



ST 05 - INTERSECCIONALIDADES: CAMINHOS DE ANÁLISES E PRÁTICAS PARA O CAMPO DE PÚBLICAS

A Interseccionalidade na formulação de políticas públicas de habitação: Um olhar sobre os programas MCMV e PAR

**Leticia Bueno Waldman/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Maria Clara Santos Fialho/Universidade de São Paulo**

Resumo:

Neste trabalho, objetiva-se delinear um olhar endereçado à formulação das políticas de habitação, analisando se nesta fase de desenho do ciclo das políticas públicas de habitação foi incorporada, nas estratégias e objetivos das alternativas políticas, uma dimensão de análise interseccional. Portanto, pretendemos na presente investigação responder à seguinte pergunta de pesquisa: As políticas públicas de habitação federais, mais especificamente o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), levaram em consideração, na sua fase de formulação, a incorporação de uma dimensão interseccional? A metodologia utilizada foi a análise documental dos editais dos programas, dos sites oficiais do governo ou das agências de financiamento que contém informações sobre quem são os beneficiários, para observar quais são os requisitos, procedimentos, critérios de prioridade e seleção para os indivíduos conseguirem o benefício desses programas. Foram pesquisados os critérios selecionados nas políticas aplicadas em

nível municipal, visto que, apesar das políticas públicas escolhidas serem federais, os estados e municípios têm competência para editar critérios próprios. Os dados coletados na análise documental foram contrastados com uma abordagem de debate da interseccionalidade nas políticas públicas - o método do projeto múltiplos fatores (multistrand project), proposto por Parken e Young (2007; 2008) - para concluir se as escolhas no momento da formulação da política levaram em consideração a abordagem interseccional para escolha dos beneficiários.

Palavras-chave: Política Habitacional. Interseccionalidade. Minha Casa Minha Vida. Programa de Arrendamento Residencial. Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a fazer um estudo analítico de possíveis vínculos entre dois campos, o de políticas públicas de habitação e o da interseccionalidade. Ou seja, pretende verificar se políticas de habitação que possuem como finalidade a inclusão de pessoas vulneráveis no programa de financiamento da casa própria, possuem na sua fase de formulação, critérios que façam com que esse público seja atingido por essa política. Mais especificamente, se foi observada a existência de critérios interseccionais.

Analisar o desenho de uma política pública, para pensar como esta articula os mecanismos para redução de desigualdades, traz fortes indicativos de pontos a serem melhor trabalhados ou reformulados no ciclo da política pública. Dessa forma, o desenvolvimento deste estudo, pautado na análise das políticas de habitação Minha Casa e Minha Vida (PMCMV) e Programa de Arrendamento Residencial (PAR), objetiva destrinchar quais foram os critérios eleitos para o funcionamento e seleção dos beneficiários da política, para refletir sobre quem de fato está sendo abrangido pelo financiamento da casa própria. Entende-se que a análise se circunscreve à etapa de formulação, pois é nesta que são estabelecidos os critérios da política.

O histórico de concentração de terra (ou fundiária, HOLSTON, 2013), especulação imobiliária, espoliação urbana (KOWARICK), mais recentemente espoliação imobiliário-financeira, agravamento das condições de vida urbana (SHIMBO, 2018), estado de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2019) e outros, indicam para realidade dificultosa que famílias de baixa renda e vulneráveis possuem e sempre possuíram para adquirir a sua habitação, mas estas famílias também estão atravessadas por outros marcadores, para além da renda, como raça e gênero e por trajetórias individuais com maiores ou menores acúmulos de desvantagens.

Pensando isto, o conceito de “vulnerabilidade” será basilar no desenvolvimento teórico analítico deste artigo. O entendimento utilizado reproduz o conceito de pobreza empregado por MOYA (2010) que é de que a situação de pobreza se configura como um acúmulo de desvantagens e de vantagens comparativas. Segundo Moya, a incorporação da noção de *vulnerabilidade social* na última década demonstra que as concepções devem ser relacionais e múltiplas e que os antigos entendimentos estáticos da exclusão social inviabilizam essa dimensão múltipla. Faz-se, ainda, a ressalva que existe distinção na literatura para pobreza e vulnerabilidade social, mas Moya os utiliza de forma complementar, assim como pretende-se aqui proceder. Para a autora, a vulnerabilidade traduz-se em “precariedade, risco e incerteza” (MOYA, 2010, p.19) que estão presentes nas diferentes esferas da vida e que dependendo do caso irão variar em maiores ou menores níveis de acúmulos de desvantagens.

O olhar buscado nas investigações biográficas feitas por Encarnación Moya considera, mas não está determinado por categorias como classe social, gênero, raça e outras, pois em um nível de análise relacional e dinâmico estas vertentes estão sujeitas a maiores e menores graus de vulnerabilidade. De modo bastante simplista pode-se dizer que o conceito de vulnerabilidade aqui trabalhado e de acúmulo de desvantagens acrescenta camadas de complexidades à interseccionalidade. Portanto, são conceitos diferentes - vulnerabilidade, acúmulo de desvantagens e interseccionalidade - mas que são passíveis de serem articulados, porque ambos compreendem a desigualdade de uma perspectiva relacional, combinada e complexa, feita de sobreposições.

A despeito da importância de fornecer habitação a todos, deve-se observar quais critérios estão balizando o acesso à política de habitação. Isso porque não basta a oferta da moradia, mas importa também quem está acessando essa oferta, sob a possibilidade da política habitacional não ser efetiva no combate às desigualdades, ou mesmo fortalecê-las (PIRES, 2019).

A aquisição de moradia envolve principalmente renda, mas não exclusivamente, outras vulnerabilidades acabam acumuladas nesses sujeitos que compõem o déficit habitacional. A compreensão da sobreposição de vulnerabilidades é o pilar que sustenta a relação entre a teoria da interseccionalidade e as políticas de habitação.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo possui uma seção de metodologia, que descreve o caminho percorrido pela pesquisa, principalmente explicitando o uso dos métodos da análise documental e o método do projeto múltiplos fatores (multi-strand project). Possui ainda uma seção dedicada à análise do conceito de interseccionalidade e sua aplicação nas políticas públicas. Ainda há uma seção voltada para uma breve discussão sobre o problema da habitação no Brasil e o consequente desenvolvimento das políticas públicas de habitação. Por fim, são apresentados o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Arrendamento Residencial, bem como a análise dos resultados da pesquisa, dos dados encontrados sobre os programas em debate com a bibliografia selecionada sobre interseccionalidade, desigualdades e habitação.

2. *METODOLOGIA*

Inicialmente, a metodologia do artigo estava prevista em uma execução de duas etapas: primeiro pretendia-se fazer uma análise documental (CELLARD, 2008) dos editais dos programas e dos sites oficiais do governo que contém informações sobre quem são os beneficiários, quais são critérios de prioridade e seleção para os indivíduos conseguirem o benefício; na segunda etapa os dados coletados na análise documental seriam combinados com uma abordagem desenhada especificamente para debater a interseccionalidade nas políticas públicas, por meio da qual os dados obtidos seriam contrastados - projeto múltiplos fatores (multi-strand project), proposto por Parken e

Young (2007; 2008). Contudo, esta metodologia precisou ser adaptada, tendo em vista o percurso da pesquisa e o acesso das pesquisadoras aos dados.

