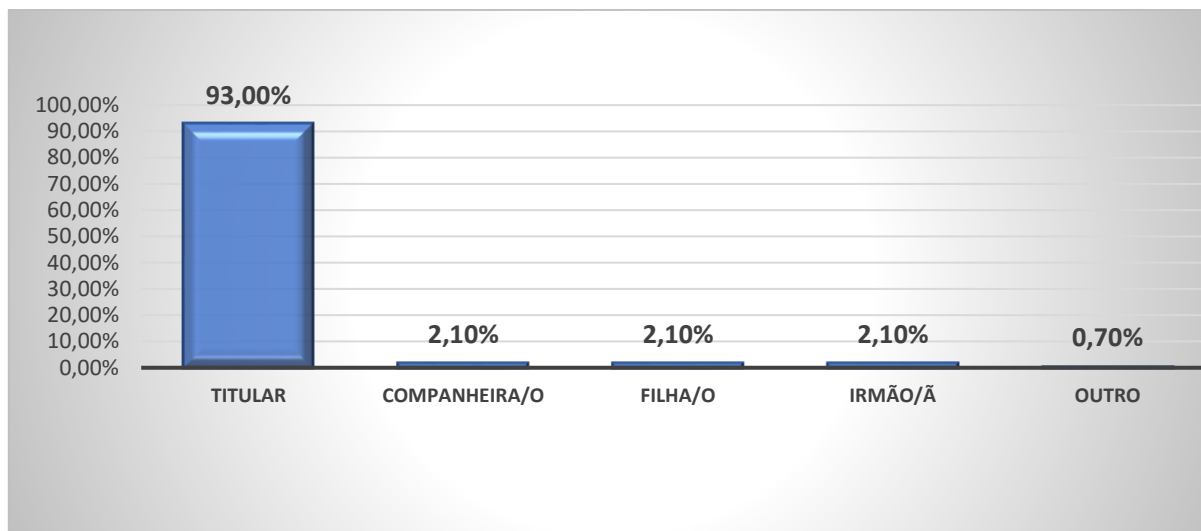
empregos informais.

A legislação prioriza famílias lideradas por mulheres e permite que elas formalizem contratos sem autorização conjugal, fortalecendo sua autonomia. Ao valorizar o papel feminino essa política tem impacto social e simbólico, promovendo a moradia como instrumento de emancipação social e cidadania em sua totalidade, facilitando promovendo a autonomia diante de estruturas patriarcais.

A retomada do programa em 2023, através da Lei nº 14.620/2023 e do Decreto nº 11.523/2023, intensificou o enfoque de gênero, priorizando as mulheres que são chefes de família na titularidade de contratos e registros imobiliários. A mudança evidencia uma política que integra a promoção da igualdade de gênero e o direito à moradia como partes da cidadania.

O Programa Minha Casa, Minha Vida começou a atuar de forma mais ativa junto às mulheres, ampliando o acesso à habitação digna, promovendo a transformação das relações de poder de gênero, evidenciando o compromisso do Estado com a justiça social e a redução das desigualdades.

Rolnik (2019) amplia essa visão ao afirmar que, embora sejam formuladas com base em uma lógica de mercado e financiamento, as políticas habitacionais evidenciam sinais de resistência social, especialmente por parte das mulheres inseridas no mercado de trabalho. Para essas mulheres, a moradia simboliza um meio de procurar autonomia e segurança no contexto familiar. Desta forma, a prevalência de mulheres que são titulares nos contratos do MCMV não se restringe apenas a critérios de seleção, mas também revela as desigualdades estruturais de gênero que permeiam o mercado de trabalho e a aquisição de propriedade.

Gráfico 02 - Configuração familiar em relação ao titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

A posição dos entrevistados na configuração familiar mostra que a maior parte se considera responsável pelo lar, 93% e as outras categorias têm percentuais bem mais baixos: companheira(o) (2,1%), filha(o) (2,1%), irmão(ã) (2,1%) e outras (0,7%). A maioria dos questionários foi respondido pelos titulares dos contratos, o que possibilita a credibilidade das informações obtidas, visto que são essas pessoas que habitualmente assumem as funções da moradia.

Também se destaca desta forma a importância da responsável familiar no âmbito das políticas habitacionais, principalmente no PMCMV, o qual, desde sua criação, favorece as mulheres na titularidade do imóvel (BRASIL, 2009). A elevada percentagem de titulares indica, para além da eficácia dos critérios de seleção empregados, a participação fundamental das mulheres na gestão da estabilidade da residência e no sustento da família.

Além disso, a reduzida participação de outros membros familiares entre os entrevistados sugere que o processo de titulação e a tomada de decisão acerca da moradia costumam se concentrar em uma única pessoa, possivelmente a beneficiária direta do programa. Esta situação contribui no entendimento do perfil socioeconômico das famílias entrevistadas, identificado pela gestão individualizada da residência e pela busca por independência de moradia, principalmente entre mulheres que gerenciam a família e possuem baixa renda.

Um outro fator que se destacou nesse contexto foi que diversos titulares escolheram responder, receosos de que a pesquisa fosse associada a um possível

controle, levando em conta que as normativas do PMCMV que definem que os beneficiários do programa de habitação de interesse social não podem vender, alugar, ceder ou transferir imóveis sem quitar o financiamento e obter a autorização do órgão competente, que, frequentemente, é a Caixa Econômica Federal.

Segundo o programa, essa norma visa prevenir a utilização imprópria das propriedades subsidiadas, garantindo que esses cumpram sua finalidade social de proporcionar moradia a famílias de baixa renda e de impedir a especulação imobiliária. O Ministério das Cidades destaca esse impedimento por meio da Portaria nº 488/2017, a qual define que o beneficiário deve residir no imóvel, utilizá-lo unicamente como moradia e está proibido de transferi-lo ou alugá-lo, sob pena de perder o imóvel. Ademais, os contratos firmados com a Caixa contêm cláusulas que impedem a realização de vendas ou locações previamente à quitação total, assegurando penalidades que incluem a rescisão e a retomada do imóvel.

No que se refere aos financiamentos totalmente subsidiados, até o ano de 2023, a restrição para transferências sem autorização era de 10 anos; no entanto, após a retomada do Programa, esse prazo foi atenuado para 5 anos. As restrições, fundamentadas na função social da habitação estabelecida na Constituição, possuem como finalidade garantir que os recursos públicos sejam destinados aos que verdadeiramente necessitam, protegendo a finalidade social das unidades habitacionais e prevenindo que se convertam em mercadorias ou em mercados de especulação.

Os dados relacionados a dimensão cultural, aqui entendida como escolaridade dos entrevistados, aponta que 41,8% (59) concluiu o ensino médio, seguida de 23,4% (32) que possuem ensino fundamental incompleto, 14,9% (21) ensino fundamental completo e 15,6% (22) são aqueles com ensino médio incompleto, tal como pode ser observado no Gráfico 03, mencionada Escolaridade dos Entrevistados.

Gráfico 03 - Escolaridade dos Entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Esta distribuição demonstra uma concentração de moradores com o nível de escolaridade baixo a moderado, uma característica frequentemente observada em empreendimentos habitacionais destinados a população que acessa a habitação de interesse social. Este quadro está sendo amplamente investigado por pesquisadoras como Rolnik (2019) e Maricato (2011), que vinculam a baixa escolaridade às dificuldades estruturais no acesso ao emprego formal, à obtenção de uma renda estável e, conseqüentemente, à possibilidade de residir em condições apropriadas.

Somente 2,8% dos participantes possuem grau de escolaridade superior, seja completo ou incompleto. As informações encontram-se representadas no gráfico anterior. Esta distribuição nos leva à compreensão acerca das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira.

De acordo com informações do IBGE (2025), em 2024, o Brasil alcançou o mais elevado percentual de pessoas com 25 anos ou mais que finalizou, pelo menos, o ensino médio, desde 2016. No mesmo intervalo, observou-se também a menor taxa de analfabetismo desde o início da série histórica em 2016. Ademais, a taxa de analfabetismo entre os jovens é ainda inferior; tal tendência é evidenciada nesta pesquisa, na qual somente duas pessoas (76 e 56 anos) — correspondendo a 1,42% — estão nessa situação. Essa análise também evidencia fatores associados à faixa etária dos entrevistados.

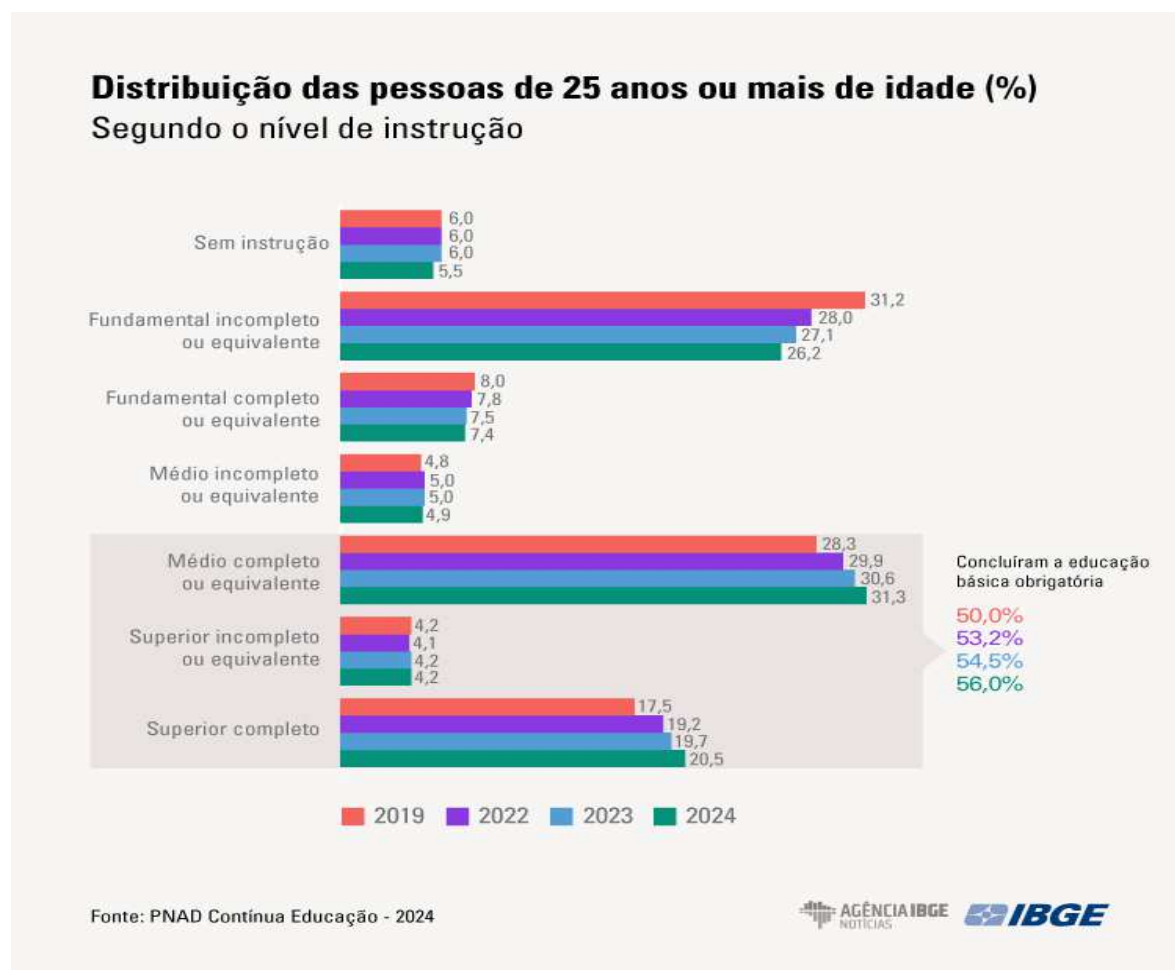
Maricato (2011) evidencia que no Brasil o déficit habitacional está

profundamente ligado à configuração desigual de acesso à renda e à educação, elementos que restringem as possibilidades de transformação social de uma maior parte da população. Dessa forma, o perfil educacional dos beneficiários do PMCMV, mostra uma composição populacional majoritariamente formada por trabalhadores de baixa renda, com pouca experiência no mercado de trabalho e limitado capital cultural.

Essa configuração intensifica a atuação do programa enquanto um mecanismo de inclusão habitacional, simultaneamente em que destaca a continuidade das desigualdades educacionais e sociais. Portanto, percebe-se que a escolaridade tem impacto direto nas possibilidades de ascensão social. Porém, a limitada escolaridade não somente dificulta o acesso a recursos para a sobrevivência, mas também compromete o acesso a locais culturais e de lazer, bem como a compreensão da população a respeito da participação social. Portanto, observa-se que as condições de moradia explicitam a vulnerabilidade desta parte da população diante das desigualdades e à exclusão social.

A escolaridade é fator preponderante para a compreensão dessa dinâmica, dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) manifestam que 56% da população brasileira com 25 anos ou mais completaram o ensino médio, enquanto apenas 20% possuem ensino superior completo. Dentre as mulheres de baixa renda, esses índices normalmente são ainda mais reduzidos, destacando desigualdades estruturais no acesso à educação e, por conseguinte, ao emprego formal.

No grupo analisado, a predominância de níveis de escolaridade elementares demonstra uma condição de inserção precária no mercado de trabalho, o que diminui a renda e intensifica a dependência de políticas públicas, como o PMCMV.

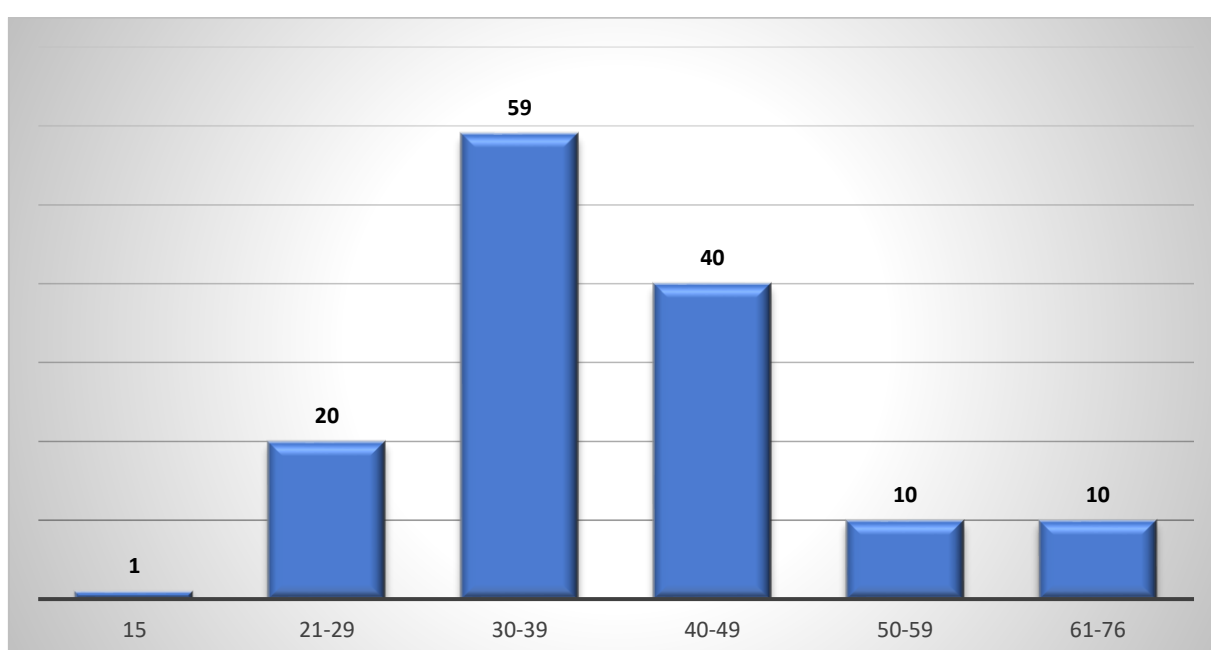
Gráfico 04 - Distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade

Fonte: IBGE, 2025

Outro aspecto que pode ser analisado é com relação aos baixos índices de escolarização na educação superior (2,8%), em que podemos observar que o acesso a habitação por si só não garante a qualidade de vida dos beneficiários, que a estrutura social necessita de modificações, visando romper com as dificuldades da população de baixa renda dar continuidade nos estudos, visando a garantia da melhora da qualidade de vida, superando desta forma que a política social vislumbre para além da provisão de moradia e que a política de habitação como política transversal seja articulada a outras políticas. No geral, podemos analisar que apesar do perfil dos entrevistados relacionado a escolaridade aponte para avanço no ensino médio, identificamos ainda um baixo nível de escolarização, neste sentido, visualizamos que a política habitacional não garante o acesso total as políticas públicas sendo necessário uma articulação eficiente com outras políticas visando que a população acesse o direito a cidade de forma completa.

Ao analisar os dados referentes à idade e gênero dos moradores, identificam-se elementos significativos a respeito do perfil social e demográfico do empreendimento, igualmente de sua relação com o público-alvo das diretrizes habitacionais. Observa-se que a maior parte dos residentes está na faixa etária de 30 a 49 anos, além da predominância de mulheres, tanto entre as responsáveis quanto entre as coproprietárias dos imóveis.

Gráfico 05 - Idade dos Entrevistado



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Esta análise está em conformidade com o perfil nacional dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), no qual mulheres adultas, com idades entre 30 e 50 anos, constituem a maioria entre os titulares. Essa tendência evidencia não apenas as mudanças socioculturais que afetam a configuração familiar no Brasil. Ela também mostra as abordagens das políticas públicas que focam na inclusão de mulheres em condições de vulnerabilidade social, especialmente aquelas que exercem a função de responsáveis pelo núcleo familiar (BRASIL, 2024).

Maricato (2011) discorre que, nas políticas habitacionais brasileiras inseridas nos espaços urbanos, a pobreza feminina é destacada, visto que essas mulheres assumem o papel central na gerência e manutenção de seus lares. Neste sentido, a liderança feminina é reconhecida no PMCMV ao atuarem como mediadoras entre as

condições socioeconômicas e a segurança de uma habitação, durante uma fase da vida da mulher marcada pela maturidade e necessidade de incumbir-se das responsabilidades familiares.

Ao refletir sobre os aspectos de gênero e idade, é possível visualizar que, no empreendimento pesquisado, há um contingente de mulheres que estão em idade economicamente ativa que encontram uma dupla barreira social, ou seja, além de garantir a subsistência familiar, também são responsáveis por cuidar e realizar os afazeres domésticos. Desta forma, é possível compreender que as relações de gêneros presentes na sociedade são marcadas tanto pelas desigualdades de gênero quanto pela sobrecarga feminina, com maior ênfase para mulheres de baixa renda que vivenciam realidades muito duras com trabalhos precarizados e que assumem predominantemente as responsabilidades pela família.

Nesse contexto, o perfil etário e de gênero das moradoras do Residencial Alegro Village reforça o caráter seletivo e compensatório do PMCMV, ao beneficiar um segmento caracterizado pela vulnerabilidade econômica aliado ao protagonismo feminino.

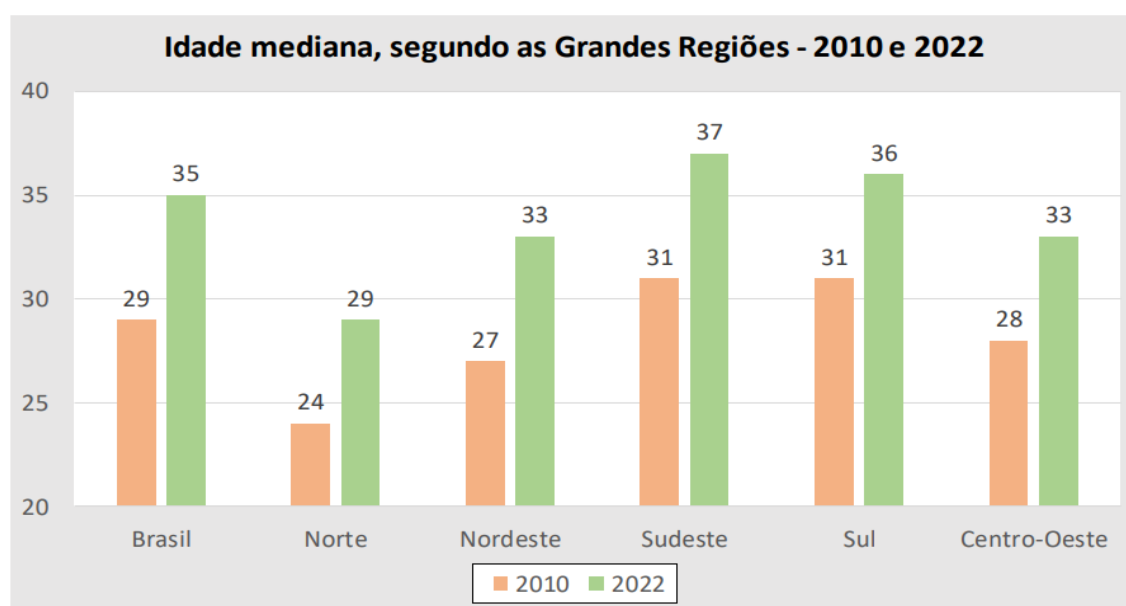
A partir das análises dos dados em que há a predominância de mulheres na faixa dos 30 aos 49 anos, visualiza-se que esse perfil, além de refletir acerca da dinâmica demográfica no país, em que, de acordo com o censo demográfico de 2022, como pode ser observado na figura que aponta que o Brasil tem 6,0 milhões de mulheres a mais do que homens, também representa o papel central da mulher como protagonista na busca por uma moradia digna, fator primordial na construção da cidadania urbana e no fortalecimento dos vínculos comunitários.

Gráfico 06 - População residente no Brasil e Idade Mediana, segundo as grandes regiões 2010-2022



Fonte: IBGE, 2022

Gráfico 07 - Idade mediana, segundo as Grandes Regiões (2010-2022)



Fonte: IBGE, 2022

Outro aspecto identificado relacionado à predominância das mulheres na faixa etária da vida adulta entre os entrevistados fomenta o processo elencado por Maricato (2011) e Rolnik (2019) sobre as transformações sociais ao longo das últimas décadas, em que a demanda feminina por moradia é marcada por famílias monoparentais formadas por mulheres e inseguranças econômicas e sociais de mulheres que assumem essa dupla função, como mencionado anteriormente, da sobrecarga do cuidado na reprodução social associada aos níveis de escolaridade baixos a

moderados. Essa combinação de características evidencia o padrão predominante entre os beneficiários da política habitacional de interesse social no Brasil.

Bonduki (2014) destaca que as políticas habitacionais direcionadas às populações de baixa renda apresentam em sua trajetória o discurso de beneficiar famílias que apresentam uma dificuldade de inserção no mercado de trabalho de forma mais formal e com acesso à educação de forma mais abrangente, dificultando a possibilidade de acesso a uma moradia mais digna. Nesse sentido, o PMCMV, surgiu como uma iniciativa de promover a garantia da moradia digna através de uma inclusão da população com poder aquisitivo menor, através de ações que alcance esse público, sobretudo as mulheres chefes de família, como já mencionado.

Concordamos com Santos (2008) que sustenta que a desigualdade urbana no Brasil representa uma manifestação espacial das disparidades sociais, na qual o acesso à cidade e à moradia condigna é influenciado por elementos como renda, gênero e nível de escolaridade. Dessa maneira, o perfil dos residentes examinados revela a continuidade de obstáculos estruturais que dificultam a integração socioeconômica plena dessas populações.

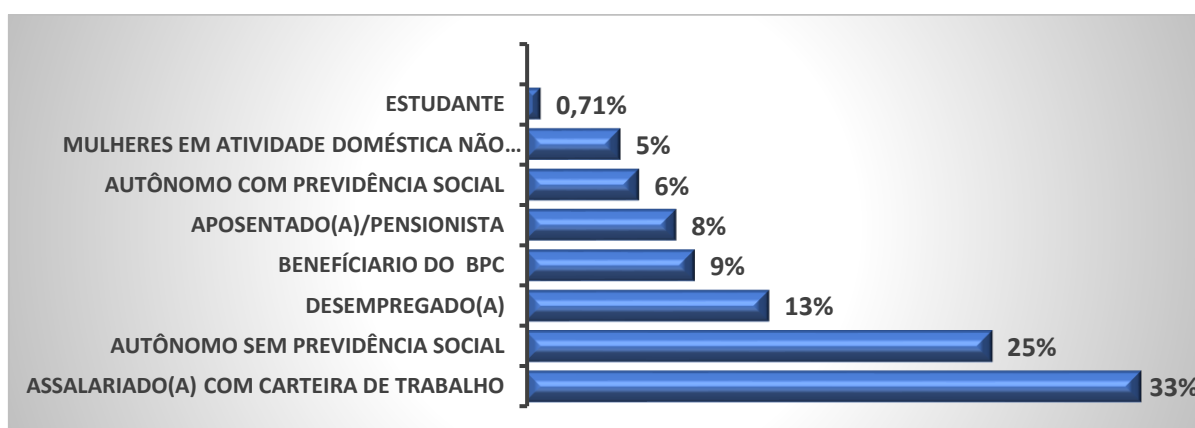
Ao analisar as variáveis envolvidas, verifica-se que o PMCMV desempenha uma função compensatória ao proporcionar condições mínimas de estabilidade residencial para mulheres adultas com níveis escolares inferiores e trajetórias de trabalho vulneráveis. Apesar de que essa política seja imprescindível, ela não consegue eliminar as desigualdades estruturais, pois o acesso à moradia isoladamente não assegura uma inclusão social sustentável sem a implementação de políticas complementares nas áreas da educação, do emprego e dos serviços urbanos.

Assim, uma análise abrangente das informações indica que o perfil dos moradores não apenas reflete os critérios adotados na escolha do programa, mas também revela as dinâmicas de exclusão e resistência que permeiam as classes populares nas áreas urbanas. No Cerne desse processo são mulheres adultas com nível de escolaridade reduzido, que convertem o espaço residencial em um território no qual se fomentam a construção de sentimentos de pertencimento, cidadania e autonomia.

Os dados sobre a ocupação dos residentes demonstram um perfil profissional caracterizado pelas diversas formas de inserção no mercado de trabalho, além de evidenciar predominância da informalidade e da instabilidade no emprego. Entre os

entrevistados, 46 pessoas relataram que possuem vínculo empregatício formal com carteira assinada, o que representa a maior parte das famílias e indicando a inserção no mercado de trabalho formal. Entretanto, ao somar os trabalhadores autônomos sem previdência social (35), os desempregados (19) e as mulheres em atividade doméstica não remunerada (7) e os autônomos com previdência social (8), constata-se que um total de 69 pessoas, isto é 49%, estão em condições de vulnerabilidade ou fragilidade relacionado ao trabalho, confirmando assim precariedade do mercado de trabalho no país.

Gráfico 08 - Ocupação dos Entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Antunes (2013) chama de a nova morfologia do trabalho ao que diz respeito às transformações estruturais que se espalharam no contexto produtivo nas últimas décadas, as quais são marcadas pela ampliação de formas de trabalho mais flexíveis, instáveis e com menor proteção dos direitos sociais. O autor destaca que a reestruturação produtiva, em conjunto com a predominância do capital financeiro, favorecendo o crescimento da precarização e da informalidade no trabalho, resultando na expansão de vínculos empregatícios caracterizados pela falta de direitos e pela insegurança social.

Nesse contexto, observa-se que a maioria dos brasileiros, estão engajados em atividades autônomas sem garantia da proteção previdenciária ou em estado de desemprego, esses dados ilustram de forma concreta esse processo de desregulamentação previdenciária ou desemprego, assim como a desregulamentação e fragmentação das relações de trabalho, o autor aponta que

essa tendência como uma das principais características da contemporaneidade.

Destaca-se também que a existência de 13% dos moradores desempregados evidencia a continuidade de obstáculos à integração no mercado de trabalho, especialmente entre as mulheres, que frequentemente dedicam-se predominantemente às tarefas domésticas não remuneradas (5%) como sua atividade principal, que podemos constatar a divisão sexual do trabalho.

Em relação aos aposentados e pensionistas que representa 8%, constitui uma parcela que, embora apresentem uma relativa estabilidade econômica, depende predominantemente da previdência social, com rendimentos que em sua grande maioria são insuficientes para a manutenção das necessidades familiares, evidenciando assim a desproteção social.

A inserção dos aposentados e pensionistas como beneficiários prioritários no Programa Minha Casa Minha Vida, pode ser considerado como um avanço nesta política habitacional na atualidade no Brasil. Uma vez que esse público, enfrenta desafios significativos para acessarem o direito à moradia, até então, devido a sua inserção socioeconômica, além do acesso a moradia através de linhas financiamento a longo prazo.

Como já mencionado, desde o seu início o programa tem como objetivo contemplar as famílias de baixa renda e foi se transformando a medida das suas fases, buscando integrar as famílias que beneficiárias da previdência ou assistência social, reconhecendo a importância de assegurar o acesso a moradia por essas famílias, como também para a população idosa economicamente inativa.

Mesmo como os avanços do programa, ainda persistem obstáculos consideráveis, entre eles a baixa remuneração dos aposentados influencia tanto nos valores dos imóveis, que podem ser acima do critério para a faixa 1 e inferior para faixas mais elevadas além da possibilidade de endividamento dos beneficiários. Também é importante enfatizar que os financiamentos habitacionais costumam focar nos trabalhadores que estão em idade ativa, gerando assim uma dificuldade para os idosos para contratos com prazos mais longos.

A partir da defesa de Antunes (2013), identificamos que a inserção dos aposentados/pensionista, na atual política de habitação através do PMCMV, remete ao viés de transformação da morfologia do trabalho dos brasileiros. A partir da defesa do autor a respeito das alterações que vem ocorrendo nas relações de trabalho, marcado pela flexibilização e precarização das atividades laborais, nos remete a

reflexão sobre o aumento da incidência de pessoas que dependem da proteção do Estado através das políticas sociais. Ou seja, o programa não somente atende às demandas habitacionais emergentes, mas também se integra numa estratégia mais ampla destinada a compensar fragilidades originadas por um mercado de trabalho excludente.

