



## **EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA DE POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA EM SANTA CRUZ DO SUL/RS/BRASIL**

### **Autores:**

Claudia Tirelli - UNISC - [ctirelli@unisc.br](mailto:ctirelli@unisc.br)

Silvia Virginia Coutinho Areosa - UNISC - [sareosa@unisc.br](mailto:sareosa@unisc.br)

### **Resumo:**

O trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa desenvolvida com moradores de dois conjuntos habitacionais construídos em Santa Cruz do Sul/RS/Brasil, através do Programa Minha Casa Minha Vida. Por meio da realização de um survey e de observações diretas nos residenciais buscou-se analisar de que forma o deslocamento de populações de baixa renda no espaço urbano, interfere nas suas redes de sociabilidade e no seu acesso aos serviços e equipamentos públicos. A partir desses dados construiu-se o perfil dos moradores dos dois conjuntos habitacionais e analisou-se a “efetividade subjetiva” do Programa com base na percepção dos beneficiários sobre os efeitos dessa política nas distintas dimensões das suas vidas. O estudo apontou que a implementação do Programa proporcionou a aquisição da “casa própria”, mas dificultou o acesso desses grupos a outras políticas públicas, reproduzindo e reforçando os padrões de segregação residencial anteriormente existentes.

# **EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA DE POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA EM SANTA CRUZ DO SUL/RS/BRASIL**

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa “Segregação urbana e desigualdade no acesso às políticas públicas em cidades médias”, desenvolvida por pesquisadores da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). A investigação vem sendo realizada desde 2016, tomando como referente empírico dois conjuntos habitacionais construídos dentro do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), localizados no município de Santa Cruz do Sul/RS.

A investigação buscou analisar os efeitos dos deslocamentos de populações de baixa renda para esses conjuntos habitacionais, localizados em áreas periféricas da malha urbana, sobre as redes de sociabilidade constituídas por essas populações e o seu acesso a bens e serviços públicos. Nesse sentido, procurou-se analisar os efeitos do PMCMV sobre as distintas dimensões da vida dos moradores desses conjuntos habitacionais, as quais abarcam desde o seu acesso aos serviços de saúde, educação, assistência, segurança pública, transporte, infraestrutura urbana e mercado de trabalho, até as suas redes de sociabilidade, formas de organização e filiação religiosa.

Neste trabalho valorizou-se a percepção dos beneficiários da política acerca de como ela atingiu as suas condições de vida. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p.116-117), esse tipo de pesquisa visa averiguar a “efetividade subjetiva” da política pública, ou seja, assume a [...] “função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas”.

A necessidade de se avaliar a efetividade das políticas habitacionais, e as políticas públicas de uma forma mais geral, tem sido defendida tanto por pesquisadores da comunidade científica como por integrantes da gestão pública e de organizações privadas. (RAMOS, SCHABBACH, 2012). Os objetivos pontuais e as metodologias utilizadas para a realização dessas pesquisas avaliativas apresentam variações, embora se perceba uma preocupação comum dos pesquisadores no sentido de

produzir informações que possam subsidiar a tomada de decisão dos *policy makers* quanto à continuidade da política pública, ou à necessidade de sua adequação ou extinção. Nesse sentido, as pesquisas avaliativas caracterizam-se por apresentar uma pretensão de aplicabilidade na gestão pública, embora isto não esteja assegurado e muitas vezes não ocorra de forma efetiva. (TREVISAN, BELLEN, 2008).

Embora tradicionalmente as avaliações de políticas públicas têm sido direcionadas à aferição da efetividade, eficiência e a eficácia dos programas, com base em desenhos de pesquisa experimentais ou quase-experimentais e o uso de metodologias quantitativas, nos últimos anos tem crescido o número de estudos que se utilizam de procedimentos quanti e qualitativos, permitindo a identificação e análise de outros fatores que influenciam nos resultados das políticas públicas, sobretudo aqueles não previstos na sua fase de formulação (BATISTA, DOMINGOS, 2017). Este trabalho foi desenvolvido dentro dessa perspectiva, pois acredita-se que o método depende do tipo de problema que se objetiva responder e não simplesmente de uma preferência do pesquisador. Para se compreender os efeitos do PMCMV sobre as redes de sociabilidade dos moradores dos conjuntos habitacionais e do seu acesso aos serviços e bens públicos, além de outros efeitos inesperados, faz-se necessário incorporar a percepção desses atores na investigação.