Quanto ao PAR, não foram encontrados editais para que fossem realizadas as análises documentais e as informações encontradas em sites foram escassas para a pesquisa. Procedeu-se à análise documental dos atos normativos do PAR e de dois sites, das secretarias de habitação do município de São Paulo e do Rio de Janeiro. Na fase de coleta de dados, descobriu-se que o PAR está suspenso e foi descontinuado, sendo substituído pelo PMCMV, e que devido a isto praticamente não existem mais informações, concernentes à critérios, acessíveis.

Quanto ao Minha Casa Minha Vida, foi realizada análise documental das normativas do programa e procedeu-se com a análise interseccional dos critérios de seleção de beneficiários encontrados, pelo método de múltiplos fatores (multi-strand project).

O método Múltiplos fatores (multi-strand) foi elaborado com a pretensão de servir como instrumento de redução de desigualdades na formulação de políticas públicas. Por meio de uma investigação intersetorial, em um nível estrutural, este método permite a integração de igualdades e abordagens de direitos humanos e auxilia a priorização de vertentes mais vulneráveis que precisam ser preferenciadas em uma política, sem que as desigualdades sejam homogeneizadas (PARKEN, 2010).

Parken (2010) explica que a visão do “multi-strand” é interseccional. Este método, nesta pesquisa empregado, excede o modelo aditivo, fornecendo uma lente que correlaciona desigualdades. O modelo do projeto Múltiplos Fatores se divide em quatro etapas: mapeamento, perspectiva, testes e monitoramento/avaliação (mapping, visioning, road testing e monitoring/evaluation) (MEDEIROS, 2019). As fases de testes e avaliação não serão desenvolvidas neste artigo.

A etapa 1 do mapeamento diz respeito ao mapeamento das dimensões de igualdade do campo da política pública escolhida (PARKEN, YOUNG, 2008), por meio de uma coleta e análise de dados, qualitativos ou quantitativos, de cada uma das vertentes. A falta de dados caso percebida também importa para a análise. No caso do artigo em questão, por tratar-se de políticas públicas de habitação, foram colhidos dados sobre o acesso à habitação por cada uma das vertentes.

Quanto à etapa 2, da perspectiva, nesta deve-se utilizar os dados coletados na etapa 1 para pensar estratégias transformadoras da realidade por meio das políticas públicas, de modo a promover

a igualdade. Esta etapa não será executada nesta pesquisa, no sentido exato como o do projeto múltiplos fatores. No projeto foram pensadas soluções específicas para cada tipo de vertente em uma pauta, por exemplo, como fazer uma política que garanta assistência social para cada vertente. Como esta pesquisa se debruça sobre os programas habitacionais escolhidos, que já são “soluções” políticas, observou-se apenas a inclusão de critérios interseccionais como estratégias transformadoras. A inserção de critérios interseccionais na seleção de beneficiários de programas habitacionais é a proposta deste trabalho de “estratégia transformadora”.

3. *INTERSECCIONALIDADE*

O nascimento e cunho do termo, em sua aspeção original, advém do pensamento da escritora norte americana Kimberle Crenshaw (1989, 1991), em um contexto de emergência de fortes debates do feminismo negro nos anos 60 e 70 nos Estados Unidos¹. A interseccionalidade se tornou um conceito bastante difundido academicamente, sendo visto por alguns com ceticismo sob sua potencialidade e por outros sofrendo variações, tendo em vista sua evolução no debate teórico (MEDEIROS, 2019).

Para Crenshaw as experiências de mulheres negras são extremamente diversas das de mulheres brancas, possuindo múltiplas dimensões de desigualdade que merecem um olhar particular. Desse modo, entendendo não ser possível alinhar as mesmas vivências para grupos que deveriam ser enxergados como díspares, a autora advoga por uma outra leitura do feminismo e da legislação de antidiscriminação racial. (MEDEIROS, 2019)

A leitura da interseccionalidade, sob a matriz de Kimberle Crenshaw entende que as vertentes (raça, gênero, classe...) não devem mais ser enxergadas como unidimensionais, elas estão intrinsecamente relacionadas. Uma visão unidimensional, em que cada vertente produz desigualdades apenas de forma isolada gera uma lacuna sobre as experiências que relacionam mais de um tipo de

¹ Apesar da presença de importantes autoras negras norte americanas na base teórica da interseccionalidade, existe uma disputa sobre a existência prévia do trabalho interseccional realizado por teóricas latino americanas, antes mesmo do trabalho de Kimberle Crenshaw (GOES,2019). Alguns autores consideram que, mesmo sem nomear como interseccionalidade, a discussão posta por nomes como Lélia Gonzalez, Luiza Bairros, Sueli Carneiro, Jurema Werneck, Angela Figueiredo seria interseccional. Essas são autoras que debateram fortemente a experiência da mulher negra e a necessidade de reconhecimento do lugar particular que esta ocupa na sociedade.

disparidade social, como, por exemplo, a das mulheres negras que sofrem simultaneamente com a questão de gênero e de raça.

Outra autora central para pensar a interseccionalidade é Angela Davis (2016), responsável por acrescentar o conceito ao debate sobre opressões de classe, realizado dentro dos setores de esquerda. Davis apontou para a importância de não hierarquizar opressões, relacionando as categorias de forma mútua e cruzada, sem estabelecer a primazia de uma sobre a outra. Todas as categorias importam para entender umas as outras.

Para Davis, “classe informa a raça. Mas raça, também, informa a classe. E gênero informa a classe. Raça é a maneira como a classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como a raça é vivida.” (DAVIS, 2011) Ela vai além da concepção marxista de centralidade da categoria de classe, reconhecendo sua importância, mas observando que a reflexão não deve se encerrar nesta categoria.

O conceito de interseccionalidade surge sobretudo pensando a interação entre raça e gênero, com sua origem no movimento feminista negro, contudo isto não o reduz à análise de apenas essas duas categorias. A evolução do conceito fornece um aparato teórico para pensar as interações entre as diversas categorias de desigualdades. Visto que, ao assumir o preceito de que cada grupo social possui experiências multidimensionais é possível firmar olhares também múltiplos.

Como pontua Akotirene (2019, P.14) esse conceito “é uma sensibilidade analítica, pensada por feministas negras cujas experiências e reivindicações intelectuais eram inobservadas tanto pelo feminismo branco quanto pelo movimento antirracista”. Esse conceito, então, servirá como base teórica para o desenvolvimento da investigação do presente artigo, pensando como corpos múltiplos requerem políticas de habitação com critérios heterogêneos.