Outro ponto de análise se relaciona a tentativa do Estado, que ao incluir os aposentados e pensionistas no MCMV, vinculando a política habitacional e a previdenciária busca suprir as necessidades deste grupo a dificuldade do acesso ao direito à moradia que foi relegado as estas pessoas ao longo da história. No entanto, essa busca por ampliação de direitos desta população, ainda necessita de aprimoramento, pois ainda que haja uma ampliação de critérios de seleção, ainda identificamos uma dificuldade nos acessos da população na acessibilidade e mobilidade urbana, garantido desta forma ações que promovam de fato o envelhecimento saudável.

Os moradores que estão desempregados, representam 13%, e os que recebem o Benefício de Prestação Continuada - BPC, 9%, esses constituem grupos em situação de desproteção econômica, cuja subsistência está diretamente vinculada às políticas sociais. Os desempregados, aposentados e pensionistas, compõem uma parcela da população que dependem da cobertura das políticas de seguridade social.

Essa constatação reforça a relevância da integração entre as políticas habitacionais e previdenciárias, conforme destaca Boschetti (2006) a respeito dos fatores estruturais às forças sociais e políticas envolvidas, visando assegurar o direito à moradia e à proteção social, o que reforça a importância e a necessidade da Habitação de Interesse Social.

Esse dado também sinaliza a respeito da pluralidade das formas de sobrevivência dos moradores. Pochmann (2012), sinaliza sobre a existência da pluralidade ocupacional no contexto urbano brasileiro que se expressa na coexistência das diferentes modalidades de formalização e segurança econômica.

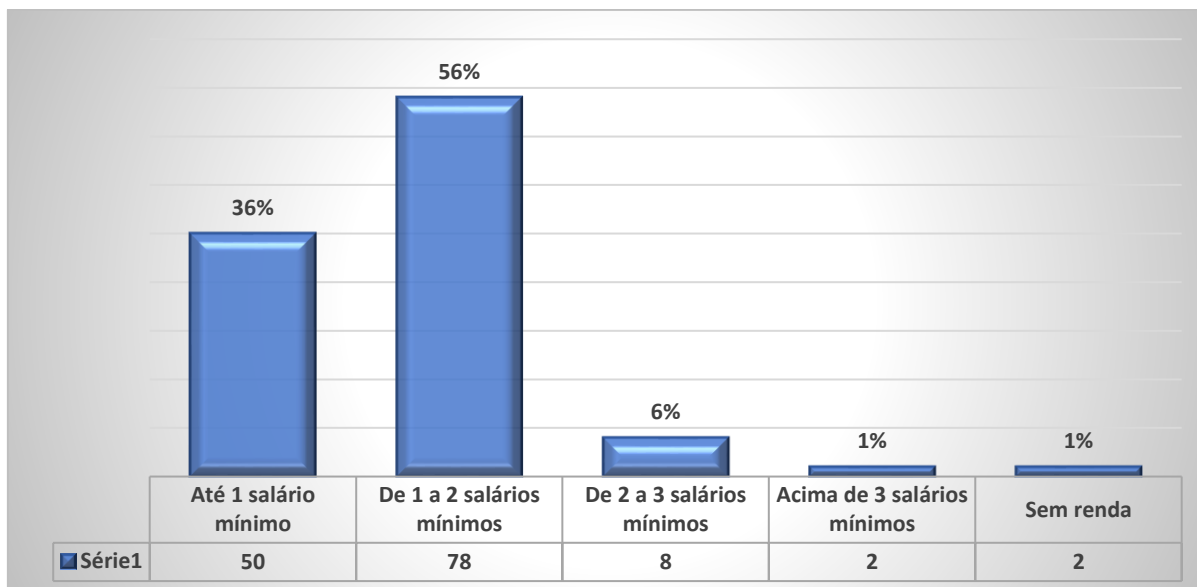
Por último, a pequena parcela de estudantes que corresponde a 0,71%, demonstra uma presença pequena de jovens em processo de continuidade nos estudos e formação profissional, o que pode ser associado tanto à faixa etária predominante de pessoas que dão continuidade aos estudos quanto às condições socioeconômicas que dificultam a permanência no processo educacional, como já apontado anteriormente a respeito da escolaridade dos moradores.

Em síntese, os dados a respeito à ocupação dos entrevistados ilustram, a precariedade e fragmentação da estrutura da inserção da população no mercado de trabalho de forma fragmentada e precária na conjuntura brasileira e como salientado por Pochmann (2012) a base da pirâmide social é composta por trabalhadoras e que embora vem se alterando ao longo do tempo, permanece as condições de trabalhos instáveis, sem a garantia previdenciária necessária e com as restrições e desmontes da proteção social no país.

E essa presença considerável de trabalhadores autônomos sem cobertura da proteção previdenciária corrobora com a permanência das vulnerabilidades econômicas e acirramento da questão social entre total a população em destaque os beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida.

A respeito da distribuição de renda das famílias que residem no Alegro Village, foi identificado que no condomínio as famílias contempladas pelo Programa Minha Casa Minha Vida; são famílias com baixa renda, evidenciando desta forma que o público contemplado é o público atendido e está em consonância com as diretrizes da Política de Habitação direcionadas à população em situação de vulnerabilidade de renda, em especial na habitação de interesse social, que visa contemplar famílias com até três salários mínimos. Este perfil populacional também expressa a realidade da população brasileira que vive com intensa insegurança econômica, como uma expressão da questão social contemporânea no Brasil.

Os dados revelam que 56% das famílias possuem renda entre 1 e 2 salários mínimos, seguidos de 36% que apresentam renda de até 1 salário mínimo. Neste sentido, observa-se que 92% das famílias que residem neste empreendimento ganham até dois salários-mínimos e apenas 6% estão na faixa de 2 a 3 salários e somente 1% acima de três salários mínimos e com os mesmos percentuais famílias sem renda, o que representa 2 famílias acima do critério do programa e duas não possuem renda, como pode ser visualizado no gráfico 09.

Gráfico 09 - Renda Familiar

Fonte: Pesquisa de campo

A distribuição de renda dos moradores mostra-se altamente desigual, sendo que as faixas mais baixas (92%) indicam que a maioria dos moradores do empreendimento encontra-se na base da pirâmide social brasileira. Conforme afirma Pochmann (2012), desde a década de 1960, a economia nacional tem experimentado um significativo dinamismo, e as principais transformações internas na dinâmica produtiva refletiram na evolução e composição da força de trabalho, fenômeno ainda perceptível nos dias atuais.

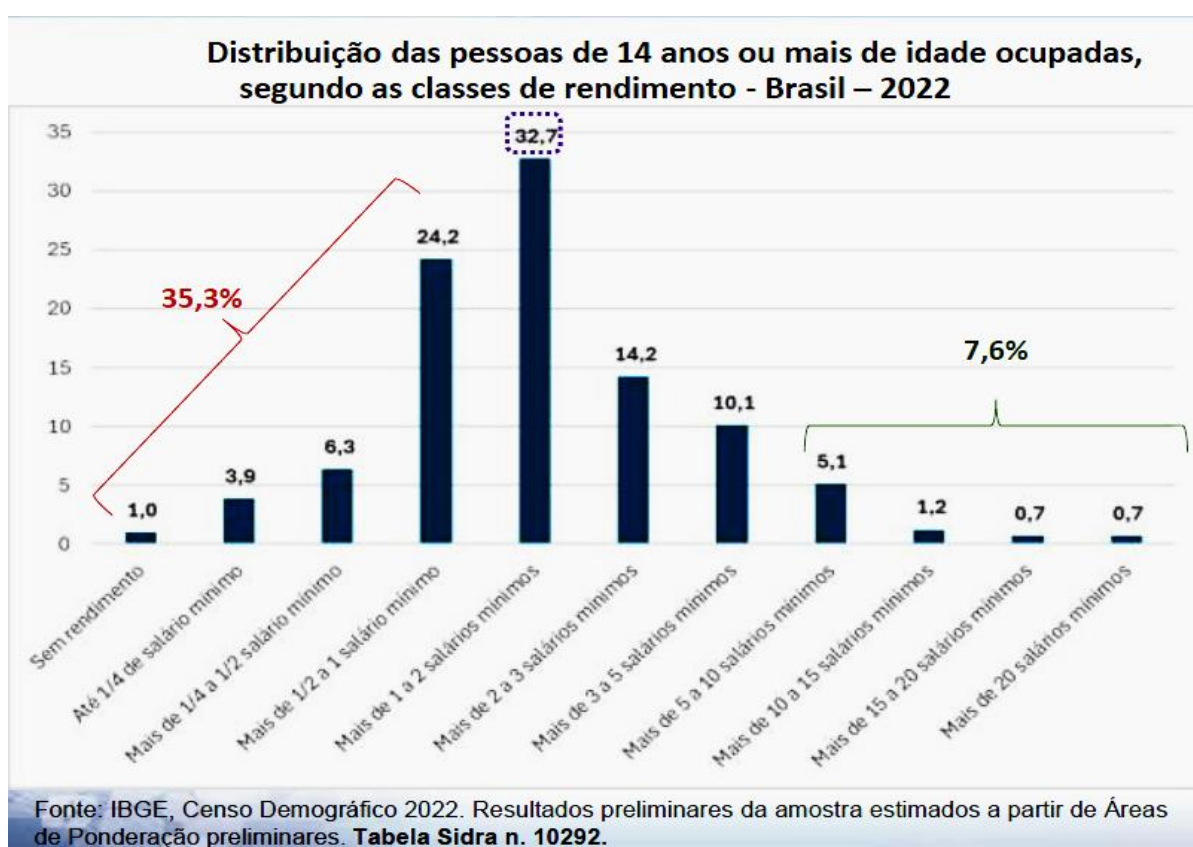
O autor destaca que esses movimentos recentes, embora seu estudo na referida obra tenha sido realizado até 2009, permitem analisar até o presente momento tais mudanças. Além do rendimento e da ocupação, observa-se uma nova estratificação social fundamentada no nível de escolaridade, posse de bens patrimoniais, moradia e bens de consumo, aspectos evidentes na realidade dos indivíduos desta pesquisa.

Dessa forma, considerando a combinação do salário mínimo nacional com a expansão das políticas de transferência de renda, verifica-se uma crescente inclusão de trabalhadores na base da pirâmide social; contudo, essa inclusão permanece insuficiente para promover uma mudança significativa no segmento intermediário da estrutura social vigente, o que evidencia a desigualdade econômica e a precarização do trabalho que são elementos constitutivos da questão social na sociedade

capitalista.

Conforme informações do IBGE, os rendimentos domiciliares per capita registrados em 2023, estimados por meio da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), totalizaram R\$ 1.893,00. Nesse procedimento de cálculo, são levados em conta tanto os rendimentos oriundos do trabalho quanto aqueles provenientes de outras fontes de receita. A avaliação inclui a totalidade dos moradores da residência, abrangendo pensionistas, empregados domésticos e parentes destes últimos. O gráfico 10 demonstram a realidade nacional, divulgada pelo IBGE em outubro de 2025.

Gráfico 10 - Distribuição das pessoas ocupadas – Brasil 2022



Fonte: IBGE – Trabalho e rendimento: Resultados preliminares da amostra

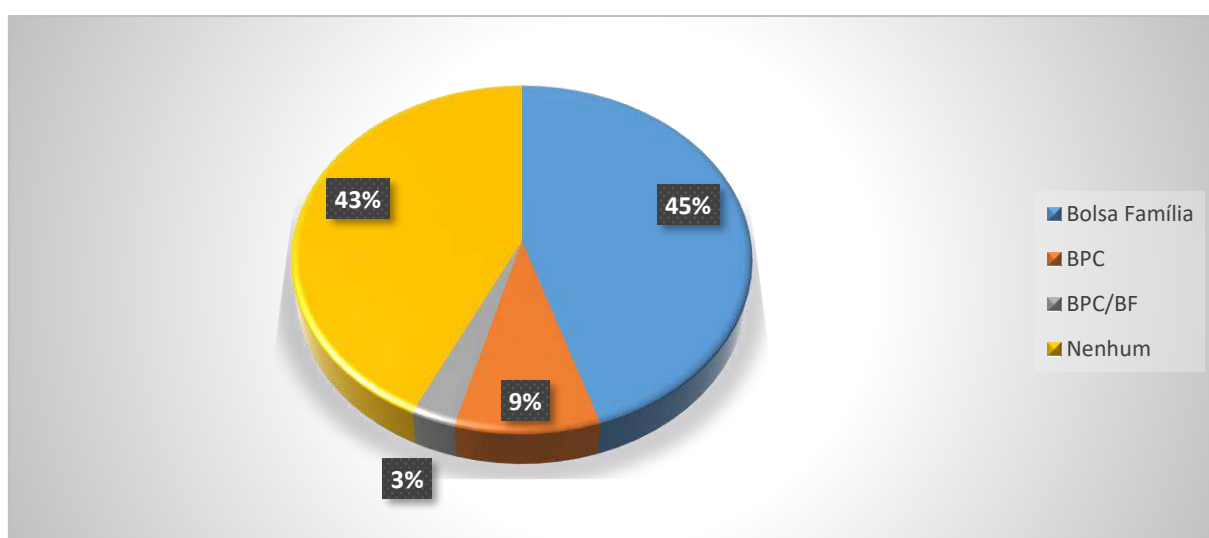
A partir desta configuração relacionada a renda das famílias é possível perquirir que o perfil das famílias a que se refere a pesquisa, confirma o perfil da população público de atendimento das políticas de habitação social no Brasil, visando a garantia do direito à moradia para famílias de baixa renda, como destacado por Maricato (2011) que também sinaliza que a Política Nacional de Habitação tem experimentado transformações significativas em sua interpretação e formato por parte das

autoridades, com ênfase no aspecto social, isto é, a habitação de interesse social, que visa superar o déficit habitacional, especialmente entre os grupos mais vulneráveis socioeconomicamente, confirmando a fala da autora que isso pode ser observado na forte participação das populações de baixa renda nos programas públicos de moradia, como destacado no capítulo dois.

A renda familiar destes moradores, em que a maior concentração da renda na faixa de até dois salários mínimos, representa como afirma Pochmann (2012) a camada da população com rendimentos instáveis e limitada mobilidade econômica e que essa população constitui a maioria do mercado de trabalhadores brasileiro, marcado pela informalidade e vínculos empregatícios frágeis, o que pode ser relacionada diretamente ao acesso a moradia digna e neste sentido há a necessidade de intervenção governamental, como é o caso dessas famílias contempladas.

Outro fator expressivo são as famílias com renda máxima de um salário mínimo, que representa 36%, que sublinha as desigualdades sociais de famílias que sobrevivem com uma renda mínima e neste condomínio o que se observa que um contingente grande de moradores, em especial as mulheres chefes de família contam com benefícios assistenciais para a sobrevivência, pois 57% dos entrevistados declararam que a família recebe, Bolsa Família ou BPC, ou ainda os dois benefícios de forma acumulada (gráfico 11).

Gráfico 11 - Moradores Beneficiários do Bolsa Família e BPC



Fonte: Pesquisa de campo

De acordo com Bonduki (2014), os programas voltados à população de baixa renda enfrentam obstáculos historicamente acumulados, incluindo insuficiência de recursos financeiros, dificuldades no acesso ao financiamento e condições de moradia caracterizadas por instabilidade no mercado de trabalho. No entanto esses moradores, apresentam uma realidade diferente, pois apesar da baixa renda, acessaram seu direito à moradia, no entanto de forma esse direito tem se efetivado, explanaremos mais a diante.

As famílias que declararam uma renda compreendida entre dois e três salários mínimos, bem como aquelas cuja renda ultrapassa esse valor, representam uma fração reduzida do total, corroborando a hipótese de que o grupo selecionado para o empreendimento apresenta o perfil definido pela legislação do Programa Minha Casa Minha Vida, ou seja, famílias em condição de desproteção social.

Uma consideração relevante concerne às famílias com rendimento superior a três salários mínimos; embora representem apenas 1% do total, é importante salientar que essas famílias aguardaram a entrega do empreendimento por um período de oito anos. Nesse intervalo, ocorreram alterações na situação econômica das famílias, entretanto a COHAB e a Caixa Econômica Federal mantiveram os critérios estabelecidos inicialmente, incluindo os referentes à renda declarada pelas famílias no ano de 2017.

Outro aspecto que requer análise detalhada refere-se às famílias que afirmam não possuir renda. Embora essa porcentagem represente apenas 1%, ela evidencia a difícil realidade enfrentada pelas populações de baixa renda no país, famílias inseridas na faixa da extrema pobreza, que enfrentam a ausência de recursos financeiros assim como a exclusão social e violação de seus direitos, vale salientar que, entre as duas famílias que declararam não possuir rendimento, uma é composta por um homem de 41 anos, egresso do sistema penal e atualmente em processo de reintegração social após ter cumprido sua pena. Essa pessoa foi selecionada por sorteio e, durante o período de espera pela entrega do empreendimento, cumpriu sua pena, além de ter sofrido um acidente e trabalho; na ocasião da entrevista encontrava-se afastado do trabalho aguardando a perícia do INSS para obtenção do auxílio-doença.

Tal situação reflete a vivência comum a muitos trabalhadores brasileiros dependentes da previdência social, os quais aguardam meses por perícias para análise dos pedidos sem garantia definitiva de acesso ao benefício financeiro. A outra

família consiste em uma mulher responsável pelo sustento familiar que, no momento da entrevista, estava próxima ao parto do seu segundo filho. Ela declarou atuar como trabalhadora autônoma e informou que, devido à gestação não conseguiu mais oferecer seus serviços. A moradora relatou estar dependendo da solidariedade familiar e comunitária além de benefícios eventuais disponibilizados pela a proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social até a sua inserção no benefício de transferência de renda do programa Bolsa Família — o qual foi efetivado dois meses após a pesquisa.

Com base nos dados disponíveis, é imprescindível proceder a uma análise comparativa da situação brasileira, levando em consideração as informações fornecidas até o momento pelo IBGE por meio do Censo de 2022.

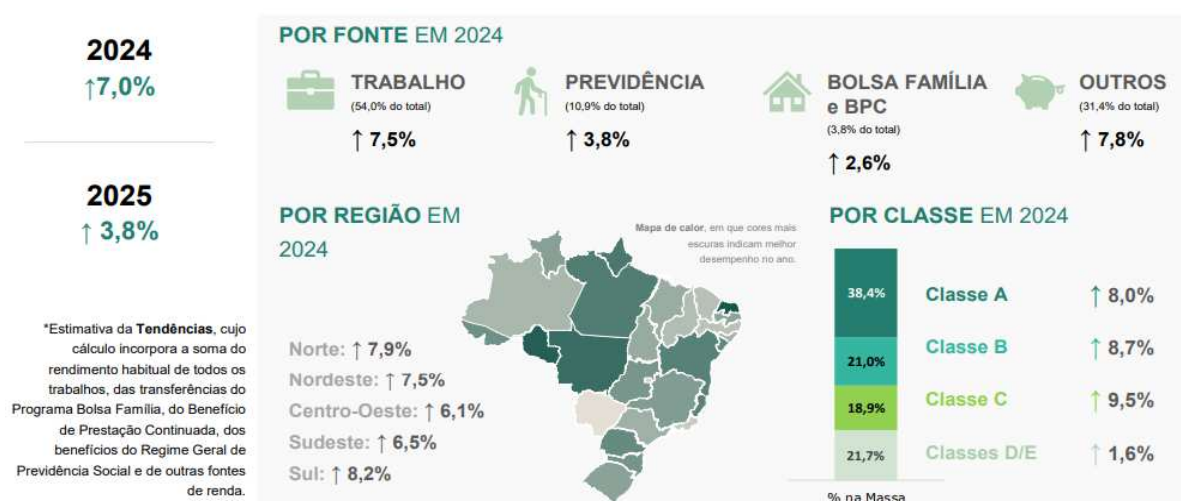
A avaliação das perspectivas relativas à concentração de renda no país revela-se fundamental para a compreensão do panorama do desenvolvimento socioeconômico nacional. As desigualdades territoriais resultam da distribuição das atividades econômicas e dos grupos sociais ao longo do território brasileiro.

As regiões Nordeste e Norte demonstram maior vulnerabilidade, particularmente entre mulheres, pessoas de pele preta, jovens e indivíduos com menor nível de escolaridade (IBGE, 2022). A figura a seguir demonstram a partir dos dados divulgados até o momento sobre a massa de renda dos domicílios (figura 10).

Figura 10 - Estratificação dos domicílios em 2024

Massa de renda total dos domicílios* em 2024

Expectativa de avanço da massa do trabalho e de outras fontes de renda



Fonte: IBGE e Governo Federal. Dados realizados até setembro de 2024. Projeção: Tendências. Para definição da massa de renda domiciliar, ver Anexo 1.

Fonte: IBGE e Governo Federal – Organizado por Tendências Consultoria

Por conseguinte, a partir da análise dos dados apresentados, pode-se concluir que as famílias residentes neste empreendimento apresentam uma concentração de renda em conformidade com os requisitos estabelecidos nesta nova política habitacional. Tal constatação reforça a importância de uma abordagem integrada das políticas públicas, visto que a provisão de moradia não assegura integralmente todos os direitos sociais; entretanto, ela contribui para a melhora na qualidade de vida da população. Somente por meio de ações que promovam o acesso ao trabalho, à renda, à educação, à seguridade social e ao fortalecimento comunitário é que os direitos dos cidadãos podem ser efetivamente garantidos.

À luz dessas reflexões, compreendemos que a renda constitui um indicador imprescindível para compreender as desigualdades sociais; o acesso aos recursos financeiros permite às famílias obter outros bens, serviços e direitos essenciais. Contudo, no contexto deste empreendimento, verifica-se que a vulnerabilidade financeira das famílias sinaliza que elas representam um grupo atendido não só pelas políticas habitacionais, mas também por todas as demais políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para o âmbito social. Dessa forma, esses moradores estão no limite de suas capacidades econômicas para subsistência.

Ao analisar o perfil dos moradores do Residencial Alegro Village, é possível estabelecer uma conexão com o histórico do desenvolvimento da habitação de interesse social no Brasil. O Estado atua como mediador na tentativa de reparar ou diminuir as desigualdades sociais por meio das ações governamentais dirigidas às populações de baixa renda.

Nesse sentido, os dados corroboram esse padrão de exclusão histórica e estrutural do mercado formal de trabalho e da moradia — fenômeno evidenciado nas origens históricas das políticas habitacionais discutidas por Bonduki (1994). Os dados reforçam esse diagnóstico: a predominância de rendimentos no mercado formal de trabalho e na moradia, característica que o autor identifica desde as origens da política habitacional.

Conforme Cohn (1995), a reflexão acerca das políticas sociais no âmbito social requer o reconhecimento da necessidade de uma nova abordagem na definição da relação entre desenvolvimento econômico e social. Apesar dos esforços para a superação da pobreza, estes tem sido insuficiente até então, pois como coloca a autora, desenvolvimento social não ocorre automaticamente a partir do crescimento econômico, pelo contrário, atua sobre seus efeitos sem uma alteração da estrutura

latente. Assim, a análise da dependência dos moradores sobre as políticas econômica e social no Brasil é essencial para aprimorar as intervenções sociais e superar os problemas aqui identificados.

Como também aponta Castro (2015) a respeito do desenvolvimento social no país que está fortemente ligado pela precarização do trabalho e pela desigualdade de renda e a moradia também está atravessada por esses fatores, almejando alcançar tanto a proteção quanto a promoção social, visando a efetivação dos direitos sociais.

Observando a realidade de moradores com renda extremamente baixa ou inexistente, verifica-se que, embora tenham ocorrido transformações relevantes na política habitacional, ainda há necessidade de melhorias. Além disso, além da insegurança econômica das famílias, foi constatada a dificuldade de permanência nos empreendimentos residenciais devido à escassez de recursos financeiros.

Quando questionados sobre sua intenção de permanecer nas moradias, um número expressivo afirmou não ter essa intenção, justificando sua decisão pela incapacidade de arcar com as despesas condominiais. Essa questão será aprofundada posteriormente nos demais eixos que serão analisados.

Com base nos dados apresentados na pesquisa, é possível inferir que tais informações estão relacionadas à prevalência de salários baixos e às transformações contemporâneas no mercado de trabalho, bem como à reprodução histórica das desigualdades sociais e às fragilidades das políticas sociais, especialmente aquelas voltadas à habitação de interesse social.

Apesar dos avanços relevantes, essa política ainda não logrou superar integralmente o déficit habitacional. Dessa forma, os dados acerca do perfil desses moradores não apenas revelam suas condições socioeconômicas, mas também evidenciam a interseção entre trabalho precário, renda insuficiente e segregação urbana, elementos que caracterizam as famílias beneficiárias da política habitacional brasileira.

4.5 MORADIA E INSERÇÃO URBANA

Esse eixo de análise, remete aos seguintes quesitos: infraestrutura, sendo coleta de lixo, abastecimento de água, assim como a rede de esgoto, rede de eletricidade, iluminação pública, vias veiculares, vias de pedestre, arborização, bem

como o padrão da moradia e sua tipologia.

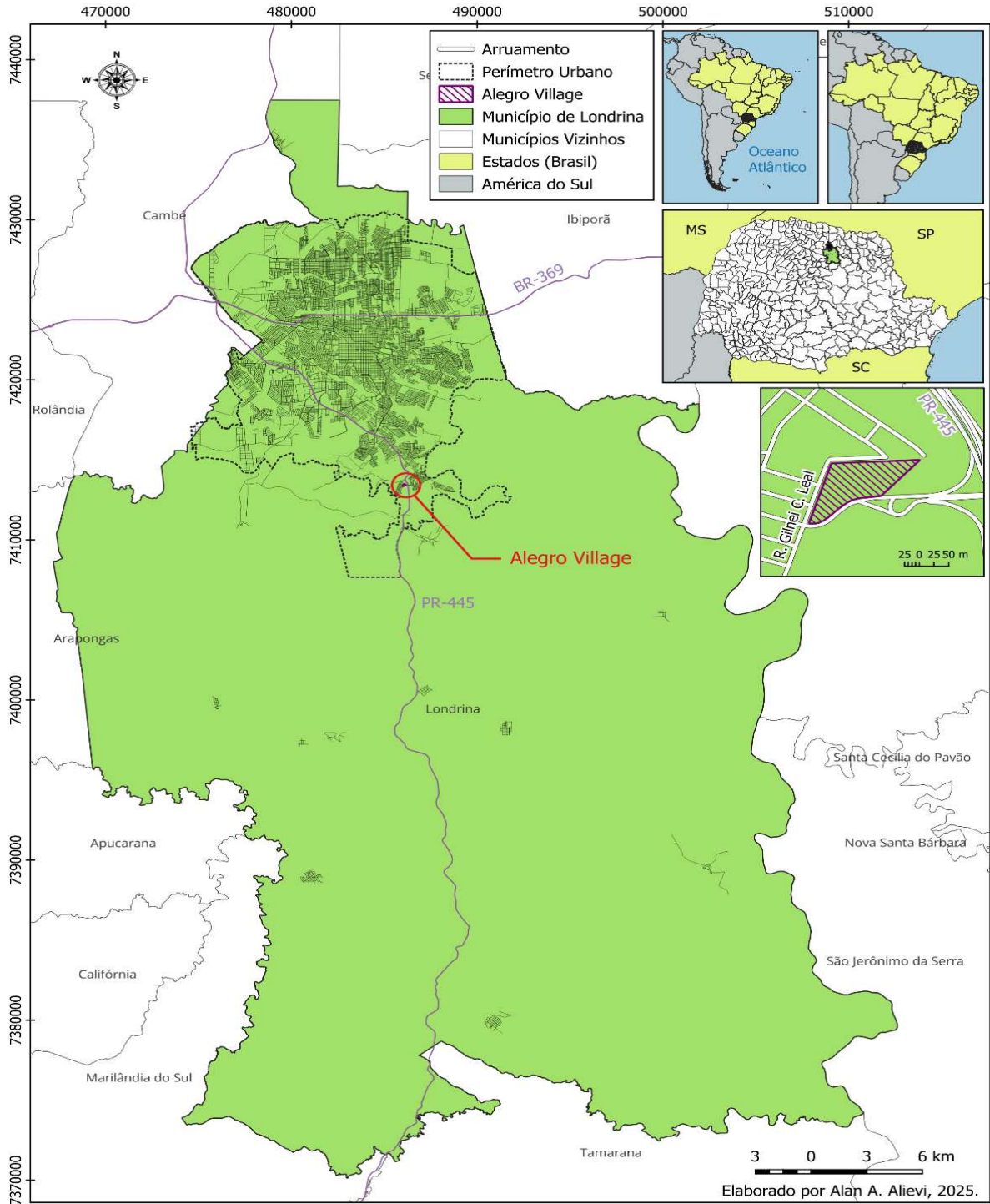
O direito à moradia deve ser compreendido além de sua dimensão estrutural, exigindo, portanto, uma análise acerca de sua efetivação, indo além do simples acesso formal a uma moradia. Como evidenciado nesta pesquisa, tal direito não pode ser avaliado isoladamente, sem considerar os seus moradores, apresentado no item anterior, bem como de que maneira como esses têm se constituído em suas novas residências.

A compreensão do processo de inserção da moradia no contexto urbano é essencial para determinar se essas famílias foram realmente integradas socialmente ao ambiente urbano. Isso ocorre porque a permanência dessas famílias no empreendimento está intimamente relacionada ao seu acesso à cidade. O direito à moradia, segundo Lefebvre (2001), também engloba o direito à cidade, nas quais as pessoas possam satisfazer suas necessidades por meio de suas interações urbanas.

