

## EXTERNALIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA VISÃO DE NÃO BENEFICIÁRIOS: Um Estudo Sobre Dois Empreendimentos de Volta Redonda (RJ)

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.10126>

Recebido em: 21/1/2020

Aceito em: 12/11/2021

Carolina Leite Martins<sup>1</sup>, Virgílio César da Silva e Oliveira<sup>2</sup>, Gilmar José dos Santos<sup>3</sup>

### RESUMO

As políticas públicas habitacionais integram um debate relevante no Brasil em razão do persistente déficit de moradias. Em âmbito global, sua importância inspirou o Objetivo 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, que busca tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O presente trabalho tem por objetivo compreender como se apresentam as externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida em residenciais urbanos no município de Volta Redonda (RJ), na visão de não beneficiários. Para tanto, foram empregados como métodos de pesquisa a análise documental, a observação e a entrevista (com antigos residentes, prestadores de serviços públicos e planejadores municipais). Os resultados reafirmam que a provisão de moradia digna vai além da entrega da unidade habitacional, passando pela disponibilização ou redimensionamento de equipamentos e serviços públicos plurais e pelo zelo com questões relativas à alteração demográfica. Aspectos relacionais, com desdobramentos objetivos e subjetivos, devem ser considerados, sob pena da solução habitacional traduzir-se em problemas comunitários de natureza diversa.

**Palavras-chave:** Externalidades de políticas públicas; moradia; política pública habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida.

### EXTERNALITIES OF MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM FROM THE PERSPECTIVE OF NON-BENEFICIARIES: A STUDY OF TWO RESIDENTIAL DEVELOPMENTS IN VOLTA REDONDA, BRAZIL

### ABSTRACT

Public housing policies are part of a relevant debate in Brazil, due to the persistent housing deficit. Globally, its importance inspired Goal 11 of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, which seeks to make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. The present work aims to understand how the externalities of the Minha Casa Minha Vida program are presented in urban housing in the city of Volta Redonda (RJ), from the perspective of non-beneficiaries. To achieve the purpose, documentary analysis, observation and interview (with former residents, public service providers and municipal planners) were used as research methods. The results reaffirm that the provision of decent housing goes beyond the delivery of the housing unit, through the provision or downsizing of plural public equipment and services and the zeal with questions related to demographic change. Relational aspects, with objective and subjective unfolding, should be considered, under pain of the housing solution to be translated into community problems of a different nature.

**Keywords:** Externalities of public policies; habitation; public housing policy; Minha Casa Minha Vida Program.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Juiz de Fora/MG, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7914527211892956>. <https://orcid.org/0000-0002-4604-993X>.

<sup>2</sup> Autor correspondente: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Rua José Lourenço Kelmer, s/n – *Campus* Universitário. Juiz de Fora/MG, Brasil. CEP 36036-330. <http://lattes.cnpq.br/0934800941246776>. <https://orcid.org/0000-0002-9816-2985>. [virgilio.oliveira@ufjf.edu.br](mailto:virgilio.oliveira@ufjf.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Juiz de Fora/MG, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/120277034584836>. <https://orcid.org/0000-0002-6788-8206>.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, como Estado democrático de direito, busca garantir o princípio da dignidade humana, devendo, portanto, assegurar que não existam condições que firam essa premissa, como famílias em grave situação de vulnerabilidade social ou privadas de recursos considerados essenciais para a vida decente (ROCHA, 1999).

O acesso à moradia adequada é um dos direitos que devem ser garantidos, sendo essa necessidade reconhecida pela comunidade internacional desde 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (LORENZETTI, 2001). Segundo Dias (2009), somente em 2000 a moradia foi considerada um direito social básico no Brasil, incluído na Constituição Federal por meio da emenda de número 26. A moradia promove a qualidade de vida, a identificação com a comunidade e a inserção na sociedade local, além de ser indispensável para a garantia de acesso a outros direitos (LORENZETTI, 2001).

Essa afirmação ganha ainda mais densidade se o décimo primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, concebida pela Organização das Nações Unidas (ONU), for considerado. Seu propósito é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para tanto, trata, entre outros pontos, do acesso à boa habitação, aos sistemas de transporte, à urbanização inclusiva e aos espaços públicos, dotados de boas condições de acessibilidade, notadamente para cidadãos mais fragilizados (ONU, 2015).

Em razão da desigualdade social brasileira, um grande contingente de pessoas não tem condições de adquirir moradias adequadas pelos preços de mercado. O Estado pode optar, portanto, por atuar nesse contexto, viabilizando políticas públicas habitacionais para a população (ROLNIK, 2009).

O Programa do governo federal “Minha Casa Minha Vida” (MCMV) é um instrumento da política pública nacional de habitação em vigor desde 2009. Ele se estabeleceu como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ação de grande amplitude do segundo governo Lula (2007 a 2010). Além de buscar reduzir a precariedade habitacional e a coabitação, provendo à população de baixa renda condições dignas de moradia, o MCMV apresenta desdobramentos econômicos estimados como crescimento adicional do Produto Interno Bruto (PIB) em 0,078% (SHIMIZU, 2010).

Em 25 de agosto de 2020, o governo Jair Bolsonaro inaugurou o Programa Casa Verde e Amarela, por meio da Medida Provisória nº 996. Alocada sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional, a nova política-chave para o setor habitacional brasileiro espera atender a 1,6 milhão de famílias de baixa renda até o ano de 2024. Além da aquisição de imóveis, ações como a regularização fundiária e melhorias em residências construídas são previstas. Em 12 de janeiro de 2021, por meio da Lei nº 14.118, o Programa foi definitivamente instituído (BRASIL, 2020, 2021a). Contratos celebrados sob as regras do MCMV permanecem vigentes.

Apesar de seus aspectos positivos inegáveis, materializados em mais de 5,1 milhões de unidades habitacionais entregues entre 2009 e 2020 (BRASIL, 2021b), o MCMV requer outros esforços além da construção dos imóveis, como planejamento e acompanhamento sistemáticos, pois ele altera a densidade demográfica de territórios, onera a rede local de serviços públicos e privados e modifica relações sociais entre antigos e novos residentes. Esses efeitos secundários são definidos como as *externalidades* da política pública, ou seja, são as consequências das

---

ações que afetam a sociedade além dos implicados diretamente como beneficiários (COSTA, 1984). Considerar as possíveis externalidades e atuar para atenuá-las são tarefas que se alinham prioritariamente ao poder público local.

A cidade de Volta Redonda, principal polo urbano e industrial do sul fluminense, tem recebido alguns empreendimentos desse Programa – que reduz o déficit habitacional do município, mas, ao mesmo tempo, inspira críticas de moradores e de especialistas. É interessante ressaltar que o caráter negativo ou positivo dos efeitos indiretos de uma política pública varia de acordo com a percepção ou a posição social dos atores envolvidos. Segundo Schively (2007), os envolvidos em um empreendimento público urbano têm visões, opiniões e percepções distintas: planejadores, beneficiários, a comunidade já instalada e outros grupos de interesse considerarão os impactos do projeto de acordo com as suas perspectivas. A autora recomenda, portanto, que a avaliação de políticas urbanas deve levar em conta essa diversidade de públicos.

Considerando os aspectos mencionados, este trabalho busca responder à seguinte questão: Quais as principais externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida e suas consequências em residenciais urbanos de Volta Redonda (RJ) na perspectiva de planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes?