3.1. A INTERSECCIONALIDADE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre a aplicação do conceito de interseccionalidade na formulação de políticas públicas apesar de cada vez mais difundida, ainda é bastante desafiadora. Existem algumas produções acadêmicas sobre essa interação, como assevera Patricia Hill Collins (2021), “ativistas de direitos humanos e representantes do funcionalismo público também transformaram a interseccionalidade em parte das atuais discussões sobre política pública global”. Mas por outro lado, são poucas as

experiências práticas de aplicação de métodos interseccionais na etapa de formulação no ciclo de políticas públicas, sobretudo nas políticas de habitação.

Assim, um dos principais desafios deste artigo é se debruçar sobre essa lacuna. Desse modo, partindo dos achados teóricos de Medeiros (2019) é possível apontar para a existência de modelos de análise interseccional aplicados às políticas públicas. No texto do autor encontram-se também discussões sobre o limite de explicações unidimensionais nas análises de políticas públicas, tendo em vista a complexidade e dinamicidade dos grupos sociais.

A interseccionalidade desempenha um papel aproximador nas políticas públicas, operando no nível das desigualdades estruturais. As políticas públicas produzem soluções políticas para grupos que são díspares, portanto uma formulação que homogeneiza os destinatários não contempla a multidimensionalidade do problema.

Para Roberto Medeiros (2019), "começa a surgir nos últimos anos uma literatura dedicada especificamente a comparar experiências nacionais de incorporação da perspectiva interseccional no desenvolvimento de políticas de promoção de igualdade." No entanto, apesar do interesse da literatura e da potencialidade do uso da interseccionalidade nas políticas públicas, a forma como operam essas políticas e os interesses simplificadores da lógica da administração pública são alguns dos principais desafios dessa incorporação.

4. UM OLHAR SOBRE O PMCMV E PAR

4.1. Políticas Públicas de Habitação

As políticas públicas de habitação só existem porque se conforma uma necessidade sobre o habitar no Brasil. A moradia é um direito constitucionalmente garantido e para conformar-lá fazem-se necessárias as políticas públicas. Contudo, até então as políticas existentes não foram suficientes para solucionar tal questão. Conforme os dados da Fundação João Pinheiro, no ano de 2019 o déficit habitacional no Brasil alcançava as 5,8 milhões de moradias, com expectativa de agravamento.

O problema da falta de acesso à terra no Brasil se estrutura pela própria formação do Estado brasileiro, com a transformação da habitação em mercadoria a partir da Lei de Terras, após o fim do regime escravocrata (SANTORO et al, 2020). Os negros não tiveram acesso à terra porque não possuíam poder aquisitivo para adquiri-la, visto que a Lei de Terras estabeleceu que a terra deveria passar a ser comercializada através da compra e venda ou doação do Estado.

As dificuldades de acesso a materiais que tratam sobre territórios negros urbanos no Brasil (GOMES, A. H, 2017) apontam para as desigualdades habitacionais e raciais na sociedade brasileira. E essa lógica ainda perdura nas metrópoles brasileiras. A população negra ainda ocupa as habitações

mais precárias. A manutenção das desigualdades pela segregação social se reflete em segregação socioespacial (SOBRINHO, 2017).

Se consuma o fato de que o Brasil ainda não possui habitação para todos, mas deve-se perguntar principalmente: quem no Brasil não tem habitação? Ermínia Maricato afirma (2015) que o Brasil não é um país pobre, mas desigual e que a desigualdade socioespacial não depende apenas da distribuição de renda. Outras questões atravessam a falta de acesso à habitação no Brasil. Existe um perfil específico de pessoas que não acessam a terra, a desigualdade de raça, gênero, sexualidade e outros também se relacionam com os problemas de habitação.

Por isso, serão analisadas as políticas públicas de habitação com um enfoque interseccional, para que seja possível acessar olhares encobertos pela falta de dados e pela própria marginalidade social dos grupos vulneráveis. Tainá de Castro Sobrinho (2017) posiciona como a teoria da interseccionalidade é importante para análises socioespaciais, porque ela desloca o olhar para além da questão de classe, considerando que outras opressões também conformam essas análises, de modo sobreposto

4.2. Histórico Das Políticas De Habitação

O grau de importância e destaque em debates de políticas públicas que a habitação possui atualmente, muito se deve ao histórico de luta por moradia e diversas outras políticas que sucederam as que hoje estão vigentes, que em menor ou maior grau obtiveram êxito em concretizar o objetivo de fornecimento de habitação. De todo, em um primeiro momento é de suma importância destacar o papel central que a habitação possui enquanto um direito, constitucionalmente garantido, que promove o acesso de demais direitos.

A habitação possui um papel central na vida dos indivíduos, porque é por meio dela que o sujeito consegue estruturar a sua vida e se inserir socialmente. A moradia é o elo entre o cidadão e a sociedade, pois é por meio dela que as pessoas conseguem criar vínculos, desenvolver um cuidado com a sua saúde e segurança, para além de espaços sociais que indiretamente são mais facilmente acessados quando se tem moradia, seja o estudo, o trabalho fixo, o acesso aos aparelhos estatais de saúde e lazer.

A Lei de Terras, como já mencionado, editada em 1850, pode ser considerada como ponto de referência para o início e intensificação do déficit habitacional, mas também para a definição do grupo que iria compor ele, porque objetivou organizar a propriedade privada de acordo com ideários de concentração de terra, ceder terras a imigrantes e negar o acesso a pessoas negras escravizados outrora.

Nesse sentido, tem-se que desde o princípio, o acesso a moradia foi negado a um grupo específico, fazendo com que o déficit habitacional existente, possuísse um raça e uma classe social, isto é, estabelecer que acesso a terra só seria por meio da compra e venda, tendo por base que a população negra não estava ingressa no mercado de trabalho, é na mesma linha estabelecer por consequência que esse grupo não tenha terras, formando fundamentalmente o déficit habitacional brasileiro.

Diante desse déficit habitacional com os contornos e características elencadas, considera-se como marco inicial das política públicas na seara da habitação o Sistema Nacional de Habitação (SNH), primeira política pública estruturada, desenvolvida no período militar, visava construir um planejamento urbano que se perdurou ausente desde o início da urbanização brasileira, por meio da concessão de subsídios para o financiamento de unidades habitacionais àquelas famílias sem casa própria. O SNH contava como órgão gestor e controlador, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que concedia tais subsídios aos beneficiários da política por meio de dois fundos, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), por meio do sistema de captação de recursos.

Com o fim do período ditatorial somado pela profunda crise econômica, o Programa do SNH apresentava falhas significativas, que colocavam em debate se realmente a política estava conseguindo atingir os fins objetivados. Diversas problemáticas surgiram induzindo a falência do modelo da política, seja a alta porcentagem de inadimplência nos financiamentos ante a conjuntura de crise econômica, ou até mesmo a recorrente crítica de que o Sistema Nacional de Habitação não conseguiu de fato atingir as classes mais pobres, pois estas continuaram à margem da oportunidade de obter a moradia por meio do financiamento do SNH.