Conforme indicado por estudos anteriores baseados em pressupostos teóricos da abordagem relacional (TORRES, MARQUES, BICHIR, 2006, p. 232) “[...] as ações do Estado não consideram o papel das redes de relacionamento nas quais estão inseridos os indivíduos, seja influenciando a formulação das políticas, seja influenciando o acesso que diferentes grupos terão a elas”. Em consequência disso, indivíduos com características sociais semelhantes, mas que moram em regiões distintas das cidades, teriam diferentes possibilidades de acesso aos bens e serviços públicos e ao mercado de trabalho, além de estarem sujeitos à distintas formas de agravos (atos de violência provocados por facções do tráfico de drogas, violência policial, etc). Portanto, parte-se da premissa de que a localização espacial da moradia, e as redes de sociabilidade que essa localização possibilita, atuam como fatores condicionantes no acesso aos serviços e bens públicos, principalmente quando se trata de segmentos populacionais de baixa renda (TORRES, MARQUES, BICHIR, 2006). Dessa forma, a distribuição desigual da população no espaço urbano, inclusive a realizada por meio de políticas habitacionais que objetivam reduzir o déficit de moradia para famílias de baixa renda, pode criar ou reforçar processos de segregação urbana, conforme já demonstrado em vários estudos realizados sobre os efeitos do PMCMV nas metrópoles brasileiras (ROLNICK et al., 2015).

Cabe mencionar, ainda, que uma grande parcela dos estudos acerca dos efeitos das políticas públicas habitacionais no Brasil tem se concentrado em investigar as metrópoles (MARQUES, 2009). Acredita-se que os resultados das políticas públicas irão apresentar variações de acordo com as

características do território em que essas são implementadas e, nesse sentido, os efeitos observados para as metrópoles podem se diferenciar daqueles encontrados para as cidades médias e pequenas. Neste trabalho objetivou-se compreender esses efeitos para as cidades médias, em particular, para o município de Santa Cruz do Sul/RS.

Neste artigo serão apresentados os resultados obtidos no *survey* e nas observações realizadas *in loco* nos conjuntos habitacionais. Em cada um desses conjuntos foi constituída uma amostra representativa do universo de moradores. O questionário aplicado nas residências continha questões referentes ao perfil socioeconômico dos respondentes e de seu grupo familiar, além de questões sobre o acesso aos serviços e equipamentos públicos, às redes de sociabilidade das famílias, os locais e condições de moradia prévias e a participação em associações e cultos religiosos. Todas essas questões eram feitas em relação ao período anterior e após a mudança para os conjuntos, objetivando avaliar as alterações nas condições de vida dos beneficiários da política. Foram aplicados 60 questionários no Residencial Santo Antônio e 130 questionários no Residencial Viver Bem. As respostas dos questionários foram analisadas com o auxílio do software SPSS.

O trabalho encontra-se estruturado nas seguintes seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção apresenta-se uma reflexão sobre a contribuição da perspectiva relacional na análise das políticas públicas; em seguida, descreve-se o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida e suas diretrizes; posteriormente, são trazidos dados sobre a implementação do Programa no município de Santa Cruz do Sul; por fim, são apresentados e discutidos o perfil dos moradores dos conjuntos habitacionais e a sua percepção sobre os efeitos do deslocamento no espaço urbano.

## A PERSPECTIVA RELACIONAL NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma série de estudos realizados na última década (ARRETICHE, 2015; MARQUES *et al.*, 2012) têm demonstrado que o Brasil vem apresentando, sobretudo a partir de 2003, uma expressiva melhora nos seus indicadores relacionados ao acesso da população a serviços e bens públicos de diversas naturezas (educação, saúde, habitação, saneamento, assistência, entre outras), impactando positivamente na qualidade de vida dos seus cidadãos. No entanto, apesar da visível melhora nesses indicadores, dados mais desagregados apontam que as políticas públicas não beneficiaram toda a população de maneira equânime, o que acabou por reforçar, muitas vezes, os déficits já vividos por parte de populações residentes em municípios que apresentam menor dinamicidade econômica e

capacidades estatais reduzidas, levando-os, em função disso, a maiores dificuldades de acesso às políticas públicas.