Cabe ressaltar que este trabalho tem como escopo realizar um estudo em profundidade, sob abordagem qualitativa, de uma das várias dimensões de uma política pública. O objetivo principal é compreender as opiniões e percepções de outros grupos de interesse, que não os beneficiários, sobre os impactos de um empreendimento urbano. Esse conhecimento é uma faceta fundamental na avaliação de uma política pública, pois grupos de cidadãos com maior poder de articulação política podem pressionar os governos, influenciando, inclusive, nas decisões sobre os locais de instalação de equipamentos urbanos com externalidades negativas (GRIMES; ESAIASSON, 2014).

Em paralelo, há a consciência de que, ao ouvir outros públicos, o grau de crítica à política pública pode ser alto, inclusive pela ausência de percepção clara de contrapartidas positivas ante as mudanças observadas. Muitas vezes, um projeto urbano que é percebido como algo benéfico genericamente pode sofrer resistência das comunidades afetadas diretamente, pois os benefícios estariam sendo desfrutados por outros grupos de interesse, à medida que elas arcariam com os custos decorrentes das externalidades negativas (SAZ-SALAZAR; GARCÍA-MÉNDEZ, 2015).

Autores como Sandman (1986) e Schively (2007) estudaram os efeitos que ficaram conhecidos como síndrome Nimby (*not in my backyard* – no meu quintal não) e Lulu (*locally unwanted land use* – uso localmente indesejado do terreno). Os moradores já estabelecidos apresentam motivos objetivos, como impactos ambientais, sobrecarga de outros equipamentos urbanos e sociais, aumento de violência e desvalorização do preço dos imóveis, e também razões subjetivas, como o “não pertencimento” do empreendimento à comunidade já instalada, questões estéticas e a deterioração da “imagem” da vizinhança.

A pesquisa parte da premissa de que toda intervenção territorial é complexa, demandando sensibilidade, além de múltiplos esforços daqueles que se comprometem com a sua efetividade. Desqualificar a política pública em questão ou os seus protagonistas, não é, de modo algum, intento deste trabalho.

---

A relevância deste estudo centra-se na avaliação de uma política pública, mas não a partir de seus propósitos declarados e, sim, dos efeitos adversos que gera e que, certamente, deverão ser objeto de preocupação do poder público em um futuro próximo. A pesquisa favorece a compreensão das múltiplas dimensões que devem integrar o planejamento de intervenções vultuosas, sob pena de que as mesmas produzam novos problemas (distintos daqueles que deveriam ser resolvidos).

Este texto apresenta quatro seções, além desta introdução. O referencial teórico trata do tema políticas públicas, com ênfase nas de natureza habitacional. Os procedimentos metodológicos discutem as escolhas dos pesquisadores para operacionalização do estudo. A parte de resultados e discussão detalha as evidências reunidas por entrevistas, pesquisa documental e observação, em um esforço de triangulação de fontes (AZEVEDO *et al.*, 2013), e as analisa. As considerações finais apresentam a resposta à pergunta norteadora.

## POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E EXTERNALIDADES

Esta seção centra-se nos temas políticas públicas e políticas públicas habitacionais, destacando, de forma particular, suas externalidades.

### Políticas Públicas e suas Externalidades

As definições de políticas públicas são várias, todas ligadas a escolhas feitas pelos agentes econômicos ou governamentais. Lynn (1980) define política como um conjunto de ações governamentais que, propositadamente desenhadas ou mesmo não planejadas, produzirão efeitos. Na mesma linha, Anderson (1990) assevera que as políticas são um curso de ação propositivo, relativamente estável, seguido por um ator ou grupo de atores que enfrentam um determinado problema – as políticas públicas são aquelas que envolvem agentes governamentais. Secchi (2013, p. 2) corrobora tais conceituações e define o termo como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, afirmando, ainda, que existem dois elementos fundamentais em sua composição: intencionalidade da administração pública e resposta a um problema considerado relevante para a coletividade.

O Estado desenvolve políticas públicas para satisfazer demandas que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou pelos agentes do sistema político, articulando os apoios necessários para materializá-las. Apesar, porém, de a política pública ser responsabilidade do Estado, Höfling (2001) e Rua (1998) afirmam que existem atores que influenciam o processo de tomada de decisão.

Os atores políticos, para Secchi (2013), podem ser classificados em governamentais e não governamentais. Os atores governamentais abarcam políticos, burocratas, juizes e outros. Os atores não governamentais envolvem grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, beneficiários, organizações da sociedade civil, agentes internacionais, dentre outros. Para Secchi (2013), um mesmo ator pode apresentar diferentes interesses em diversos contextos ou estágios do processo de elaboração da política pública, bem como os atores de uma mesma categoria podem possuir demandas conflitantes.

As políticas públicas, segundo Souza (2006), podem ser entendidas a partir de um ciclo, formado por estágios de um processo dinâmico, envolvendo as seguintes etapas: formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, execução e avaliação. Os efeitos das políticas públicas, conforme Frey (2000), causam reações e expectativas naqueles afetados pelas decisões, de modo que os custos e os ganhos esperados são decisivos para a configuração do processo político que se desenvolve na *policy arena*. Por isso, há um interesse crescente pela etapa de avaliação da política, sobretudo a sua efetividade. Avaliar resultados consiste em verificar se o objetivo proposto foi alcançado, quais os efeitos das ações e suas consequências a partir da análise da situação-problema inicial e das condições de vida das populações impactadas (RAMOS; SABBACH, 2012).

Geralmente tem-se a atenção voltada para o cumprimento das metas, sendo reconhecida a visão dos próprios órgãos encarregados pela execução da política. Para Figueiredo e Figueiredo (1986), uma política pode estar sujeita a diferentes resultados. Há situações em que a meta é alcançada e outras em que ela não é atingida, porém obtém-se resultado positivo – esses dois resultados são considerados exitosos. Em alguns casos, os resultados mencionados ocorrem, mas são negativos no médio ou longo prazos e o julgamento dependerá do escopo da avaliação. Em outras ocasiões, a meta é atingida em relação aos beneficiários, mas, no médio prazo, a categoria social a que pertencem piora. Esse resultado é problemático e paradoxal, ao produzir conflito entre efeitos individuais e coletivos. Um resultado não exclui o outro ao considerar-se a natureza dos impactos que a política instituída causa. Por fim, a meta pode não ser atingida e nenhum impacto ser gerado ou, também, a meta não ser atingida e ainda gerar impacto negativo – esses dois resultados são indicações de fracasso da política pública.

Ainda sobre os resultados das políticas, a natureza dos impactos pode ser: i) objetiva, quando se alcançam mudanças quantitativas nas condições dos beneficiários; ii) substantiva, quando alteram qualitativamente as condições de vida; e iii) subjetiva, quando modificam o sentimento da população em temas correlatos à política pública (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Para verificar o impacto produzido e a sua natureza, é necessária uma avaliação posterior ao resultado, comparando-o com metas e/ou diagnósticos preliminares. Difícilmente há, porém, uma causalidade única para os resultados das políticas, o que dificulta a apreciação de seus efeitos (FLEXOR; LEITE, 2007; RAMOS; SABBACH, 2012).