Nessa perspectiva, com a desconfiguração dessa política, seguiu-se um quadro de desinvestimento massivo do governo federal na seara das políticas de habitação, que passaram a ser operadas por políticas esparsas editadas nas esferas municipais e locais, fragmentadas em relação ao planejamento habitacional nacional. Com a redemocratização do país e a promulgação da carta cidadã, a Constituição de 1988, que continha no seu leque de garantias o direito à moradia plena e segura, surge uma apelo social muito forte para a formulação de uma política de habitação efetiva, que suprisse o déficit habitacional, atendesse a camada social mais afetada, a população de baixa renda e negra, e principalmente, que esse programa tivesse uma participação social.

Em resposta, surgiu em 2005 o Sistema de Interesse de Habitação Social (SNHIS), projeto que estabelece por meio de ampla deliberação popular o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com a finalidade de articular fundos de recursos e entes federativos para a concessão de habitação. Em linhas gerais, o plano buscou tratar e solucionar o déficit habitacional no seu espectro micro,

direcionando o olhar aos municípios, para que assim pudesse dimensionar quais eram as necessidades habitacionais demandadas, de forma diversa ao momento anterior, no qual a habitação estava massivamente centrada na esfera federal do governo.

Posteriormente, por mudanças políticas e por questões partidárias houve uma desestruturação dessa rede. Todavia, tanto o Plano Nacional de Habitação quanto o Sistema de Interesse de Habitação Social, continuam sendo pontos norteadores na política de moradia. Tanto é que, as diretrizes para elaboração das políticas públicas de habitação, contemporaneamente, são regidas sobretudo pela Política Nacional de Habitação, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, prevendo o Plano Nacional de Habitação-PlanHab. Esses instrumentos normativos estão ancorados principalmente na orientação da transferência de propriedade para a conquista da casa própria (MENEZES, 2017) e tem em seu cerne a ideia de que a política habitacional deve se pautar na transferência de propriedade pela habitação nova produzida por empreiteira, produto clássico das políticas brasileiras (MARQUES, 2018).

O ideário das políticas voltadas para a aquisição da casa própria, em consonância com as demais agendas políticas dos governos vigentes, foi responsável por estruturar as diretrizes da política habitacional, a nível federal, nas últimas décadas, portanto, majoritariamente os programas que sucederam esse período estarão inscritos nesses moldes, mas havendo particularidades em cada um. Em uma linha cronológica, as duas políticas que sucederam são justamente o objeto da presente pesquisa, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), um programa do Governo Federal, e o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), política que sucedeu a descontinuação da anterior, sendo implementada no ano de 2009.

4.3. Programa de Arrendamento Residencial

O PAR- Programa de arrendamento residencial surgiu em 1999, com o objetivo de retomar a construção de conjuntos habitacionais destinados às faixas de renda de até seis salários mínimos. A retomada desse foco programático, para essa população, disto do foco dos programas que vinham vigorando até então, visto que até 1998, priorizou-se a concessão de crédito direto e melhoria das condições de habitabilidade (BONATES, 2008).

O Programa de Arrendamento Residencial foi aprovado pela Medida Provisória nº 2.135-24, de 2001, que se converteu na Lei Nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. De todo, mesmo com a promulgação, existiram diversas modificações na Lei Nº 10.188/2001 dadas por redação de leis posteriores. Dito isso, segundo o previsto nesta normativa, o PAR ficou instituído com o objetivo de

atender a necessidade de moradia da população de baixa renda, no qual esse público adquiriria o imóvel arrendado por meio da compra subsidiada pelos fundos do programa. As unidades residenciais do PAR que serão submetidas ao arrendamento podem ser oriundas de diferentes tipos de empreendimentos, desde aqueles que já estejam prontos, os que estão em processo de construção, como também existe uma modalidade do PAR que lida com a recuperação ou reforma de prédios existentes (MALENROKA, 2005).

A gestão do Programa cabia ao Ministério das Cidades e sua operacionalização ficou sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal - CEF. Segundo o art. 4º, inciso IV, da Lei 10.188/2001, compete à Caixa Econômica Federal: “definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)”. Para implementação do programa, como áreas de atuação, público-alvo, valor máximo de aquisição da unidade habitacional e outros, ficam sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, para que este fixe as regras e condições, bem como estabeleça diretrizes gerais para aplicação dos recursos alocados, segundo o art.5º, incisos I e II, da Lei do PAR. Ou seja, no PAR os critérios não estão nem mesmo estabelecidos na fase formulação, ficaram sob responsabilidade da implementação, o que já indica escolhas políticas não interseccionais.

Como esclarece Manlenroka (2005), para implementação do programa foram estabelecidas competências para o poder público local, sobretudo na escolha do público-alvo. As prefeituras Municipais e Governos Estaduais estavam autorizadas a inclusive simplificar critérios e elas atuavam por meio de publicação de editais.

O PAR é um programa que objetiva garantir o acesso à moradia à população de baixa renda por meio de um arrendamento residencial ou “arrendamento mercantil”. Esse arrendamento funciona como uma opção de compra, para aquisição da casa própria, em que os arrendatários pagam uma taxa mensal, de valor baixo, durante um certo período de tempo, ao arrendador, para poder usufruir do imóvel, mas não detém a propriedade deste. A propriedade apenas será transferida ao arrendatário ao fim do contrato de arrendamento, quando este pode optar por adquirir o imóvel, mediante pagamento ou financiamento do saldo devedor que restar.

O imóvel fica sob propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sob a gestão da Caixa Econômica Federal. O financiamento dos recursos do programa se dá por diferentes fontes de

recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH) (BONATES, 2008).

O PAR foi descontinuado a partir do início do programa Minha Casa Minha Vida, com a Lei 12.424/2012. Segundo informações da Companhia de Habitação de Londrina, desde fevereiro de 2013 a Caixa Econômica Federal orienta pela não mais indicação de famílias para unidades do PAR. As unidades desocupadas do PAR não puderam mais ser arrendadas, podendo apenas serem alienadas.

Em suma, as normativas apenas indicam os responsáveis pelo estabelecimento de critérios para seleção de público alvo, mas não fornecem muitas diretrizes além das econômicas. A própria Caixa Econômica Federal informou não possuir mais os dados de interesse desta pesquisa.

As fontes utilizadas que continham dados que puderam ser aproveitados foram o site da Secretaria de Habitação da cidade de São Paulo; site da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro e normativas sobre o PAR aqui já citadas, além das presentes no site do Ministério do Desenvolvimento Regional e Urbano. Foram encontrados, em São Paulo, critérios que priorizavam as famílias que viviam em área de risco, que trabalhem próximo à unidade habitacional, que possuam mobilidade reduzida, que tenham vulnerabilidade socioeconômica, aos idosos ou às famílias que tenham cadastro antigo na Sehab/Cohab. Em todos os casos citados era requisitado que o candidato morasse na cidade de São Paulo há mais de 4 anos.

Na portaria 19, de 22 de julho que altera a portaria 31, de 13 de dezembro de 2001 da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano apenas são acrescentadas prioridades para os profissionais da área de segurança pública, particularmente policiais civis e militares, permitindo que estes atinjam uma renda familiar de até oito salários mínimos para se enquadrarem no Programa.