De acordo com os resultados da pesquisa desenvolvida por Arretche (2015) nas cinco grandes regiões brasileiras, com base nos dados fornecidos pelos Censos Demográficos do IBGE entre 1970 e 2010, o Brasil apresenta uma forte associação entre a riqueza das suas jurisdições, a renda da população e a oferta de serviços essenciais. Os dados indicam que o país apresentou, desde os anos de 1970, um incremento em termos da qualidade de vida da sua população, embora ainda existam locais que não chegaram a usufruir desses benefícios, ou seja, há uma desigualdade territorial que perdura e até se intensifica, em certos casos. Os resultados dessa pesquisa demonstram que as populações pobres de municípios ricos foram beneficiadas pela maior oferta de serviços e bens públicos nas últimas décadas, enquanto que aquelas residentes em municípios pobres permaneceram alijadas desse processo. Isto indica que a expansão dos serviços públicos beneficiou mais aqueles municípios que apresentavam maior capacidade e dinamicidade para acessar as políticas públicas, reproduzindo, de certa forma, as desigualdades de condições prévias. Segundo Arretche, “[...] a desigualdade territorial de acesso a serviços essenciais só é baixa quando este se torna universal no território nacional.” (ARRETCHÉ, 2015, p.197).

Em nível intramunicipal, também se pode observar vários tipos de desigualdade em relação às possibilidades de acesso aos serviços públicos por parte das populações que residem nos diferentes espaços urbanos. Vários trabalhos desenvolvidos na área dos estudos urbanos, no Brasil, vêm investigando as inter-relações entre pobreza, segregação urbana e desigualdade no acesso às políticas públicas, buscando decifrar as suas dinâmicas e contribuir para o aprimoramento das políticas públicas que incidem sobre os distintos territórios e suas populações. (MARQUES et al., 2012; ARRETCHÉ, 2015, MARQUES, 2009).

Embora essas pesquisas se debrucem sobre políticas públicas específicas e apontem para argumentos distintos com relação às causas desses fenômenos e suas imbricações, pode-se identificar vários pontos em comum nessas análises, tais como: a) a utilização de dados empíricos que permitam um maior nível de desagregação das informações; b) o desenvolvimento de aportes teóricos que evitem tanto as macro narrativas e as determinações estruturais como explicações gerais para os processos de segregação espacial das populações pobres, quanto às abordagens atomistas centradas nas capacidades individuais; c) a percepção da pobreza como um fenômeno heterogêneo e complexo que deve ser analisado nas suas múltiplas dimensões, extrapolando a questão da insuficiência de renda; d) a compreensão da dinâmica espacial como um elemento fundamental da análise, dado que ela condiciona as possibilidades dos atores no acesso aos serviços públicos e às formas de rompimento com a situação de pobreza; e) a identificação das redes sociais e individuais estabelecidas nos distintos

territórios como elementos decisivos para explicar as desigualdades de acesso às políticas públicas e à superação da pobreza; f) o pressuposto de que a formulação das políticas públicas e a sua implementação nos distintos territórios acontecem por meio da interação entre os atores estatais e os atores civis.

Em termos gerais, pode-se dizer que este conjunto de trabalhos tem buscado construir referenciais teóricos e metodológicos que auxiliem na compreensão dos fenômenos observados empiricamente e forneçam instrumentos de pesquisa que possam vir a colaborar na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas implementadas nos diferentes territórios. Referindo-se à complexidade que envolvem essas análises, Torres, Marques e Bichir (2006) irão afirmar que:

[...] os resultados desses estudos sugerem que os padrões de relação – estruturados pelas redes de relações sociais existentes no âmbito da execução de políticas de infraestrutura e também no âmbito das comunidades que recebem esses serviços – influenciam substancialmente os resultados dessa política. Em termos mais abstratos, temos a associação complexa entre três tipos de estruturas sociais – relacionais, institucionais e de poder – produzindo impactos sobre a políticas e se influenciando mutuamente. (TORRES, MARQUES, BICHIR, 2006, p.245).

