

# 012

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# ATENDIMENTO, APRENDIZAGEM E PADRÕES DE SEGREGAÇÃO ESPACIAL NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Laryssa Kruger da Costa (USP)  
Steffano Esteves de Vasconcelos (USP)

## RESUMO

Este artigo discute os aprendizados e seus limites na produção de empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida - MCMV faixa I, em sua modalidade de financiamento FAR, com relação aos padrões de localização e inserção urbana dos conjuntos nas diferentes fases do programa. Considerando que para além dos avanços normativos e de gestão por parte do governo federal, e também de seus limites em questões que estiveram inertes neste nível de governo, há importância explicativa nos resultados do programa associada aos arranjos de governança presentes na implementação da política no nível local.

## INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV nasce em 2009 como iniciativa do governo federal com objetivo de alavancar a economia do país impactada pela crise econômica, e diminuir o déficit habitacional, combinando motivações de cunho social e econômico. Com pretensão de atuar numa pluralidade de contextos sob um conjunto de normas diferentes a cada modalidade, o PMCMV pode ser encarado com uma compilação de políticas voltadas à habitação, sob um mesmo guarda-chuva, de nome robusto e influente (Kruger, 2019).

O programa reúne diferentes faixas de renda e níveis de subvenções, facilidades no crédito, e atuação em áreas urbanas e rurais, tanto em grandes metrópoles como em médias e pequenas cidades (Kruger, 2019). Os diferenciais colocados pelo governo federal foram, na produção, o Regime Especial de Tributação da Construção, reduzindo o limite de despesas tributárias a 1% para a construção de UH no âmbito do PMCMV (HIROMOTO, 2018, p.16); e no consumo, além do subsídio alimentado por recursos do FGTS, o uso intenso do Orçamento Geral da União (MARICATO; ROYER, 2017, p. 153) como recurso a fundo perdido nos empreendimentos para a população de menor renda, comumente tratada como chamada de Faixa I.. A partir deste arranjo de financiamento foi possível atender o segmento de interesse social, até então negligenciado por políticas anteriores de cunho nacional, e o mercado popular.

Já considerado o maior da história, o MCMV completa 10 anos, chegando ao montante de 7.279.125 (sete milhões duzentas e setenta e nove mil cento e vinte e cinco) unidades habitacionais (UHs) contratadas em suas três fases<sup>1</sup> para diferentes faixas de renda. No caso do Faixa I, destinado à habitação social e enfoque deste artigo, as contratações chegam a 1.861.160 (Um milhão oitocentas e sessenta e um mil cento e sessenta) UHs com investimento de 89.774.629.975 (Oitenta e nove bilhões e setecentos e setenta e quatro milhões e seiscentos e vinte e nove mil e novecentos e setenta e cinco reais) da OGU, subsidiando até 90% do valor total do imóvel para as famílias com salário de até 1.600 reais por mês em valores atualizados, números sem precedentes (Kruger, 2019).

<sup>1</sup> A Fase 1 se desenvolveu em 2009 e 2010, a Fase 2 entre 2011 e 2014 e a Fase 3, a partir de 2015.

Este artigo discute os aprendizados e seus limites na produção de empreendimentos do MCMV faixa I, em sua modalidade de financiamento FAR, com relação aos padrões de localização e inserção urbana dos conjuntos nas diferentes fases do programa. Considerando que para além dos avanços normativos e de gestão por parte do governo federal, e também de seus limites em questões que estiveram inertes neste nível de governo, há importância explicativa nos resultados do programa associada aos arranjos de governança presentes na implementação da política no nível local (Gomide, Pires; 2014).

Deste modo, para explicar os padrões de inserção dos conjuntos no tecido urbano, seja ele no sentido positivo, isto é, - melhor inserido -, ou negativo, - mais segregado -, é necessário destacar a importância que o arranjo de governança no nível municipal possui para tal: instituições e atores envolvidos na política; legado de produção habitacional do município; suas capacidades disponíveis e mobilizadas, sejam elas públicas ou não; e a relevância da habitação na agenda política do prefeito, todos sendo aspectos importantes para compreensão dos resultados do MCMV. Para isso, utilizou-se ferramentas de geoprocessamento para medir de que maneira os conjuntos implementados estão localizados nas suas respectivas regiões, buscando construir um panorama a respeito dos padrões de produção do MCMV no país, além de evidenciar arranjos de implementação e instrumentos mobilizados, ou não, que possam auxiliar na compreensão desses resultados no espaço.