Como já mencionado, pela Lei Nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, não existe a nível nacional critérios interseccionais, a Lei que institui o PAR apenas delega ao Ministério das Cidades o estabelecimento de critérios sobre público-alvo e não foram encontradas nesta pesquisa dados de que o Ministério assim tenha procedido. Em alterações posteriores apenas foram incluídos profissionais da área de segurança pública, particularmente policiais civis e militares. Coube aos municípios então determinar maiores critérios, São Paulo demonstrou a existência de alguns critérios mais heterogêneos, que são fundamentais, mas não contemplou muitas categorias interseccionais importantes como raça e gênero; já o Rio de Janeiro demonstra que seu critério de seleção principal ainda é a renda.

Deste modo, apesar de uma coleta de dados insatisfatória, tendo em vista as fontes já mencionadas, foi possível concluir que o desenho da política não levou em consideração o estabelecimento de critérios interseccionais. Por mais que os municípios tenham autonomia para

estabelecer esses critérios caso queiram, nos casos analisados, São Paulo e Rio de Janeiro, não foram encontrados critérios interseccionais.

4.4. Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida surge como resposta a toda uma trajetória política, acabando por englobar programas habitacionais e sistemáticas já existentes, mas também como uma resposta à crise econômica vivida. Com isso, em 25 de março de 2009, no mandato do Presidente Lula, lançou-se o Plano Nacional de Habitação, com a meta de gerar 1 milhão de moradias para famílias que recebessem até 10 salários mínimos.

O programa se pautou em critérios de renda e no déficit habitacional das regiões do país para determinar a distribuição das moradias. Nestes termos, as regiões com maior concentração de falta de moradias, deveriam receber um maior contingenciamento, como as regiões sudeste e nordeste - e as suas respectivas regiões metropolitanas. Para além disso, a faixa de renda foi um dos critérios de seleção eleito para a escolha dos beneficiários, tendo por base que, a política de habitação, no geral, pauta-se na transferência de propriedade por meio da compra, aqueles que não tiverem o poder aquisitivo financeiro, conseqüentemente não terão habitação própria. À vista disso, quanto menor a renda das famílias mais estas se distanciam das possibilidade prática de adquirir uma moradia, e com o déficit habitacional sendo composto por pessoas com renda reduzida ou nenhuma renda.

Dessa forma, pode-se afirmar que o subsídio do programa se destina a aquisição de imóveis urbanos, por meio da concessão de recursos aos beneficiários, que poderão pagar as prestações mensais da habitação (PNHU). Ademais, o fornecimento de subsídios destinados também para a construção e produção de imóveis localizados nas zonas rurais (PNHR).

Assim, o PMCMV como uma parceria com a Caixa Econômica Federal, objetivava suprir o déficit habitacional por meio de financiamentos residenciais e para além disso, por meio do fomento do mercado imobiliário aquecer a economia que se encontrava em crise. (FERREIRA G, CALMO P, FERNANDES A, et al., 2015) . O programa também serviu para institucionalizar políticas que estavam dispersas em muitos órgãos.

O grande diferencial do PMCMV, foi que o governo promoveu não apenas o financiamento de moradia, mas também demandou recursos em fundos específicos para que as famílias pudessem aumentar o crédito para a aquisição da casa própria, por juros reduzidos. Um exemplo destas medidas trata-se do FGHab, um fundo criado pelo governo com a finalidade de garantir eventuais empréstimos para saldar possíveis inadimplementos dos financiamentos habitacionais promovidos pelo programa.

Acerca do financiamento do programa, pontua-se que cada faixa de renda possui uma dinâmica distinta, assim, para famílias que recebem até 3 salários mínimos o PMCMV fornece ao beneficiário subsídio integral, além da isenção do seguro obrigatório, sendo que nessa faixa também não há a contagem de juros. Ao passo que grupos familiares que auferirem entre 3 e 6 salários mínimos poderão contar com o subsídio parcial do financiamento, e com a redução do custo do seguro obrigatório. Ainda, os beneficiários dessa faixa poderão ter acesso ao Fundo Garantidor. Este foi desenvolvido com o fim de trazer uma maior seguridade ao financiamento habitacional, ou seja, por meio da redução dos riscos, funcionando como um refinanciamento de parte das prestações, na hipótese da família beneficiária ter tido uma drástica redução de renda durante o período do contrato de financiamento habitacional.

Por fim, para famílias com 6 a 10 salários mínimos, o programa se propõe a estimular a compra da casa própria por meio da redução do valor do seguro obrigatório, além da garantia do acesso desses beneficiários ao fundo garantidor também. Ademais, ressalta-se que as famílias que possuem renda entre a faixa de 6 salários mínimos até 10 salários mínimos, poderão ser recepcionadas por recursos do FGTS, ou seja, condições especiais de financiamento fornecidas pelo Minha Casa Minha Vida para a aquisição da casa própria.

4.4.1. Critérios

Para a concessão da moradia subsidiada, o programa se vale de critérios de seleção que se pautam em perspectivas econômicas, ou seja, qual a renda das famílias beneficiárias. Assim, o critério meramente econômico é o que definirá em qual faixa do PMCMV se encontrará o indivíduo, localizado em determinada faixa, o indivíduo poderá contar com taxas de juros e crédito diferenciadas.

Acerca dos critérios meramente econômicos, pontua-se que o programa, na sua criação, contava com cinco faixas, definindo um mínimo e um máximo salarial que o sujeito beneficiário deveria possuir para ser atendido pela política. As faixas possuem uma progressão, de modo que a renda familiar mensal que deve ser auferida pelo beneficiário na faixa 1 é menor que na faixa 5. Além disso, é de suma relevância destacar que os valores salariais de cada faixa são atualizados, desde que o programa surgiu, de modo que esses critérios econômicos pudessem acompanhar as mudanças no salário mínimo brasileiro.

Recentemente o Programa possui 4 faixas, sendo que uma se desdobra da primeira. Dessa forma, de acordo com a última atualização, famílias que possuam renda até R\$ 1.800 reais se enquadram como beneficiárias da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. Ao passo que na

hipótese da família possuir renda de R\$ 1.800 até R\$ 2.600, estará enquadrado na faixa nomeada 1,5, uma espécie de transição entre a faixa 1 e a 2. Sendo a faixa 2 a que abarca as famílias que possuem renda de R\$ 2.600 até R\$ 4.000 reais e a faixa 3 os beneficiários que auferem de R\$ 7.000 a R\$ 9.000 reais mensalmente.

Quando analisada a estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida, observou-se que não apenas a renda foi eleita como um critério determinante para a escolha dos beneficiários, mas também análise das condições sociais nas quais os indivíduos se encontram para caracterização da sua vulnerabilidade. Em consulta direta com a Ouvidoria da Caixa Econômica Federal, foi possível constatar que o programa previa critérios de preferência na seleção dos beneficiários, levando em consideração desvantagens como gênero, raça, faixa etária, doenças, entre outros.