No caso dessa pesquisa, interessa focar naqueles trabalhos desenvolvidos, a partir dessa perspectiva, que têm analisado a forma pela qual ocorre a distribuição e o acesso às diferentes políticas públicas entre a população pobre do meio urbano. Segundo os estudos realizados por Marques (2009, 2012), as populações pobres que habitam locais mais segregados não vão dispor das mesmas possibilidades de acesso às políticas públicas e de rompimento com a sua condição de pobreza. A segregação, dentro dessa perspectiva, não é um sinônimo de pobreza e exclusão, mas se refere ao:

[...] grau de separação ou isolamento residencial entre diferentes grupos sociais [...]. Neste sentido, são destacados os padrões de concentração espacial dos grupos sociais em certas áreas e o grau de homogeneidade social observado nessas áreas. (TORRES, MARQUES, BICHIR, 2006, p. 238).

Esta visão se contrapõe àquelas análises que consideram o espaço apenas como um local onde se desenvolvem as dinâmicas sociais, as quais seriam explicadas pelas características socioeconômicas dos indivíduos que ali se encontram distribuídos. Essa abordagem vai ser criticada por Marques (2009) pelo fato de desconsiderar os fatores supra individuais nas análises acerca da pobreza e da segregação no espaço urbano.

Segundo Torres, Marques e Bichir (2006), a dimensão espacial, que pode vir a se apresentar como processos de segregação residencial, deve ser considerada enquanto um fator explicativo, na medida em que restringe concretamente as possibilidades de ação dos indivíduos no território. Essa dimensão espacial seria causada pelo efeito específico que os padrões de contiguidade, vizinhança e distâncias têm sobre indivíduos e grupos, assim como sobre as suas formas de inserção social de forma

ampla. Essas análises indicam [...] “que indivíduos de condições sociais idênticas, mas localizados em regiões distintas da cidade, tendem a ter acessos diferenciados a serviços, bem como ao mercado de trabalho” (p. 235).

Assim, as análises partem de pressupostos da sociologia relacional, na qual a premissa é de que são as relações que possibilitam a compreensão dos indivíduos (e seus atributos) e suas ações. De acordo com Marques, essa abordagem:

[...] parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes. Para essa linha de análise, as redes moldam as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, em um processo dinâmico e contínuo. Da mesma forma, redes e identidades se constituem mutuamente de uma forma complexa que apenas começa a ser explorada. (MARQUES, 1999, p. 47).

Dentro dos estudos urbanos, as investigações amparadas numa abordagem relacional têm buscado analisar de que modo o local de moradia interfere na desigualdade de acesso às políticas públicas, possibilitando perceber como a segregação residencial afeta as probabilidades dos indivíduos de virem a alcançar uma melhor qualidade de vida (pelo acesso aos benefícios oferecidos através das políticas públicas) e de constituírem redes que lhes permitam romper com a sua condição de pobreza. Como se pode perceber, nessa perspectiva as redes sociais e pessoais dos indivíduos são fatores fundamentais para a compreensão dos diversos aspectos que influenciam na reprodução da pobreza. Segundo Marques (2009), a abordagem relacional permite demonstrar como a aquisição de várias características individuais, as quais são importantes para romper com situações de pobreza (escolaridade, rendimento, cultura, etc.), só conseguem ser ativadas (ou não) a partir das teias de relações nas quais os indivíduos se encontram inseridos nos diferentes espaços. Nas palavras do autor,

A adoção de uma perspectiva relacional não pretende negar a importância das chamadas condições econômicas objetivas nem das estratégias e dos comportamentos individuais, ambos absolutamente essenciais para a compreensão do fenômeno. No entanto, a integração da sociabilidade e das redes aos constrangimentos econômicos mais amplos e as escolhas individuais permite avançar para a superação da dicotomia entre estrutura e ação que marca a maior parte das interpretações sobre o tema. (MARQUES, 2009, p. 472-3).

Desta forma, este artigo busca trazer novas compreensões acerca dos efeitos das mudanças provocadas pelo PMCMV sobre as condições de vida dos moradores de dois conjuntos habitacionais populares localizados em Santa Cruz do Sul. A seguir, apresenta-se as informações referentes ao PMCMV e a sua implementação no município de Santa Cruz do Sul.