Quando os efeitos das políticas públicas ultrapassam a amplitude das metas fixadas e os públicos previamente estabelecidos, externalidades são geradas. O conceito de externalidade não emergiu no campo das políticas públicas, mas foi desenvolvido, na Economia, por Arthur Cecil Pigou (1877-1959). Segundo Perman *et al.* (2003), as externalidades ocorrem quando há uma falha de mercado em que nem todas as relações entre os agentes econômicos estão mediadas pelas regras mercadológicas devido à estrutura dos direitos de propriedade: “uma externalidade existe quando o consumo ou a atividade produtiva têm efeitos indesejados sobre os outros, sendo que nenhuma compensação é paga” (p. 10). Atualmente o termo foi estendido a outras relações, não mercadológicas, sempre que se considera os custos econômicos, sociais ou outros danos para os sujeitos externos à transação.

O impacto de um determinado programa governamental, vinculado à noção de externalidade, é analisado de acordo com suas consequências, previstas ou não. A avaliação das externalidades deve ser realizada junto a realidade social e aos seus atores. Nessa perspectiva,

---

a fala da população é priorizada em detrimento do discurso técnico-administrativo. A realidade é complexa e muitos aspectos podem passar despercebidos pelo formulador da política (MONTEIRO, 2002).

### Externalidades de Políticas Públicas Habitacionais

Partindo do déficit de condições habitacionais dignas, as políticas públicas de habitação são aquelas que se destinam a tratar do problema público da moradia. No Brasil, o processo de urbanização, alavancado pela industrialização tardia, trouxe consequências severas para o planejamento urbano. Entre as carências dos cidadãos, a moradia historicamente desponta como uma das mais graves, principalmente entre a população de baixa renda (SANTOS, 1999; AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008).

Maricato (2006) observa que o Brasil se urbanizou rapidamente no século 20, quando a população residente nas cidades ampliou-se de 10% para 81%. Para a autora, parte dos problemas de infraestrutura urbana são produto da herança colonial, que esteve presente na forma de ocupação do solo. Ainda hoje a ilegalidade se faz presente, não só pela população mais pobre, mas também por pessoas de classes sociais mais abastadas. É corriqueira a ocupação irregular de terras, como áreas ambientalmente frágeis, margens de rios, mangues, topos de morros, florestas e áreas de preservação ambiental oficialmente demarcadas. A autoconstrução, para barateamento da moradia, é um aspecto notável entre os cidadãos de baixa renda. Com a histórica incapacidade do Estado e do mercado de responder às necessidades habitacionais, é comum que a construção e a ocupação do solo ocorram sem qualquer conhecimento técnico e amparo legal, levando à desordem urbana e riscos diversos.

Na sociedade brasileira, marcada pela desigualdade, bens e serviços essenciais, como educação, saúde, saneamento e habitação não são distribuídos de forma satisfatória. Para Azevedo (2007), o incremento de programas habitacionais nem sempre representa a melhor alternativa para a contraposição à exclusão urbana. A efetividade de ações dessa natureza depende da qualidade de outras políticas, como transporte, energia e saneamento básico.

Para a correta compreensão dessa discussão, é pertinente entender que déficit habitacional não necessariamente indica ausência da casa própria. A habitação vai além de mero abrigo. A metodologia elaborada pela Fundação João Pinheiro, que é utilizada para estimativa do déficit habitacional pela Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), considera quatro aspectos-chave da insuficiência habitacional: moradias precárias, coabitação familiar, ônus excessivo do aluguel (superior a 30% do salário familiar) e adensamento em domicílios locados (IPEA, 2013).

A discussão da habitação é oportuna quando se pensa a realidade populacional urbana brasileira, na qual 56,4% da população vive em 309 dos 5.570 municípios, o que significa que 5,5% das cidades abriga 116,1 milhões de pessoas. Indo um pouco além, 17 cidades concentram 21,9% da população do país, integralizando 45,2 milhões de habitantes (IBGE, 2016).

Políticas habitacionais trazem, em seu contexto, externalidades. Pelo seu modo de elaboração, buscando unidades residenciais a menor preço, um dos aspectos que as caracterizam é a frequente alocação de empreendimentos em terrenos mais baratos, situados em locais periféricos, que são desprovidos de serviços públicos satisfatórios (CARVALHO; STEPHAN, 2016). Segundo Maricato (2009), os megaconjuntos habitacionais em zonas periféricas das cidades têm

sido a principal opção das construtoras, responsáveis pela aquisição dos terrenos. As prefeituras, por sua vez, tendem a aprovar projetos com algumas limitações urbanísticas, pensando essencialmente no impacto imediato da geração de moradias, empregos e votos, desconsiderando que as precariedades irão se converter em custos estruturais e em maior demanda por serviços públicos.

No caso dos conjuntos habitacionais destinados à faixa 1 do MCMV, cujos beneficiários apresentam maior fragilidade econômica, o modelo de habitação é baseado em grandes edificações monofuncionais, sendo a localização periférica uma forma de reproduzir, de modo imperfeito, o padrão dos condomínios fechados, separados do tecido urbano (RUFINO *et al.*, 2015). Rolnik e Nakano (2009) mostram que a produção de moradias populares não pode ultrapassar os limites da capacidade de atendimento do sistema de políticas públicas de suporte comunitário. Isso pode levar ao encarecimento das infraestruturas e equipamentos urbanos, aprofundando as segregações socioespaciais. De acordo com Marguti (2013), as externalidades das políticas habitacionais instauram ônus e bônus no perímetro urbano; estes tornam necessária a concepção ou o redimensionamento de políticas públicas para amparo dos adensamentos populacionais.

Tendo por base a tipologia de Figueiredo e Figueiredo (1986) sobre externalidades de políticas públicas, apresentada no tópico *Políticas públicas e suas externalidades*, os próximos parágrafos detalham desdobramentos objetivos, substantivos e subjetivos próprios de políticas públicas habitacionais. O propósito desta pormenorização é embasar a análise das evidências reunidas pelo estudo, tarefa a ser realizada na seção *Externalidades reconhecidas nos residenciais urbanos* deste artigo.

É possível qualificar como externalidades de natureza *objetiva* aspectos que podem ser quantificados no total de equipamentos públicos e no volume disponível de serviços. Desse modo, podem ser mensurados a disponibilidade de transporte público, as vagas nas escolas, a oferta de opções culturais, de médicos e agentes de saúde por coletivo de habitantes, a rede de ações de assistência social, a modificação no preço dos imóveis, dentre outros elementos.

Para investigar externalidades *substantivas*, de natureza predominantemente qualitativa, devem ser considerados os elementos mencionados por Rufino *et al.* (2015), como qualidade do fornecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte público, pavimentação, iluminação pública, correios, telefonia pública, calçamento das ruas, acesso aos serviços e equipamentos de assistência social e de segurança.

A questão da segurança é recorrente em discussões relativas à construção dos conjuntos habitacionais. Segundo Rufino *et al.* (2015), ela é um problema central relatado por cidadãos, posto que os novos empreendimentos são, por vezes, vinculados à ampliação do tráfico de drogas e da incidência de outros crimes. Pequeno e Rosa (2015) reforçam essa visão ao afirmarem que a violência fora dos muros ou intramuros dos conjuntos habitacionais é apontada como problema relevante.