Nesse sentido, tem-se que se configuram como beneficiários prioritários na faixa 1, pessoas físicas ou famílias que recebem até 1800 reais, sendo mulheres chefes de famílias; portadoras de necessidades especiais - ou famílias que possuam algum membro portador de deficiência -; as famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou aqueles que tenham sido desabrigados. Ainda, são prioritários no Programa Minha Casa Minha Vida, idosos (pessoas com mais de 60 anos) e pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, como os quilombolas, indígenas, populações ribeirinhas, pescadores, e demais comunidades tradicionais, que sofrem constantes pressões e violências diárias nas localidades em que residem. Os critérios são aplicados diretamente pelas prefeituras-bairro em cada município.

5. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS, FORMULAÇÃO E DESIGUALDADES

Por meio da análise do histórico de políticas habitacionais no Brasil, observa-se que os programas habitacionais nas últimas décadas se propunham a solucionar uma recorrente problemática, o déficit habitacional. Para atingir tal finalidade, as políticas, em suas etapas de formulação, buscaram atingir o público deficitário por critérios prioritariamente de renda, por meio deles objetivando alcançar aqueles que por maiores ou menos desvantagens (MOYA, 2010) não conseguiam obter a casa própria.

Acerca do PAR, primeira política estudada, observou-se que tanto na sua legislação quanto nas portarias que atualizavam informações do programa, não foram considerados praticamente nenhum critério interseccional para a seleção dos arrendatários, como raça, gênero, faixa etária ou deficiência. Foram incluídos apenas profissionais da segurança pública que não são um grupo que por esta característica vive em vulnerabilidade social. Ao olhar para os municípios, São Paulo ainda apresentou critérios relevantes, mas muito poucos interseccionais. No Rio de Janeiro não foi

encontrado nenhum critério interseccional. Dessa forma, a política ao ser formulada, visando atingir o déficit habitacional, elegeu na seleção dos destinatários do programa a centralidade do critério econômico. Nestes termos, famílias que obtivessem até 6 salários mínimos poderiam acessar o processo de seleção dos arrendatários. Em linhas mais gerais, o PAR priorizou uma seleção dos beneficiários por um fator econômico, uma análise da capacidade que cada família iria ter para o pagamento do arrendamento, não levando em consideração muitas das vulnerabilidades que as pessoas que compõem o déficit habitacional acumulam.

A segunda política analisada foi o PMCMV, por meio do estudo aprofundado das suas normativas, são encontrados critérios interseccionais na política, como a definição de que mães chefes de famílias, populações tradicionais como indígenas e quilombolas, pessoas idosas e deficientes seriam grupos prioritários do programa. Nesse sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida, na sua formulação, combinou critérios econômicos - as referidas faixas de renda - com critérios que levam em consideração demais acúmulos de vulnerabilidades, para a seleção do público alvo da política.

A formulação, etapa observada, desempenha papel central no ciclo de políticas públicas (SECCHI,2012) . Essa etapa circunscreve os objetivos de uma política pública e compreende o debate acerca do desenho de uma alternativa política para o problema a ser solucionado. Na formulação, diferentes interesses políticos e sociais, de grupos distintos, estão postos na arena de debate. Em tese, nesta fase, serão analisadas as implicações de uma proposta de alternativa política, para se concluir qual modelo proposto é mais exitoso para resolver o problema. Contudo, pela diversidade de interesses na agenda política, de entes com menor ou maior poder político, nem sempre na formulação serão atendidos os interesses de grupos que mais podem precisar daquela política, os mais vulneráveis.

Os programas, como Minha Casa Minha Vida e Arrendamento Residencial, são elaborados conjuntamente com suas estratégias de ação na fase da formulação. Existem muitos caminhos para se combater o déficit habitacional, mas no momento em que esses dois programas foram desenhados, o cenário político apontou, por sua confluência de forças, que aquelas eram as estratégias desejadas no momento: combater o déficit por esses dois tipos de políticas habitacionais.

O PMCMV e o PAR apresentam muitas diferenças entre si, inclusive nos critérios de seleção de beneficiários e isso aliado ao fato de que foram elaborados em momentos políticos muito diferentes, demonstra que atenderam expectativas e estratégias diferentes. Para pensar se cada uma dessas estratégias está atendendo grupos vulneráveis, pelos seus critérios de seleção de beneficiários, cabe analisar o contexto sócio-econômico, sobretudo sob a categoria da habitação a que estes grupos estão sujeitos.

Um problema de tamanha complexidade como o déficit habitacional, que vem sendo objeto de tantas políticas habitacionais já formuladas, aponta que a análise de vulnerabilidade econômica é insuficiente para que ele seja solucionado (MEDEIROS, 2019). Desta maneira, pensar em grupos oprimidos, que apresentam vulnerabilidades não apenas circunscritas a seara econômica, demonstra que é imprescindível para efetividade das políticas PMCMV e PAR, que estas incorporem critérios associados a outras desigualdades, além da socioeconômica.

Raquel Rolnik expõe que:

A dinâmica da desigualdade de gênero se verifica, portanto, em todas as dimensões da vida humana. Com relação à moradia não é diferente. Para as mulheres, a não realização desse direito ou a sua violação têm consequências específicas, que não se verificam da mesma forma para os homens. Se quisermos de fato promover a igualdade entre homens e mulheres, essas diferenças precisam ser levadas em consideração. Tradicionalmente, no entanto, tal compreensão não costuma ser levada em conta pelos governos na hora de formular leis, de elaborar políticas públicas ou de executar projetos. (ROLNIK, 2014).

A autora realizou um monitoramento da situação das mulheres no acesso à moradia, alcançando conclusões que ela reuniu em um texto destinado a agentes formuladores e implementadores de políticas públicas de habitação, objetivando recomendar a aplicação de um olhar de gênero na execução dessas etapas do ciclo de políticas públicas. A pesquisa de Raquel aponta como as mulheres têm necessidades diferentes dos homens e como a garantia ao direito à moradia adequada permite a vivência das outras dimensões das vidas das mulheres. Segundo a autora, não é possível falar em igualdade de gênero, de raça e outras sem efetivar o acesso à moradia.

Pautando-se na pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP) acerca do déficit habitacional brasileiro no período de 2016 a 2019, o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidades), desenvolveu um estudo analítico apontando para uma feminilização do déficit. De acordo com a pesquisa, por mais que em dados gerais o déficit habitacional não tenha se alterado no período elencado acima, quando observado sob a perspectiva de gênero, verifica-se que em 2019, dos brasileiros que não possuem casa própria, 60% são mulheres habitando moradias irregulares e inadequadas.

O estudo aponta diversas explicações para tal dado, como a modificação do perfil de família no Brasil, de família heteronormativas (mulher/mãe, homem/pai e crianças/filhos) para famílias monoparentais (englobando as altas taxas de lares comandado por mães solas, filhos e muitas vezes algum familiar coabitando). Ao passo que o perfil familiar vem mudando, não se pode fazer a mesma afirmativa acerca da realidade de trabalho das mulheres, sendo a oportunidade no mercado de trabalho

e o salário uma segunda justificativa para embasar o perfil feminino do déficit habitacional. Como destacam Larissa Lacerda, Isadora Guerreiro e Paula Freire Santoro (2020), autoras da pesquisa do LabCidades, as mulheres se alternam entre o trabalho reprodutivo e produtivo, contando com redes de solidariedade para conciliá-los, com as mulheres negras sofrendo ainda mais com este cenário e salários mais baixos. Assim, o apoio do Estado é fundamental, para que essas mulheres possam garantir sua autonomia e sua habitação.