A justificativa para este artigo parte da farta produção de trabalhos de caráter avaliativo a respeito do programa, que o destacam como produtor de desigualdade territorial, criticando sobretudo a localização e inserção urbana de seus conjuntos. Estes estudos costumam trazer majoritariamente estudos de caso - mas que não deixam de fazer afirmações generalizantes a respeito de suas conclusões - e onde o olhar nacional fica ignorado do ponto de vista analítico. Portanto, para além do compromisso de não perder de vista esta questão a nível nacional - com todas as suas potencialidades e limitações - traz-se aqui a lente analítica da implementação de políticas públicas.

O trabalho se divide em cinco seções, incluindo esta introdução: na segunda seção, será feita uma breve recapitulação da literatura a respeito do MCMV com as quais o artigo dialoga; na terceira seção, será apresentada a metodologia e resultados encontrados na análise referente à localização dos empreendimentos do Faixa 1 do PMCMV, subsidiando a discussão a ser feita na quarta seção, que diz respeito aos aprendizados e limites encontrados na implementação do programa, no nível federal e municipal, e suas relações com o padrão de produção do programa encontrados no espaço. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

## A LITERATURA SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Pode-se classificar a literatura a respeito do PMCMV em duas principais categorias de trabalho: 1) aqueles que se dedicaram a discutir a formulação e desenho do programa, arranjos institucionais e atores envolvidos; e 2) os trabalhos de caráter avaliativo, que abordam a implementação do programa, focando especialmente em sua produção do ponto de vista da localização, com discussões sobre inserção urbana, periferização, custos de produção e de provisão de extensões urbanas e infra-estrutura, ainda que venham surgindo notadamente, e muito bem vindos, estudos com outros enfoques se tratando do programa.

Fiquemos então com o segundo grupo de trabalhos, e sua abordagem mais clássica de discussão. Trabalhos como LABCIDADE (2014), que propõe quantificar a relação dos empreendimentos com o entorno, com a rua, sua acessibilidade ao transporte público, e aqueles reunidos em Amore et al (2015), que fazem uma análise crítica do PMCMV à luz do acesso aos atributos urbanos dos espaços, concebendo a habitação não apenas como moradia ao investigar o papel dos agentes de produção imobiliária, a relação entre a oferta do programa e a demanda existente, as características dos espaços internos e áreas externas dos empreendimentos e a inserção urbana e segregação socioespacial dos conjuntos construídos (AMORE ET AL, 2015, p. 52). Trabalhos como os de Marques e Rodrigues (2013) e Lima e Lay (2017) abordam as questões de localização usando o geoprocessamento para uma análise mais abrangente, usando dados públicos para caracterizar os entornos dos empreendimentos e embasar a discussão sobre inserção urbana. Por fim, os trabalhos como de Hiromoto (2018) e CEPESP- FGV (2019) buscaram articular as pontuações e potencializar os métodos dos trabalhos supracitados, assim como ter uma medida indireta dos custos monetários de provisão de nova infraestrutura e serviços públicos, e inclusive dos custos sociais, também não-monetários, de se prover moradia padronizada e isolada para habitação social. A partir dessa análise, ambos os trabalhos colocam a idéia de "salto urbano" para caracterizar os padrões de localização dos empreendimentos do PMCMV, no sentido de empreendimentos localizados suficientemente distantes da mancha urbana existente a ponto de gerar gastos relativamente altos para estender as infraestruturas básicas para um local relativamente distante. Além disso, identificam a formulação do programa como responsável pela indução deste fenômeno, caracterizando o programa mais como uma iniciativa de estímulo de atividade econômica do que como um programa habitacional.

Em função das pontuações e métodos colocados pelos trabalhos citados, este artigo se detém a investigação da localização dos empreendimentos a partir do uso do geoprocessamento, quantificando as distâncias dos mesmos até as centralidades mais próximas, como fizeram Marques e Rodrigues (2013), e testando os resultados trazidos por Hiromoto (2018) e CEPESP-FGV (2019).

## ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA

Nesta seção será explicada a metodologia utilizada neste artigo para a análise da produção do programa e os resultados obtidos. Primeiramente, partiu-se dos dados de contratação de empreendimentos do Faixa 1 do MCMV, obtidos a partir de pedido via Lei de Acesso à Informação - LAI para o então Ministério das Cidades - MCidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional) e à Caixa Econômica Federal - CEF. Esses dados foram cruzados para a checagem das informações e totalizaram 3.768 empreendimentos com 1.390.465 unidades habitacionais em todo país, havendo conjuntos de mesmo nome e numerações diferentes, que representam etapas de construção de conjuntos contíguos.