O direito à cidade abrange aspectos como liberdade, individualidade, meio ambiente e moradia. A dinâmica política envolvendo esse direito é marcada por divergências e encontros que demonstram a importância da prática social na integração dos elementos urbanos e na promoção de novas formas de convivência urbana (Lefebvre, 2001; Harvey, 2014).

O Residencial Alegro Village, (figura 11), está inserido no bairro Jamile Dequech, caracterizado por um conjunto habitacional do BNH, construído na década de 1990, compondo unidades habitacionais do tipo horizontal e uma população estimada de 1.218 habitantes. O Residencial Alegro Village, iniciou as obras em 2014, finalizadas em outubro de 2024 e, com a ocupação efetiva ocorrida somente em dezembro de 2024.

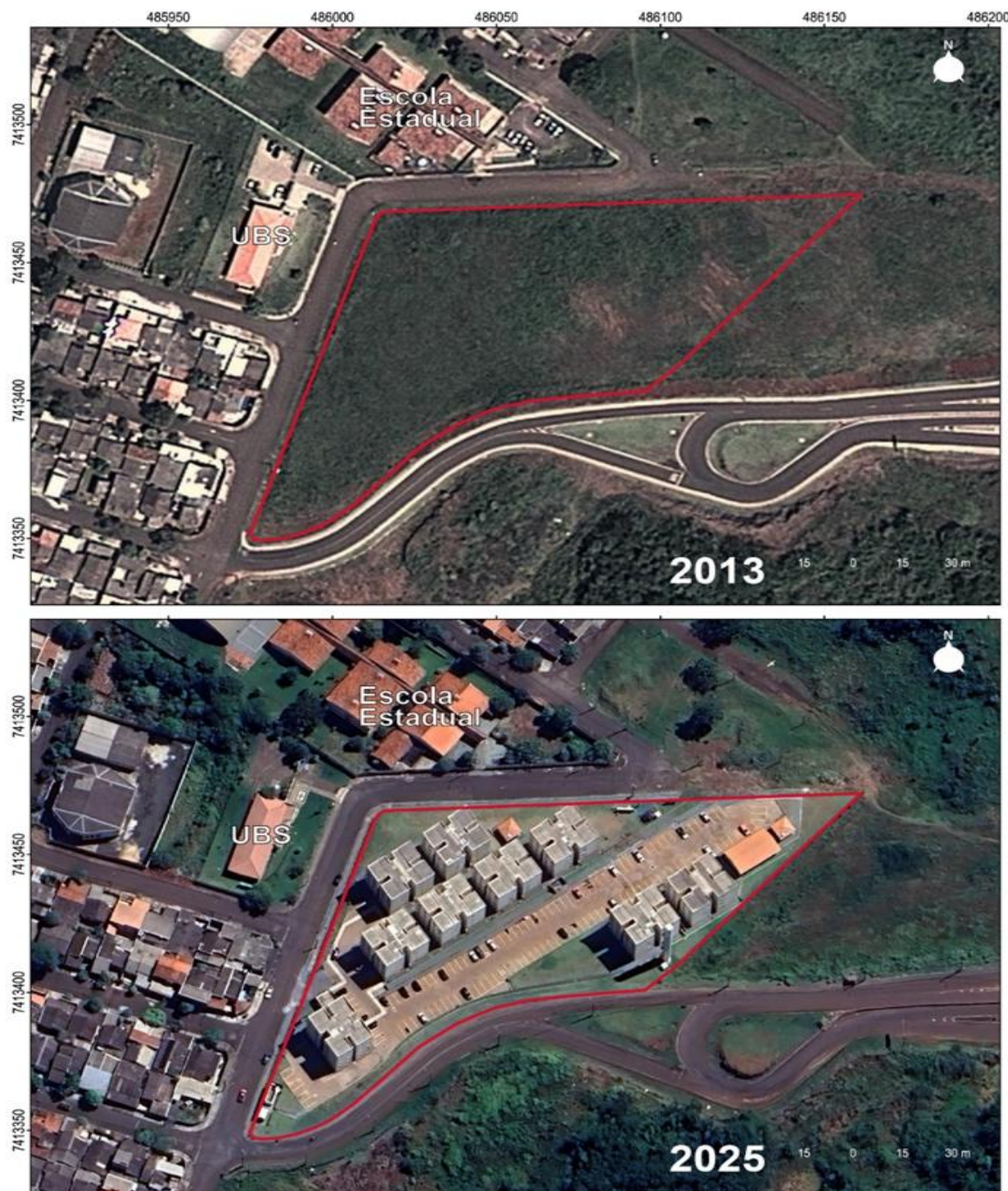
Figura 11 – Localização do Alegro Village em Londrina/PR



Fonte: Base cartográfica IBGE, 2015. Elaborado por Alan Alves Alievi, 2025. Org. A autora, 2025

Destacamos aqui, que o Residencial, foi construído as margens da rodovia BR 445, demonstrado na figura 12, dificultando assim a entrada de seus moradores ao empreendimento, se tornando perigoso, quando vão acessar as diferentes regiões.

Figura 12 - Área na qual foi construído o Residencial Alegre Village no bairro Jamile Dequech em 2013 e 2025



Fonte: Google Earth (2025) e Levantamentos de Campo (2025). Org. A autora, 2025

Rolnik (2015), destaca, que esses bairros periféricos têm se constituído ao longo das últimas três décadas, o que reflete sobre o processo de urbanização contínua na periferia e que, embora se tenha reduzido a precariedade em relação ao passado, no caso do residencial Alegre Village, ainda visualizamos a inserção urbana

isolada da cidade, muito embora tenha sido implantado em uma área periférica próxima à malha urbana existente; no entanto, este bairro é o último bairro antes do início da zona rural da cidade.

A coleta de lixo já estava estabelecida no bairro desde o momento em que seus residentes ingressaram no empreendimento. De acordo com informações fornecidas pelos moradores, a coleta ocorre três vezes por semana, às segundas, quartas e sextas-feiras, percorrendo a via principal do condomínio. Quanto à coleta de materiais recicláveis, inicialmente ela não foi implementada, uma vez que a primeira síndica não incentivava os moradores nem disponibilizava sacos verdes, alegando que isso aumentaria os custos do condomínio. Apesar disso, a equipe de trabalho social realizou ações de sensibilização tanto com os moradores quanto com a própria síndica. Em outubro de 2025, uma nova administração assumiu o condomínio e relatou estar promovendo o incentivo à separação do lixo entre os residentes, além de fornecer sacos verdes específicos para essa finalidade.

Segundo informações da atual síndica, aproximadamente 80% dos moradores praticam a separação adequada dos resíduos, contudo, a síndica informou ainda que a CMTU²⁷, não tem realizado a coleta seletiva no bairro e que recicladores do território que fazem a coleta, alegando que a CMTU alega que em razão da dificuldade de os moradores realizarem a separação correta eles não fazem a coleta e caso ocorra o condomínio pode ser multado se a separação não for correta.

A maioria dos moradores, ou seja 89% (124) avaliam os serviços de coleta de lixo como bom; o restante distribui-se em 8% (11) regular, 3% (4) ruim e um morador não soube responder essa questão. Ressaltamos que o maior percentual está relacionado a coleta de lixo na forma adequada de recolhimento de resíduos.

No que concerne ao abastecimento de água, este é fornecido pela SANEPAR²⁸, e o empreendimento dispõe também do sistema de tratamento de esgotamento sanitário, cuja responsabilidade inclui a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final segura do esgoto. Até a data de encerramento da pesquisa, não havia sido implementada no condomínio a tarifa social de água. Em junho de 2026, foram coletados os documentos dos moradores para serem encaminhados à SANEPAR com

²⁷ CMTU – Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina

²⁸ SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná, prestadora de serviços de fornecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto

o objetivo de solicitar a tarifa social; entretanto, até fevereiro de 2026, foi informado que o condomínio ainda não tinha sido beneficiado, devido aos débitos existentes junto à Sanepar.

Contudo, segundo informações da nova síndica, houve uma alteração na legislação da empresa em dezembro de 2025, que permitirá o parcelamento da dívida e a adesão à tarifa social. No empreendimento cada apartamento possui hidrômetro individual e o valor pago é de acordo com o consumo de cada unidade, contudo, a cobrança é feita em nome do condomínio e não do morador e cobrado no valor do condomínio.

A avaliação dos moradores referente à água na região, 95% (130) avaliaram como bom; 4% (6) como regular e menos de 1% (1) não soube informar. E sobre o esgoto 94% (132) como bom; 4% (6) como regular; 1% (1) como ruim e 1% (1) não soube informar.

A energia elétrica é distribuída pela COPEL²⁹. Cada morador tem seu próprio medidor de energia elétrica, e as contas são vinculadas ao CPF do morador. As famílias de baixa renda que possuem o Cadastro Único atualizado há até dois anos, com renda familiar mensal per capita igual ou menor a meio salário mínimo nacional; Famílias com renda de até três salários mínimos e cadastro atualizado há menos de dois anos, que tenham um membro com alguma doença ou condição que exija o uso contínuo de aparelhos elétricos e famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) podem requerer o benefício através da internet ou nas agências da COPEL. Vinte e quatro por cento (24%) (34) dos moradores relataram que não têm custo algum na conta de energia elétrica, por estarem inscrita no programa.

Sobre o fornecimento de Energia elétrica 97% (136) dos moradores avaliaram como Bom e 3% (4) como regular. O que representa que o fornecimento da energia elétrica atende as necessidades dos moradores.

As vias veiculares encontram-se 100% asfaltadas, e em sua maioria, em bom estado de conservação, facilitando a mobilidade de veículos e pedestres. Segundo a ABNT NBR 90509, acessibilidade é definida como possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de

²⁹ COPEL – Companhia Paranaense de Energia, empresa responsável pela geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em todo território do Estado do Paraná.

edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos.

A avaliação dos moradores a respeito da pavimentação é de 84% (118) como bom; 12% (17) regular e 4% (5) como ruim. Sendo assim, a maior parte dos moradores estão satisfeito com a pavimentação do bairro.

Através levantamento no bairro, observamos que os equipamentos urbanos, são acessíveis, com rebaixamento de guia em pontos de travessia, facilitando o acesso às pessoas com deficiência.

No que se refere à acessibilidade direcionada às pessoas com deficiência, o PMCMV, estabelece requisitos técnicos básicos, incluindo rampas de acesso, portas de maior largura, barras de apoio nos banheiros e garagens com capacidade ampliada. Tais exigências foram implementadas nas unidades habitacionais; conforme relato de um morador que utiliza cadeira de rodas, ele consegue movimentar-se com facilidade no interior do apartamento. No entanto, ele aponta a ausência de rampa de acesso à lixeira no condomínio, o que o obriga a depender de terceiros para descarte do lixo.

No bairro, o mesmo avalia a infraestrutura como satisfatória, embora tenha enfrentado dificuldades para acessar o ponto de ônibus devido a um deslizamento de terra nas proximidades; recentemente, uma rampa foi instalada nesse local. Quanto ao acesso a estabelecimentos comerciais como mercado, padaria e igreja, o morador observa que há diversas rampas e calçadas acessíveis. Todavia, a principal dificuldade relatada refere-se ao transporte coletivo: frequentemente, os elevadores dos ônibus que frequentemente estão estragados.

Outro aspecto relevante de acessibilidade refere-se às faixas táteis destinadas a pessoas com deficiência visual. O residente que apresenta essa condição destacou as dificuldades enfrentadas para acessar seu apartamento, uma vez que, desde a portaria até o seu bloco, não há instalação de faixas táteis, o que o obriga a contar com a orientação de terceiros para chegar ao seu imóvel. Além disso, o morador relatou obstáculos na mobilidade no bairro devido à ausência de faixas nas calçadas e até mesmo no trajeto até o ponto de ônibus.

Discutir acessibilidade implica analisar não apenas as adaptações físicas nas unidades habitacionais, mas também as condições de circulação e deslocamento nos espaços públicos e serviços urbanos adjacentes ao empreendimento — incluindo

calçadas adequadas, rampas, portas mais largas, barras de apoio em banheiros, rebaixamento de guias, sinalização adequada, iluminação pública e trajetos seguros até pontos de ônibus, unidades de saúde, escolas e comércio; pois esses fatores determinam se o território favorece uma inserção urbana plena ou se impõe obstáculos que reforçam desigualdades.

No empreendimento foram atendidas treze (13) pessoas com deficiência, representando 9% dos moradores; entre elas estão sete (7) com deficiência física — duas (2) utilizadoras de cadeira de rodas —; três (3) com deficiência visual; duas (2) com deficiência intelectual e uma (1) com deficiência auditiva. De acordo com a legislação federal e municipal de Londrina, as reservas legais devem corresponder a pelo menos 3% das unidades habitacionais destinadas a famílias compostas por pessoas com deficiências ou idosos. Foram atendidas sete (7) pessoas idosas (no momento da seleção) — equivalente a 5% dos moradores. Tanto as pessoas com deficiência quanto as idosas tiveram prioridade na ocupação do térreo; apenas uma (1) idosa optou por residir no segundo andar.

No que se refere ao transporte público, menos de 1% (10 moradores) relataram não fazer uso do serviço, enquanto os demais afirmaram utilizá-lo e forneceram avaliações sobre sua qualidade. No âmbito do bairro, apenas a linha 214 – Jamile Dequech atende aos residentes, cuja distância do ponto de ônibus até o condomínio é de 70 metros. Contudo, os moradores relatam que, devido às frequentes demoras entre a chegada dos veículos, optam por deslocar-se por 500 metros, até o bairro União da Vitória, próximo à rodovia, para acessarem outras linhas como a 210 – União da Vitória ou a 602 – do Patrimônio Rural Irerê.

Na pesquisa realizada, 130 residentes indicaram que o meio de transporte por eles utilizado é o ônibus. Desses, 54% (76 pessoas) consideraram o serviço de transporte público satisfatório; 24% (33 pessoas) avaliaram como regular; 15% (21 pessoas) classificaram como insatisfatório; e 7% (10 moradores) afirmaram não utilizar o transporte coletivo. A principal reclamação refere-se à baixa frequência dos veículos no bairro. Além disso, os moradores relataram que, durante a entrega do empreendimento, as esperas pelo transporte eram ainda maiores. Após registros de reclamações junto à CMTU, houve uma ampliação na oferta de horários disponíveis, embora restrita aos períodos de maior fluxo de passageiros.

No bairro Jamile Dequech, observa-se uma escassez de mobiliário urbano,

enfrentando dificuldades nesta esfera devido ao seu histórico e localização. A área não possui zonas de preservação, sendo que na fronteira com a zona rural há um córrego de pequeno porte.

Quanto às opções de lazer, os residentes relatam a ausência de espaços adequados no bairro; apesar de existir uma praça situada a aproximadamente 120 metros do condomínio, equipada com alguns bancos e uma academia ao ar livre, ela é frequentemente utilizada por indivíduos que fazem uso de substâncias psicoativas e, por isso, gera insegurança entre os moradores. O bairro carece de pistas de caminhada, campos de futebol ou quadras poliesportivas. A comunidade recorre à quadra e ao parque da escola municipal para a prática de atividades esportivas e recreativas. Na pesquisa 51% (71) dos moradores avaliaram a região em relação a área de lazer como bom; 18% (26) como regular; 21% como ruim e 10% não sabe.

As áreas destinadas ao lazer e à convivência comunitária representam elementos essenciais da infraestrutura urbana, desempenhando papel fundamental na promoção da inclusão social e na concretização do direito à cidade. No bairro Jamile Dequech, a carência desses espaços compromete o fortalecimento dos vínculos comunitários e sociais, uma vez que tais locais podem ser considerados dimensões coletivas imprescindíveis, assim como a apropriação do território.

A presença de espaços adequados amplia as possibilidades de usufruto do tempo livre e favorece o contato entre os residentes, contribuindo para o bem-estar geral e elevando a qualidade de vida na comunidade. Apesar de existir apenas um espaço público formal no bairro, este não apresenta condições satisfatórias, conforme relatado pelos moradores, especialmente devido à precariedade na manutenção e à falta de iluminação adequada. A qualidade do lazer está relacionada à mobilidade, ao acesso aos serviços públicos, à segurança e à infraestrutura urbana; assim sendo, observa-se neste bairro uma distribuição desigual desses equipamentos em comparação a outros bairros do município, o que evidencia a segregação socioespacial.

Bairros periféricos tendem a possuir menor oferta de espaços qualificados para convivência comunitária, reforçando a necessidade de implementação de políticas públicas urbanas que assegurem não apenas moradia, mas também infraestrutura social e urbana capazes de garantir o pleno exercício do direito à cidade.

Em relação a adequação as funções básicas da moradia, os dados coletados indicam que as famílias são compostas, em média, por 03 pessoas; 21% (29) dos entrevistados relatam a existência de duas pessoas por dormitórios; 13% (18), três pessoas por dormitório, e 4% (6) apresentam o quadro crítico de cinco pessoas em um mesmo dormitório. Há sinais de cuidado estético nas residências: vários dos moradores executaram melhorias nos apartamentos, como pintura, box nos banheiros, dentre outros.

Ao que se refere à qualidade ambiental, consideramos que ela constitui um elemento essencial para o bem-estar das famílias, englobando aspectos como conforto térmico, arborização, infraestrutura, drenagem e a presença de áreas verdes. No bairro Jamile Dequech, observa-se que, embora a região ao redor apresente uma extensa cobertura vegetal arbórea, a arborização no interior do bairro é insuficiente, com diversas vias urbanas sem árvores. Dessa forma, conclui-se que a qualidade ambiental do referido bairro reflete as características típicas de áreas urbanas periféricas, nas quais o desenvolvimento da infraestrutura ambiental e urbana ocorre de maneira gradual e frequentemente desuniforme.

Na pesquisa, foi identificado uma fragilidade de renda significativa, de seus moradores, o que observamos a falta de articulação das políticas públicas, como exemplo políticas relacionadas ao trabalho e renda, assistência social entre outros serviços públicos, o que contribui para a segregação urbana, uma vez que a localização deste empreendimento, para seus moradores demonstra dificuldade de acesso, o que impacta diretamente na qualidade de vida dos moradores e na capacidade de permanência dos beneficiários nas unidades habitacionais, que é o que foi observado após a entrega do empreendimento.

Rolnik (2015) salienta que, embora o PMCMV, tenha sido inovador ao ampliar o acesso das populações de baixa renda, a uma moradia, esse não considerou a dimensão territorial em sua formulação, voltada para uma inclusão universal. A autora destaca que, ao priorizar a atuação de construtoras privadas na criação de projetos em áreas periféricas, usam de diretrizes de baixo custo de terra, reforçou a segregação socioespacial, agravando a concentração da população de baixa renda em periferias precárias e mal equipadas.

O programa segundo Bonduki (2009), afastou das diretrizes urbanísticas constantes na política habitacional formulada pelo Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social (SNHIS), e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009. As normas que orientam sua implementação não foram pautadas pelas estratégias de enfrentamento do déficit habitacional contidas na política de habitação recém-elaborada (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013), mas por uma agenda atrelada aos fatores macroeconômicos. Portanto, o desenho do programa é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente.

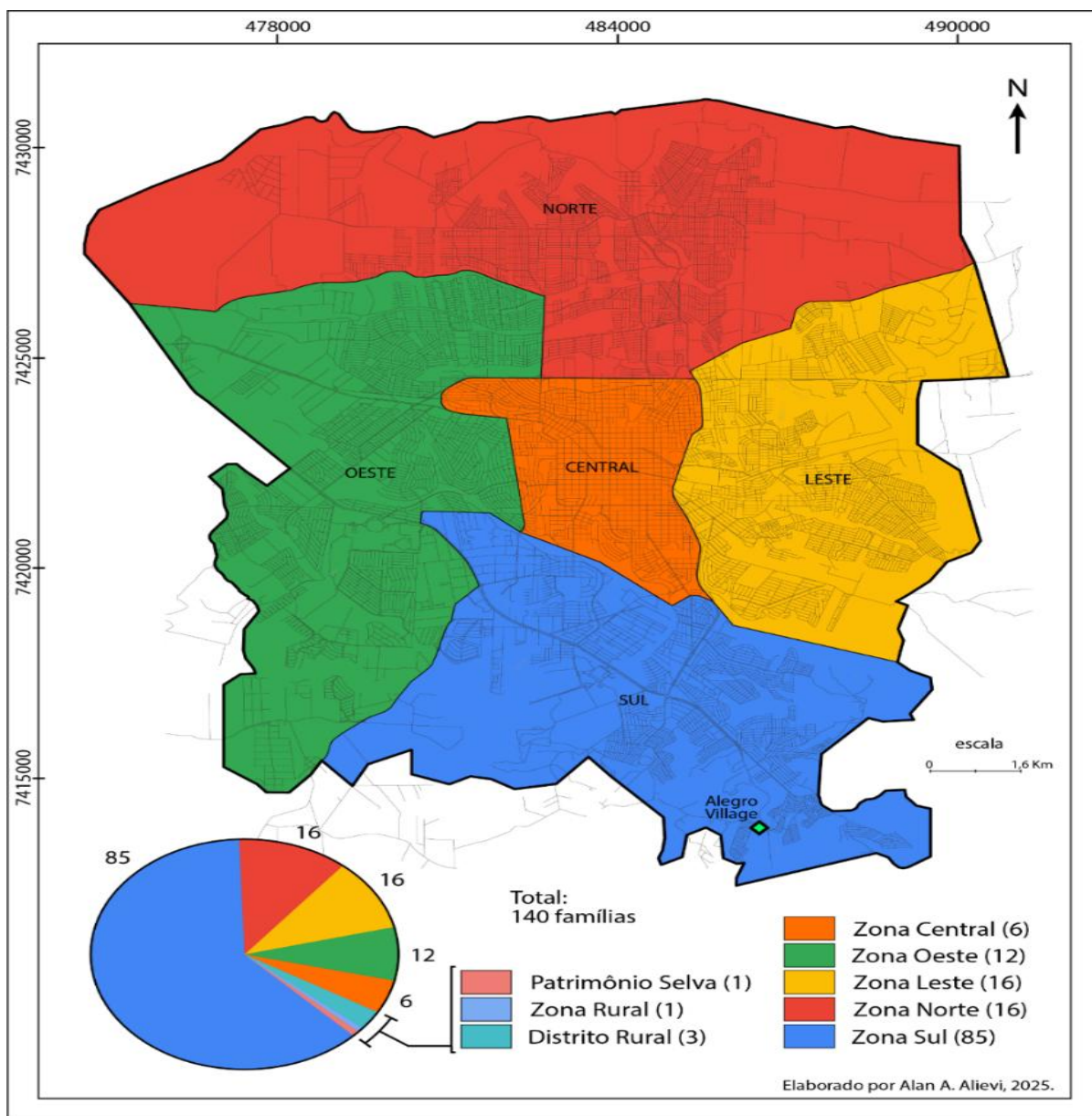
A política habitacional desempenhou papel relevante na consolidação do desse modelo de urbanização disperso, que caracteriza a expansão da cidade, assim como no estabelecimento de seu padrão de segregação socioespacial.

A fim de realizar uma aproximação geral ao padrão tipológico empregado pelas construtoras no PMCMV, foram definidas quatro categorias de tipologia arquitetônica³⁰. O empreendimento Alegro Village, é constituído por 09 blocos (edificações sem elevador com até quatro pavimentos, incluindo o térreo), num total de 144 unidades habitacionais. A parte interna dos conjuntos habitacionais configura-se com padrões semelhantes de tipologias habitacionais, com habitações de tamanho pequeno, sendo do tipo apartamentos de 44m², sendo quatro por andar.

Outro fator importante a refletir é sobre o território de origem das famílias que passaram a compor este empreendimento, sendo assim, na figura 13 evidencia a procedência territorial das famílias contempladas com moradia no Alegro Village.

³⁰ Casas, blocos (edificações sem elevador com até cinco pavimentos, incluindo o térreo), torres (edificações com mais de 5 cinco pavimentos) e empreendimento misto (abrangendo duas ou mais dessas categorias numa única operação).

Figura 13 - Em destaque a distribuição das famílias do Alegro Village segundo a zona de Londrina que residiam anteriormente



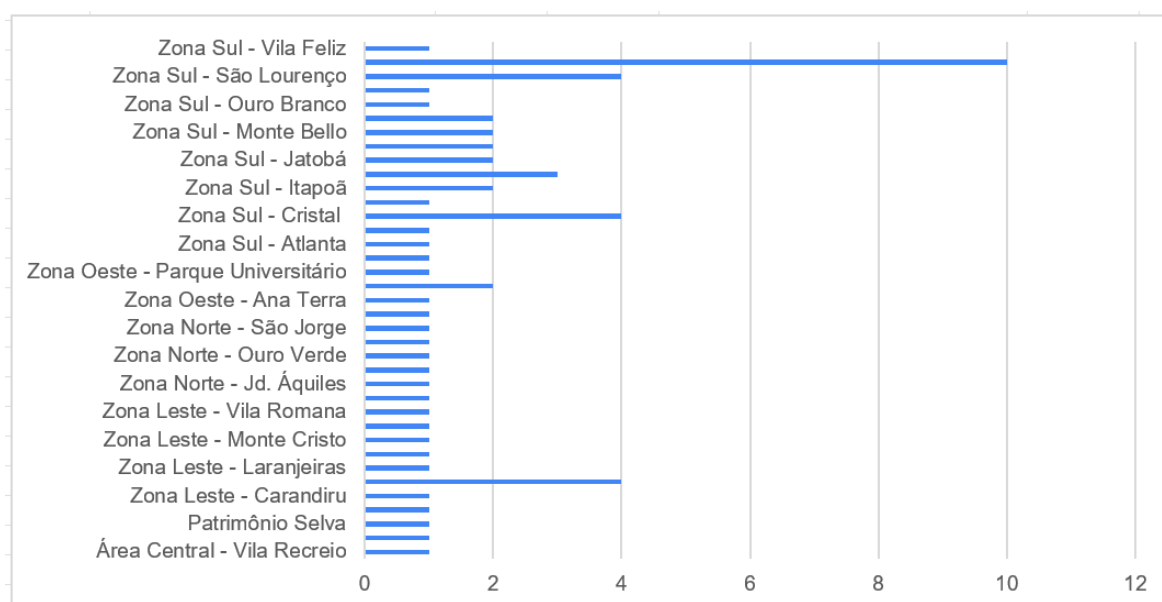
Fonte: Levantamentos de campo, 2025. Org. A autora, 2025

Destaca-se a relevância dessas áreas na análise, uma vez que, nos últimos anos, têm concentrado maior número de domicílios em condições precárias e maior contingente de moradores em favelas (Londrina – Revista Perfil, 2023).

Conforme gráfico 12, entre os 63 moradores que informaram o bairro de residência anterior, observa-se que aproximadamente 38 provinham de diferentes porções da Zona Sul do município. Nesse conjunto, 10 famílias residiam no União da Vitória, bairro cuja origem remete a uma ocupação/favela constituída em 1985, e que,

após processo de regularização do bairro ocorrido em 1996 passou a contar com serviços públicos e infraestrutura básica. As demais famílias da Zona Sul distribuíam-se por outros bairros: 4 no Cristal (área de favela) e 4 no São Lourenço; 3 no Jamille Dequech; e 2 famílias em cada um dos seguintes bairros: Itapoã, Jatobá, Tarobá, Monte Bello e Nova Esperança. Registrou-se ainda 1 família em cada um dos bairros Cafezal, Atlanta, Perobal, Franciscato, Ouro Branco, Roseira e Vila Feliz (ocupação).

Gráfico 12 - Moradores do Alegro Village que, além da Zona, indicaram os bairros ou favelas que residiam anteriormente



Fonte: Levantamentos de campo, 2025. Org. A autora, 2025.

Na Zona Central, identificou-se apenas 1 família residente anteriormente no bairro Vila Recreio. Na Zona Oeste, foram mencionadas 5 famílias, distribuídas entre Ana Terra (1), Leonor (2), Parque Universitário (1) e Vila Industrial (1). Já na Zona Norte — porção que concentra maior contingente populacional vivendo em favelas (Veiga; Antonello; Alievi, 2022) — registraram-se 7 famílias, uma proveniente de cada uma das seguintes áreas: Alto da Boa Vista, Jd. Aquiles, Jd. Coliseu, Ouro Verde, Santa Luzia, São Jorge e Tropical. Por sua vez, da Zona Leste, apontada como a porção com maior número de favelas (Antonello; Veiga, 2022), migraram 10 famílias, sendo 4 oriundas do Jd. Califórnia e 1 família de cada um dos seguintes bairros: Carandiru, Laranjeiras, Marabá, Monte Cristo (ocupação), Morumbi e Vila Romana. Por fim, registrou-se 1 família proveniente da área rural, que residia em casa cedida

em um sítio, e 1 família oriunda do Patrimônio Selva.

Cabe destacar que, no ano de 2017, durante o processo de seleção das famílias, um dos critérios foi o de territorialidade, que foi adotado com um critério local de seleção, priorizando aquelas residentes próximas ao empreendimento na ocasião do sorteio 72%. Contudo, devido ao longo período de espera pela entrega do empreendimento, esse percentual reduziu-se para 60%, conforme resultado da pesquisa realizada em 2025.

A seleção de famílias já habituadas ao território facilita sua adaptação e contribui para a permanência na moradia. Tal aspecto foi evidenciado tanto nas declarações dos moradores quanto na avaliação acerca da localização do residencial. Dentre as 33 pessoas que consideraram a localização do empreendimento como ruim em relação ao comércio, 19 eram provenientes de outras regiões, representando 58% dos entrevistados que atribuíram uma avaliação negativa à localização.