Apesar do aporte de gênero a ser o observado por Rolnik, que conforme a pesquisa da feminilização do déficit habitacional é reforçado, a lógica de desigualdade se aplica a outros grupos que também acumulam vulnerabilidades, os quais possuem relação específica com a habitação, como idosos, LGBTs, negros e deficientes. Cada um desses marcadores se sobrepõe e relaciona.

Poucos são os dados diretos sobre quantos negros, LGBTs, pessoas indígenas e ou demais grupos em situação de vulnerabilidade social estão vivendo em condições de moradia não adequada ou não possuem moradia. Mas segundo o censo PopRua de 2019² do Município de São Paulo, pode-se concluir que de 24.344 pessoas que estão na situação de rua atualmente, 386 pessoas que compõem o grupo são LGBTs, seja na condição de rua ou acolhimento (dentre os quais 41,7% se entendem como mulheres trans, 11,4% como homens trans, 12,2% como travesti, e 34,7% como outros). Ainda de acordo com o mesmo censo tem-se que, 12.435 das pessoas em situação de rua se autodeclararam negro ou pardo, 3.604 são mulheres, e 310 são indígenas.

Apesar destes dados de São Paulo, observou-se que dados sobre o perfil das pessoas em situação de moradia inadequada e sem moradia, a nível nacional, não são sistematizados e disponibilizados, o que em si já é um indício da desigualdade. Os dados da PNAD Contínua que substitui a antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, não possibilitam a identificação direta de famílias que compõem os domicílios, para assim identificar os que não compõem domicílio próprio e gostariam. Isso deve-se ao fato de que a PNAD Contínua retirou a coleta de alguns dados como o de coabitação familiar e estimativa de domicílios improvisados, subcategoria do componente de habitação precária. Também não é possível inferir o déficit habitacional por raça (GALINDO. JUNIOR, 2021).

Contudo, partindo dos dados que restam, Galindo e Junior (2021) analisaram dados do PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua de 2018 como ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo, ausência de coleta direta ou indireta de lixo (brancos com 6% e negros com 12,5%), ausência de abastecimento de água por rede geral (11,5% e 17,9%, respectivamente), e ausência de esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial (26,5% e 42,8%, respectivamente). Por

2

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzYzM4MDJmNTAtNzhlMi00NzliLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LTlhInJlNGM5MGUwNyJ9>

fim, os autores puderam concluir pela análise desses dados de inadequações de domicílios, que os negros tem mais de 50% de ocorrência que os brancos, na maioria das categorias.

A pesquisa de Galindo e Junior (2021) atinge um ponto fundamental que este artigo pretende reproduzir, que é o de que a moradia, ou a falta de moradia tem cor. Por ela ter uma caracterização de raça, os critérios interseccionais se mostram inevitáveis, na formulação de uma política pública de habitação.

É possível concluir que esses grupos vulneráveis enfrentam dificuldades diferentes para o acesso a moradias adequadas. O PMCMV possui critérios interseccionais que foram importantes, do ponto de vista de seleção da demanda, pois como demonstra Galindo e Junior (2021) houve inclusão numérica de pessoas negras. Porém os estudos também sugerem, ao pensar na implementação/avaliação da política - apesar destas fases não serem o objeto pretendido nesta pesquisa- que mesmo adotando-se critérios de renda e de interseccionalidade, não ocorreu o impacto esperado no déficit habitacional.

A pesquisa de Galindo e Junior (2021) transpôs a falta de dados sobre o perfil das pessoas que compõem ou não domicílios, pela criatividade na análise de marcadores. Cruzando os beneficiários do PMCMV com o Cadastro Único (CadÚnico), os pesquisadores observaram que, “nacionalmente, entre aqueles que estavam nas duas bases, 73% eram negros (contra uma distribuição da população em geral de 50,7%, segundo o Censo Demográfico 2010)” (GALINDO. JUNIOR, 2021. P.78). Da análise deste dado concluiu-se que a maior parte dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida são negros, mas que pelos empreendimentos do PMCMV não estarem localizados em regiões centrais da cidade, a segregação social e racial de beneficiários se mantém. Essa inferência deve-se ao fato de que a população negra já ocupa as partes mais afastadas da cidade e assim continua a ocupá-las.

O programa PMCMV foi muito importante, mas apresenta limitações. Um dos principais pontos problemáticos trata-se da forma como o programa foi moldado, o PMCMV segue trajetórias muito semelhantes a de outras políticas anteriores, que viram no financiamento habitacional uma abertura para a comercialização, ignorando demais demandas que importam para a população vulnerável, como por exemplo, garantir acesso para população sem nenhuma renda. Esta foi uma das escolhas feitas na formulação do programa, por uma política voltada para a transferência de propriedade, em detrimento, por exemplo, de políticas que pensem na transferência da posse. Francine Hirata (2009), em referência a Raquel Rolnik, lembra que políticas de financiamento não viabilizam acesso à moradia se não forem ofertadas em conjunto com garantia de emprego e renda, para que a população mais pobre consiga de fato acessar.

Apesar de algumas pesquisas, como a citada, realizada por Galindo e Junior (2021), contornar a falta de dados sobre o perfil das pessoas que compõem ou não domicílios, esta ainda é latente e

fragiliza as próprias políticas públicas de habitação construídas até agora. Porque, afinal, como estruturar uma política sem a noção exata de quem é a população que precisa ser atingida e de suas necessidades? Dados são muito importantes nas previsões e análises feitas na fase de formulação, irão dar sustento nesta.

Quanto ao PAR, por meio da análise de suas normativas, seja em nível nacional ou estadual, não constatou-se a existência massiva de critérios interseccionais. A estruturação da política se ateve quase que exclusivamente na análise de faixa de renda dos futuros arrendatários do imóvel, caso o indivíduo auferisse até 6 salários mínimos, poderia acessar a política como beneficiário. Na análise das normativas selecionadas para a presente pesquisa, encontrou-se poucos critérios que não possuíam unicamente o viés econômico para a seleção do público-alvo do programa, as exceções a isto são aqueles como os que priorizam famílias que vivem em áreas de risco e idosos. Por mais que se aproxime de critérios voltados a grupos vulneráveis, tais critérios não levam em consideração outros elementos interseccionais importantes, como raça, gênero, sexualidade ou deficiências, assim a ausência de critérios foi uma dado norteador para evidenciar que a parcela do déficit habitacional que sobrepõe vulnerabilidades não é o foco dessa política.