## O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009, durante o segundo Governo Lula, como um pacote de medidas do Governo Federal Brasileiro que visava diminuir o déficit habitacional no país e promover o crescimento econômico por meio do aquecimento da indústria da construção civil (ROLNIK et al., 2015). Os recursos financeiros do Programa foram centralizados no Governo Federal, via Caixa Federal, o que permitiu superar a eventual resistência dos governos locais (municípios). De acordo com os autores, o PMCMV resultou de tratativas estabelecidas entre o Gabinete da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e representantes do setor da construção civil, passando ao largo das instâncias do Ministério das Cidades, o qual era responsável pela formulação das políticas urbanas no país. Nesse sentido, o setor imobiliário e as incorporadoras foram altamente beneficiados pelo PMCMV, pois este os salvou da derrocada, em função da crise de 2008, e impulsionou o valor de suas ações.

Com a previsão inicial de construção de 200 mil moradias voltadas para a faixa de 4 a 10 salários mínimos, o PMCMV teve o investimento aumentado, posteriormente, para cerca de 1 milhão de unidades habitacionais. Deste contingente, 40% foram totalmente subsidiadas, abarcando inclusive as classes mais pobres da população com a criação da chamada Faixa 1, voltada ao atendimento das famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos. Na sua última versão, o PMCMV I subdividiu-se da seguinte forma: i) PMCMV-Entidades, o qual previa subsídios destinados à produção de moradias por associações e cooperativas; ii) o Programa Nacional Habitação Rural, destinado à construção de moradias para pequenos produtores rurais; iii) o PMCMV Sub 50, voltado aos municípios com menos de 50 mil habitantes; e o iv) o PMCMV – Empresas, o qual possuía o maior número de empreendimentos e apresentava condições diferenciadas conforme as faixas de renda, com subsídios e mecanismos financeiros específicos. É neste último Programa que estava inserida a chamada faixa 1, aquela destinada a construção de moradias para a população mais pobre (ROLNIK, 2015). Segundo os autores, é indiscutível o papel anticíclico do PMCMV sobre a indústria da construção civil, pois esta apresentou um crescimento de 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Além disso, o setor da construção civil abriu 2,23 milhões de postos de trabalho formais.

A partir de 2011 foi criado o PMCMV II, como compromisso assumido pela presidenta Dilma, prevendo a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais. Nesta fase foram implementadas importantes modificações no programa, como o aumento dos custos máximos das unidades e a incorporação de algumas exigências, tais como, a acessibilidade universal para um número mínimo de habitações, o aumento da dimensão dos ambientes e a elevação do padrão mínimo de acabamentos.

Além disso, na fase II a faixa de renda de até 3 salários mínimos (faixa 1) passou a responder por 60% das contratações (ROLNIK, 2015).

As políticas públicas habitacionais nos moldes implementados no Brasil, desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação, extinto em 1986), estiveram intimamente ligadas à especulação imobiliária. Na medida em que os empreendimentos por elas gerados foram condicionados à lógica de mercado, as habitações de interesse social acabaram por ocupar lugares que não despertam interesse das classes mais altas e que apresentam menor valor de mercado (HOFF, 2018).

Assim, apesar do êxito em várias frentes, o PMCMV não teve, até o presente momento, a força necessária para modificar o padrão de (re)produção das cidades, acabando por seguir a lógica das incorporadoras e da indústria da construção civil, preservando a dinâmica da segregação urbana nos empreendimentos financiados pelo Programa. Na visão de Rolnik et al. (2015), a dinâmica de implementação do PMCMV acabou por produzir novas áreas periféricas ou o adensamento de territórios já ocupados por subhabitações, contribuindo com a manutenção e reforço das situações de exclusão e segregação urbana.