Durante as visitas para coleta de dados, os entrevistados de diferentes regiões relataram dificuldades na adaptação; em especial, moradores originários da região Norte mencionaram que acessavam a Avenida Saul Elkind com facilidade e rapidez. Mesmo moradores de bairros da região Sul, como Parque Ouro Branco, Cafezal e São Lourenço, também avaliaram negativamente a localização em relação ao comércio local, dado que esses bairros oferecem uma maior diversidade de opções comerciais e de serviços.

A análise dessa categoria, referente à inserção urbana, possibilita a avaliação da efetividade das políticas habitacionais. Nesse contexto, evidencia-se segregação socioespacial, caracterizada por uma desigualdade evidente entre as classes sociais. Enquanto em áreas urbanas mais recentes, como o bairro Gleba Palhano em Londrina, os moradores não enfrentam dificuldades de acesso e os serviços de comércio e atendimento chegam de forma rápida, muitas vezes antes mesmo dos residentes. Por outro lado, ao serem transferidos para regiões periféricas, como no Residencial Alegro Village, os beneficiários encontram obstáculos no acesso ao trabalho, ao comércio e aos serviços públicos.

No caso dos moradores do Alegro Village, a principal reclamação refere-se à oferta limitada de supermercados que disponibilizem maior variedade de produtos a preços mais acessíveis. Relataram que o bairro possui apenas um estabelecimento

comercial na área de mercado, com poucas opções e preços considerados abusivos. 56% (79) dos moradores avaliaram o comércio local, como bom; 19% (26) como regular; 21% ruim e 4% não utiliza.

Com base nos dados apresentados, é possível entender de que maneira a política habitacional influencia a vida dos indivíduos, os quais, apesar de terem o direito à moradia, muitas vezes não possuem liberdade de escolha ou acesso rápido às suas necessidades sem enfrentamento de dificuldades. A análise da pesquisa revela como a questão da moradia se torna uma parte integrante do cotidiano desses moradores, além de mostrar como as relações sociais se formam e são moldadas pelas práticas sociais existentes. Ademais, evidencia-se a relação desses residentes com o território em que vivem, considerando tanto a possibilidade de permanência quanto a eventualidade de retorno às regiões onde residiam anteriormente.

Refletir sobre o processo de inserção urbana dos residentes por meio da Política Habitacional nos leva a considerar de que maneira essa política promove a ampliação da cidadania, conforme previsto em seu escopo, mas também pode contribuir para o fortalecimento de processos de exclusão social, uma vez que muitas vezes não atende às necessidades específicas das comunidades no território, revelando assim uma contradição entre a legislação e a realidade vivenciada pelas famílias.

É fundamental destacar, igualmente, a ligação entre a garantia do direito à moradia e uma perspectiva produtivista, evidenciando assim a contradição que persiste entre o reconhecimento formal desse direito e sua realização concreta. Nesse cenário, observa-se como as políticas sociais têm reforçado a lógica neoliberal de focalização, fragmentação e seletividade, atendendo de maneira parcial às manifestações da questão social, sem confrontar suas raízes estruturais, conforme aponta Iamamoto (2014).

Dessa forma, a partir da pesquisa, é possível afirmar que a relação entre a moradia e a inserção urbana dos habitantes é influenciada por questões macroestruturais, como a insuficiência de renda, o trabalho precário e a segregação urbana. Embora os moradores relatem satisfação ao possuírem uma residência própria, considerada um avanço na política habitacional no enfrentamento do déficit habitacional, essa situação também apresenta limitações e fragilidades que demandam melhorias. Tais aprimoramentos são essenciais para que haja uma

articulação mais estratégica, promovendo o desenvolvimento urbano e social de maneira mais efetiva.

4.6 INCLUSÃO SOCIAL – ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O PMCMV possui em seu escopo o objetivo de reduzir o déficit habitacional, direcionando seus esforços à população de baixa renda na faixa 1, população que se concentra a maior parte do déficit habitacional. No entanto, conforme Krause et al. (2023), há questionamentos acerca da efetividade do atendimento proporcionado pelo programa às famílias que compõem esse déficit. Como é de conhecimento, o déficit habitacional não foi eliminado nem mesmo significativamente reduzido; permanecendo aproximadamente 5,9 milhões de unidades habitacionais, apesar dos elevados investimentos públicos realizados em áreas consideradas não prioritárias.

Além do PMCMV atender as expectativas a respeito do déficit habitacional, outras questões também emergiram, como descrito por Krause et al. (2023), referindo-se ao fenômeno do “(des)casamento” entre a localização do déficit habitacional e os empreendimentos destinados à faixa 1 do programa.

Nesse contexto, municípios onde há maior concentração do déficit tendem a receber menos unidades habitacionais em comparação com municípios periféricos ou regiões mais distantes dentro da mesma cidade, onde os preços dos terrenos são menores. Os autores explicam que, além da distância geográfica, outro problema associado é a ausência de “urbanidade” nas novas localizações ou ainda uma má “inserção urbana”.

Os autores ressaltam que a prática de edificação de moradias de interesse social em regiões periféricas constitui uma característica intrínseca à política habitacional brasileira desde a década de 1960. Essa questão é frequentemente destacada nas análises do programa e que possivelmente é o problema mais citado nas avaliações do programa, consolidando-se como um processo de segregação espacial, uma vez que a população enfrenta dificuldades, reduzindo seu acesso a oportunidades de emprego e serviços públicos, o que resulta em custos financeiros e temporais adicionais para as famílias até alcançarem os locais de trabalho e os equipamentos públicos.

Ou fator apontado pelos autores como uma problemática do PMCMV é a falta de acesso as infraestruturas urbanas, ou ainda falta de acesso a oportunidades urbanas, sendo a distância dos empreendimentos dos centros urbanos e a não disposição de equipamentos e serviços públicos, que atendam às necessidades dos beneficiários nas áreas da saúde, educação, assistência social, lazer e transporte público.

Maricato (2011), ao destacar os entraves que o PMCMV ocasionou, aponta a ausência de infraestrutura e a precária oferta de serviços públicos nos bairros em que são implantados os empreendimentos destinados à habitação de interesse social para famílias de zero a três salários mínimos.

Sem dúvidas, a implantação de um empreendimento habitacional do PMCMV, ocasiona o crescimento populacional do território onde ele é implantado e consequentemente aumenta a busca pelos serviços públicos e conforme menciona Wacquant (2006), a ausência de equipamentos e serviços públicos efetivos pode gerar o enfraquecimento generalizado dos territórios e a perpetuação do processo de segregação e marginalização dos sujeitos.

Retomando o conceito de Lefebvre, sobre o direito a cidade, em que ele defende o direito de não exclusão da classe trabalhadora para que tenham acesso aos benefícios da vida urbana e que sendo assim pode ser questionado sobre como a condição de vida nas cidades e suas possibilidades de transformações a partir das necessidades coletivas.

Neste sentido, identificamos que embora o PMCMV vise a redução do déficit habitacional ele é atravessado pelos interesses capitalistas em que se constitui cidades fragmentadas, sem condições estruturais, de mobilidade, transporte, saneamento entre outras, portanto contribui para que uma cidade centrada nos interesses de mercado, reforçando novas práticas de exclusão de segregação social, deste modo a cidade não apresenta características democráticas e reproduz uma ausência de participação coletiva tanto na sua formação quanto no usufruto das riquezas geradas, excluindo a população do desenvolvimento econômico e os deslocando das áreas centrais para as periferias.

O PMCMV, reforça essa lógica de urbanizações fragmentadas, ao promover a construção de conjuntos habitacionais destinados às famílias de baixa renda em terrenos marcados por diversas vulnerabilidades, comprometendo assim as condições de vida dos seus habitantes.

Diante do exposto, para que o direito à moradia digna seja efetivamente realizado, é imprescindível assegurar certas condições relacionadas ao atendimento das necessidades individuais e familiares. Conforme a SDHPR (2013), tais condições foram delineadas no Comentário nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, datado de 1991, e incluem habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, compatibilidade cultural, segurança na posse, acessibilidade econômica e acessibilidade física.

Assim sendo, considera-se que uma moradia digna corresponde a uma habitação situada em um terreno urbanizado que oferece acesso a diversos serviços e equipamentos públicos. Esses princípios devem orientar todas as ações públicas ou privadas voltadas à promoção do direito à moradia digna, garantindo a todos os indivíduos um espaço seguro e digno para residir.

De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e demais legislações relacionadas, a moradia enquanto direito fundamental deve proporcionar condições que assegurem um padrão de vida digno, promovendo o pleno desenvolvimento social, cultural e econômico das pessoas.

Desta forma, compreende-se que uma habitação condizente com a dignidade é aquela situada em um espaço urbanizado, com acesso, entre outros aspectos, a serviços e equipamentos públicos. Esses princípios deveriam orientar todas as ações, tanto públicas quanto privadas, voltadas a assegurar o direito à moradia digna, de modo que todos os indivíduos possam residir em um espaço adequado e seguro.

Atualmente, a Portaria nº 725, de 15 de junho de 2023, define as diretrizes urbanísticas para projetos de habitação de interesse social que façam uso do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Residencial (FDS), apresentando conceitos, características e orientações para a implementação dos equipamentos públicos indispensáveis na área ao redor dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A referida portaria dispõe que:

Art. 2º São objetivos das especificações urbanísticas, de projeto e de obra dos empreendimentos:

I - Estimular a oferta de áreas urbanas consolidadas para a construção dos empreendimentos, com localização que favoreça o acesso adequado a serviços e equipamentos públicos pelas famílias;

Art. 3º São diretrizes das especificações urbanísticas, de projeto e de obra dos empreendimentos:

I- As áreas destinadas à implantação dos empreendimentos habitacionais devem propiciar o acesso adequado a serviços básicos, infraestrutura e equipamentos públicos sociais às famílias atendidas;

Ao estabelecer o conceito de área urbana consolidada, a portaria especifica que tal condição está condicionada, entre outros critérios, à presença de pelo menos dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implementados: vias pavimentadas, sistemas de drenagem pluvial, iluminação pública, rede de distribuição de energia elétrica, abastecimento de água potável, sistema de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. Essa definição exerce influência direta na aptidão de determinados locais para participação em programas habitacionais, uma vez que visa assegurar que a implantação de novas unidades residenciais ocorra em ambientes urbanos que apresentem um nível mínimo de infraestrutura estruturada.

É importante sinalizar que a primeira legislação do PMCMV, não dispunha de critérios rígidos e detalhados sobre os equipamentos públicos e infraestrutura urbana como requisito de elegibilidade dos terrenos para os empreendimentos habitacionais e conforme o programa foi se aprimorando as legislações foram se alterando.

No ano em que o Residencial Alegro Village foi contratado, 2015, a portaria vigente era a nº 412/2015, a qual estabelecia o manual de instruções para a seleção de beneficiários do programa, centrando-se em critérios socioeconômicos e de renda familiar, sem abordar de forma direta a exigência de equipamentos públicos ou infraestrutura urbana como condicionantes territoriais para as áreas de implantação.

Tal fato indica que, até 2023, os critérios relativos à localização e infraestrutura apresentavam menor detalhamento e menor grau de vinculação aos parâmetros técnicos referentes aos equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos. Ademais, as exigências específicas relativas à infraestrutura e acessibilidade urbana não estavam formalizadas em portarias federais daquele período com o mesmo rigor observado em 2023 — prevalecia uma regulamentação mais genérica do programa habitacional, sem especificações urbanísticas tão abrangentes.

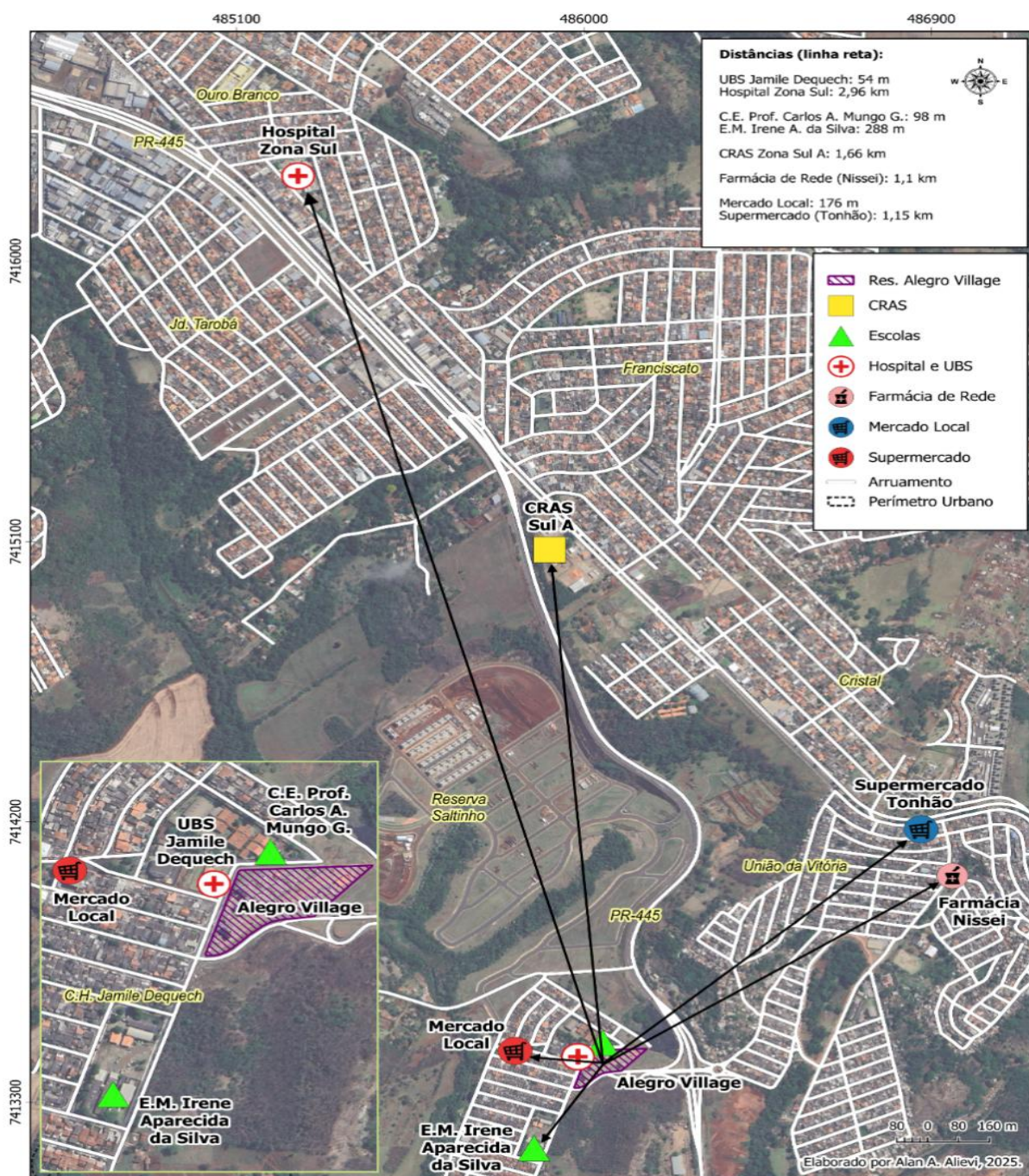
Embora na ocasião não se tivesse essa especificidade, o empreendimento foi situado próximo aos serviços já existentes no bairro. Considerando que o bairro foi entregue pela COHAB há 32 anos, é possível compreender que, nesse empreendimento, as famílias tiveram garantido o acesso aos equipamentos públicos e sociais presentes no território. Tal reflexão evidencia a importância de analisar a

presença e a efetividade desses equipamentos públicos para compreender a inserção urbana e o direito à cidade, especialmente para a população de baixa renda. Como mencionado anteriormente, o direito à moradia transcende a mera estrutura física, incluindo também o acesso à cidade na qual as pessoas possam usufruir de bens, serviços e oportunidades de forma equitativa.

Diante disso, reforçamos que a presença de equipamentos públicos nos empreendimentos do PMCMV representa um potencial redução das desigualdades sociais e um avanço nas políticas habitacionais do país. Isso é essencial para as famílias que, ao adquirirem legalmente seu direito à propriedade por meio de políticas públicas, veem concretizado seu acesso a uma realidade onde relações entre política urbana, distribuição de recursos e desigualdade territorial são evidentes.

No bairro Jamile Dequech, onde se encontra o Residencial Alegro Village, estão disponíveis equipamentos públicos, tais como uma unidade básica de saúde situada em frente ao empreendimento; um centro de educação infantil; uma escola municipal; e uma escola estadual, esta última localizada a poucos metros do residencial. Esses equipamentos encontram-se dentro do próprio bairro. O Centro de Referência de Assistência Social está situado a uma distância maior do empreendimento. Além dos serviços públicos mencionados, há no local o comércio local, bem como infraestrutura de vias pavimentadas, iluminação pública e transporte coletivo. Na figura 14, é possível observar a distância que os novos moradores do território precisam percorrer para ter suas demandas atendidas.

Figura 14 - Distância percorrida (em linha reta) pelos moradores do Alegro Village em busca de serviços e comércio

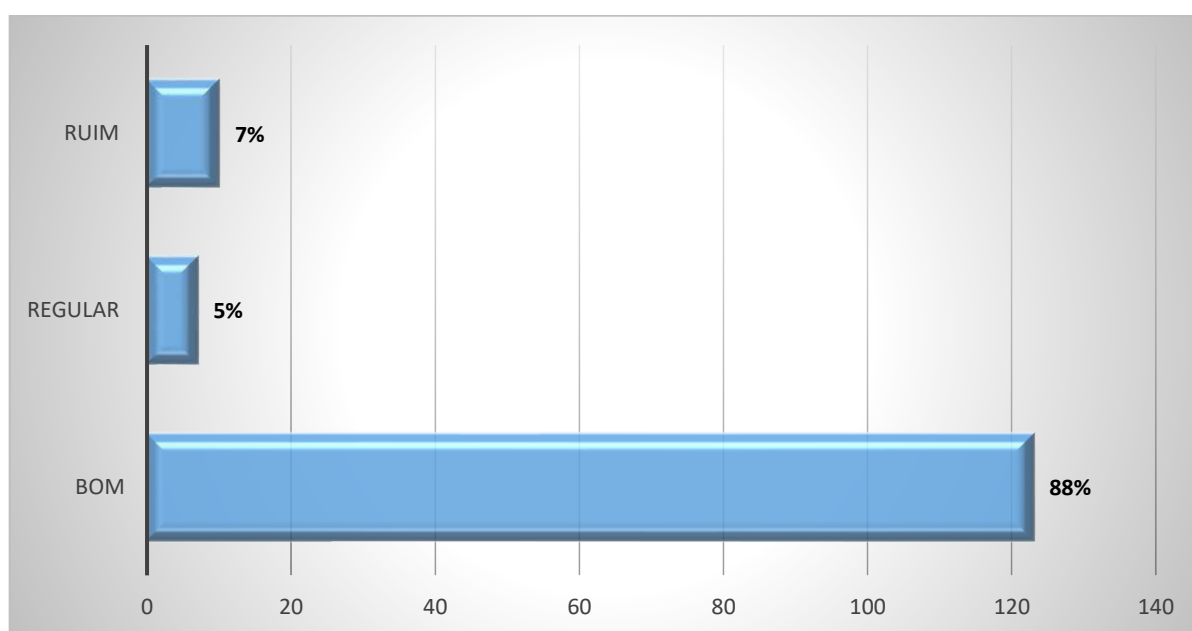


Fonte: Google Earth (2025) e Levantamentos de Campo (2025). Org. A autora, 2025

No que tange à avaliação dos residentes acerca dos equipamentos públicos, constatou-se que 88% deles consideram o acesso a esses equipamentos como satisfatório, enquanto 5% o classificam como regular e 7% como insatisfatório. A maioria dos moradores avalia positivamente o acesso aos equipamentos públicos, corroborando a distinção deste empreendimento em relação aos demais projetos

iniciais do PMCMV. Além disso, observa-se que entre os moradores que atribuíram uma avaliação negativa ao acesso aos equipamentos públicos, 60% residiam na região sul e em bairros adjacentes, como União da Vitória, Crista e Ouro Branco. Por outro lado, dos seis moradores que anteriormente residiam na região central, apenas dois os classificaram como ruim; na região norte, leste e oeste, apenas um morador de cada área compartilhou essa avaliação negativa (gráfico 13).

Gráfico 13 - Avaliação dos Equipamentos Públicos

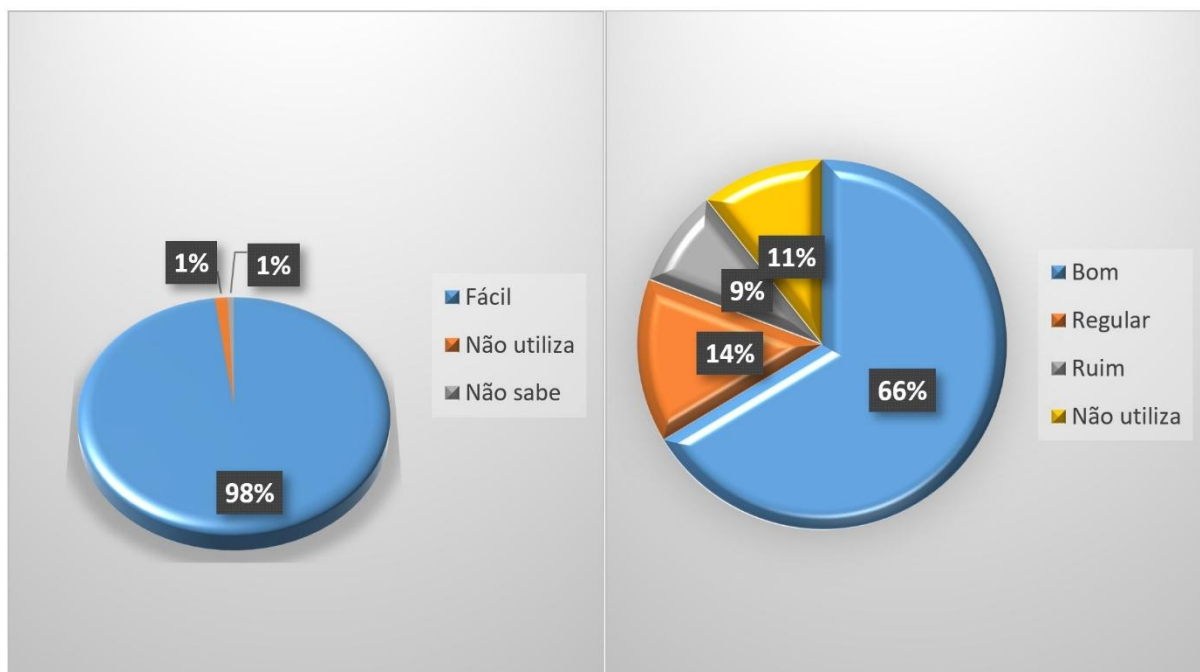


Fonte: Pesquisa de campo

A respeito dos serviços de saúde, os moradores avaliaram o acesso até à Unidade Básica de Saúde (UBS), 98% dos moradores responderam como fácil e os demais que não utilizam (gráfico 14). E como avaliam a região em relação a Unidade Básica de Saúde, 66% dos entrevistados classificaram a UBS como boa; 14%, como regular; 9%, como ruim; e 11% afirmaram não fazer uso do serviço, como pode ser observado na figura 15. Os moradores que atribuíram uma avaliação regular ou ruim à UBS relataram que, embora o acesso ao serviço seja facilitado pelo fato de estar localizado em frente ao condomínio, a avaliação negativa refere-se principalmente à qualidade do atendimento, destacando-se a carência de profissionais e especialidades, especialmente na área odontológica, além da demora na realização de exames. Assim, é possível refletir que, apesar da facilidade de acesso ser um aspecto importante, a qualidade do serviço também constitui um fator essencial, uma

vez que os serviços de saúde exercem impactos diretos na rotina das famílias e na reprodução social dessas unidades familiares.

Gráfico 14 - Avaliação da Unidade Básica de Saúde



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Sobre os equipamentos e modalidades da educação, mais da metade dos residentes avaliaram positivamente tanto as instituições escolares municipais e estaduais quanto o Centro Municipal de Educação Infantil.

A Escola Municipal Irene Aparecida da Silva, que funciona em período integral, encontra-se a aproximadamente trezentos e cinquenta (350) metros do residencial. A Escola Estadual Professor Carlos Augusto Mungo Genez também atende em período integral e situa-se acerca de noventa e oito (98) metros do empreendimento. O Centro Municipal de Educação Infantil Helena Ometto Torres atende algumas faixas etárias em regime integral e outras parcialmente, estando a uma distância de trezentos (300) metros do residencial.

Observa-se que as distâncias entre os três serviços não ultrapassam cinco minutos de caminhada, o que evidencia a facilidade de acesso, conforme foi apontado por noventa e um por cento (91%) dos moradores. Demarcamos a importância de um empreendimento implantado em um bairro consolidado

O empreendimento foi entregue em dezembro de 2024, momento em que as

matriculas nas instituições de ensino estavam acontecendo, portanto, isso facilitou a inserção escolar desses alunos/as que compõe os moradores. A escola municipal atendeu todas as crianças cujos responsáveis solicitaram transferência, considerando que no ano anterior a COHAB-Ld havia informado à instituição de ensino sobre o número de crianças na faixa etária correspondente.

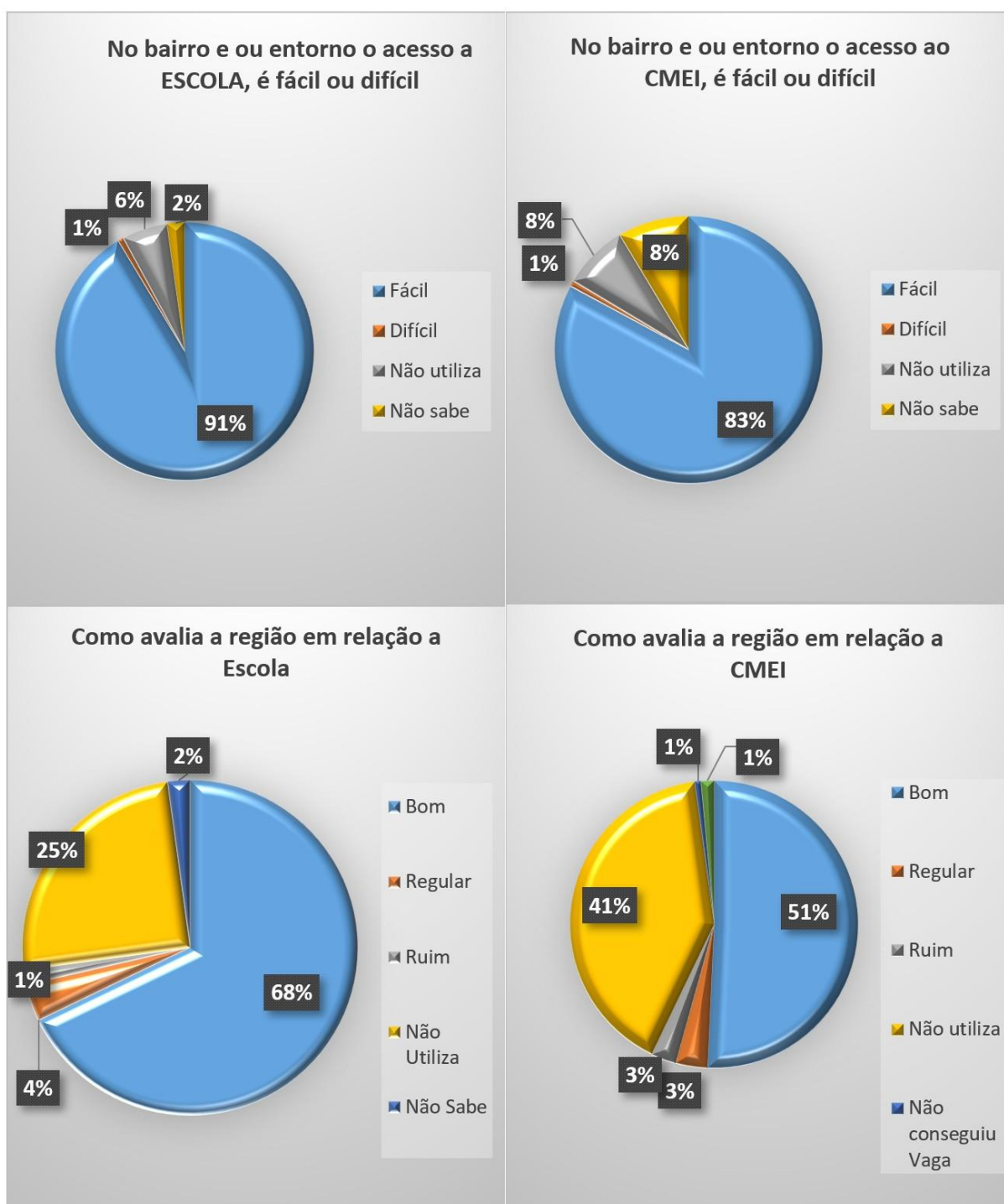
Quanto à escola estadual, inicialmente foi informado que não haveria vagas disponíveis para algumas séries. No entanto, após articulação da equipe de trabalho social³¹, todas as solicitações foram atendidas. Ainda assim, é importante destacar que um número considerável de famílias optou por manter seus filhos em escolas anteriormente frequentadas, devido a fatores como proximidade ao local de trabalho ou pela rede de apoio familiar; além disso, por não ser em período integral. Assim sendo, se todos os moradores necessitassem de vagas na escola estadual, ela não conseguiria atender toda a demanda.

O CMEI não contemplou todas as crianças que necessitaram de atendimento, especialmente aquelas na faixa etária entre seis meses e três anos. Algumas dessas crianças foram alocadas em unidades próximas nos bairros vizinhos; contudo, uma parcela significativa permaneceu sem vaga disponível. Essa situação foi avaliada como ruim pelos moradores, que relataram dificuldades relacionadas à falta de vagas e ao atendimento insuficiente para menores de três anos.