A compreensão de externalidades *subjetivas* requer a observação das relações sociais entre a comunidade externa e os novos empreendimentos habitacionais. Analisando-se o que é apresentado por Pequeno e Rosa (2015) em tais contextos, verifica-se que a existência de poucos espaços públicos coletivos dificulta a integração e a sociabilidade entre novos e antigos moradores.

Conceitos que favorecem a compreensão de tal integração, imperfeita, são providos por Elias e Scotson (2000) no estudo seminal *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*, originalmente publicado em 1965. Os autores analisam as relações de poder entre membros de uma nova comunidade, inseridos em uma estrutura social antiga e coesa.

“Estabelecido” vem da palavra inglesa *established* e serve como designação para grupos e indivíduos em posição de prestígio e de poder nas relações sociais. Segundo Elias e Scotson (2000), uma característica desse coletivo é a autopercepção de que integram uma “boa sociedade”, que foi construída por meio de tradições e influências, como uma espécie de modelo moral a ser seguido. Nessa mesma lógica, os *outsiders* são os que estão fora da “boa sociedade”, tendo como característica a heterogeneidade e laços sociais menos intensos, não constituindo propriamente um grupo social (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Como base para realizar o trabalho, os autores buscaram compreender as relações de poder entre comunidades que compunham Winston Parva, uma área localizada na Inglaterra composta por um bairro mais antigo e duas outras comunidades mais recentes. Tornou-se nítida a diferenciação social entre os considerados estabelecidos e os *outsiders*, ainda que os indicadores de renda, educação e ocupação fossem similares e apontassem para um todo homogêneo.

Entre os aspectos que os autores apresentam, são dignos de nota: a coesão da comunidade antiga; os estreitos laços de relações sociais intragrupo e a recusa de contato com os *outsiders*; o sentimento de pertencimento dos estabelecidos; a estigmatização promovida pela redução do grupo de *outsiders* à sua pior porção; a criação de rótulos pejorativos que atribuem valor inferior aos *outsiders*; a convivência baseada no controle e em regras intragrupais para os estabelecidos; a marcação constante da diferença entre os dois grupos; a disseminação de fofocas, que tinham como foco os *outsiders*; e, por fim, a má fama da juventude *outsider*, enquanto jovens estabelecidos vinculavam-se a um sistema de controle coletivo que impedia o desvio de condutas.

O estudo de Winston Parva e suas relações de poder entre estabelecidos e *outsiders* contribui para a compreensão de como o tempo de residência em determinado local afeta, de maneira profunda, o relacionamento entre pessoas, sendo particularmente revelador quando inexistem diferenças sociais, éticas ou de classe entre os grupos – fatores segregacionistas que são, em tese, mais concretos.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pergunta norteadora desta pesquisa a aproxima da perspectiva qualitativa. Assim, suas características convergem para os fundamentos dessa forma de investigação, delineados por Bogdan e Biklen (1994), principalmente: a fonte de evidências é o ambiente social, os pesquisadores foram os meios-chave de levantamento e análise de informações, a apresentação dos resultados é essencialmente descritiva e a perspectiva dos sujeitos em observação é especialmente importante.

As técnicas empregadas foram: a) pesquisa documental (que se serviu de legislações e registros vinculados aos residenciais estudados); b) observação não participante (relativa ao cotidiano de antigos e novos residentes); e c) entrevista em profundidade. Os respondentes foram selecionados por julgamento, de modo que os mais aptos pudessem prover informações.

Foram consultados 20 atores, sendo 2 planejadores (o antigo secretário de planejamento municipal e o diretor da caixa de habitação), 8 provedores de serviços públicos (1 servidor da unidade básica de saúde da família, 2 servidores do centro de referência em assistência social e 5 servidores escolares) e 10 antigos residentes. Para a seleção de planejadores considerou-se os de envolvimento direto e longo com o MCMV na cidade. Provedores foram destacados em segmentos distintos de atenção à população. O tempo de inserção comunitária foi o fator-chave para a escolha dos respondentes. Este critério também embasou a seleção de antigos residentes.

Evidências originárias de entrevistas e documentos foram analisadas sob as premissas da análise de conteúdo. O estudo empregou categorias semânticas que reuniram evidências segundo temas, especificamente a natureza das externalidades (BARDIN, 2004; OLIVEIRA, 2008). Posteriormente, as informações foram articuladas para que pudessem revelar convergências (AZEVEDO *et al.*, 2013) e embasar a resposta ao problema de pesquisa. O detalhamento das evidências e as respectivas análises encontram-se na seção seguinte.

## EXTERNALIDADES RECONHECIDAS NOS RESIDENCIAIS URBANOS

Esta seção apresenta o objeto de estudo e detalha e analisa o resultado da pesquisa empírica. Para cumprir seus propósitos, integram-na quatro subseções, a saber: breve histórico do Programa Minha Casa Minha Vida, o detalhamento dos conjuntos residenciais estudados, a apresentação das externalidades e a análise das mesmas.

### O Programa Minha Casa Minha Vida

O MCMV foi instituído pela Lei 11.977/2009 durante o segundo governo Lula. Tendo em vista que o ano de 2009 iniciou-se sob retração econômica e desaceleração do PIB, o Programa, que foi criado com a meta de construir um milhão de habitações, também focou em geração de emprego e renda por meio da construção civil (D'AMICO, 2011). Embora ainda vigente, em razão dos contratos em andamento, esse programa deixou de ser o protagonista da política habitacional brasileira, pois, em 2020, o governo Jair Bolsonaro iniciou o Programa Casa Verde e Amarela, ao editar a Medida Provisória nº 996/2021, definitivamente instituída por meio da Lei nº 14.118 (BRASIL, 2020, 2021a).

O MCMV considerava o déficit habitacional do país e tinha por objetivo atender famílias com renda bruta de até três salários mínimos, principalmente em capitais e regiões metropolitanas e municípios com população superior a 100 mil habitantes, podendo, de acordo com o déficit habitacional, beneficiar locais com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. A faixa 1, foco desta pesquisa, busca atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00, admitindo-se que até 10% das famílias tenham renda de até R\$ 2.350,00. Além disso, como regra geral, as famílias não podem ter casa própria ou qualquer financiamento de moradia, além de não receber benefícios habitacionais do governo federal. São priorizadas famílias em área de risco ou situação insalubre, mulheres responsáveis pela unidade familiar e que tenham membros com deficiência comprovada (BRASIL, 2017b).

O MCMV mobiliza a União, que aloca recursos e solicita a apresentação de projetos habitacionais. Os Estados e municípios realizam o cadastro de demanda e a triagem das famílias. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal (CEF). A CEF contrata a operação, acompanhando a obra e disponibilizando recursos, de acordo com os cronogramas e realizando sua comercialização ao fim do empreendimento (BRASIL, 2017a).

Em maio de 2017 foram apresentadas modificações no funcionamento do Programa. Desde então, o número máximo de unidades por empreendimento passou de 2.000 para 500, podendo haver agrupamentos de até quatro empreendimentos. Essa premissa foi modificada, pois a regra anterior dificultava a gestão condominial e a integração espacial à cidade por parte dos beneficiários. Como resultado, o Minha Casa Minha Vida foi considerado “exemplo para o mundo” de acordo com a Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2016).