## A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV EM SANTA CRUZ DO SUL E O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS

Os dois conjuntos habitacionais investigados nesta pesquisa abrigam famílias que foram beneficiadas na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, com renda familiar de 0 até 3 salários mínimos. Em Santa Cruz do Sul foram construídos até o presente dois conjuntos habitacionais a partir de financiamento do PMCMV, ambos localizados na periferia sul do município: o Residencial Santo Antônio, cujos apartamentos foram entregues aos beneficiários em 2012, e o Residencial Viver Bem, cujas famílias receberam as chaves das casas em 2015. No primeiro residencial foram contempladas 242 famílias (dentre as 1.112 pré-selecionadas) com unidades habitacionais de 43,24m<sup>2</sup> (sala, cozinha, dois dormitórios e banheiro), distribuídas em 13 prédios de cinco pavimentos. Ali foram beneficiadas famílias em condições de vulnerabilidade social, grande parte residentes em áreas de risco ou insalubres. No Residencial Viver Bem o número de famílias contempladas foi de 908 (das 1.757 pré-selecionadas), as quais receberam casas de 40,7m<sup>2</sup> (sala, cozinha, dois dormitórios e banheiro). Neste último residencial foram priorizadas famílias chefiadas por mulheres, com pessoas deficientes, idosos, filhos ou dependentes menores de 18 anos, além dos trabalhadores da reciclagem (CADONÁ, TIRELLI, AREOSA, 2017).

Embora existam núcleos habitacionais populares espalhados pela zona urbana de Santa Cruz, os empreendimentos habitacionais voltados para as classes mais baixas da população e financiados

por programas sociais federais nos últimos dez anos foram construídos em áreas da zona sul (HOFF, 2018). Assim, a periferia sul vem se reafirmando como o lugar dos pobres na cidade e, apesar de contar com bens e serviços públicos, estes se apresentam com qualidade e quantidade aquém do necessário para abrigar a população que lá tem se instalado, especialmente em grandes conjuntos habitacionais como o Viver Bem.

Tanto no Residencial Santo Antônio como no Viver Bem, há um número expressivo de mulheres, correspondendo a mais da metade da população dos residenciais, 59% e 56% respectivamente. Isso se deve ao fato de ter sido um dos critérios para contemplação dos imóveis, nas regras do Programa Minha Casa Minha Vida, que estabelecia preferência para famílias chefiadas por mulheres, pessoas com deficiências, e/ou em situação de vulnerabilidade social, e moradores em áreas de risco. Quanto à escolaridade, percebe-se que em ambos os conjuntos habitacionais há um nível de escolaridade muito baixo. No Viver Bem, 61,8% das pessoas possuem Ensino Fundamental incompleto, enquanto esse número corresponde a 58,5% no Santo Antônio. No Viver Bem, apenas 1,4% possuem Ensino Superior Completo e no Res. Santo Antônio não há graduados entre a amostra estudada.

Entre aqueles que responderam os questionários, observou-se que há uma taxa elevada de desempregados nos dois locais, perfazendo o total de 41% no Santo Antônio, e 51% no Viver Bem. Dentre os que afirmaram estar trabalhando no Res. Santo Antônio, destacam-se as seguintes ocupações: Safrista (12,2%), Indústria (13,5%), Construção civil (2,7%), Comércio (16,2%), Trabalhador doméstico (14,9%), Autônomo (16,2%), outras fontes de renda (16,2%). Já no Res. Viver Bem as profissões mais destacadas são: Safrista (21,7%), Indústria (10,9%), Construção civil (8%), Comércio (15,9%), Trabalhador doméstico (6,7%), Autônomo (10,9%), Professor (1,4%), Biscate (1,4%), Motorista (1,4%), Catador (3,6%) e outras fontes de renda (10,9%). Em ambos os conjuntos habitacionais percebe-se que a maior parte das ocupações ocorre em ocupações que requerem baixa qualificação e possuem alta volatilidade, o que indica distintas formas de precarização do trabalho. Salienta-se que o maior percentual é de safrististas que trabalham nas empresas fumageiras (características do município em estudo) e que tem caráter sazonal.

Quanto às faixas de renda em que se enquadram os moradores, no Residencial Santo Antônio, 23% recebem até 1 salário mínimo; 36,1% recebem mais de 1 a 2 salários mínimos; 23%, de 2 a 3 salários; 13,1% recebem até meio salário. No Viver Bem, 56,5% recebem até 1 salário mínimo; 15,5% recebem meio salário; 21,4% recebem mais de 1 a 2 salários; 2,4% de 2 a 3 salários; 0,6% recebem mais de 3 salários.