A educação exerce impacto direto na qualidade de vida das famílias e na inserção urbana do território. A presença de escolas e Centros Municipais de Educação Infantil influencia significativamente a dinâmica familiar — sobretudo para mulheres que historicamente assumem grande parte das tarefas de cuidado, especialmente mães solas. Tal realidade evidencia a interdependência entre políticas públicas e reprodução social no território, reforçando que o acesso aos serviços educacionais deve ser entendido como uma dimensão constitutiva do direito à cidade, e não meramente como uma oferta setorial (Yazbek, 2001).

Na figura 15, apresenta-se os gráficos que representam as percepções dos moradores acerca das Escolas e do CMEI do bairro, bem como suas avaliações desses serviços.

³¹ Na política habitacional de interesse social há obrigatoriedade do trabalho social antes e depois da entrada dos moradores em um empreendimento. No caso do Alegro esse iniciou em janeiro de 2025 e se encerrou em junho de 2025. (Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades, posteriormente atualizada por normativas como a Portaria nº 464/2018; atualmente regulamentado pela Portaria MCID nº 75/2025).

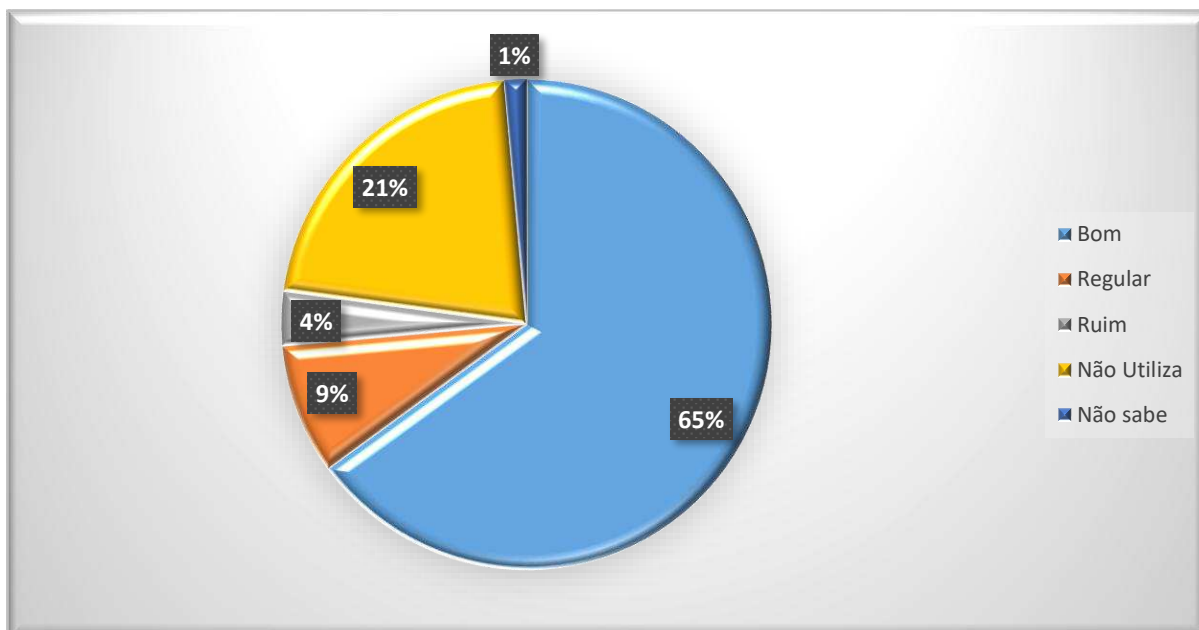
Figura 15 - Avaliação: Escola e CMEI

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Em relação a política de Assistência Social, 65% (91) dos entrevistados avaliaram como bom os serviços e atendimentos do CRAS, enquanto 9% avaliaram como regular; 4% como ruim. Já para 21% de seus moradores, esses não utilizam esses serviços, enquanto 1% disse desconhecer esse serviço. O que chama atenção

é o número expressivo de pessoas que não utilizam o equipamento, contudo, é importante evidenciar que houve moradores que relataram não utilizar o CRAS Sul A, por manter vínculos com o equipamento território que residiam anteriormente e também moradores que são atendimentos pelo CREAS e quando atendido na média complexidade não acessa o equipamento da proteção social básica. Sobre as pessoas que avaliaram como ruim, mencionaram a dificuldade de terem acessos a benefícios assistenciais por não atenderem aos critérios ou pelo número reduzido de benefícios ofertados na unidade. Outro fator apontado como ruim é a forma de acesso, pois o CRAS fica há 2,5 quilômetros do empreendimento, o que significa 41 minutos de caminhada para as famílias que não possuem veículos ou dificuldade de arcar com o custo do transporte coletivo, além do trajeto ser pela rodovia PR-445 ou pelo bairro jardim da Vitória que possui uma elevada declividade. Aqui demarcamos o quanto a distância dificulta o acesso aos serviços públicos.

O CRAS é um importante equipamento do SUAS e trabalhar articulado com as demais políticas públicas, através da rede intersetorial, possibilitando o enfrentamento das expressões da questão social presente no território. Esses serviços, atuam na prevenção das violações de direitos e nas situações de desproteção social. Todavia, conforme aponta Yazbek (2001), a efetividade dessa política depende de condições institucionais concretas: equipe suficiente, continuidade dos serviços, capacidade de articulação e presença territorial. Assim, quando há fragilidade de estrutura ou insuficiência de cobertura, ocorre o enfraquecimento da proteção social, o que tende a agravar a precarização das condições de vida no bairro. O gráfico 15 demonstra a avaliação dos moradores em relação ao serviço do CRAS.

Gráfico 15 - Avaliação do CRAS

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Em relação à segurança pública, o módulo policial do 5º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Paraná encontra-se a aproximadamente 5,3 km do empreendimento. Os moradores relatam que as viaturas realizam patrulhamento no bairro, assim como a Guarda Municipal.

A avaliação dos moradores referente a segurança pública foi de 67% (94) avaliaram como bom; 22% (30) como regular; 7% (10) como ruim e 4% (6) não sabiam.

A segurança pública desempenha papel fundamental na vida dos territórios ao assegurar proteção às famílias e promover a prevenção de risco; entretanto, sua análise também deve considerar a presença do Estado no território. Em bairros marcados por fragilidades e desigualdades sociais, a segurança pública pode ser percebida de maneira sensível e estruturante, especialmente em contextos de violência agravados pela precariedade da infraestrutura urbana, iluminação pública insuficiente e baixa movimentação de pessoas nas ruas durante o período noturno. Tais fatores contribuem para uma sensação de insegurança, particularmente entre grupos populacionais mais vulneráveis durante deslocamentos, como mulheres, idosos, crianças e adolescentes.

No Jamile Dequech, a segurança pública é vista como essencial, mas, destacamos aqui alguns elementos que existem no bairro, que trazem insegurança aos seus moradores, como à existência de terrenos vazios, áreas pouco cuidadas,

ruas com pouca iluminação e calçadas inadequadas, fatores que favorecem situações de medo e vulnerabilidade sobretudo à noite. Assim sendo, é imprescindível que as ações de segurança pública sejam articuladas com outras políticas urbanas para promover um ambiente mais seguro e protetivo.

Nas áreas periféricas urbanas de moradia, o enfrentamento da violência e do crime requer estratégias que vão além de ações meramente repressivas, incluindo medidas preventivas e iniciativas de caráter comunitário. Nesse contexto, a segurança pública constitui uma componente essencial do direito das famílias à cidade, permitindo que os residentes possam circular, trabalhar, acessar serviços e usufruir dos espaços urbanos de maneira segura e sem medo.

A avaliação dos moradores referente a iluminação pública, 80% (112) avaliaram como bom; 15% (21) como regular; 4% (6) como ruim e 1% (1) não sabe. Assim, compreender o modo como os moradores estão sendo protegidos implica analisar como a mobilidade neste território tem sido consolidada para possibilitar o acesso integrado aos equipamentos públicos e ao espaço urbano na vida cotidiana.

Dessa forma, a segurança pública deve ser vista como um elemento estrutural da inclusão social, demandando políticas integradas que promovam tanto a prevenção quanto a proteção social, de modo a fomentar o sentimento de pertencimento dos moradores e garantir sua permanência na nova moradia.

Os equipamentos públicos desempenham papel vital para a população; contudo, a infraestrutura e a mobilidade urbana também integram o conjunto de direitos e atendem às necessidades sociais, com o objetivo de garantir que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente realizados. Assim sendo, aspectos como o transporte coletivo, o saneamento básico, o abastecimento de água encanada, a iluminação pública e as opções de lazer refletem as condições de vida nos territórios e indicam de que maneira as famílias beneficiadas pelo programa Minha Casa Minha Vida têm acesso à cidade.

Harvey (2012) fundamenta a noção de direito à cidade além da mera permanência no espaço urbano, considerando-o como um espaço coletivo que condiciona as condições de vida da população. Nesse contexto, a ausência de infraestrutura adequada e de mobilidade pode gerar um “isolamento urbano”, no qual o território se constitui juridicamente, mas não se articula com as oportunidades urbanas disponíveis. O autor ainda complementa que a cidade desejada não se

distancia dos laços sociais, das relações com a natureza, dos estilos de vida, das tecnologias e dos valores estéticos; ela representa um exercício do direito coletivo que se molda a partir do processo de urbanização.

Assim, a análise do Residencial Alegro Village no bairro Jamile Dequech, deve considerar que a oferta de serviços públicos não se limita à existência física de equipamentos, mas depende da conectividade urbana e da capacidade de circulação das pessoas. Esse residencial é um território em que se expressam as contradições da urbanização brasileira: ao mesmo tempo em que integra a cidade formalmente, pode apresentar barreiras estruturais de acesso a serviços e equipamentos, o que impacta a efetivação de direitos sociais.

A discussão evidencia que moradia e inserção urbana não podem ser tratadas separadamente, uma vez que a provisão habitacional, sem infraestrutura e serviços adequados, tende a reproduzir desigualdades e a fragilizar a cidadania urbana. Assim, o acesso a serviços públicos no Residencial Alegro Village, constitui dimensão essencial para compreender as condições de vida da população e o grau de efetivação do direito à cidade no território.

4.7 SATISFAÇÃO DOS MORADORES

Dentro do escopo desta pesquisa, o eixo Satisfação do Morador configura-se como um procedimento avaliativo que incorpora o valor atribuído pelos sujeitos envolvidos na experiência residencial; reconhece-se que avaliar implica necessariamente emitir juízos fundamentados em critérios — ainda que muitos desses critérios sejam construídos cotidianamente. Aguilar e Ander-Egg (1994) enfatizam que a avaliação possui natureza flexível e está relacionada à apreciação sobre um objeto ou situação. Contudo, também salientam que quando se trata de avaliar serviços públicos ou programas sociais específicos, torna-se insuficiente uma avaliação informal cotidiana; faz-se necessário recorrer a métodos sistemáticos com respaldo científico para garantir confiabilidade e validade dos resultados.

Dessa maneira, nesta pesquisa entende-se que a satisfação dos moradores não deve ser reduzida à simples opinião individual; ela constitui uma evidência empírica sistematizada por meio de procedimentos metodológicos capazes de identificar padrões recorrentes, contradições existentes e tendências emergentes.

Essa postura dialoga com Arretche (1999), ao sustentar que a credibilidade e utilidade das avaliações dependem do rigor metodológico adotado — ainda que seja importante reconhecer que nenhuma avaliação é completamente neutra. A autora argumenta ainda que avaliações envolvem valores e critérios relacionados à justiça social, eficiência operacional e efetividade social — aspectos esses que precisam estar explicitados durante todo o processo analítico.

Nessa pesquisa especificamente, a satisfação do morador é avaliada através da comparação entre a condição atual e a situação anterior à intervenção habitacional — evidenciando ganhos conquistados assim como limites remanescentes. Essa dimensão comparativa revela-se particularmente porque muitas famílias beneficiárias tendem a avaliar positivamente sua nova moradia quando ela representa estabilidade institucionalizada ou melhorias estruturais significativas frente às experiências prévias marcadas por precariedade habitacional ou insegurança residencial.

Todavia essa satisfação pode coexistir com críticas relativas ao acesso aos serviços urbanos ou às condições territoriais mais amplas; assim sendo: embora haja avanços na esfera habitacional propriamente dita, nem sempre há aprimoramentos equivalentes na qualidade geral da vida urbana, e assim demonstramos as contradições da sociedade em que vivemos, bem como da política habitacional nesse contexto.

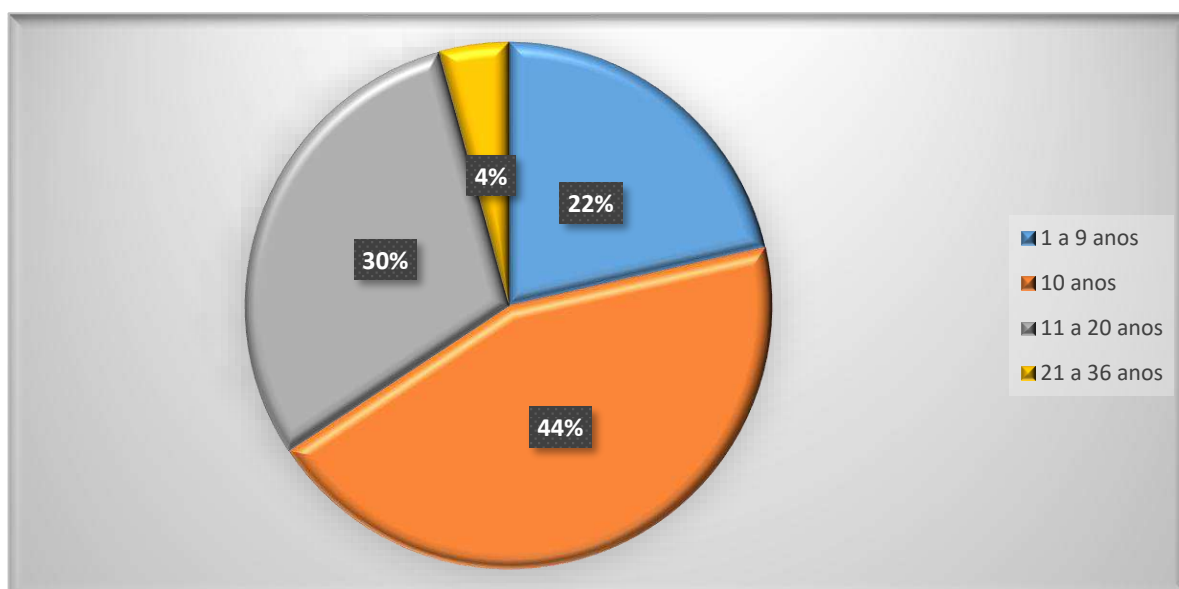
A satisfação dos moradores é considerada um indicador relevante para avaliar o impacto social do Programa Minha Casa Minha Vida nas vidas das famílias atendidas, pois evidencia as transformações concretas no cotidiano dessas famílias, como a segurança residencial, o direito à posse, a infraestrutura urbana e a integração com o entorno urbano. De acordo com Lefebvre (2001), o direito à cidade vai além do simples acesso físico ao ambiente urbano, englobando aspectos como a apropriação, o uso e a capacidade de participar ativamente da vida na cidade, abrangendo serviços, mobilidade, convivência social e oportunidades.

A avaliação no âmbito dessa pesquisa busca se constituir como uma ferramenta analítica para compreender de que modo a moradia tem se constituído através da política pública e da atuação do Estado não se limitando a uma compreensão apenas técnica e descritiva. Neste sentido, a pesquisa apoia-se na compreensão de que as políticas sociais se constituem com um processo histórico e contraditório, permeado por disputas, limitações institucionais e desigualdades estruturais.

Com aponta Alves (2011), a carência de uma cultura política consolidada de avaliação das políticas sociais no Brasil evidencia a necessidade de fundamentar esse procedimento em categorias do pensamento crítico-dialético, reconhecendo que a avaliação envolve interesses e contradições, podendo tanto reforçar quanto contestar lógicas relacionadas à concentração e acumulação de capital. Dessa forma, a satisfação manifestada pelos moradores não é considerada apenas como uma opinião individual, mas como um indicador social atravessado por mediações econômicas, urbanas e políticas.

A partir do acesso ao direito à moradia, é possível analisar o período de espera dos residentes do Residencial Alegro Village, que possuem cadastro na COHAB-Ld, até serem contemplados com a unidade habitacional. Esse tempo de espera revela a trajetória longa dessas famílias na busca pelo direito à moradia; portanto, a avaliação desses moradores não deve ser interpretada como uma opinião instantânea.

No gráfico 16 observa-se que a maior parte dos moradores aguardaram longo períodos até serem contemplados, o que influencia de forma significativa a percepção de conquista, estabilidade e melhoria de vida após a mudança para o empreendimento. Os dados revelam que 78% (110) dos moradores aguardaram mais de dez anos (10), chegando a trinta e seis anos (36) de espera, demonstrando que o direito à moradia, embora seja reconhecido como um direito fundamental ele se concretiza de forma tardia e ainda para uma pequena parcela da população. A partir desta amostra é possível compreender que a política de habitação de interesse social, não tem atende as necessidades da população de baixa renda de forma suficiente e urgente, sendo necessário a espera por décadas em grande maioria.

Gráfico 16 - Tempo de espera para ser atendido pela COHAB

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

A partir da fala dos moradores, compreende-se que a satisfação desses está intrinsecamente relacionada ao aspecto simbólico da habitação enquanto conquista, sobretudo após o longo período de espera tanto na fila do cadastro COHAB-LD, quanto do tempo em que se levou para a entrega desse empreendimento.

“A minha mãe morreu na fila da COHAB, esperando uma moradia. Nunca imaginei que eu teria uma casa para chamar de minha! Sou feliz e grata, agora tenho dignidade.” (Morador 5, bloco I, 2025).

Destacamos aqui, a inoperância do poder público local em lidar com o tempo, com filas de espera, chegando a relatar o não acesso em tempo hábil em suas vidas por uma moradia digna para a população de baixa renda. Esse cadastro muitas vezes não atualizado, não transparente, dando margens a dúvidas e indignação dessa população.

“Eu fiz inscrição quando estava no acolhimento, com 15 anos, achei que não iria conseguir, todo esse tempo de espera... esperei muito! Hoje é uma bênção!” (Morador 6, bloco I, 2025).

“Fiquei nove anos esperando, desde o primeiro sorteio, sempre tive esperança! Tem sido bom ter meu cantinho com meu filho, ter a nossa casa nos aproximou mais. Batalhar para ter nossas coisas dá uma sensação diferente.” (Morador 7, bloco F, 2025)

Através dos relatos percebe-se a importância e o significado de uma moradia para essas famílias, que vai além de um abrigo é dignidade, status, porém percebemos que alguns não compreendem que é um direito, acham que é ajuda, benesse se traduz na fala abaixo.

“Todo dia eu rezava para receber, no dia em que me chamaram eu não acreditei!... A gente sofre tanto na vida que, no dia em que acontece uma coisa boa, nem acreditamos! Eu esperei por vinte anos, para ter o que é meu e não depender do que é do outro...” (Morador 8, bloco E, 2025)

Outro importante elemento que destaca a fala a seguir é quando o/a entrevistada se refere a informações, mesmo afirmando essas são desconhecidas e muitas vezes não precisas, foi o que aconteceu com esse residencial pelo tempo de espera que foram submetidos, ao mesmo tempo que chamavam para renovar seus cadastros, a obra era paralisada e assim sucessivamente, por isso esse tempo longo, angustiante a que se referem. Por outro lado, a população que demanda por essa política na 6. Conferência Municipal de Habitação³², elencaram a falta de informações relativas a cadastro, programas dentre outros.

“Foi angustiante a espera, além de ser uma longa espera, muitas informações ao longo do tempo; reuniões, mais de vinte anos esperando...é um sonho concretizado. Fiz inscrição não tinha filha, hoje ela tem 23 anos. Hoje é melhor do que eu esperava; esperava um apartamento menor, aqui dá pra fazer tudo; quarto planejado, cozinha planejada.” (Morador 9, bloco C, 2025)

A conquista da casa própria é vista pelos moradores como a realização de um sonho e que mesmo com limitações, como a dificuldade de adaptação, convívio entre os moradores, aumento das despesas, entre outros, assim mesmo avaliam a maioria como importante a nova moradia, relatando que essa significa um novo momento da vida, rompendo com vivências anteriores de insegurança habitacional, aluguel, coabitação e condições precárias de moradia. Sendo assim, o tempo de espera reflete na permanência desses moradores e na sua satisfação, ainda que encontrem dificuldades tanto estruturais como de convivência, expressando não apenas a qualidade objetiva do residencial, mas também o impacto subjetivo e social de famílias

³² Na Conferência foram elencadas propostas como: Maior transparência nos critérios de atendimento a partir do cadastro das famílias na COHAB-LD (fila de espera) e demais dados, de modo a priorizar famílias mais vulneráveis. Cadastro informatizado e publicizado a lista de inscritos e população ter acesso. a autora desse estudo participou desse importante espaço de controle social da política de habitação de interesse social de Londrina.

que viram seu direito adiado por muito tempo em uma política que historicamente é constituída pelo acesso por vezes adiado ou ainda e negado a maior parte da população de baixa renda.

“Ter saído do aluguel é bom e ter o próprio canto.” (Morador 10, bloco G, 2025).

“O Minha Casa Minha Vida é um ótimo projeto social por beneficiar realmente quem está em situação de vulnerabilidade, apenas a localidade ficou um pouco distante do grande centro, mas o essencial nós temos, que são as Escolas, a creche, a UBS de fácil acesso aos moradores.” (Morador 11, bloco H, 2025).

“Ainda estou em fase de adaptação, um pouco difícil por ser longe da cidade e diferente daquilo que eu vivia” (Morador 12, bloco C, 2025).

“É muito gostoso, no começo tive dificuldade, não tem nada melhor, é gostoso, aconchegante é muito bom! Nada melhor que poder voltar para a casa.” (Morador 13, bloco E, 2025).

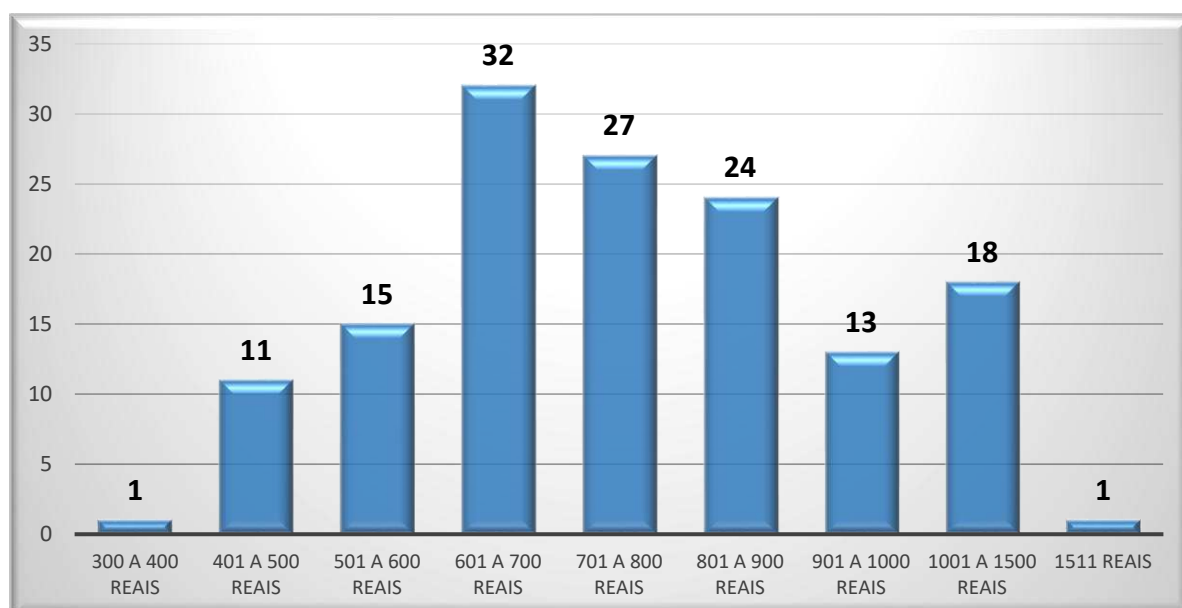
Através dos relatos é possível constatar o entendimento sobre as políticas sociais, como aponta Alves (2011) essas podem promover avanços concretos na condição habitacional enquanto reproduzem limitações estruturais mais amplas devido ao contexto desigual em que são implementadas — marcado por desigualdade social acentuada e disputas diversas. Assim sendo: uma alta avaliação quanto à unidade habitacional pode coexistir com insatisfações relativas ao bairro ou aos serviços públicos urbanos essenciais — sobretudo quando há dificuldades relacionadas ao transporte coletivo acessível ou à oferta adequada de saúde pública, educação ou assistência social.

Outro aspecto analisado na pesquisa refere-se às despesas financeiras desses moradores. Foram coletados dados junto aos moradores acerca dos valores destinados ao pagamento das prestações habitacionais, água, energia elétrica, condomínio, IPTU e gás. Conforme ilustra o gráfico 16, a maioria das famílias dedica aproximadamente 46%³³ do salário-mínimo às despesas relacionadas à moradia. Tal proporção representa um percentual elevado para famílias de baixa renda, sobretudo considerando que 56% dessas famílias possuem rendimentos entre um e dois salários-mínimos. Nesse contexto, embora os moradores estejam inseridos no âmbito

³³ Calculado o maior valor (R\$ 700,00) com base no salário mínimo do período da pesquisa, maio a junho de 2025, no valor de R\$ 1.518,00.

das políticas públicas de habitação de interesse social, verifica-se um comprometimento substancial da renda familiar com os custos habitacionais. Essa situação evidencia que gastos entre R\$ 600,00 e R\$ 900,00 impactam de forma significativa na qualidade de vida dessas famílias, influenciando aspectos como alimentação, transporte, saúde, educação e lazer.

Gráfico 17 - Despesa total com moradia



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Embora os moradores tenham manifestado satisfação com a aquisição da casa própria e com a adaptação ao novo ambiente, a pesquisa revelou dificuldades relacionadas às despesas. Em certos casos, essas despesas aumentaram, especialmente entre as famílias que anteriormente residiam em locais onde não havia custos com aluguel ou encargos decorrentes de ligações irregulares, como é possível verificar nos relatos dos moradores:

“O bom é que me dou bem com todos, mas, achei que ia melhorar, mas piorou! Um gás dava para quatro meses e esse mês veio mais de R\$ 100,00, só em um mês! E eu nem fico em casa, o bom é que é sossegado, tem segurança, ter a casa própria, esperamos tanto tempo, fazendo protestos, indo na COHAB para não deixar invadir.” (Morador 14, bloco F, 2025).

“Eu estou amando, não tenho o que falar, saio para trabalhar e não vejo a hora de voltar para meu cantinho, ficar à vontade, ninguém me incomoda. Muita satisfação, muita alegria. Apesar da espera, foi gratificante, nunca pensei em desistir, sempre esperei com calma e confiante. Daqui para o

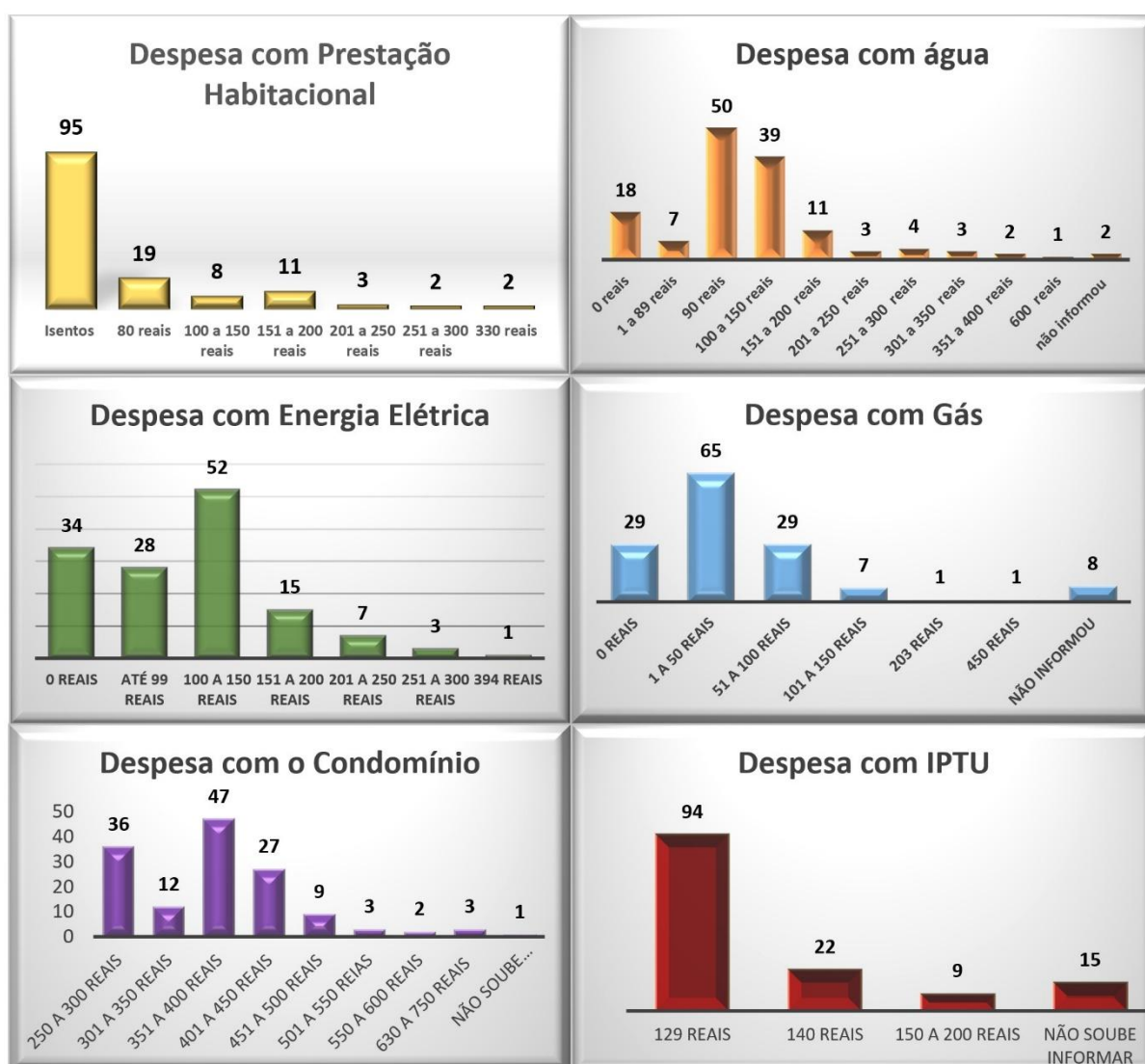
trabalho é até mais rápido. As despesas aumentaram, água e luz eram menores e o gás gasta mais.” (Morador 15, bloco C, 2025).