### Apresentação dos Residenciais Ingá I e II no Município de Volta Redonda

O residencial Ingá I foi inaugurado em 15 de julho de 2013 e possui 224 unidades habitacionais distribuídas em 14 blocos de 16 apartamentos cada. O condomínio recebeu um investimento de R\$ 19 milhões e ocupa uma área de 11 mil m<sup>2</sup>. O residencial Ingá II foi inaugurado no dia 22 de setembro de 2015. Com estrutura de 15 blocos com 16 apartamentos cada, o local compreende 240 unidades habitacionais. O empreendimento contou com um investimento superior a R\$ 18 milhões. Ambos foram construídos de acordo com as regras do programa MCMV, priorizando a seleção de moradores egressos de áreas de risco. A Caixa Econômica Federal direcionou recursos para as duas obras (PREFEITURA DE VOLTA REDONDA, 2017).

Nos dois residenciais as famílias vieram de diferentes áreas da cidade, sendo distribuídas entre os apartamentos por sorteio, exceto para casos de portadores de necessidades especiais e idosos, que foram contemplados com unidades adaptadas ou alocadas no primeiro pavimento (PREFEITURA DE VOLTA REDONDA, 2017). O território que abarca os residenciais, reconhecível por meio da Figura 1, conta com o atendimento de uma Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF), um Centro de Referência em Assistência Social (Cras), quatro linhas de ônibus e seis escolas, sendo duas destinadas à pré-escola e educação infantil, duas à primeira fase do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), uma a segunda fase do Ensino Fundamental (6º a 9º ano) e outra ao Ensino Médio. Há também uma Unidade de Pronto-Atendimento (UPA).

Figura 1 – Localização dos residenciais Ingá I e II



Fonte: Google Maps, 2019.

Antes da instalação dos empreendimentos, segundo o censo de 2010, o território abrigava cerca de 14.000 habitantes. Embora não haja dados oficiais, considerando uma média de quatro residentes por unidade habitacional (que seria o recomendado pelo número de cômodos), pode-se estimar que o local teve um aumento de quase 2.000 pessoas. É possível que o número seja superior, pois, segundo a secretária da Associação de Moradores do Residencial Ingá I, as famílias instaladas são compostas por muitos membros.

## Apresentação das Externalidades Reconhecidas nos Residenciais Ingá I e II

Com as entrevistas realizadas, puderam ser apontadas como externalidades de natureza objetiva aquelas que apresentam variações quantitativas. A mais significativa é a alteração demográfica em si. Estima-se que 2.000 novos residentes se mudaram para os residenciais Ingá I e II, um aumento de aproximadamente 14,3% na população. As externalidades substantivas são aquelas percebidas como alterações na qualidade de serviços. Para os antigos moradores modificações foram notadas. De maneira geral, houve reclamações sobre o declínio do padrão de todo o sistema de serviços públicos que atende a região. Já as externalidades subjetivas são aquelas que apresentam alterações na percepção de bem-estar do ambiente. Para os moradores entrevistados há muita diferença entre a comunidade dos novos conjuntos habitacionais e a comunidade antiga, original. O Quadro 1 sintetiza as externalidades relatadas, que serão analisadas na subseção posterior.

Quadro 1 – Externalidades relatadas, por diferentes atores

Externalidades objetivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adensamento demográfico</li> <li>• Aumento de mendicância</li> <li>• Sobrelotação do transporte público</li> <li>• Aumento de violência</li> <li>• Menor disponibilidade de atendimento médico</li> <li>• Diminuição de vagas disponíveis nas escolas</li> <li>• Aumento de gasto com modificações físicas nos imóveis visando à segurança</li> <li>• Desvalorização dos imóveis localizados nos bairros</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação demográfica alterou a demanda pelos serviços</li> <li>• Diminuição no número de servidores por usuário (servidores/usuários)</li> <li>• Diminuição no espaço por usuário (espaço/usuário)</li> <li>• Aumento de funcionários (somente na UBSF, após dois anos)</li> <li>• Diminuição na disponibilidade de vagas escolares</li> <li>• Ampliação de alunos nas escolas sem adequação de estrutura</li> <li>• Diminuição da verba por aluno (ajuste do orçamento somente no ano subsequente à execução do empreendimento)</li> <li>• Diferença entre as médias escolares dos alunos de acordo com o local que habitam</li> <li>• Aumento das distorções de idade nas escolas</li> <li>• Aumento de reclamações sobre os equipamentos públicos</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração demográfica</li> <li>• Remanejamento dos orçamentos das secretarias para aumentar a verba dos equipamentos locais</li> </ul>

Externalidades substantivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piora na qualidade do serviço de saúde</li> <li>• Piora no transporte público</li> <li>• Piora no serviço de abastecimento de água</li> <li>• Piora no serviço de coleta de esgoto</li> <li>• Piora no serviço de coleta de lixo</li> <li>• Piora no serviço de fornecimento de energia elétrica</li> <li>• Piora no serviço de segurança pública</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontinuidade no atendimento dos serviços públicos por constantes mudanças</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterações na qualidade pensadas de forma unidimensional e superficial</li> <li>• Clínica odontológica para melhorar a qualidade da saúde da população local</li> </ul>
Externalidades subjetivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação da sensação de medo</li> <li>• Ampliação da sensação de insegurança</li> <li>• Ambientes nos residenciais urbanos tornaram-se confusos e tumultuados</li> <li>• Moradores estranhos passaram a habitar os residenciais</li> <li>• Moradores em trajés vulgares passaram a habitar os residenciais</li> <li>• Moradores intolerantes e problemáticos passaram a habitar os residenciais</li> <li>• Sensação de opressão, verbalizada por moradores antigos</li> <li>• Crianças com comportamentos violentos passaram a habitar os residenciais</li> <li>• Desvalorização do bairro como um todo</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisão de grupos de acordo com a origem no ambiente escolar</li> <li>• Ambiente repleto de preconceito</li> <li>• Baixa adesão dos moradores dos conjuntos habitacionais na participação escolar e nos programas do Cras</li> <li>• Moradores dos conjuntos habitacionais não se percebem como pertencentes ao local</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brigas em razão da convivência entre os novos moradores</li> <li>• Reclamações em virtude da construção dos empreendimentos</li> <li>• Aumento da violência como uma falácia motivada por preconceito</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Externalidades dos três tipos foram relatadas pelas três categorias de atores. Entre as externalidades subjetivas, chama atenção a divisão entre “nós” (antigos residentes) e “eles” (novos residentes). O panorama do território estudado é, portanto, instigante. As edificações originais são produto de ações da Companhia de Habitação Popular (Cohab) na década de 80 do século 20. A área localiza-se na periferia e tem boa parte dos residentes em situação de vulnerabilidade social. Ainda assim, grande resistência e preconceito com os habitantes dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida pôde ser percebida. A análise das evidências encontra-se na próxima subseção.

## Análise das Externalidades Reconhecidas nos Residenciais Ingá I e II

Iniciando pelas externalidades objetivas, verifica-se, como destaca Maricato (2009), que a construção de megaconjuntos em áreas periféricas é a principal escolha das empreiteiras. Em Volta Redonda não foi diferente. Contando com 464 unidades habitacionais em uma periferia do município, o objeto de estudo é retrato fiel dessa realidade. O empreendimento ainda segue o padrão monofuncional de condomínio, como apontado por Rufino *et al.* (2015), sendo separado do restante da malha urbana. É provável que essa opção seja a causa de muitas externalidades. Esses padrões têm por consequência a estrutura verticalizada das moradias, o que aumenta a densidade demográfica dos residenciais urbanos de maneira considerável. Essa pode ser uma explicação para as externalidades de natureza objetiva e, em alguns casos, também das externalidades de natureza substantiva.