Desta forma percebe-se que o perfil dos moradores dos residenciais contemplados no PMCMV em Santa Cruz do Sul é marcado pela vulnerabilidade das classes mais pobres e seu assentamento na

região periférica (zona sul do município), restringindo as possibilidades de acesso aos serviços públicos e às formas de rompimento com a situação de pobreza.

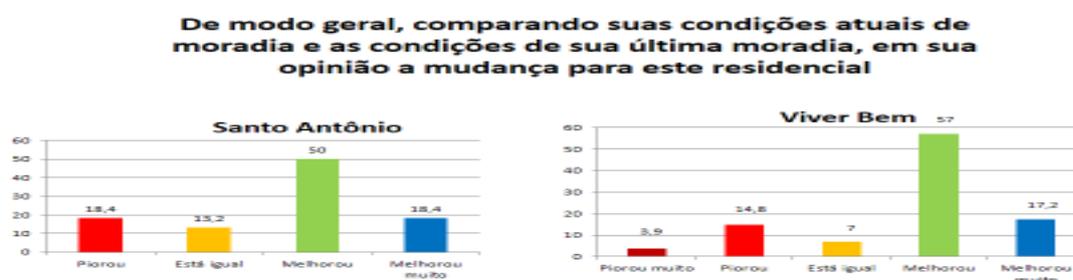
No entanto, para além de constituir o perfil dos moradores dos conjuntos habitacionais do município de Santa Cruz do Sul, cabe avaliar os efeitos do PMCMV sobre as várias dimensões de vida dos seus beneficiários, possibilitando conhecer a percepção dos moradores em relação as mudanças provocadas pelo seu deslocamento no espaço urbano.

## A EFETIVIDADE SUBJETIVA DO PMMV: A PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Nesta seção apresenta-se os resultados da avaliação dos beneficiários nos dois conjuntos habitacionais sobre a situação em que se encontravam antes da implementação do PMCMV e após terem sido beneficiados com as moradias em diferentes dimensões das suas vidas.

Entre os aspectos analisados, destaca-se a avaliação positiva dos beneficiários sobre as suas condições de moradia após terem acessado o Programa. Esta avaliação pode ser explicada pelo fato de grande parte dos beneficiários nos dois conjuntos habitacionais não possuírem casa própria anteriormente, 68% no Res. Santo Antônio e 73,8%, no Res. Viver Bem. Salienta-se que 92% dos moradores de ambos os residenciais viviam em casas alugadas ou emprestadas.

Vários entrevistados referiram que, apesar dos problemas na construção dos imóveis, adquirir a casa própria, ou “ter o cantinho da gente”, foi a melhor coisa que lhes aconteceu. 68,4% dos moradores do residencial Santo Antônio salientam que a sua condição de moradia melhorou ou melhorou muito após a mudança; já no residencial Viver Bem são 74,2% os que afirmam a melhora nas condições de moradia atuais, conforme observa-se na figura 1.



Com relação ao acesso aos serviços de saúde encontrou-se diferenças bem significativas entre a avaliação dos moradores nos conjuntos estudados.

Enquanto que a maioria (51,8%) dos moradores do Santo Antônio afirmam que melhorou o acesso aos serviços de saúde (postos de saúde, ESF) em relação ao período anterior a mudança, a maioria (58%) dos moradores do Viver Bem apontam que piorou ou piorou muito esse acesso. No caso do Res. Santo Antônio, são disponibilizados dois equipamentos de saúde em locais próximos (ESF e um hospital/dia), diferentemente do Res. Viver Bem, em que os moradores precisam acessar esses serviços em outros bairros.

Já em relação à segurança pública, os moradores do Santo Antônio possuem uma avaliação muito negativa, afirmando que piorou ou piorou muito (59%), enquanto que os moradores do Viver Bem acreditam que as condições de segurança pública estão iguais (48%) ou melhoraram (20,5%). Atribui-se essa diferença nas percepções às tipologias de construção utilizadas em cada conjunto habitacional. No Sto. Antônio, o modelo utilizado foi o de prédios de 5 pavimentos e de condomínio murado. Ao passo que no Res. Viver Bem, foram construídas casas em espaço aberto. No primeiro observa-se uma escalada de violência dentro dos muros do condomínio, dominado por facções ligadas ao tráfico de drogas, e ausência do Poder Público.