“O tempo de espera foi complicado, porque morava em casa cedida e tinha pressão para eu sair. Ao mudar, as crianças ficaram muito felizes, amo morar aqui! A dificuldade é do pagamento com água e gás que precisa melhorar.” (Morador 16, Bloco E, 2025).

“Gosto muito do apartamento, do sossego, vizinhos tranquilos. As despesas são altas, mas dentro das minhas condições, pois estou pagando em dia.” (Morador 17, Bloco D, 2025).

Nos gráficos apresentados a seguir (figura 16), é possível observar de maneira detalhada os gastos relacionados à moradia, conforme informações fornecidas pelos entrevistados.

Figura 16 – Gráficos de despesas com moradia no Alegro Village



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

A menor despesa para a maioria das famílias refere-se às prestações habitacionais, uma vez que 68% (95) dos moradores receberam suas unidades habitacionais por meio de doação³⁴, sem custos mensais. As famílias beneficiadas com essa doação acessavam benefícios sociais, como o Programa Bolsa Família ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no momento da entrega do apartamento. Os demais participantes a Caixa Econômica utilizou um cálculo para a prestação referente a renda declarada pelos beneficiários em 2017. Esses dados indicam que uma parcela significativa das famílias atendidas são usuários de programas assistenciais e, portanto, fazem parte do público-alvo da habitação de interesse social. Nesse critério, é possível avaliar que as políticas públicas voltadas para a habitação têm sido eficazes, uma vez que não têm imposto encargos financeiros adicionais às famílias mais vulneráveis, evitando comprometer sua renda mensal com financiamentos.

Embora a maioria das famílias não tenha despesas relacionadas ao pagamento de um financiamento habitacional, outros custos relevantes, como água, energia elétrica e condomínio, estão presentes de maneira significativa. Isso evidencia que a permanência dessas famílias no empreendimento não se restringe ao pagamento da prestação habitacional, o que acaba contribuindo para a não permanência, destas famílias, no imóvel. Analisamos a forma de como a Política de Habitação de Interesse Social é pensada na lógica do mercado e na modalidade vertical. A partir disso inferimos que os conjuntos habitacionais sociais verticalizados produzidos recentemente no Brasil não proporcionam qualidade de vida aos seus moradores.

Quando demonstramos os dados financeiros dessas famílias, os quais mais de 40% de seus rendimentos são despendidos com a habitação, e aqui destacamos a taxa condominial que se constitui o maior valor, dessas despesas, há um endividamento programado ao longo do tempo. Na época da realização da pesquisa, identificou-se várias famílias que estavam com essa despesa em aberto, e alguns apontavam para a não permanência no imóvel, por não ter condições financeiras de arcar com essa despesa. Além dessa condição da verticalização, que deveria ser revista em programas habitacionais de interesse social, a continuidade da

³⁴ O termo doação foi empregado com base na terminologia adotada pela Caixa Econômica Federal nos contratos referentes aos apartamentos, nos quais consta a expressão “A1- DOADOR: FUNDO DE ARREDAMENTO RESIDENCIAL”. Dessa forma, embora seja reconhecida a proteção ao direito, optou-se por utilizar essa nomenclatura, doação.

permanência desses moradores está condicionada à integração com outras políticas públicas.

No que se refere aos custos relativos à tarifa de água, 36% (50) dos residentes indicaram pagar o valor de R\$ 90,00, correspondente à tarifa mínima estabelecida pela SANEPAR para o empreendimento. Por outro lado, 13% (18) dos entrevistados afirmaram não possuir gastos com água e 5% menor que a taxa mínima; tal afirmativa possivelmente decorre do fato dessas pessoas desconhecerem o valor efetivamente pago, ou de a água estar incluída na taxa condominial, não sendo contabilizada de forma separada.

A questão da água, segundo entrevistados, foi amplamente discutida em assembleias do condomínio e gerou debates entre os moradores e a síndica na ocasião, especialmente devido ao fato de as contas referentes ao consumo terem sido inicialmente exorbitantes, ultrapassando a marca de R\$ 14 mil, o que representou um ônus significativo para algumas famílias. Tal situação ocorreu porque a leitura do consumo era realizada exclusivamente pelo hidrômetro do condomínio, e o rateio era feito proporcionalmente às leituras individuais de cada unidade. Houve casos em que uma família chegou a pagar até R\$ 900,00 por mês referente ao consumo de água. Uma hipótese levantada para explicar esse aumento foi a presença de infiltrações decorrentes do atraso na entrega do empreendimento e da paralisação dos encanamentos durante esse período.

A equipe responsável pelo trabalho social promoveu ações de conscientização sobre o uso racional da água e orientações relativas ao consumo, além de realizar esforços para inserir famílias no benefício da tarifa social, inclusive levantando documentação necessária nesse sentido. Recentemente³⁵ (2026), a atual síndica relatou que o pagamento das contas de água continua sendo uma dificuldade para o condomínio, que atualmente possui uma dívida de mais de R\$ 100 (cem) mil reais junto à SANEPAR. Estão em andamento negociações para parcelamento dessa dívida e inclusão na tarifa social. Cabe destacar que os moradores que relataram gastar entre R\$ 290,00 e R\$ 600,00 possuem entre quatro e seis moradores por residência, justificando assim valores superiores aos demais residentes; contudo, trata-se de uma despesa elevada para as famílias.

Os custos com os serviços essenciais, entre eles o fornecimento de água,

³⁵ Durante as análises desses estudos, foram realizados contatos com a administração do condomínio para retratar informações contidas no texto.

representam uma parcela significativa do comprometimento da renda das famílias, o que se caracteriza outro aspecto relevante na qualidade de vida das famílias. Portanto, a satisfação dos moradores vai para além da moradia enquanto unidade habitacional, mas das condições de se manter nela e os valores elevados podem gerar sentimento de insatisfação e insegurança para a permanência e que a viabilidade econômica da moradia está intrinsecamente ligada à administração eficiente dos custos dos serviços urbanos essenciais.

Sobre os gastos com energia elétrica, este foi o menos apontado como negativo pelos moradores, dos 24% (34) informaram que não possuem gasto com a energia elétrica por estarem inserido na tarifa social, enquanto 20% (28) informaram o gasto até R\$ 100,00 e a maior parte 37% (52) entre R\$ 100 e R\$ 150,00. Embora os moradores não tenham apresentado grande queixas sobre o valor do gasto com a energia elétrica quando somada as demais despesas representa um valor considerável no orçamento doméstico.

Embora os custos com gás apresentem um valor inferior em comparação às demais despesas, houve diversas reclamações por parte dos residentes, devido à periodicidade mensal dessa despesa, uma vez que o gás encanado é utilizado, diferentemente das moradias antigas onde um botijão de gás poderia durar mais de um mês. Segundo dados coletados, 46% (65 moradores) afirmaram gastar até R\$ 50,00; 21% (29 moradores) relataram não ter despesas com gás, alguns mencionando o uso de fogão elétrico e outros indicando que ainda não sabem o valor exato, pois a cobrança ocorre pelo condomínio; 21% (29 moradores) indicaram gastos entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00; 6% (9 moradores) informaram gastar mais de R\$ 100,00; e os demais 6% (8 moradores) não souberam precisar o valor gasto.

A despesas com o condomínio, sem dúvida foi a que os moradores apresentaram maior queixas, embora o valor do condomínio tenha sido deliberado na primeira assembleia de constituição do condomínio no valor de R\$ 250,00, os valores foram sendo aumentado em razão das melhorias realizadas logo de início como a instalação do portão eletrônico, instalação de câmeras, fechadura com reconhecimento facial, compra de equipamentos. Desde os primeiros meses de ocupação dos residentes, estes se demonstravam insatisfação com o valor condomínio, assim como as tomadas de decisões da gestão do condomínio, como é possível observar na avaliação técnica da equipe do trabalho social

Existem numerosas reclamações acerca do valor do condomínio e das despesas associadas, como, por exemplo, a implementação do sistema de portão eletrônico e a falta de faxineiros, entre outros. Ademais, registraram-se muitas queixas referentes à data de pagamento do condomínio, visto que um número significativo de famílias depende da transferência de renda – Bolsa Família – para arcar com os custos condominiais. (ITEDES; 2025, p.17).

Importante ressaltar que o recebimento deste benefício ocorre após o dia 20 do mês, enquanto o vencimento do condomínio é estabelecido para o dia 10; ultrapassada essa data, incidem juros sobre o montante devido. Apesar das tentativas de negociação com a síndica e a administradora para modificar essa data limite, tal alteração não foi viável em função das obrigações financeiras do condomínio. A mediação entre as necessidades dos moradores e as exigências operacionais da administração condominial tem se revelado um desafio significativo, inclusive para a equipe do trabalho social. (ITEDES, 2025, p.17).

Os beneficiários sustentam que o projeto é voltado para a baixa renda; no entanto, os valores apresentados não correspondem à sua realidade financeira e, com frequência, estabelecem comparações com outros empreendimentos da região que foram entregues há dez anos e possuem um número maior de unidades (ITEDES, 2015, p.17).

Segundo relatos de moradores, além das despesas relativas à chamada de capital, também estão incluídos nos custos do condomínio os gastos com água e gás, o que explica a maior variação dos valores apresentados nos gráficos. Essa variação ocorre porque alguns moradores relataram separar o valor do condomínio, enquanto outros não fizeram essa distinção, alegando não terem atentado aos valores individuais das despesas. Nesse contexto, 26% (36) dos entrevistados indicaram gastar entre R\$ 250,00 e R\$ 300,00; 9% (12) de R\$301,00 a R\$ 350,00; 34% (47) de R\$ 351,00 a R\$ 400,00; 19% (27) de R\$ 401,00 a R\$ 450,00; 6% (9) de R\$ 451,00 a R\$ 500,00; 5% (8) de R\$ 501,00 a R\$ 750,00; e apenas um morador não soube informar o valor.

Concluimos que, a despesa relativa ao condomínio, incluindo o consumo de água e gás, constitui um dos principais componentes do custo fixo mensal da moradia, representando uma despesa de maior expressão e recorrência que impacta diretamente o orçamento familiar. Considerar os custos associados ao condomínio é imprescindível para a formulação de políticas habitacionais voltadas às populações de baixa renda, uma vez que empreendimento verticalizados demandam despesas

relacionadas à manutenção predial, limpeza, iluminação das áreas comuns e, eventualmente, segurança, essenciais para a preservação do edifício.

Apesar de decisões precipitadas terem ocasionado uma sobrecarga financeira às famílias, os custos com a manutenção condominial também representam um valor significativo. Além disso, devido ao número reduzido de unidades — por exemplo, uma receita condominial de R\$ 36.000,00 proveniente de uma taxa mensal de R\$ 250,00 — o valor arrecadado é insuficiente para cobrir despesas como portaria, limpeza e manutenção. Dessa forma, a taxa condominial torna-se inadequada para suportar as despesas coletivas e acaba gerando uma carga financeira adicional às famílias, sobretudo aquelas cuja única fonte de renda provém de benefícios assistenciais (57% do total).

Nesse sentido, a opinião dos moradores sobre a taxa do condomínio revela sua insatisfação, chegando a afirmar que “o sonho virou pesadelo” (sic). Assim, é possível perceber que a insatisfação com o valor do condomínio não garante que famílias de baixa renda tenham acesso completo à moradia. Mesmo tendo conseguido obter o imóvel, a viabilidade financeira continua sendo um fator determinante. Portanto, as políticas habitacionais devem levar em conta que a taxa condominial pode acabar se tornando um obstáculo para que essas famílias de baixa renda possam acessar e permanecer na moradia.

Ao analisar as despesas dos moradores, é possível identificar as contradições presentes na política pública, fundamentando-se na compreensão de que as avaliações dessas políticas devem levar em conta diversos critérios — como eficiência operacional (no que diz respeito aos recursos empregados), eficácia (se os objetivos foram alcançados) e efetividade social (os impactos mais amplos na vida da comunidade). No caso específico do Alegro Village, essa abordagem possibilita observar tanto os avanços na realização das metas de forma imediata quanto os desafios relacionados à concretização integral do direito à cidade, diante das dificuldades estruturais que ainda persistem.

Assim, não basta analisar os resultados de forma isolada; é fundamental compreender as conexões entre eles. Por exemplo: moradores que estão satisfeitos com suas moradias podem, ao mesmo tempo, demonstrar insatisfação com o custo do condomínio ou ainda com os serviços ao entorno, revelando limitações nas ações governamentais mais abrangentes. Quando as pessoas elogiam suas residências, mas reclamam dos serviços urbanos essenciais ou das condições gerais da moradia,

isso mostra que a política habitacional tem avançado de maneira parcial diante das complexidades urbanas mais amplas.

Diante disso, a formulação de políticas habitacionais deve, desde a etapa de planejamento, levar em conta o equilíbrio entre a qualidade da construção, a disponibilização de equipamentos públicos e a capacidade financeira das famílias.

Ao considerar o ciclo vital dos programas sociais — diagnóstico inicial, planejamento estratégico, implementação prática e avaliação dos impactos — Aguilar e Ander-Egg (1994) destacam que diferentes momentos dessa trajetória oferecem oportunidades distintas para aferir resultados: enquanto avaliações somativas concentram-se na verificação do alcance dos objetivos finais estabelecidos inicialmente; avaliações formativas visam subsidiar ajustes durante toda fase operacional do projeto. Nesse sentido: a satisfação do morador pode ser interpretada tanto como elemento indicativo dos efeitos imediatos quanto como indicador da efetividade global da política pública implantada.

Em tratando-se de permanência dos moradores, foi perguntado aos moradores se pretendiam sair do imóvel nos próximos anos, considerando que os beneficiários assumem o compromisso de se manterem nesse por cinco anos e até o fim deste prazo não recebem a documentação definitiva de proprietário. Responderam que não, 76% (106) dos moradores entrevistados, reforçando que não tinham a intenção de se mudar do imóvel nos próximos anos e 23% (33) relataram que desejavam se mudar nos próximos anos e 1 morador relatou que ainda estava pensando se mudaria ou não no futuro. Isso nos leva a aferir que esses 33 moradores, indicam os motivos dessa não permanência, sendo que 13 relatam estar relacionados ao custo com o condomínio e o restante distribuem as respostas entre convivência na nova moradia, ou seja, barulho, preferência pela modalidade horizontal – casa térrea e distância do trabalho (tabela 01).

Tabela 01 - Motivos da não permanência no imóvel

Motivo	Responderam o mesmo motivo	Percentual
Gasto com o condomínio	13	9,29%
Barulho dos Vizinhos e relação entre os moradores	6	4,29%
Preferência por casa térrea	5	3,58%
Distância do trabalho	3	2,14%
Não se adaptou ao bairro	2	1,43%
Pensando no futuro dos filhos	1	0,71%
Tamanho do Imóvel	1	0,71%
Motivos profissionais	1	0,71%
Distância do centro	1	0,71%
Total	33	23,57%

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Dessa forma, mensurar a Satisfação do Morador é elemento central, atuando como um indicador que possibilita tanto o acompanhamento quanto uma análise aprofundada dos impactos sociais originados pelos empreendimentos habitacionais. Sua importância reside na capacidade de integrar dados empíricos com debates críticos relativos às desigualdades socioespaciais existentes no contexto urbano brasileiro.

Esta análise visa desenvolver uma compreensão crítica acerca dos efeitos concretos do programa na rotina diária dos beneficiários, articulando percepções pessoais às dinâmicas territoriais mais amplas e evidenciando como diferentes indicadores podem auxiliar na avaliação de se as ações governamentais estão promovendo transformações efetivas nos territórios considerados mais vulneráveis. Dessa forma, a integração entre satisfação dos moradores e acesso amplo ao espaço urbano revela-se essencial para verificar se os objetivos mais abrangentes da política habitacional estão sendo atingidos de maneira plena, especialmente no que tange ao seu potencial emancipatório no cenário urbano contemporâneo.

Ao perguntar para os moradores se existem vantagens em participar do Programa Minha Casa Minha Vida, 94% (131) entendem como que se sentem contemplados e como vantagem participarem do PMCMV, dentre as alternativas destaca-se como a principal a garantia e permanência no imóvel, a seguir aparece a melhoria da moradia se comparada as condições anteriores. Destaca-se também as respostas como aos serviços que o bairro oferece, portanto, a implantação de um empreendimento habitacional em um bairro consolidado garante a efetividade desse residencial. O restante, ou seja, para 6% (9) dos entrevistados, não houve vantagens

ao ser atendido pelo PMCMV, entre as justificativas estão que o residencial é longe; tem muitos gastos; que ficou na mesma situação; que as contas mensais são surpresas e que sentem que continuam pagando aluguel.

Tal cenário indica que os moradores compreendem a segurança habitacional como uma necessidade atendida. Os dados demonstram ainda que o direito à posse e à formalização constitui um aspecto central na vida das famílias, uma característica bastante evidenciada no contexto do sistema capitalista.

O acesso formal à moradia oferece aos beneficiários a oportunidade de superar situações caracterizadas por insegurança na posse, instabilidade na permanência em determinado local, coabitação precária ou moradias inadequadas.

“O tempo de espera foi sofrido, doloroso, vivia pior que cigano, de uma casa para outra, quando subia o aluguel, mudava! Morar aqui tem sido muito bom, uma bênção”. (Morador 18, Bloco F, 2025).

“Pra mim é bom, chegou na hora boa, quando mais precisava desocupar a casa”. (Morador 19, Bloco H, 2025).

“Foi bom vir morar aqui, melhorou, está tudo bom. Gosto de morar aqui, já morei no bairro. Gosto de morar em apartamento por ser sozinha com as meninas, mais seguro.” (Morador 20, Bloco G, 2025).

“Vir morar aqui me tirou de muitas situações, tenho mais condição de comprar comida. Um presente, hoje pago menos de condomínio, com água e gás, do que pagava de aluguel antes”. (Morador 21, Bloco G, 2025).

A partir dos relatos dos moradores, torna-se evidente que o programa satisfaz as necessidades das famílias ao proporcionar proteção e a garantia de um espaço onde possam residir sem o temor de despejos ou mudanças frequentes. Tal percepção reforça a compreensão de que possuir uma casa própria vai além da simples estrutura física, envolvendo também aspectos de segurança social e simbólica que promovem a dignidade e a autonomia das famílias.

Os moradores apontam também como vantagens a valorização do bairro 34% e os serviços que o bairro oferece 18%, apesar de os percentuais serem menores, eles representam como as famílias visualizam o entorno urbano, destacando que as famílias não possuem uma percepção consolidada a respeito das necessidades relacionadas a estrutura urbana. Sendo assim, a política habitacional tem garantido a unidade residencial, contudo, apresenta um descompasso entre a produção de moradia e a efetivação do direito a cidade.

Entre os demais motivos apresentados, 8% dos moradores destacaram como

vantagens a aquisição da casa própria, a sensação de segurança proporcionada pelo condomínio, a facilidade no financiamento e o valor reduzido das prestações; além disso, mencionaram a saída do aluguel, a redução do custo de vida e a realização de um sonho e conquista de liberdade.

Para os participantes da pesquisa, as políticas públicas têm se mostrado eficazes no acesso às unidades habitacionais; entretanto, enfrentam desafios relacionados ao pleno acesso à vida urbana.

Assim sendo, compreender a avaliação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida acerca do programa e a integração dessa política habitacional com o planejamento urbano é essencial para assegurar que as ações também promovam a permanência das famílias e melhorem sua qualidade de vida de maneira sustentável e acessível.

Tabela 02 - Avaliação do empreendimento em diversos aspectos

	Bom %		Regular %			Ruim %	
Temperatura interna	111	79%	18	13%		11	8%
Ruído	65	46%	42	30%		33	24%
Iluminação natural	135	96%	5	4%		0	-
Instalações elétricas	126	90%	9	6%		5	4%
Instalações hidráulicas	123	87%	12	9%		5	4%
Qualidade do material	104	74%	28	20%		8	6%
Qualidade da	108	77%	27	19%		5	4%
Tamanho do	121	87%	16	11%		3	2%
Tamanho do terreno	124	88%	11	8%		5	4%
Divisão dos Cômodos	132	94%	5	4%		3	2%

Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Os dados anteriores ilustram o grau de satisfação dos residentes em relação ao padrão construtivo do apartamento, que consiste em uma unidade composta por dois quartos, sala, cozinha integrada, lavanderia conjugada e banheiro.

Conforme Santos Junior et al. (2026), relatórios técnicos de auditoria indicam que aproximadamente 40% dos projetos do PMCMV, apresentam problemas construtivos nos primeiros cinco anos de uso, tais como infiltrações, fissuras e falhas hidrossanitárias, sem contar com o tamanho do imóvel em relação a composição familiar.

Tais questões geralmente decorrem da utilização de materiais de baixa qualidade, redução de custos e insuficiente qualificação da mão de obra. Os autores também destacam que a construção de edificações residenciais envolve processos

complexos de planejamento, elaboração de projetos e execução, os quais devem seguir as diretrizes estabelecidas pela norma NBR 15755 da ABNT; contudo, somente com o uso prolongado do imóvel é que esses problemas tendem a se manifestar.

Santos Junior et al. (2026) ressaltam ainda que a norma NBR 15755 estabelece critérios mínimos quantitativos de desempenho para construções habitacionais. Contudo, estudos nacionais demonstram que entre 35% e 45% dos empreendimentos do MCMV não atingem esses padrões, apresentando fissuras e infiltrações já nos primeiros cinco anos de ocupação.

No caso do Residencial Alegro Village é importante destacar o tempo que a obra demorou para ser finalizada, passando por duas paralisações e que embora muitos materiais tenham sido substituídos, a parte mais estrutural não teve a mesma conduta e os moradores que tem arcado com as consequências deste desgaste temporal.

Com relação temperatura interna os 79% dos moradores avaliaram como boa, 13% como ruim e apenas 8% como ruim. Os que avaliaram como regular e ruim, destacaram que no inverno o apartamento era muito frio e no verão muito quente. Mas a grande maioria descreveu como uma temperatura gostosa, com ventilação, principalmente os dos últimos andares.

A avaliação sobre os ruídos, foi a que mais os moradores se queixaram, principalmente sobre o barulho dos vizinhos e os moradores que residem no segundo andar e térreo. 46% (65) avaliaram como bom, enquanto 30% (42) avaliou como regular e 24% (33) como ruim. Além dos ruídos dos vizinhos, os moradores relataram barulho, similares a bolinhos de gude caindo no chão durante a madrugada e essa descrição apareceu algumas vezes mesmo em apartamentos que os vizinho de cima não tinha criança, levando a compreensão de que possivelmente são ruídos causados por questões estruturais, como “golpe de aríete” que é a tubulação de água batendo devido a mudança de pressão.

A questão relacionada aos ruídos provenientes dos vizinhos foi frequentemente mencionada como fonte de desconforto, mesmo por aqueles que avaliavam positivamente o nível de ruído geral. Relataram incômodo com sons originados de unidades vizinhas, tais como conversas, televisão, relações íntimas, choros e brincadeiras infantis. Alguns moradores demonstraram compreensão acerca do fato de a moradia ser em edifício verticalizado, enquanto outros consideraram a possibilidade de desocuparem a unidade devido ao barulho, chegando a procurar

assessoria jurídica para devolverem a unidade habitacional à Caixa Econômica Federal em função dos ruídos provenientes do andar superior. Os moradores destacaram que as paredes não apresentam isolamento acústico e são bastante finas.

“O vizinho faz muito barulho, fala alto” (Morador 22, Bloco C, 2025).

“Nem acreditei que iria sair, já tinha perdido as esperanças, demorou muito tempo, achei que seria invadido. Quando avisaram acendeu a esperança, foi uma realização. A adaptação é difícil, morar em grupo, não ter quintal, para pregar um prego tem que pedir autorização, as crianças fazem barulho, mas aos poucos vamos conseguindo se adaptar” (Morador 23, Bloco A, 2025).

A iluminação natural recebeu a melhor avaliação do quesito da unidade habitacional, uma vez que nenhum residente a considerou ruim, enquanto 96% a classificaram como boa e 4% como regular. Dessa forma, é possível inferir que os moradores estão satisfeitos com esse aspecto, indicando que o projeto do empreendimento nesse quesito foi bem planejado e adequado.

Sobre às instalações elétricas, a maioria dos residentes avaliou-as positivamente, com 90% (126) considerando-as boas, enquanto apenas 6% (9) as classificaram como regulares e 4% (5) como ruins.

Apesar do elevado índice de avaliação como bom, ocorreram situações relevantes após a mudança, uma vez que os moradores foram informados previamente pela equipe da construtora de que o sistema elétrico seria monofásico de 127 V. Dessa forma, aparelhos domésticos e chuveiros deveriam ser adquiridos com essa voltagem (comumente conhecida como 110V). No entanto, após receberem essa orientação e adquirirem novos aparelhos compatíveis, alguns moradores relataram que seus chuveiros começaram a queimar ao serem instalados.

A construtora identificou que algumas unidades possuíam instalações elétricas de 220 V e justificou que, devido à conclusão parcial de obras paralisadas e ao fato de algumas instalações já estarem prontas, ela não tinha conhecimento do sistema bifásico presente em determinadas unidades. Como solução, a construtora disponibilizou uma opção de conversão para 110 V para os beneficiários interessados. *“Problemas na instalação elétrica, tomadas não funcionam”*. (Morador 24, Bloco F, 2025).

No que tange às instalações hidráulicas, Loureiro et al. (2025) ressaltam que a norma ABNT NBR 5626:2020 atualiza as diretrizes relacionadas às instalações hidráulicas em edificações residenciais, com o objetivo de assegurar eficiência,

segurança e sustentabilidade nos sistemas prediais. Segundo os autores em habitações de interesse social, a aplicação dessas normas é imprescindível para garantir o fornecimento adequado e a qualidade da água, bem como prevenir patologias comuns decorrentes de vazamentos, contaminações e falhas hidráulicas.

O regulamento enfatiza a importância do dimensionamento correto das tubulações e da utilização de materiais apropriados, além de incentivar práticas que promovam o uso racional da água, alinhando-se às atuais demandas ambientais, contribuindo diretamente para a longevidade das instalações hidráulicas em moradias populares, reduzindo os custos de manutenção e aprimorando as condições habitacionais das famílias beneficiadas. Contudo, os autores apontam que se verifica que o descumprimento parcial ou total desses requisitos normativos frequentemente resulta em falhas construtivas, comprometendo a qualidade da obra e sua durabilidade subsequente.

Entretanto, na época em que foi elaborado o projeto do Alegro Village, a normativa vigente ainda não havia sido atualizada, de modo que esse condomínio não se enquadra nas diretrizes atuais de sustentabilidade predial. Apesar de 87% (123) dos residentes terem avaliado a qualidade como boa, e apenas 9% (12) como regular e 4% (5) considerarem a avaliação ruim, os moradores enfrentaram algumas dificuldades logo após a mudança e durante o período da pesquisa. Essas dificuldades incluíram relatos de perda de móveis devido a vazamentos hidráulicos, especialmente nos banheiros, onde ocorreram problemas relacionados à umidade e encanamentos quebrados.

À medida que os moradores solicitavam reparos à construtora, esta atendia às demandas, justificando o tempo de interrupção das obras pelo período em que as atividades estavam paralisadas, embora muitos encanamentos tenham sido substituídos na finalização da obra.