Ainda tratando-se das externalidades objetivas, Lucena e Maia (2016) discutem as modificações físicas nas moradias no entorno dos conjuntos habitacionais por questões de segurança. Essas alterações foram observadas e verbalizadas na maioria dos relatos dos moradores, envolvendo investimentos em trancas, grades, cadeados e até em câmeras, medidas pensadas como preventivas diante de situações (reais ou hipotéticas) de violência.

Outra questão recorrente foi a sobrecarga dos serviços públicos. Pelas falas, nos residenciais Ingá I e II as moradias foram disponibilizadas, mas o aparato de serviços públicos não foi redimensionado para atender o aumento da demanda. A ampliação das vagas nas escolas não foi realizada imediatamente, bem como o acompanhamento adequado na UBSF e no Cras. Um dos prestadores de serviços públicos relatou que a escola na qual trabalhava passou a funcionar com a capacidade máxima, havendo necessidade inclusive de formação de uma nova turma, com o aumento repentino do número de estudantes.

Quanto aos serviços públicos, o fator citado de forma mais recorrente relacionou-se à questão do transporte coletivo. Relatam não ter ocorrido acréscimo de ônibus, causando superlotação e, muitas vezes, não parando nos pontos. Os moradores informaram indignação com o fato de a passagem ter aumentado, e ser normal esperarem muito tempo no ponto. Mencionaram, ainda, que a coleta de lixo se tornou insuficiente para atender o aumento de demanda do bairro. Ocorreram declarações também quanto à disponibilidade de água e energia elétrica, uma vez que são recorrentes as interrupções no abastecimento de ambas desde a vinda dos novos moradores. Apesar do relato de que houve aumento de funcionários na UBSF que atende os residenciais há alguns anos, é possível que esse aumento não tenha sido significativo a ponto de satisfazer a demanda. Foi observado que a UBSF estava sempre cheia e com longas filas de espera.

Como discutem Rolnik e Nakano (2009), as moradias populares devem ser pensadas de acordo com a capacidade de suporte do sistema comunitário de políticas públicas. Quando isso não é feito, há insuficiência de oferta para toda a população e aprofundamento da segregação espacial. Percebe-se que, muitas vezes, as críticas e preconceitos decorrentes da convivência com os novos moradores têm sua origem na insatisfação com os serviços públicos, levando à culpabilização dos novos residentes. Dessa forma, a atenção volta-se para o adensamento demográfico, desviando-se do que seria a real causa do problema: o planejamento público frágil, descoordenado.

Na contramão do que aponta a teoria, na perspectiva de um planejador público entrevistado (que acompanhou toda a construção dos residenciais), a construção de empreendimentos que alteram a densidade demográfica não chega a ser um problema vultuoso. Da mesma forma

que houve dificuldade de adaptação inicial com moradias de outros conjuntos habitacionais, criados pela Cohab no passado, é natural que haja, hoje, problemas com o MCMV. Com o tempo, porém, os moradores tendem a se acomodar com a nova configuração comunitária e com o redimensionamento dos equipamentos públicos.

Pelo levantamento feito das externalidades objetivas, é possível perceber que a fragilidade do planejamento na condução de um programa de grande magnitude, sem que se pense na totalidade dos efeitos para beneficiários e não beneficiários, dificulta a integração da comunidade e a manutenção da disponibilidade e da qualidade de serviços públicos. Em paralelo, naturalizar os desconpassos observados, como fez o planejador, não parece ser uma boa prática.

Pode-se traçar um paralelo entre as externalidades objetivas e substantivas. A modificação numérica da demanda altera a disponibilidade de alguns serviços e, em consequência, percebe-se o declínio de sua disponibilidade e/ou qualidade. De acordo com os pontos de análise propostos por Rufino *et al.* (2015), o que se constatou na pesquisa foi que os serviços públicos declinaram em qualidade. Apesar de sempre ser destacado pelos servidores entrevistados que há um grande esforço dos funcionários dos equipamentos públicos para preservação dos serviços, a percepção da população é divergente, pois a sobrecarga aumenta o tempo de espera e diminui a disponibilidade de servidores por usuário.

O corpo técnico do programa MCMV justificou a ausência do planejamento integrado envolvendo a oferta e a qualidade dos serviços em razão da falta de tempo para realizá-lo e da complexidade a ele associada. Para mitigar as externalidades observadas, além de um cuidadoso planejamento, seria indispensável pensar a política de forma multidimensional, em parceria com outras áreas, focadas em distintas perspectivas do mesmo problema.

Caso interessante é o de uma clínica odontológica, citada nas entrevistas como exemplo positivo de impacto, que buscava ampliar a disponibilidade e a qualidade dos serviços aos moradores. Parte dos antigos residentes, no entanto, declarou que há priorização de atendimento para os moradores dos residenciais Ingá I e II, sentindo-se preteridos. A percepção de culpabilização dos *outsiders* foi evidente.

Um aspecto que pode ser identificado como causa, difícil de se prever em um primeiro momento, de déficits de qualidade na prestação de serviços públicos, é a troca de imóveis entre beneficiários de diferentes conjuntos habitacionais do MCMV. Isso impede a continuidade do acompanhamento adequado das famílias pelo Cras e pela UBSF, além de atrapalhar o desenvolvimento de crianças que mudam constantemente de escola. Servidores de alguns equipamentos públicos mencionaram esse fato, sempre questionando por que beneficiários do próprio bairro foram alocados em empreendimentos distantes.

Um dos entrevistados que compunha o corpo de planejadores afirmou que analisar os efeitos qualitativos de uma política pública deste porte envolve um elevado grau de complexidade, refinamento que cidades do interior, como Volta Redonda, ainda não possuem em seu planejamento.

A segurança foi um aspecto qualitativo que teve destaque nas falas. Os planejadores destacaram que, na verdade, a insegurança tem sua origem no receio de se lidar com novos moradores, não havendo justificativa factual para a percepção negativa. Não foi possível

---

constatar se houve aumento da violência. Faz sentido, porém, o hiato entre condições de insegurança e percepção de insegurança. Também faz sentido a suposição de que, no âmbito desse problema, encontram-se preconceitos que partem de antigos para novos residentes.

Para tratar das externalidades *subjetivas*, recorreu-se à obra de Elias e Scotson (2000). Após observação empírica, os autores reconheceram parte de uma comunidade como estabelecida, formada por membros mais antigos e que se autopercebiam como uma “boa sociedade”. Na contramão, encontram-se os *outsiders*, que possuíam laços sociais frágeis e eram estigmatizados. Neste estudo, antigos residentes do território agem como estabelecidos, percebendo os moradores dos conjuntos habitacionais Ingá I e II como *outsiders*.

Como no caso de Winston Parva, estudado por Elias e Scotson (2000), ainda que haja similaridade entre aqueles que estão no território, há um distanciamento sedimentado. Não havia diferenças marcantes quanto ao tipo de ocupação, as faixas de renda e a classe social dos habitantes dos bairros, sendo possível, por observação externa, constatar que havia muita coisa em comum entre eles. Os moradores, porém, percebiam-se como diferentes, havendo barreiras de relações sociais e comunicação entre um local e outro. No residencial urbano e em Winston Parva, a única diferença que poderia ser claramente apontada era o tempo de residência no território.