Os resultados relativos a infraestrutura urbana (calçamento, iluminação, coleta de lixo, saneamento) não diferem muito entre os entrevistados do Res. Santo Antônio (45,9%) e do Res. Viver Bem (39,4%), pois em ambos os moradores dizem que as condições de infraestrutura estão iguais às que possuíam anteriormente, pois grande parte desses já residiam na região da periferia sul da cidade em condições semelhantes; porém, 29,5% e 32,3%, respectivamente, avaliam que a infraestrutura melhorou após a mudança. Em geral, esses moradores são os que foram removidos de locais de risco.

Em relação a rede de ajuda mútua e a organização dos moradores, os beneficiários do Santo Antônio afirmaram em sua maioria (50,9%) que a ajuda de parentes e vizinhos piorou após a mudança e que a organização dos moradores piorou ou piorou muito (53,4%). No Viver Bem, os entrevistados responderam, em sua maioria, que a ajuda está igual (47,5%) ou melhorou (22,5%), da mesma forma que a organização dos moradores, a qual, na sua avaliação, está igual (53,2%) ou melhorou (22%).

Desta forma percebe-se que os efeitos sobre a rede de sociabilidade não se deram da mesma forma nos dois condomínios, assim como a percepção sobre a segurança pública. Entre os moradores do condomínio vertical, que é murado, existe uma sensação de maior insegurança, evidenciada nas suas falas quando afirmam terem medo de deixar as crianças brincarem na praça do condomínio ou circularem sozinhas pelo residencial. Enquanto isso os moradores do condomínio horizontal

acreditam, em sua maioria, que sua segurança ficou igual ou melhorou após a mudança e não tem queixas de falta de policiamento no bairro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os resultados a partir da perspectiva da sociologia relacional, percebe-se que apesar do perfil dos moradores dos Residenciais ser semelhante, existem diferenças nas suas percepções com relação à violência, às redes de ajuda mútua e o acesso aos serviços públicos, o que reforça a importância de se fazerem estudos empíricos para avaliar a implementação das políticas públicas e a sua efetividade subjetiva, principalmente estudos que considerem a influência dos fatores de ordem supra individual para a compreensão das ações e percepções dos seus beneficiários.

Os moradores do Residencial Santo Antônio apontam a violência como um dos seus principais problemas, enquanto que os moradores do Viver Bem apontam para as dificuldades de acesso aos serviços de saúde, educação e transporte público como sendo os principais problemas da moradia atual, já que este Residencial situa-se em um local mais isolado da malha urbana. Desta forma, percebe-se que o modelo e o local escolhido para a construção dos residenciais (casas ou apartamentos, empreendimentos murados ou abertos, administração privada ou pública) apresenta forte relação com as distintas percepções dos moradores acerca da política habitacional e seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Martha (org.). *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: editora UNESP/CEM, 2015.

BATISTA, Mariana e DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *RBCS*, Vol. 32 nº 94, Jun./2017: e329414.

CADONÁ, M., TIRELLI, C. e AREOSA, S. Políticas habitacionais, segregação residencial e desigualdade no acesso às políticas públicas: uma análise a partir do acesso a serviços públicos de saúde. *Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul*, v. 22, n. 1, janeiro-abril, 2017.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEREIDO, Angelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

HOFF, Tuize Silva Rovere. *A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS*. 2018. 146 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, outubro de 1999, p. 45-67.

MARQUES, Eduardo Cesar. As redes sociais importam para a pobreza urbana? *Dados* [online]. 2009, vol.52, n.2, p.471-505.

MARQUES, E. et al. Os desafios da metrópole: desigualdades sociais, Estado e segregação na metrópole. In: LAVALLE, A. G. *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP/CEBRAP/CEM, 2012. p. 63-96.

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

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César; BICHR, Renato Mirandola. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 231-254, 2006.

TREVISAN, Andrei P. e VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas: Uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP - Rio de Janeiro* 42(3):529-50, Maio/Jun. 2008.