Em relação à qualidade do material utilizado, 74% dos moradores consideraram como boa, enquanto 20% (28) como regular e 6% (8) como ruim. A principal reclamação referente à qualidade concentrou-se nas portas, que os moradores avaliam como de baixa durabilidade, ao passo que as janelas, pisos e louças sanitárias receberam avaliações positivas. A pintura, por sua vez, apresentou avaliações menos favoráveis devido à ocorrência de fissuras e manchas no teto em alguns casos. Conforme mencionado por Loureiro et al. (2025), a utilização de materiais de alta qualidade contribui para a ampliação da vida útil das edificações e

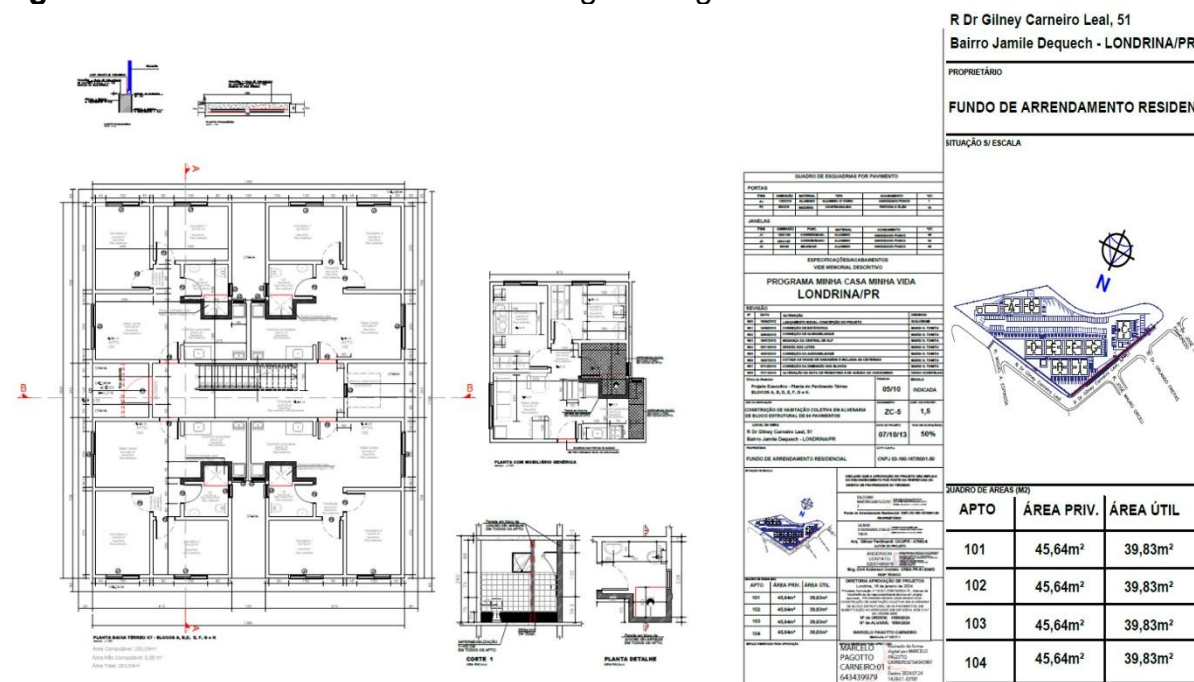
para a prevenção de diversas patologias construtivas.

A avaliação da qualidade da construção também foi positiva entre os moradores; alguns destacaram que, considerando o período em que as obras permaneceram paralisadas, se a construção não fosse de boa qualidade, ela não estaria em condições adequadas. Assim, 77% (108) avaliaram-na como boa; 19% (27) como regular e 4% (5) como ruim. A construtora disponibilizou aos moradores o manual³⁶ do proprietário.

Os apartamentos do Residencial Alegro Village, possuem uma metragem de 45,64m² de área privativa e 39,83m², como pode ser visualizado na figura 16, a média de moradores por unidade é de três pessoas, contudo, há unidades 4 famílias com 6 membros; 5 famílias com 7 membros e 1 família com 8 membros. Neste sentido é possível analisar que o programa não leva em consideração o número de famílias com mais de 04 pessoas, desta forma moradia em apartamento não é viável para famílias numerosas.

³⁶ Os materiais utilizados na estrutura, alvenaria e revestimento das paredes são de naturezas diversas, possuindo diferentes coeficientes de elasticidade, de resistência e de dilatação térmica. Assim sendo, diante de variações de temperatura ambiente, da acomodação natural da estrutura, causada pela ocupação gradativa do edifício, bem como quando submetidos a cargas específicas, tais materiais podem se comportar de forma diferente, o que poderá eventualmente acarretar o aparecimento de fissuras (pequenas rupturas) localizadas no revestimento das paredes, fato este que não compromete a segurança da edificação. Manual do proprietário, pg. 52.

Figura 17 - Planta Baixa Residencial Alegro Village.



Fonte: Contato Engenharia, 2025

Na avaliação dos moradores 87% (121) avaliaram o tamanho do apartamento como bom, enquanto 11% (16) como regular e 2% (3) como ruim. Da mesma forma o tamanho do terreno também foi bem avaliado com 88% (124) avaliaram como bom; 8% (11) como regular e 4% (5) como ruim. Neste quesito foi perguntado aos moradores sobre as áreas comuns, como garagem e todo o terreno do condomínio. Sobre a divisão dos cômodos a avaliação foi ainda mais positiva, sendo que 94% (132) avaliaram como bom; 4% (5) como regular e apenas 2% (3) como ruim. Durante as entrevistas os moradores relatavam que este condomínio apresenta um diferencial a demais apartamentos tanto do programa quanto de outros empreendimentos próximos que não são do MCMV, inaugurados recentemente.

Sobre as melhorias na unidade habitacional, 4% (5) informaram que fizeram melhorias no apartamento, como pintura; troca de vaso sanitário; pia da cozinha; tanque; troca de piso do banheiro e móveis planejados.

A validação do tamanho da unidade e da divisão dos cômodos demonstra que a tipologia do empreendimento satisfaz as demandas do cotidiano dos moradores, sobretudo quando comparada às condições habitacionais anteriores.

No tocante às condições de ocupação do imóvel anterior, a pesquisa aponta que a maioria dos residentes do Residencial Alegro Village residiam imóveis alugados antes de obterem o direito à moradia própria, como pode ser observado no gráfico 18.

Especificamente, 60% desses moradores estavam pagando aluguel, dado que corrobora as informações fornecidas pela Fundação João Pinheiro, a qual revelou em seu relatório que o ônus com aluguel representa mais de 61% do déficit habitacional no Brasil. Além disso, o referido déficit é mais acentuado em residências com renda de até dois salários mínimos.

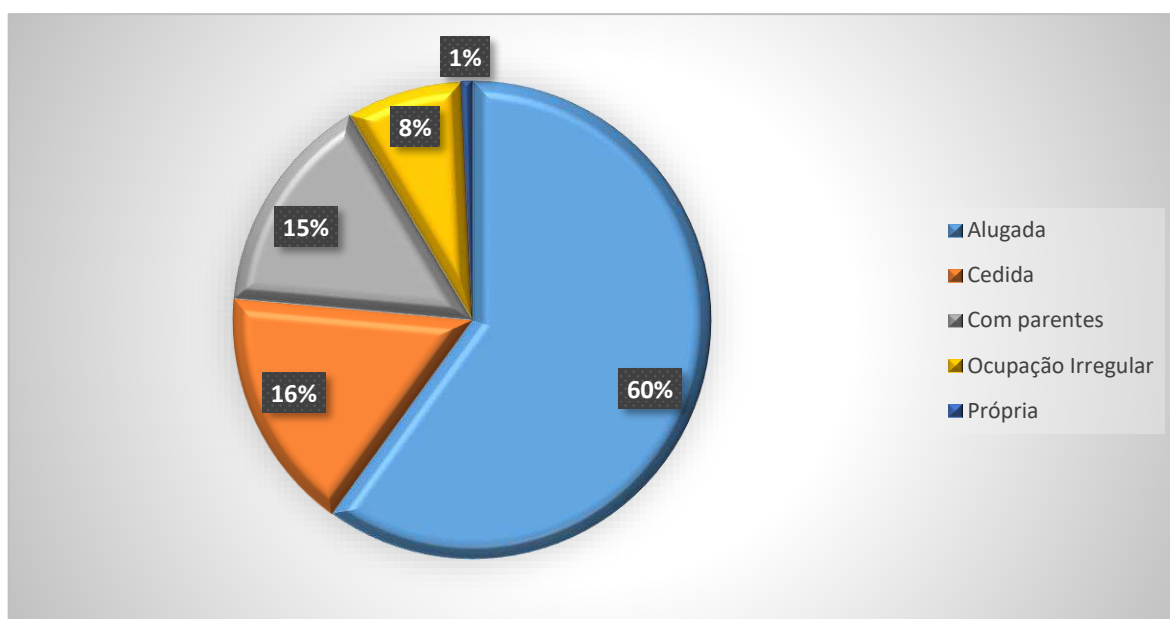
“Pra mim está sendo bom! Sobrando dinheiro para comprar mais comida. Escola perto, tem segurança de mandar meus filhos para a escola. Hoje compro mais fruta, verdura que antes não sobrava dinheiro. (Morador 25, Bloco B, 2025),

“Para mim, valeu a pena ter corrido atrás, agora tenho um lugar para chamar de ‘meu!’” Nunca vou vender, será daqui para a moradia final. Passei muita dificuldade em pagar aluguel. Teve uma época em que perdi as esperanças, mas não deixei de acreditar. Na época do sorteio, estava internada com várias questões de saúde e foi a melhor coisa que aconteceu na minha vida! Perdi muitos móveis por causa da chuva, casa pequena, muito sofrimento. (Morador 26, Bloco H, 2025).

“Muito satisfatório saber que os filhos têm uma moradia que é nossa Não ser despejado. Hoje nos alimentamos melhor, posso comprar material escolar, tênis porque sobra o valor do aluguel. (Morador 27, bloco D, 2025).

“Me sinto agraciada, uma forma de sair do aluguel, uma melhoria na qualidade de vida, ter a casa própria. Onde morávamos tinha goteiras. (Morador 28, bloco H, 2025).

Gráfico 18 - Condições de ocupação da residência anterior



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Outro aspecto destacado pela FJP refere-se ao aumento na quantidade de domicílios monoparentais chefiadas por mulheres, as quais apresentam maior

vulnerabilidade econômica devido à dependência de uma única fonte de renda. Essa realidade também se observa no Residencial Alegro Village, onde 90% das famílias são compostas por mulheres e, predominantemente, por famílias monoparentais.

Complementando esses dados, observa-se também uma elevada incidência de arranjos unipessoais, especialmente entre mulheres. No âmbito do residencial Alegro Village, 13% (equivalente a 18 famílias) vivem sozinhas; entre elas, 15 são mulheres e 3 homens. Dessas famílias, três mulheres e um homem são pessoas idosas (um com 62 anos e três acima de 70 anos), residindo sozinhas. Das 18 famílias unipessoais, seis (6) pagavam aluguel; cinco (5) residem com parentes; quatro (4) ocupavam imóveis cedidos; e três (3) em ocupações irregulares.

Os dados coletados indicam que o pagamento de aluguel constitui a principal via de acesso à moradia para esses indivíduos, evidenciando situações de insegurança e instabilidade financeira. Os dados da pesquisa evidenciam que o aluguel constituía a principal forma de acesso à moradia, indicando situações de insegurança e fragilidade de renda.

Na sequência, verifica-se que 16% (23) das pessoas residiam em imóveis cedidos e 15% (21) com parentes. Essas configurações de moradia representam formas bastante comuns na realidade do país, refletindo estratégias adotadas pelas famílias para assegurar sua sobrevivência habitacional. Tais condições são frequentemente encontradas em aglomerados subnormais, o que limita a autonomia e a individualidade dessas famílias, além de criar condições de dependência familiar e impedir uma autonomia plena sobre o espaço habitado.

“Já morei muito na casa dos outros! Sofri muito, muita humilhação. Uma bênção de Deus, minha vida mudou cem por cento, porque para comprar um apartamento é muito difícil. (Morador 29, bloco G, 2025).

“Foi tranquilo esperar porque não pagava aluguel, mas me sentia incomodada porque a casa era da família e aqui melhorou porque as contas diminuíram, minhas sobrinhas estudam em período integral na escola em frente, não me preocupo em deixá-las para eu trabalhar e não preciso pagar ninguém para cuidar delas. (Morador 30, Bloco F, 2025).

“Esse tempo de espera foi sofrido porque passei por muita humilhação, fui expulsa, mudando de casa em casa. Se tivesse a casa não precisava ter voltado [...] meus filhos falam que agora tem uma casa para vir, que a casa é de rico, que estão felizes! (Morador 31, Bloco G, 2025).

Outro dado relevante diz respeito aos moradores que residiam em ocupações irregulares, 8% (11) residiam em ocupações irregulares e favelas. Esse percentual

também está igual os dados nacionais, em que segundo o Censo de 2022 (IBGE, 2024) 8,07% da população nacional reside em favelas e comunidades urbanas.

A população de baixa renda encontra nas áreas marginalizadas pelo mercado imobiliário formal sua única opção de moradia, muitas vezes em regiões desvalorizadas com fragilidades ambientais e infraestrutura precária. Essas condições refletem características estruturais da urbanização brasileira, associadas à ilegalidade, irregularidade e informalidade, e têm implicações na segregação social (Klintowitz; Uemura, 2018). A urbanização ilícita, associada aos baixos salários, é promovida por políticas públicas que geram segregação, exemplificada por grandes conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, como afirma Maricato (1996).

“Morava na invasão, não pagava nem água, nem luz, quando chovia, molhava a casa. O tempo de espera foi demorado, já tinha desistido, mas quando veio, vi uma possibilidade de recomeçar. Já pedi na rua e poder oferecer um canto melhor para dormir, ter minha cama, descansar em paz, sem tiroteio, possuir como pedir ajuda para levar meus filhos ao médico. Melhorou muito minha vida, é um conforto”. (Morador 32, Bloco D, 2025).

“Morava em ocupação, tinha muitas dificuldades, água e luz clandestinas. Hoje é uma casa que é minha, as crianças gostam daqui se sentem mais seguras! (Morador 33, Bloco F, 2025).

“Eu gosto, tem sido satisfatório, minha casa, casa nova, outra vida. Não sinto saudade de onde morava. A principal diferença: tudo! Morei 11 anos na ocupação, quando fiz a inscrição na COHAB, meu irmão comprou o barraco”. (Morador 34, Bloco G, 2025).

“Melhorou para mim e para minhas crianças, não sujamos mais os pés. Agora não fico com medo de tirar nós da ocupação. É da gente agora! Antes não pagava água, luz e no começo foi difícil, mas agora criamos responsabilidade das contas, agora já estamos acostumados e as crianças se adaptaram bem”. (Morador 35, Bloco F, 2025).

Segundo Bonduki, a solução do problema habitacional demanda a integração de políticas urbanísticas, fundiárias e de saneamento, algo que compete ao poder público. A escassez de terras urbanizadas acessíveis e a alta dos preços intensificam a exclusão social, levando à ocupação de áreas precárias e ao crescimento de favelas e moradias informais.

Outro aspecto fundamental do acesso ao direito à moradia, fundamentado na perspectiva de Lefebvre acerca do direito à cidade, na qual a garantia do direito à posse constitui elemento essencial para o desenvolvimento nacional e para o pleno exercício da cidadania. Assim, o acesso à moradia por meio do Programa Minha Casa Minha Vida pelos moradores do residencial Alegro Village representa um rompimento

com trajetórias anteriormente marcadas por aluguel, coabitação e ocupações irregulares, consolidando elementos estruturantes para os moradores e promovendo estabilidade socioespacial.

“Desde que nasci, eu e minha mãe nunca tivemos casa, uma conquista para chamar de meu! Não tive conquistas no estudo, minha mãe lutou para ter a casa dela e não conseguiu. Sempre me perguntei quando iria sair e, depois da reunião, acreditei que agora daria certo!” (Morador 36, Bloco B, 2025).

“Foi muito bom! Agora tenho dignidade. No dia do sorteio, não fui sorteada, fiquei no cadastro reserva, não tinha esperanças e quando me ligaram, foi uma euforia. É meu primeiro bem! Se eu morrer hoje, meu filho tem um teto. É espetacular dizer: “tenho minha casa”. (Morador 37, Bloco B, 2025).

“Ao meu ver, estava desacreditada quando fui morar com minha mãe, dei isso aqui como desenganado, porque ficou tanto tempo parado, quando chamou para a reunião tive esperanças. Dormir e acordar no que é meu é maravilhoso! Ter meu espaço, as crianças se adaptaram bem. Só tive uma moto, nunca tive nada para chamar de meu e hoje eu tenho!” (Morador 38, Bloco A, 2025).

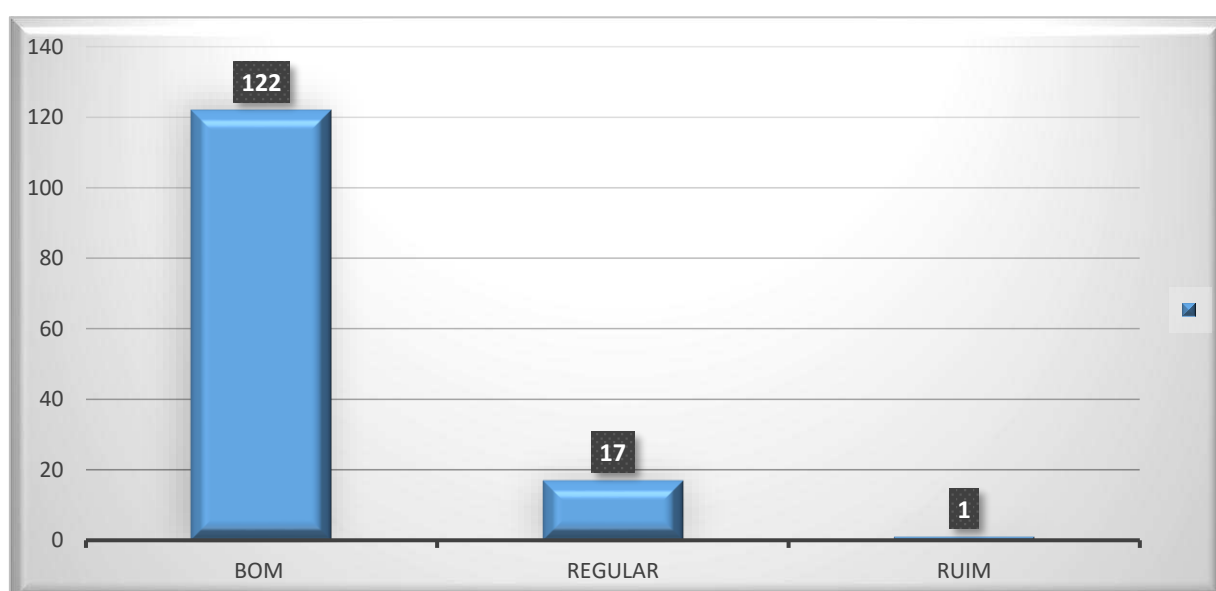
Nesse contexto, verifica-se que o PMCMV atingiu um dos seus objetivos ao proporcionar às famílias a garantia do direito à moradia, elevando a qualidade de vida dos residentes do empreendimento e reforçando a função social da política habitacional ao facilitar o acesso à moradia formal para indivíduos anteriormente excluídos do mercado habitacional.

Dessa maneira, entende-se que a qualidade de vida dos moradores, sob a perspectiva do PMCMV, está relacionada ao reconhecimento de que a moradia constitui um direito fundamental, cuja efetivação ocorre por meio de políticas sociais. Conforme Fernandes (2004), o direito à moradia é um componente imprescindível do direito à vida, sendo o direito de todos de residir em um local adequado, digno e com condições que assegurem uma boa qualidade de vida – tema central na área do direito urbanístico. Assim, o programa possibilita às famílias o acesso ao direito à moradia, indo além da simples aquisição da unidade habitacional, de modo a garantir seu direito social integral.

De acordo com 87% (122) dos residentes, o PMCMV é considerado bom, tendo em vista as diversas observações feitas acerca do acesso à casa própria (gráfico 17). Por outro lado, 12% (17) dos entrevistados classificaram o programa como regular, justificando essa avaliação pelo tempo de espera, pelo valor do condomínio e pelo nível de ruído causado pelos vizinhos. Apenas 1% (1) avaliou o programa como ruim, alegando que a demora na entrega dos empreendimentos foi um fator decisivo para

essa opinião. Assim, conclui-se que a maioria dos moradores manifesta satisfação com o programa, embora reconheçam que o período de espera constitui uma desvantagem significativa. Apesar de ter atingido seu propósito de proporcionar acesso à moradia para famílias de baixa renda e assegurar o direito social à habitação, o empreendimento apresentou falhas em sua implementação. Em específico, não conseguiu garantir uma entrega célere das unidades habitacionais e permitiu que fatores do mercado e do setor privado influenciassem os prazos, devido à fragilidade nos processos licitatórios e contratuais das primeiras construtoras envolvidas.

Gráfico 19 - Como avalia o PMCMV?



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

Outro aspecto relevante a ser considerado acerca da elevada quantidade de avaliações positivas é o fato de que os residentes tendem a nutrir um sentimento de gratidão, vinculando o programa à moradia em si, sem considerar os elementos relacionados ao direito à cidade, que incluem a plena inserção urbana dos serviços e infraestrutura.

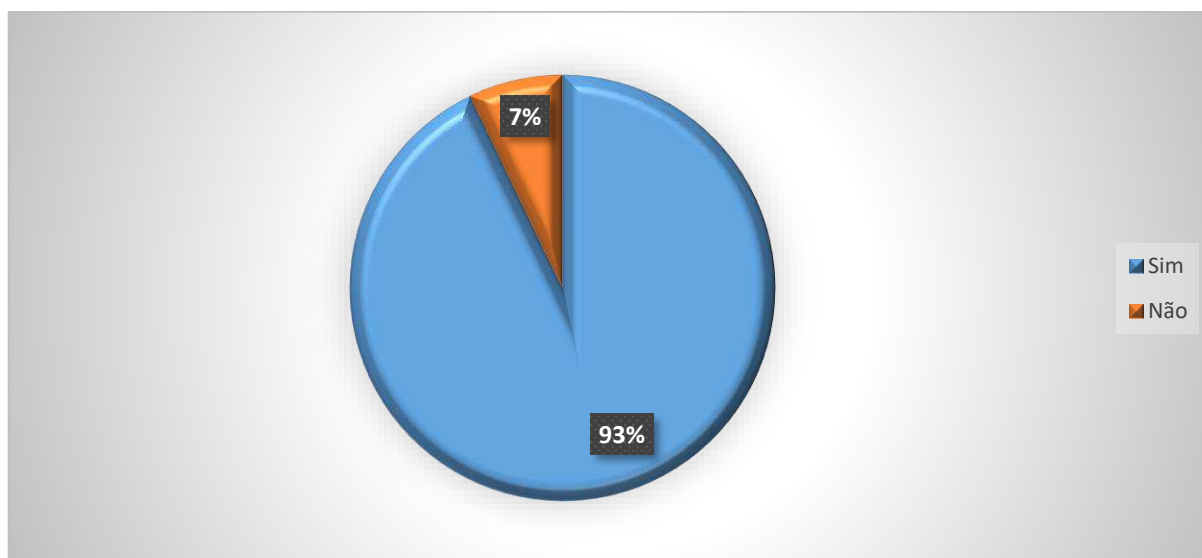
Apesar das limitações da inserção urbana, os moradores avaliam que PMCMV, através desse empreendimento, atingiu também seu objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida, pois além de ampliar o acesso à moradia e promovendo assim para essas famílias a melhoria da qualidade de vida, além de reduzir as vulnerabilidades sociais e garantir a inserção urbana adequada.

“tem sido bom, mais economia, dar uma qualidade de vida, melhor para meu filho que tem TEA³⁷” (Morador 39, Bloco B, 2025).

“a espera foi tensa, mas vir foi ótimo. Não tenho o que questionar. A casa representa tudo! Hoje me alimento melhor, pagar aluguel não é fácil, deixava de comer para morar!” (Morador 40, Bloco G, 2025).

Com base na avaliação realizada pelos moradores acerca da melhoria da qualidade de vida, conforme ilustrado no gráfico 21, observa-se que 93% (130) consideram que a qualidade de vida de suas famílias melhorou com a mudança para a nova casa, enquanto 7% (10) avaliam que não houve tal melhoria. A análise das avaliações dos moradores revela que a percepção de aprimoramento na qualidade de vida está fortemente relacionada à obtenção de segurança e posse do imóvel, à saída do aluguel e à superação de condições habitacionais precárias.

Gráfico 20 - A qualidade de vida da família melhorou com a nova moradia?



Fonte: Pesquisa de campo, 2025

A partir dessa pergunta sobre a melhoria da qualidade de vida, foi solicitado aos moradores que relatassem os aspectos positivos e negativos do atendimento no programa e desta melhoria. Por meio das respostas buscamos identificar os fatores comuns aos moradores e sistematizar as respostas como pode ser observado na figura 18 as palavras que mais se repetem na nuvem de palavras com mais destaque

³⁷ Transtorno do Espectro Autista

são as que mais se repetiram na avaliação dos moradores, ao avaliarem os aspectos positivos da nova moradia.

Figura 18 - Nuvem de palavras aspectos positivos para os moradores



Fonte: Org. pela autora, 2025

Saído do aluguel; 9 ter um imóvel no seu nome; para 8 ter segurança; para 7 diminuiu as despesas. Além desses motivos, foram apresentados outros como: Tranquilidade, liberdade, privacidade, autonomia, bem-estar, conforto, acolhedor, dignidade, mais saúde, melhor alimentação.

Além, dos aspectos positivos sobre a melhoria da qualidade de vida, os

moradores apontaram como o PMCMV contribuiu para reduzir as vulnerabilidades sociais dessas famílias, visto que foram apontados a superação dessas situações

“morar em apenas um cômodo; não ficar mudando; ter rede de saneamento, água, luz; não precisar mais morar com mãe de forma apertada; morar sem depender dos outros; ter uma casa e não ficar mais em favela; não precisar se preocupar em pedir a casa alugada; casa de alvenaria”; tirar as pessoas da pobreza; comprar roupas. (compilação das falas dos moradores sobre aspectos positivos, 2025).

Também é possível observar sobre os rompimentos com as situações de desproteções; sustentabilidade econômica e perspectivas de futuro como apresentado pelos moradores:

“melhor para conseguir emprego; poder montar o quarto do meu filho; oportunidade de emprego; morava em ocupação; o financiamento é menor do que o aluguel; em cinco anos poder vender e comprar uma casa; um bem para meu filho (compilação das falas dos moradores sobre aspectos positivos, 2025).

Sobre o sentimento de pertencimento é retratado nas falas de seus moradores: *“ninguém me tira daqui! feliz em ter meu cantinho; comprei móveis bons; escola integral no bairro; viver em comunidade*, (moradores, 2025).

De maneira semelhante à apresentação dos aspectos positivos da nova residência pelos moradores, foi solicitada a manifestação acerca dos aspectos negativos. Nesse contexto, foram identificados diversos apontamentos por parte dos residentes, incluindo fatores recorrentes evidenciados na nuvem de palavras relacionada aos aspectos negativos, conforme ilustrado na figura 19. As palavras que aparecem com maior frequência na nuvem e que se destacam correspondem às mesmas expressões mais mencionadas na avaliação dos moradores ao considerarem os aspectos negativos da nova moradia.



Dentre os aspectos mais frequentemente mencionados, o valor do condomínio destacou-se como o mais citado (9 menções), seguido da longa distância do centro da cidade (7) e pelo aumento dos custos de manutenção (6). Outros apontamentos relevantes incluem a insuficiência do transporte público (4) e a relação entre os moradores e com síndica (4).

Com base nesses dados, é possível inferir que, embora o programa tenha alcançado seus objetivos de facilitar o acesso à moradia, ele não atende completamente às necessidades dos residentes. Apesar de as avaliações negativas serem significativamente menores do que as positivas, as manifestações dos moradores são legítimas e condizem com as pesquisas e dificuldades identificadas no

cenário nacional, bem como com a trajetória da política habitacional. Ademais, evidenciam os desafios relacionados à inserção urbana e à permanência nos imóveis adquiridos.

Apesar de uma grande de 93% dos moradores avaliarem a melhoria da qualidade de vida, identifica-se que a localização periférica do condomínio assim como a aumentos dos gastos impacta diretamente na vida financeira das famílias podendo comprometer a qualidade de vida alcançada uma vez que a questão financeira ficou evidente nas avaliações, principalmente na substituição do aluguel pelo valor do condomínio.

Além das questões previamente abordadas, os residentes também destacaram como aspectos negativos a dificuldade de adaptação à moradia em edifícios verticais, devido à ausência de quintal, aos ruídos provenientes dos vizinhos, às normas de convivência, à insuficiência de espaço para lazer, especialmente para as crianças, ao tamanho do apartamento, à inexistência de muro, às oscilações no valor do condomínio e à dificuldade de alguns compreenderem a importância de contribuir com a taxa condominial enquanto necessidade coletiva. Mesmo famílias cuja taxa se mantém dentro do orçamento demonstraram resistência ao pagamento dessa contribuição e à destinação dos recursos arrecadados, como na limpeza dos blocos, corte da grama ou manutenção da caixa d'água, tarefas que geralmente demandam menos tempo do que em uma residência térrea.

É fundamental considerar as dificuldades enfrentadas pelos moradores e reconhecer a relevância de validar tais questões para assegurar que as políticas habitacionais permaneçam em constante aprimoramento, buscando superar suas fragilidades — como a implantação de empreendimentos em bairros periféricos afastados do tecido urbano ou marginalizados, a insuficiência de infraestrutura para os novos moradores, entre outros aspectos destacados na pesquisa.

Para a maioria dos moradores do Residencial Alegro Village, a conquista da moradia é percebida como uma transformação concreta e significativa, possibilitada pelo acesso à casa própria e à segurança na posse, elementos considerados centrais na reorganização da trajetória familiar.

“Está sendo bom morar aqui, o mais difícil é pagar o condomínio no dia certo, aí paga juros. A escola é perto, vão o dia todo. A minha menina melhorou muito depois que mudou para cá, as notas melhoraram. (Morador 41, Bloco H, 2025).

“Estou super feliz, me sinto realizada, até minha convivência com a minha filha melhorou em razão da nossa privacidade” (Morador 42, Boco I, 2025).

É importante salientar que o município de Londrina apresenta um crescimento urbano caracterizado por desigualdades, desorganização e irregularidades. A expansão periférica intensa faz com que a inserção de empreendimentos formalizados represente para muitas famílias uma superação de situações anteriores, como coabitação precária, ocupações irregulares ou instabilidade habitacional.

Retomando a proposição de Fernandes (2004), o direito à moradia configura-se como uma dimensão fundamental do direito à vida, representando um componente estruturante do direito urbanístico. Assim, para os moradores envolvidos na pesquisa, a concretização desse direito manifesta-se na sensação de estabilidade e de pertencimento, conforme os relatos colhidos junto aos moradores. Além disso, a propriedade da residência passa a ser entendida como um patrimônio, uma forma de proteção e uma oportunidade para o planejamento de um futuro.