A percepção de que há separação entre os grupos tornou-se clara após a realização das entrevistas. Sempre que um morador do bairro era entrevistado, empregava o termo “nós” para se referir aos que residiam a mais tempo e fora dos residenciais. “Eles” era a forma de tratamento direcionada aos beneficiários do programa MCMV.

Outro ponto de convergência dos discursos diz respeito à estigmatização dos *outsiders*. Tornou-se evidente o julgamento coletivo, que predomina e sugere que os moradores dos empreendimentos são inferiores em relação aos antigos residentes. Isso pode ser percebido pelos rótulos atribuídos aos recém-chegados: “estranhos”, “esquisitos” e “vulgares”, ainda que as causas dessas qualificações não sejam claras para os estabelecidos. Designações pejorativas também são associadas ao empreendimento habitacional, chamado de “Carandiru”, “Cidade Alta” e “casinhas”. Nota-se que o primeiro termo faz referência a uma casa de detenção da cidade de São Paulo, desativada em 2002, e o segundo a um complexo de favelas do município do Rio de Janeiro.

As diferenciações ocorrem, também, entre as crianças. Aqueles que residem nos conjuntos habitacionais são considerados “maus exemplos”. Constatou-se, todavia, que, na pré-escola, não há qualquer distinção entre os comportamentos. Os servidores escolares entrevistados relataram esse fato. No que diz respeito às diferenças de desempenho dos alunos, associou-se as mudanças constantes de escola entre os estudantes dos conjuntos habitacionais à performance acadêmica inferior. Outra possível causa pode estar ligada à própria separação social. Nos residenciais estudados, assim como em Winston Parva, é possível que a sensação de inferioridade vivenciada pelos *outsiders* impacte em sua autopercepção, em sua autoestima, desfavorecendo o adequado desempenho escolar.

De acordo com os planejadores, a imagem de insegurança que a construção dos conjuntos habitacionais trouxe revela, na verdade, preconceito por parte dos antigos residentes. Elias e Scotson (2000) mencionam essa possibilidade, pois a estigmatização dos *outsiders* origina-se como fantasia coletiva do grupo estabelecido, que tem por propósito justificar a aversão ao novo contin-

gente. Desta forma, simbologias não fundamentadas são criadas para alimentar os estigmas. Entre as segregações comuns nas relações estabelecidos-*outsiders*, a anomia parece ser a censura mais frequente, repetidamente sendo dito que os *outsiders* são um grupo de pessoas que não possui regras, não são dignos de confiança, além de possuírem comportamento desordeiro.

Outros estigmas produzidos tocam em temas como promiscuidade, vulgaridade, confusões, violência e comportamentos exagerados. Até mesmo o fato de uma família ser composta por muitos membros pode ser fonte de preconceito, pois sugere uma estrutura familiar “fora do padrão”. Um aspecto que chama a atenção nas relações estabelecidos-*outsiders* é como a reputação de uma minoria torna-se generalista para o grupo de maneiras “opostas”. A imagem que o grupo dominante transmite e tem de si representa a “minoria dos melhores”, tendendo para a idealização, enquanto os *outsiders* são modelados pela “minoria dos piores” (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Para os funcionários entrevistados do Cras há resistência dos novos moradores em se perceberem como pertencentes ao residencial urbano e utilizarem os equipamentos públicos que compõem o local. Eles relataram que são comuns casos de outros Cras ligarem para a unidade para solicitar atendimento aos moradores dos conjuntos que insistem em buscar auxílio nas unidades em que eram atendidos antes da mudança. Foi mencionado, ainda, que, muitas vezes, ao ser realizado o primeiro atendimento junto a família, os usuários queixavam-se de ter de contar sua história novamente na nova unidade. Para os servidores, a aceitação da nova comunidade, por vezes, é tão difícil que os moradores preferem percorrer grandes distâncias do que informar aos técnicos do Cras os seus problemas. Essas colocações evidenciam que, diferentemente dos residentes antigos, ainda não foi possível que beneficiários do MCMV desenvolvessem o sentimento de pertencimento à comunidade local.

Outro ponto reconhecido, que parece ter sua origem na relação de poder entre estabelecidos e *outsiders*, é o sentimento sobre o local de habitação. Os moradores das áreas antigas eram perpassados por um sentimento de pertencimento e apreço pelo local; sentimento que parece ainda não existir entre os beneficiários do Programa de acordo com os relatos.

É provável que esta resistência em se perceber como parte da nova comunidade tenha sua origem nesses estigmas, que minam algo da autoimagem dos moradores dos empreendimentos do MCMV. Com isso, barreiras para isolamento são construídas, desfavorecendo a adesão aos programas do Cras e a participação expressiva das crianças na vida escolar.

As alterações demográficas que modificam a demanda e, em consequência, a qualidade dos serviços públicos, que estimulam a culpabilização de novos residentes em ciclos de desarmonia e degradação comunitária, inspiram algumas perguntas: Por que a revolta de moradores com os beneficiários do programa MCMV e não com os gestores públicos pelo mau planejamento? Por que residentes antigos não percebem os novos como cidadãos, com direito equivalente diante de bens e serviços públicos? Por que há tanto preconceito entre iguais, dado que a realidade econômica de estabelecidos e *outsiders* é a mesma?

Foge ao escopo desta pesquisa a busca por essas respostas. Torna-se evidente, no entanto, que erros e omissões no planejamento e na criação de políticas públicas impactam na construção simbólica de espaços de convivência. Claro está que esses elementos intangíveis potencializam problemas concretos que, ao voltarem para a agenda pública, deverão receber novas, e onerosas, respostas estatais.

O que se observou no caso estudado é que o próprio programa MCMV, ao não exigir que o plano local de habitação de interesse social fosse elaborado, anteriormente à liberação dos recursos, favoreceu o planejamento insuficiente. Destaca-se que esse instrumento reúne diretrizes, objetivos, ações e indicadores que moldam meios de planejamento e gestão de Estados e municípios no segmento habitacional. Deveria ser a partir de sua elaboração que entes subnacionais dariam forma à Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2011).

Políticas públicas, principalmente as que envolvem vultuosos capitais (em suas diversas formas), são objeto de interesse de múltiplos atores. É muito provável, no caso estudado, que o interesse público tenha sido eclipsado por interesses políticos (relativos à celeridade da construção) e econômicos (relativos à configuração e às dimensões dos empreendimentos).

Avaliando os residenciais em Volta Redonda, de modo particular, e o Programa MCMV, de forma geral, não se pode negar que eles alteraram para melhor a vida de um número expressivo de cidadãos e que políticas como esta são de extrema importância. Ainda assim, é oportuna a reflexão sobre certas escolhas, como a construção de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais nas periferias. A viabilidade de tais obras pode existir do ponto de vista econômico, mas não, de forma absoluta, nas perspectivas social e urbanística.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou prover uma resposta ao seguinte questionamento: Quais as principais externalidades do programa Minha Casa Minha Vida e suas consequências em residenciais urbanos de Volta Redonda (RJ) na perspectiva de planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes?