Evidencia-se na comparação das políticas que elas estão passando por mudanças, por momentos históricos e políticos diferentes, tendo por base a grande diferença nas suas formulações. Ou seja, PMCMV considerou diferenças sociais, a sobreposição de vulnerabilidades, os marcadores sociais, mas o PAR, que o precedeu, praticamente ignorou em sua formulação a heterogeneidade de grupos que necessitam de acesso à habitação. Assim, o que se pode compreender com a análise comparativa das políticas e a leitura de suas normativas, é que a formulação possui um papel fundamental e essencial para todo o funcionamento posterior da política, suas próximas etapas, e como de fato os atores acessam os programas habitacionais.

Portanto, parece imperativo que os critérios interseccionais sejam incorporados na formulação de políticas públicas, compondo o quadro de seleção de beneficiários. A população brasileira não é homogênea em suas vulnerabilidades, apresenta maiores ou menores desvantagens e as políticas públicas precisam avançar nessa compreensão.

6. *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

De todo exposto, é importante retomar o objeto desta pesquisa e quais os resultados empíricos encontrados. O presente trabalho objetivou delinear um olhar endereçado à formulação das políticas de habitação, por meio da análise das políticas públicas de habitação PAR E PMCMV. Buscou-se

descobrir se as referidas políticas possuem critérios interseccionais para seleção de beneficiários. Os dados foram escassos para o PAR, mas com os poucos encontrados observou-se a falta de critérios interseccionais. Os dados do PMCMC permitiram concluir a existência de alguns critérios interseccionais.

A principal contribuição deste artigo é a reunião de um dado - os critérios interseccionais em programas habitacionais - e com ele o lançamento de uma nova hipótese, que merece ser respondida em pesquisas futuras. Ao constatar que o PMCMV é um programa que já incorpora esses critérios, por que o déficit habitacional no Brasil mantém sua tendência de crescimento? Como avaliar se os critérios interseccionais estão surtindo efeito no programa habitacional que o incorporou? Essa investigação merece ser ampliada para aprofundamento de reflexões na fase de implementação e o alcance da interseccionalidade nessa fase.

O artigo abre caminhos para investigação futura da hipótese de que outros problemas na formulação e implementação da política do MCMV impediram a efetivação dos critérios interseccionais, mas isto só pode ser afirmado com outra pesquisa que colha mais dados. A presente investigação compreendeu que os critérios merecem e devem ser implementados, constatando quando foram, mas o avanço analítico caminhou apenas até a barreira descrita.

Referências Bibliográficas

AKOTIRENE, C. Interseccionalidade. São Paulo, Pólen Produção Editorial, 2019.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], n. 7, p. 147-164, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 31, de 13 de dezembro de 2001. Brasília, 2001.** Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-31-2001.pdf> >. Acesso em: 19 jul. 2021.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008 (Coleção Sociologia).

COHABLB - COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **PAR - Programa de Arrendamento Residencial.** Londrina, 2011. Disponível em: <https://cohabl.londrina.pr.gov.br/index.php/par-programa-de-arrendamento-residencial-novo#:~:text=>



=O%20que%20%C3%A9%20o%20PAR,at%C3%A9%20R%24%201.800%2C00>. Acesso em: 19 jul. 2021.

COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade**. 1º. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. A interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero (1989, 1991) .VV. AA. **Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, 2004.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989 , Article 8. Available at: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>>.

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. (org.). COSTA, Juliana Camargos et al. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011.

DAVIS, Angela. As mulheres negras na construção de uma nova utopia. Geledes, 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. 1. ed. São Paulo : Boitempo, 2016.

GALINDO, Ernesto Pereira.; PEDREIRA Júnior, Jorge Ubirajara. A Cor da moradia: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional. 2021

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1989

GOMES, A. H. DESIGUALDADES RACIAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: Um estudo sobre três favelas em São Bernardo do Campo - SP. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2017.

HIRATA, Francini. **Minha Casa, Minha Vida: Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?**. AURORA, v. 2. n. 4, 2009, p. 1-11.

HOLSTON, J. Restringindo o acesso à propriedade fundiária. In: Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. [s.l.] Companhia das letras, 2013. p. 155–196.

JORNAL OFICIAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. Jornal do Executivo - Atos Legislativos - Decretos. Londrina, 2020. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-3985-Assinado-pdf.pdf>.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde fica política habitacional?**, Texto para Discussão, No. 1853, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula Freire. Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. LabCidade. 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em 20 jul 2021.

NKOSI, Deivison. **As mulheres negras na construção de uma nova utopia – Angela Davis**. Grupo Kilombagem - Educação e Africanidades, 2021. Disponível em: <<https://kamugere.wordpress.com/2011/07/05/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MALERONKA, Camila PAR-REFORMA: Quem se habilita? A Viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial - Modalidade Reforma: 1999-2003. / Camila Maleronka. São Paulo, 2005.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22.

MDR - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MDR - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa de Arrendamento Residencial - PAR**. Brasil, 2011. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/habitacao/progrmas-e-acoes-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/97-programa-de-arrendamento-residencial-par>> . Acesso em: 12 jul. 2021.

MEDEIROS, Rogério de Souza. **Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos**. In: Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

MOYA, Maria Encarnación. **Desigualdades na Pobreza: trajetórias e transições em uma favela paulistana**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, 207 f.. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-18102010-123644/publico/2010_MariaEncarnacionMoyaRecio.pdf. Acesso: 15 jul. 2021.

PARKEN, Alison. **A multi-strand approach to promoting equalities and human rights in policy making**, 2010.

PARKEN, A. YOUNG, H.. **Facilitating cross-strand working**. 2008. Disponível em : <<http://new.wales.gov.uk/topics/equality/research/facilitating/?lang=en>>.

ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?**, 2018. Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt_ok.pdf. Acesso em: 20 Jul. 2021.

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, 2015.

ROLNIK, Raquel. et al. (orgs) Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções : relatório bianual 2019-2020.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. [S.l: s.n.], 2019.

SANTORO, Paula Freire; HARKOT, Marina; ALHO, Isabella Berloff; BRITO, Gisele. Despossessão, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções. In: SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo. 2012.

SECRETÁRIA MUNICIPAL DO HABITAT. **Aquisição da Casa Própria: Programa de Arrendamento Residencial - PAR**. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/par.htm>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SHIMBO, L. Produção da habitação e espoliação na metrópole de São Paulo (1970-2010). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. (Ed.). Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 112–136.

SMADS - PREFEITURA DE SÃO PAULO ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

Censo 2019. Pesquisa censitária da população em situação de rua em São Paulo. São Paulo, 2019.

Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzYzM4MDJmNTAtNzhlMi00NzliLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SOBRINHO, Taiana de Castro. O papel das mulheres na luta pela apropriação da cidade: reflexões a partir da teoria da interseccionalidade. In: Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais / organização Orlando Alves dos Santos Junior ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017.

YOLLE NETO, José. **Diretrizes para o estudo de viabilidade da reabilitação de edifícios antigos na região central de São Paulo visando a produção de his:** estudo de casos inseridos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR-Reforma) - Edifícios: Olga Bernário, Labor e Joaquim Carlos. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-01122006-145725/en.php>. Acesso em: 22 jul. 2021.