“Representa minha vida, tudo! Se todo mundo for embora, eu fico!” (Morador 43, Bloco I, 2025)

“A casa é um sonho realizado, algo que veio para melhorar a vida. Através dela posso conquistar algo melhor e maior” (morador 44, Bloco E ,2025).

“Foi muito bom sair do aluguel, o dono pedir para sair da casa, aqui é nosso ninguém tira, se eu falecer tem um lugar para meus filhos ficarem. Desde de 2016 esperando, o tempo de espera foi angustiante, mas não perdemos a esperança, muitos falaram para eu desistir. Estou me acostumando bem com a região. (Morador 45, Bloco D, 2025).

“O tempo de espera foi ansioso, quando a última empresa entrou me senti seguro. Ter a casa própria me trouxe segurança, realizado. Feliz de ter do que é da gente (Morador 46, Bloco F, 2025).

Com base nas avaliações dos moradores, especialmente nas manifestações verbais, observa-se que, ao se sentirem seguros, com privacidade, melhorias em suas condições de saúde, em um ambiente confortável, adequado e com liberdade, torna-se evidente o potencial para o fortalecimento da autonomia e dos vínculos familiares, além de atuar como um instrumento de emancipação social.

“Fazia uso de álcool e droga onde eu estava, perdi a guarda dos meus filhos, estava sem perspectiva, só ficava na cama. Com a moradia consegui me afastar do pessoal, coisas erradas, ruas...Consegui emprego, largar as drogas, montar a casa, outro ambiente”. (Morador 47, 2025).

“Pra mim é ótimo. Me sinto feliz, moro numa casa que é minha, fico tranquila, tem segurança para as crianças ficarem dentro do condomínio. (Morador 48, Bloco H, 2025).

“Pra mim foi importante ter tido essa oportunidade de alcançar hoje a liberdade, de ter a paz que é o meu lar. Sou grata pelo Minha Casa Minha Vida. Muito obrigada (Morador 49, Bloco G, 2025).

“Pra mim a moradia tem sido maravilhosa, participar dos cursos, a vizinhança. Não tenho do que reclamar. Tudo limpo, organizado, árvores, segurança do portão eletrônico. Hoje não tenho mais medo”. (Morador 50, Bloco I, 2025).

Nesse contexto, entende-se que o acesso ao direito à moradia deve estar articulado ao usufruto das oportunidades urbanas, conforme defendido por Lefebvre (2001), de modo que as pessoas possam satisfazer todas as suas necessidades por meio de suas interações com o espaço urbano, envolvendo aspectos como liberdade, individualidade, ambiente e habitação. A dinâmica política relacionada a esse direito é marcada por divergências e consensos que promovem a prática social integrada aos elementos urbanos e fomentam novas formas de vida na cidade.

Adicionalmente, conforme aponta Maricato (2011), as produções habitacionais no Brasil caracterizam-se pela produção em massa em áreas periféricas e pela segregação socioespacial; embora o Residencial Alegro Village ofereça infraestrutura básica e condições construtivas adequadas, os moradores sinalizam limitações similares às identificadas em diversas cidades médias brasileiras, como Londrina. Nesse empreendimento específico, o acesso à cidade ocorre de maneira parcial.

A partir da pesquisa, conclui-se que o Residencial Alegro Village representa um avanço importante na proteção do direito à moradia e na percepção de melhoria na qualidade de vida de seus moradores. Mas é fundamental destacar o tempo de espera desses moradores, que aguardaram por oito anos pela entrega da moradia e o quanto sofreram com essa espera.

Os resultados da pesquisa indicam que a consolidação da habitação de interesse social como um instrumento efetivo do direito a cidade demanda uma integração, envolvendo moradia, infraestrutura, mobilidade e desenvolvimento socioeconômico. A aquisição da casa própria representa uma conquista essencial, no

entanto, seu potencial de transformação está condicionado à capacidade de inserção qualificada no espaço urbano de Londrina.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como finalidade compreender o significado da moradia pelas famílias moradoras no Residencial Alegro Village, situado em Londrina-PR. Por meio da Avaliação Pós ocupação realizada junto aos moradores, foi possível entender suas percepções acerca da moradia e o seu valor simbólico.

A pesquisa sobre esse significado dos moradores, acerca de sua nova realidade permite compreender de forma crítica a eficácia das políticas habitacionais e o acesso ao direito à cidade nos empreendimentos destinados à população de baixa renda. Essa análise não se limita à avaliação das estruturas físicas, mas também abrange aspectos subjetivos e cotidianos das famílias, bem como o impacto do acesso à moradia na condição de vida dessas unidades familiares. Dessa forma, é possível identificar tanto melhorias nas condições de vida quanto o surgimento de novas dificuldades.

Com base na fundamentação teórica de autores que embasam a concepção de APO — compreendida como um conjunto de procedimentos voltados à verificação do atendimento às necessidades objetivas e subjetivas dos usuários — esta pesquisa não se limitou à avaliação técnica e estrutural da edificação. Em vez disso, concentrou-se na experiência vivida pelos moradores e na maneira como eles compreendem o acesso à moradia em suas vidas.

Para embasar as análises da pesquisa, a estrutura analítica foi organizada em cinco categorias: a) impasses no processo construtivo; b) caracterização dos moradores; c) moradia e inserção urbana; d) Inclusão social e) satisfação do morador. A partir dessas organizações foi possível compreender como os aspectos físicos do empreendimento, sua inserção territorial e os efeitos sociais estão articulados para que a política de habitação cumpra sua função social.

A partir dos resultados, ficou evidente que os moradores visualizam o acesso a moradia como a concretização de um “sonho”, de ter a casa própria assim como a superação de vivências marcadas pela instabilidade habitacional, aluguel oneroso e moradias precárias.

De acordo com relatos dos moradores, ao serem atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, percebem-se sentimentos de segurança e estabilidade familiar, o que evidencia que, nesse aspecto, a proteção social relacionada à moradia foi efetivamente atendida. Ao compararem sua condição de moradia atual com a

anterior, fica claro que a avaliação da política está intrinsecamente relacionada às histórias e experiências sociais da população beneficiada.

Entretanto, é fundamental compreender essa avaliação sob uma perspectiva crítica. Nesse sentido, a análise não deve se limitar à dimensão instrumental, focada na eficácia imediata da entrega das unidades habitacionais. Ao contrário, ela deve considerar um processo complexo e contraditório, permeado por interesses econômicos, institucionais e de classe.

No que diz respeito à trajetória e às características dos residentes, observa-se que estes se enquadram na Faixa 1 do programa, uma vez que pertencem a famílias de baixa renda e vulnerabilidade social. Apesar disso, há alguns moradores que, ao longo do período de espera, alteraram sua situação econômica; entretanto, esse contingente é pequeno.

Por se tratar de famílias de baixa renda, os moradores expressaram suas dificuldades com relação às despesas condominiais, assim como as demais despesas do custo da vida urbana que assume peso significativo no orçamento familiar, gerando assim, uma dificuldade de se manterem no empreendimento, tensionando a sustentabilidade da moradia no longo prazo. Destaca-se que embora os moradores do Residencial Alegro Village tenham adquirido o imóvel eles passam por dificuldades para se manterem nele, em que o principal motivo identificado, são os aspectos econômicos, a falta de renda desses moradores para arcar com as despesas que a nova moradia impõe.

O processo de inserção urbana da moradia se concretizou para as famílias envolvidas na pesquisa, considerando que a cidade atende às necessidades da população por meio de seus direitos e deveres, articulando dimensões familiares, estatais e políticas. Dessa forma, ao analisar as experiências desses moradores, constatou-se que a permanência dos residentes no residencial, além da unidade habitacional, está relacionada às possibilidades e acessos à cidade, que se configuram como espaços de encontros, divergências, práticas sociais e construção de novas formas de vida urbana.

Durante o período prolongado em que as famílias aguardaram a conclusão das obras interrompidas, ficou evidente que os moradores tiveram que se empenhar e se mobilizar para reivindicar seus direitos. Ao longo da história do país, marcada por conflitos, reivindicações e mobilizações sociais, esse padrão demonstra que a luta pela moradia está intimamente ligada ao direito à cidade. Consequentemente, os

movimentos sociais têm pressionado o Estado a aprimorar as políticas habitacionais.

Diante da necessidade de aprimorar as políticas habitacionais, torna-se fundamental a realização de um processo de avaliação que envolva uma análise crítica, levando em conta suas contradições enquanto uma política em desenvolvimento e não isenta de parcialidades.

A pesquisa revelou que os residentes percebem ter obtido uma garantia formal de moradia; contudo, evidenciaram limitações relacionadas à integração urbana e à sustentabilidade financeira condominial. Isso demonstra que os custos e desafios da gestão de um condomínio sugerem que o direito à moradia deve ser avaliado não apenas pelo número de unidades construídas, mas também pelas condições materiais que permitem sua manutenção e durabilidade ao longo do tempo.

O Programa Minha Casa Minha Vida se consolidou como o principal programa habitacional na história do país voltado às famílias de baixa renda. Contudo, sua eficácia é evidenciada principalmente pela quantidade de unidades habitacionais produzidas e pela expansão do acesso à moradia; no que tange à promoção do direito à cidade, o programa ainda requer aprimoramentos, especialmente no sentido de estabelecer uma articulação mais efetiva com políticas urbanas de maior abrangência. O desafio enfrentado pelas políticas públicas não se limita à mera provisão de moradia, mas também inclui a promoção de uma integração urbana, visando à diminuição das desigualdades socioespaciais e ao fortalecimento da cidade enquanto espaço coletivo de direitos.

Assim, a realização da avaliação pós-ocupação do Residencial Alegro Village revelou-se tanto necessária quanto pertinente, pois possibilitou a análise de suas múltiplas dimensões ao integrar a avaliação técnica às experiências concretas dos moradores.

Através do eixo da inserção urbana e inclusão social, constatou-se que embora o empreendimento se localiza na área periférica da cidade, ele foi implementado em um bairro com trajetória de consolidação há mais de três décadas e sendo assim, possui uma oferta de serviços e infraestrutura que ainda se mantém em processo de ampliação e de modo geral tem atendido as necessidades dos moradores.

No âmbito da satisfação dos moradores, os dados revelam uma avaliação ambivalente, na qual a aquisição da casa própria proporciona sensações de

segurança, estabilidade e de pertencimento; contudo, permanecem obstáculos, sobretudo de ordem econômica, que influenciam o cotidiano dessas famílias. Esse resultado destaca a importância das condições de inserção urbana, da qualidade dos serviços públicos, dos custos condominiais e da disponibilidade de infraestrutura e equipamentos nas proximidades, fatores esses que afetam diretamente a qualidade de vida relacionada à moradia.

Dessa forma, a satisfação manifesta-se como um indicador multifacetado, permeado por dimensões tanto objetivas quanto subjetivas. Essa realidade reafirma que o direito à moradia não se limita à entrega do imóvel em si, mas requer uma integração efetiva com o tecido urbano, assegurando a permanência na cidade, o acesso aos serviços essenciais e condições dignas para a reprodução social.

A avaliação de políticas públicas no Brasil ainda enfrenta dificuldades relacionadas à divulgação dos resultados e à participação efetiva da população ao colocar os moradores no centro da análise, este estudo contribui para consolidar uma abordagem participativa e democrática na avaliação, superando a tradição tecnicista e ampliando o debate sobre o controle social.

Por fim, conclui-se que, no Residencial Alegro, o PMCV desempenha um papel essencial na garantia e no acesso ao direito à moradia; contudo, apresenta falhas ao considerar-se o tempo de espera devido a obras paralisadas por má gestão, além de limitações no acesso à cidade para promover a inclusão urbana, fatores estes que vão além deste empreendimento.

Diante dos resultados obtidos, destaca-se como relevante para estudos futuros a análise sobre a viabilidade da habitação verticalizada voltada às famílias de baixa renda. A realidade dos moradores desta pesquisa evidencia que, embora o modelo vertical propicie maior densificação e otimização do uso do solo urbano, ele também acarreta custos condominiais permanentes e uma complexidade na gestão que podem não estar inteiramente alinhados com a realidade socioeconômica da Faixa 1.

Nesse contexto, entende-se a importância de aprofundar investigações comparativas entre as tipologias horizontal e vertical, considerando os efeitos sobre inadimplência, manutenção predial, rotatividade de residentes, convivência comunitária e estabilidade urbana ao longo do tempo. O modelo verticalizado, ao ser direcionado a populações de baixa renda, requer a implementação de mecanismos públicos complementares com o objetivo de garantir sua sustentabilidade social e

econômica. Tal linha de pesquisa permitiria avaliar não apenas a eficiência técnica do projeto construtivo, mas também sua eficácia enquanto estratégia para assegurar o direito à moradia em consonância com o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALFONSIN, B.M. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade. In: PERES, L.F.B (Org.). **Confrontos na Cidade: Luta pelo Plano diretor 20 anos de Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC. 2022.
- ALVES, A.A.F. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. **Argumentum**, vol. 3, núm.1, 2011p. 125-137.
- AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C.S; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Pg. 11-27.
- ANTUNES, R. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, p. 13 – 27, 2013
- ARREGUI, C.C. Habitação no Brasil: Um Política que não dialoga com a cidade real. In: PAES, R; ARREGUI, C. **Trabalho Social, Territórios e Moradia: a construção do direito a cidade**. São Paulo: Veras Editora, 2018.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais São Paulo: IEE/PUC-SP 2001**. Pag. 43-56
- ALA-HARJA, M e HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público** Ano 51 Número 4 Out-Dez 2000.
- AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/producoes-em-periodicos-cientificos/vinte-e-dois-anos-de-politica-de-habitacao-popular-1964-86>. Acesso em: 14 out. 2025.
- BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2. Ed. São Paulo: Veras Editora, 2007.
- BARREIRA, M. C. R. N. **Avaliação participativa de programas sociais**. 2. Ed. São Paulo: Veras Editora, 2002.
- BARREIRA, M. C (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC. Disponível em: https://marialuizalevi.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/05/arretche_2002-

menos-ingenuidade.pdf?utm_source=perplexity. Acesso em 08. out. 2025.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 7ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BONDUKI, N.; ROSSETO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: BRASIL. **Curso à distância: Plano Locais de Habitação de Interesse Social** (Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Social**, v. 29, n. 127, p. 711–732, 1994.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1–15, 2008.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2009.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2014

BOSCHETTI, I. **Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais**. 2006 – disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/326/o/1_Dimensoes__categorias_e_indicadores__para_analise_e_avaliacao_de_politicas_sociais_1_.pdf?1331770630. Acesso em 14 out. 2025.

BOULOS, G. **Porque Ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

BRANT CARVALHO, M. C. Gestão social: alguns apontamentos para debate. RICO, E. M.; RAICHELIS, R. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, IEE-PUCSP, 1999

BRASIL. Ministério das Cidades. Caderno4: **Política Nacional de Habitação. Brasil.2004**. Disponível em: < <https://antigo.mdr.gov.br/auditoria/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1375-politica-nacional-de-habitacao-pnh>> Acesso em 20. Jan. 2024.

_____. AGÊNCIA GOV. Brasil registra o menor déficit habitacional da história, aponta Ministério das Cidades. **Agência Gov.**, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1583>. Acesso em 02.Nov.2025.

_____. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida priorizam mulheres chefes de família e vítimas de violência**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/minha-casa-minha-vida-prioriza->

mulheres-chefes-de-familia-e-vitimas-de-violencia. Acesso em 04. nov. 2025

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

_____. **Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2013.

_____. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o novo Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2023.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430?posInSet=7&queryId=N-EXPLORE-c8efa658-f46a-4847-a6e1-c44e11b28790>. Acesso em: Jan. 2026.

BRETTAS, T. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. (2017). **Temporalis**, 17(34), 53-76, 2017.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, feb. 2018.

CARRARO, G. Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Contribuições a partir do referencial teórico Metodológico. In: OLIVEIRA, M; BERGUE, S.T. **Políticas Públicas: Definições, interlocução e experiências.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade.** Campinas, SP, v. 21, n. 4, p. 1011–1042, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270>. Acesso em: 14 out. 2025.

COHN, A. Políticas Sociais E Pobreza No Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas.** nº 12, pag. 4 -17, 1995

CONTATO ENGENHARIA. **Manual do proprietário: Residencial Alegro Village.** Londrina: Contato Engenharia, 2025.

COSTA, S. F. **Planejamento Estratégico:** instrumento de gestão em organizações do terceiro setor. 1ª Ed. Londrina: EdUnifil, 2009. Pg. 29- 39.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? Cortez, 2004.

CRUZ, A. V. **A cidade como direito fundamental:** pressupostos jurídicos para o reconhecimento do Direito à Cidade como norma de direito fundamental. Editora Dialética, 2021.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. (Org.). **Tendências e perspectivas da avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 1999. p. 182-224.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, p. 1-20, jun. 2017.

FAGUNDES, H.; de Moura, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 89-103, jan./jun. 2009

FARIAS, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais** - vol. 20 nº. 59. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt&utm_source=perplexity. Acesso em 10. out. 2025.

FERREIRA, F. P. M. O *déficit* habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas. In: SANTOS, E. C. **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 2022.

FERNANDES, E. **Estatuto da Cidade**: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. Estatuto da Cidades, 20 anos depois. In: PERES, L.F.B (Org.). **Confrontos na Cidade**: Luta pelo Plano diretor 20 anos de Estatuto da Cidade. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

_____. **Infográficos do Déficit Habitacional Total Brasil e Regiões (PnadC 2022)**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1wwzDzhQUxuhA5mXNLGM20cZIBqM2en6t/view>

_____. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2023**. Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1e524QFz5p67L35VVgz2sJ2lece7z6p0n/view>. Acesso Fev.2026

_____. Fundação João Pinheiro. **A coabitação como componente do déficit habitacional**. Disponível em : https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/28.9-_GT-1.1-Ana-Maria-Castelo-1.pdf Acesso em: 12 mar 2026.

FUTUROS moradores do Alegro Village fazem protestos no fim de semana. **Meio Dia Paraná** – RPC/TV Globo. Londrina, 02 out. 2023. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/11993160>. Acesso em: 03 dez 2025.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e

governamental. 17. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GOMES, C. **Em Busca do Consenso**: Radicalidade democrática e afirmação de direitos - tendências contemporâneas no serviço social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAMSCI, A. Caderno 13. *In*: GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 3.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: histórias e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola, Inglaterra, 2005.

_____. Neoliberalismo como destruição criativa. Interfacehs – **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.2, n.4, Tradução, ago. 2007. <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf> .

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. Indicadores – **Panorama do Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=7>. Acesso em: 02 nov. 2025.

_____. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

_____. **Indicadores educacionais avançam em 2024, mas atraso escolar aumenta**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta>. Acesso em 11. nov. 2025.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. 154 p. il. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 49).

_____. **Trabalho e rendimento**: resultados preliminares da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**: Uma introdução aos conceitos e técnicas. 3. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2016

KLINTOWTZ, D; UEMURA, M.M. *Habitação no Brasil: Um Política que não dialoga*

com a cidade real. In: PAES, R; Arregui, C. **Trabalho Social, Territórios e Moradia: a construção do direito a cidade**. São Paulo: Veras Editora, 2018.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. e LIMA NETO, V. C. (2013). Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional? **Texto para discussão 1853**. Rio de Janeiro, IPEA, agosto.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LONDRINA. Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD. **Plano Municipal de Habitação – PMH**. Londrina, 1989. Dados atualizados pela COHAB-LD/Prefeitura Municipal de Londrina em 2018. p. 15.

_____. Famílias comemoram entrega das chaves de 144 apartamentos no Alegro Village. **Reportagem do Blog**. Londrina, 16/12/2024. Texto: Ulisses Sawczuk e Juliana Gonçalves <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=183571>. Acesso em fev.2026.

_____. Perfil de Londrina 2025 - ano base 2024. Número de inscritos para cadastro de aquisição de moradia e número de contemplados. <https://portal.londrina.pr.gov.br/perfil-de-londrina/perfil-de-londrina-2025?start=3>. Acesso; fev.2026.

_____. **Prefeitura Municipal de Londrina**. Decreto Municipal nº 149, de 2017. Londrina, PR, 2017.

LOUREIRO, A. P. *et al.* Identificação de patologias em construções de habitações de interesse social (HIS) em João Monlevade - Minas Gerais. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 5, n. 12, p. e5126019, 2024. Disponível em: recima21.com.br. Acesso em: 22 fev. 2026

MARICATO, E. **O Ministérios das Cidades e a política urbana no Brasil**. AU. Arquitetura e Urbanismo, v. 156, p. 64-65, 2007.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out./dez. 2000. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004. Acesso em: 28 out. 2025.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARTINS, V. **Habitação, Infraestrutura e Serviços Públicos: Conjuntos Habitacionais e Suas Temporalidades em Londrina-Pr**. 2007

MELCHIORS, L; SILVA, W. Análise Das Moradias Precárias em Londrina (PR). Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005.

MENICUCCI, T. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Helder; LINHALES, Meily (Orgs.). Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

ONO, R., ORNSTEIN, S. W., VILLA, S. B., & FRANÇA, A. J. G. L. Avaliação pós-ocupação: na arquitetura, no urbanismo e no design. **Oficina de Textos**, 2018.

PEREIRA, P. A. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

RABELO, A. Secretário Nacional de Habitação, Augusto Rabelo, traz detalhes do PMCMV, iniciativas para acelerar as obras e estratégias para 2025. **Revista Brasileira da Habitação**, Brasília-DF, ANO 14, n.15, maio de 2025, pg.5-7

REUNIÃO define segurança para evitar invasão em residencial na zona sul de Londrina. **CBN Londrina**, Londrina, 06 setembro de 2023. Disponível em: <https://cbnlondrina.com.br/materias/reuniao-define-seguranca-para-evitar-invasao-em-residencial-na-zona-sul-de-lo>

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROSSATTO RUBIN, G; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, maio/ago. 2014.

ROTTA, E. Políticas sociais como instrumentos de inclusão, expansão da cidadania e desenvolvimento. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. (Org.). **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. 1ed.Ijuí: Editora Unijui, 2008, v. 1, p. 211-248.

SANTOS, D. F. dos; AZEVEDO, M. L.; JUNIOR, L. C. R. S. Avaliação pós-ocupação e desempenho construtivo em conjunto habitacional do programa Minha Casa Minha Vida em Nova Iguaçu – RJ. **REASE - Revista Eletrônica Multidisciplinar Acadêmica de Estudo Científico**, v. 12, n. 2, p. 1-20, 2026. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23975>. Acesso em: 22 fev. 2026

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. Ed. Hucitec, 1993. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos_milton_a_urbanizacao_brasileira_1993.pdf. Acesso em: 22 julho de 2024.

SARMENTO, D. P. G. A participação da mulher na construção da cidade contemporânea: contribuições para um novo modelo de planejamento urbano em

Blumenau, Santa Catarina. **Dearq**, [S. l.], n. 23, p. 106-117, 2018. ISSN 2215-969X. DOI: <https://doi.org/10.18389/dearq23.2018.08>. Acesso em nov.2025.

TANEZINI, T. C. Z. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. **SER Social**, Brasília, n. 14, p. 13–44, 2009.

TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. **Classes de renda e consumo no Brasil: 2024-2034**. Dez. 2024.

TOSTA, K. S., NEY, M. G., & SILVA, R. M. DA. Reforma do Estado e políticas de avaliação da qualidade da Educação Básica no Brasil. **Educação**, 45(1), 2020. e55/1–22. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/36288>

TREVISAN, A. P; BELLEN H.M.V. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mai./jun. 2008.

WACQUANT, Loïc. A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada. Sociologia. Departamento de Sociologia – **Faculdade de Letras/UP**, Porto, PT, v. 16, 2006. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2365/2165>. Acesso em 02 fev. 2026.

XERXENEVSKY, L.L. Avaliação de Políticas Públicas: Uma revisão conceitual. In: OLIVEIRA, M; BERGUE, S.T. **Políticas Públicas: Definições, interlocução e experiências**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. Acesso em 08 fev. 2026, disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf

ANEXOS

ANEXO A

Formulário da pesquisa

 UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA	POS OCUPAÇÃO ALEGRO VILAGE: Pesquisa de mestrado. Projeto de Pesquisa :Direito à Cidade; Habitação Social; Monitoramento e Avaliação de Políticas Territoriais Urbano/Rural em Países Da América Latina BLOCO _____ APTO _____
--	--

1. Programa de habitação atendido PMCMV

2. Ano que foi atendido: 2024

MORADIA E INSERÇÃO URBANA

3. REGIÃO QUE RESIDIA ANTERIORMENTE:

	Região	X
3.1	Mesmo bairro	
3.2	Mesma Região (Sul)	
3.3	Região Norte	
	Região Leste	
	Região Oeste	
	Região Centro	
	Distritos	
	Zona Rural	

4. TEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO PELA COHAB (cadastro COHAB)

	Tempo de espera	X
4.1	01 ano	
4.2	02 anos	
4.3	03 anos	
4.4	04 anos	
4.5	05 anos	
4.6	06 anos	
4.7	07 anos	
4.8	08 anos	
4.9	09 anos	
4.10	Acima de 10	

5. DESPESAS COM A NOVA MORADIA

	Itens	Valor
5.1	Prestação	
5.2	SANEPAR	
5.3	COPEL	
5.4	CONDOMINIO	
5.5	IPTU	
5.6	GÁS	

6. Tem intenção de mudar-se desse imóvel nos próximos anos?

() Não () Sim

⇒ Por quais razões?

6.1	Distância do trabalho	
6.2	Acesso a equipamentos como escola, creche, e posto de saúde, e etc.	
6.3	Não se adaptou ao bairro	
6.4	Outros	

07. Do seu ponto de vista, existem vantagens em participar do programa?

() Não () Sim Quais?

7.1	Melhoria da moradia	
7.2	Permanência garantida no imóvel	
7.3	Valorização do Bairro	
7.4	Continuar no mesmo bairro	
7.5	Serviços que o bairro oferece	
7.6	Outros	

08. Como avalia sua unidade habitacional em relação a:

		Bom	Regular	Ruim
8.1	Temperatura interna			
8.2	Ruído			
8.3	Iluminação natural			
8.4	Instalações elétricas			
8.5	Instalações hidráulicas			
8.6	Qualidade do material			
8.7	Qualidade da construção			
8.8	Tamanho do apartamento			
8.9	Tamanho do terreno (á. Comum)			
8.10	Divisão dos Cômodos			

09. Realizou melhorias no imóvel

() Sim () Não

Quais: _____

2. INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E SOCIAIS

10. Como avalia os serviços essenciais do bairro?

Serviços essenciais:	Bom	Regular	Ruim
10.1 Fornecimento de água			
10.2 Esgoto			
10.3 Fornecimento de Energia elétrica			
10.4 Coleta de lixo			
10.5 Iluminação das vias públicas			
10.6 Transporte coletivo			
10.7 Pavimentação			

Acesso a serviços sociais públicos

11. Como avalia a região em relação a:

Equipamentos:	Bom	Regular	Ruim
11.1 Escolas			
11.2 CEIs (creches)			
11.3 Unidade Básica de Saúde			
11.4 Comércio local (mercado,)			
11.5 Segurança pública			
11.6 CRAS			
11.7 Lazer			

12. Como avalia o Residencial

	Bom	Regular	Ruim
12.1 Localização/comércio			
12.2 Acesso a equipamentos			
12.3 Relacionamento/moradores			

Inclusão Social

13. No bairro e ou entorno o acesso é fácil ou difícil

	1 fácil	2 difícil	3 não sabe
13.1 Escolas			
13.2 CEIs (creches)			

13.3	Unidade Básica de Saúde			
------	-------------------------	--	--	--

Associativismo:

16. Participa de/a

		Sim	Não
16.1	Conselhos de Direitos		
16.2	Associação de Moradores		
16.3	Associação de Pais e mestres		
16.4	Gestão do Condomínio(cargo)		
16.5	Assembleias /reuniões do Condomínio		

Eixo V- Grau de Satisfação

16. Como você avalia o programa? (grau de satisfação em relação ao programa MCMV):

☐ Bom ☐ Regular ☐ Ruim

17. A qualidade de vida da família melhorou com a nova moradia?

☐ Sim ☐ Não

Aspectos positivos:

Aspectos negativos:

PERFIL DO ENTREVISTADO					
I – Sexo ☐ Masc ☐ Fem ☐ Outro	II – Posição ☐ Titular ☐ Comp. ☐ filho/a ☐ outro	III – Idade ____ anos	IV – Escolaridade ☐ Analfabeto ☐ Ensino Fundamental inc. ☐ Ensino fundamental compl. ☐ Ensino Médio inc. ☐ Ensino Médio compl. ☐ Superior incompl. ☐ Superior compl.	V- Ocupação VI Situação de emprego ☐ Assalariado Com Carteira de Trabalho ☐ Autônomo Com Previdência Social ☐ Autônomo sem Previdência Social ☐ Desempregado ☐ Aposentado/pensionista	VI. Renda
DADOS DA FAMÍLIA					
VI – Renda Mensal Familiar R\$ _____		VII – Presença de crianças e adolescentes na moradia: 1 ☐ Não 2 ☐ Sim. Se sim, quantas: ____ Idade das crianças/adolescentes: ____anos ____anos ____anos ____anos ____anos ____anos ____anos		IX – Moradores fixos Quantas pessoas residem na casa? _____ pessoas	
RESIDÊNCIA					
X- Coabitação Familiar Há outra família residindo nesse apto ? ☐ Não ☐ Sim Filhos com netos: () Idosos (pais, sogros) : ()		XI Residência Anterior Residência anterior ☐ Casa térrea ☐ Apto		XII- Condição de Ocupação da Residência Anterior ☐ Alugada ☐ Cedida ☐ Com parentes ☐ ocupação irregular/assentamento ☐ outros	

Depoimentos :