Após articulação teórica e pesquisa empírica, observou-se a convergência de percepções no interior das categorias de atores. Nesse sentido, para os planejadores, as externalidades do Programa emergem de condicionantes de alta complexidade e de grande imprevisibilidade, além de serem movidas por preconceitos entre antigos e novos residentes. Há, portanto, elementos extrínsecos às diretrizes do MCMV que ampliam sobremaneira a complexidade de seu estabelecimento. Ainda assim, admite-se que um planejamento multidimensional do Programa favoreceria a adequação dos serviços públicos e a integração comunitária. Eles acreditam, porém, que, ao longo do tempo, pode haver minimização dos conflitos bem como adequação dos serviços públicos.

Já os provedores de serviços públicos perceberam a ampliação da demanda, mas não a queda expressiva da qualidade de seu trabalho. Esforços em prol do reequilíbrio de processos, para atendimento às comunidades, foram relatados.

Os antigos moradores dos residenciais urbanos mencionaram modificações na disponibilidade dos serviços públicos em razão da ampliação da demanda. Citaram a queda da qualidade dos mesmos, além de aspectos negativos sobre o comportamento dos novos moradores. Há atribuição de responsabilidade aos novos moradores pela degradação dos serviços públicos e por outros inconvenientes citados.

Em síntese, a pesquisa dedicou-se aos desdobramentos de uma política pública nas dimensões material e simbólica de uma comunidade. Para além da complexidade inerente a qualquer intervenção social de relevo, foi possível discutir as limitações de esforços de planeja-

mento unidimensionais, isto é, que não transcendem concretamente a perspectiva econômica e que não incorporam rotinas sistemáticas de acompanhamento, desenvolvidas, preferencialmente, de forma próxima aos beneficiários e demais impactados. Como destacado na introdução do texto, o enfoque dado não buscou ignorar ou desqualificar os feitos desta política pública e de seus protagonistas. Ao contrário, teve como propósito ressaltar dimensões e públicos menos evidentes – mas fundamentais para que se possa falar de efetividade da ação estatal, ou seja, da transformação, para melhor, de dinâmicas territoriais.

O preço pago por tal omissão, no caso observado, foi a oportunidade perdida de integração de antigos e novos moradores. Em consequência, relações comunitárias tornaram-se conflituosas e marcadas por preconceitos. É impossível mensurar os desdobramentos subjetivos desse reordenamento territorial, mas a construção e a possível sedimentação de estigmas têm o potencial de dificultar a afirmação pessoal e profissional (uma vez que possui implicações educacionais) de cidadãos que convivem com a adversidade econômica.

A situação, instigante como objeto de estudo, é preocupante e lamentável como subproduto de uma política necessária, como a habitacional. Acredita-se que outras contradições, silenciosas como a dos residenciais Ingá I e II, estejam se reproduzindo pelo Brasil.

Como limitação desta pesquisa, é possível mencionar o acesso a documentos sobre o planejamento do programa MCMV na cidade, pois eles não foram encontrados em nenhuma das Secretarias visitadas. Nenhum servidor soube informar onde seria possível acessá-los. Em paralelo, algumas entrevistas solicitadas não foram concedidas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, J. E. *Public policymaking: an introduction*. Boston: Houghton Mifflin, 1990.
- AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 2013, Brasília. *Anais [...]*. Brasília, DF, 2013.
- AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras*. Porto Alegre: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2007. p. 13-41.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto, 1994.
- BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 71-104, 2008.
- BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021a. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 14 maio 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Sistema de Gerenciamento da Habitação (Sishab)*. 2021b. Contratações Minha Casa Minha Vida (2009-2020). Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2021.
- BRASIL. Medida Provisória nº 996. 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm). Acesso em: 14 maio 2021.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Programa de Aceleração do Crescimento*. 2017a. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. *Novas regras do Programa Minha Casa Minha Vida (cartilha)*. Brasília: SNH, 2017b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. *Resultados do Programa*. 2016. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/resultados-do-programa.html>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. *Manual de orientação à elaboração do plano local de habitação de interesse social*. Brasília: SNH, 2011.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19*. 19 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 10 jan. 2019.

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

COSTA, A. B. Conceito de pobreza. *Estudos de Economia*, v. 1, n. 3, 1984.

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

DIAS, E. C. Minha Casa Minha Vida, minha política pública. *Conjuntura da Construção*, v. 7, n. 2, p. 4-5, 2009.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2007, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, SP, 2007.

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

GOOGLE MAPS. Volta Redonda, RJ. Residenciais Ingá I e Ingá II. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/place/Residencial+Ing%C3%A1+II/@-22.4680968,-44.0965733,516m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x9e97d62a2171d5:0xc90c388cd81ca1!8m2!3d-22.4685601!4d-44.096117>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GRIMES, M.; ESAIASSON, P. Government responsiveness: a democratic value with negative externalities? *Political Research Quarterly*, v. 67, n. 4, p. 758-768, 2014.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

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

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota técnica: estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). *Ipea*, n. 1, Brasília, 2013.

LORENZETTI, M. S. B. *A questão habitacional no Brasil*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2001.

LUCENA, W. G.; MAIA, D. S. Habitação e expansão urbana: análise do programa Minha Casa Minha Vida nas cidades de Campina Grande, PB e Caruaru, PE. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 2016., São Luís. *Anais [...]*. São Luís, MA, 2016.

LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

MARGUTI, B. O. Conjuntos habitacionais: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. In: CARDOSO, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 227-254.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2006. p. 211-220.

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

MONTEIRO, G. T. M. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002. Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa, 2002.

---

- OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. *Revista de Enfermagem*, v. 16, n. 4, p. 569-576, 2008.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- PEQUENO, R.; ROSA, S. V. O programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza: análise dos arranjos institucionais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, p. 191-215, 2016.
- PERMAN, R.; MA, Y.; COMMON, M.; MADDISON, D.; MCGILVRAY, J. *Natural resource and environmental economics*. Harlow: Pearson, 2003.
- PREFEITURA DE VOLTA REDONDA. Portal VR. 2017. Disponível em: [www.portalvr.com](http://www.portalvr.com). Acesso em: 20 dez. 2017.
- RAMOS, M. P.; SABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, 2012.
- ROCHA, C. L. A. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Revista Interesse Público*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 49-67, 1999.
- ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. Direito à moradia ou salvação do setor? *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A3, 14 mar. 2009.
- ROLNIK, R. *Moradia adequada é um direito!* 2009. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUFINO, M. B. C.; KLINTOWITZ, D. C.; MENEGON, N. M.; UEMURA, M. M.; FERREIRA, A. C.; FRIGNANI, C.; BARRETO, F. A produção do programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). *Minha Casa... e a cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 103-130.
- SANDMAN, P. M. Getting to maybe: Some communications aspects of siting hazardous waste facilities. *Seton Hall Legislative Journal*, v. 9, n. 2, p. 442-65, 1986.
- SANTOS, C. H. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para discussão, n. 654).
- SAZ-SALAZAR, Salvador; GARCÍA-MENÉNDEZ, Leandro. Port expansion and negative externalities: a willingness to accept approach. *Maritime Policy & Management*, v. 43, n. 1, p. 59-83, 2015.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SCHIVELY, C. Understanding the nimby and lulu phenomena: reassessing our knowledge base and informing future research. *Journal of Planning Literature*, v. 21, n. 3, p. 255-266, 2007.
- SHIMIZU, J. Y. *Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa Minha Vida: uma abordagem de equilíbrio geral computável*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2010.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.