Consolidada a base de dados, os empreendimentos foram então geolocalizados pelo Google API no software QGIS, utilizando endereços e nomes dos empreendimentos, havendo 116 correções manuais nos casos em que o algoritmo não obteve precisão na geolocalização dos empreendimentos a serem estudados. O algoritmo localizou 52% dos empreendimentos a partir do nome da rua, 21% a partir do endereço completo, e 27% a partir do nome do empreendimento ou do bairro. Complementando a análise, usou-se as bases de áreas urbanizadas com mais de 100 mil habitantes em 2005 e 2015 do IBGE, período que abarca os momentos anterior e posterior à criação do MCMV. Como os dados de áreas urbanizadas se limitam àquelas com mais de 100 mil habitantes, todos os conjuntos que não preenchiam tal requisito foram excluídos, gerando um universo de 2.223 empreendimentos com 912.751 unidades habitacionais.

Com o intuito de verificar os resultados de Hiromoto (2018) e CEPESP FGV e Escolhas (2019) no que diz respeito à ideia do salto urbano, segundo o qual o programa consistentemente produz localizações altamente periféricas a partir da sua própria formulação, foi analisado se os conjuntos estão inseridos nas manchas urbanas de 2005, e se não estão, qual a distância em linha reta dos conjuntos até as bordas das manchas de 2005 e 2015. Ademais, foi usado método diferente do que estes autores mobilizaram, isto é, a análise de imagens de satélite, expondo mais explicitamente as distâncias envolvidas.

Além disso, para medir indiretamente os ganhos envolvidos com uma localização próxima de centralidades, como acesso a equipamentos públicos, serviços públicos e privados, lazer, sociabilidade, empregos, e tudo aquilo que caracteriza uma centralidade como urbana, aferimos a inserção urbana dos conjuntos a partir do cálculo das distâncias euclidianas, isto é, a distância em linha reta, dos mesmos até o centro de cidade mais populoso e mais próximo<sup>2</sup> (ou seja, não necessariamente a cidade onde se localiza o empreendimento), assim como a porcentagem de conjuntos contíguos<sup>3</sup> em cada uma das fases do programa MCMV e nos subgrupos de conjuntos habitacionais contidos e não contidos na mancha urbana de 2005.

O procedimento mais preciso para este caso seria calcular a distância até qualquer centralidade, como fizeram Marques e Rodrigues (2013), dado que as cidades são cada vez mais policêntricas, especialmente no caso das maiores delas. No entanto, sem uma avaliação em escala mais próxima, ou sem o desenvolvimento de um método mais robusto de reconstrução dessas centralidades a partir de outros dados, é inviável ter centralidades alternativas à principal de um município numa escala de país. Por este motivo, e com o objetivo de manter a amplitude da análise, este trabalho se limitou a calcular as distâncias até o principal centro urbano de cada município.

Por fim, cruzamos a localização dos empreendimentos com dados a respeito do entorno dos domicílios, conforme o Censo Demográfico de 2010, método similar ao usado por Marques e Rodrigues (2013). Foram levantadas as porcentagens de domicílios do setor censitário que **não** possuíam identificação de logradouro, iluminação, pavimentação, calçada, guia, bueiro, arborização, ligação às redes de água e esgoto, e coleta de lixo direta na porta e a porcentagem de domicílios com esgoto a céu aberto. A partir do cruzamento destes valores com a localização dos empreendimentos, foi calculada a mediana para cada fase do programa. Para além destas informações sobre infraestrutura, também foi coletado o dado sobre situação urbana ou rural do setor, discriminando setores de área urbanizada, área não urbanizada, área urbana isolada e zonas rurais excluindo aglomerados rurais. Com isso, buscamos qualificar o que está por trás dos espaços onde foram construídos os conjuntos do programa, indo além de uma quantificação de distâncias ou uma avaliação binária de inserção.

<sup>2</sup> Para isso, foram calculadas as distâncias para os 10 centros de cidade mais próximos, e extraída a distância para a cidade mais populosa dessas 10 em um raio de 50 km.

<sup>3</sup> A Portaria do Ministério das Cidades 168 de 2013 apresenta, para fins do PMCMV, a definição de empreendimentos contíguos: são aqueles em que a menor distância, em linha reta, entre os perímetros de suas poligonais for igual ou inferior a 1000 metros.

A Tabela 1 sintetiza as relações apresentadas acima:

Conceito	Salto urbano	Inserção urbana
O que mede indiretamente (com o que tem relação)	Custos diversos relacionados à distância dos limites da mancha - custo de instalação de extensores urbanos <sup>4</sup>	Ganhos diversos relacionados à proximidade das centralidades urbanas - acesso a serviços, equipamentos
Como foi medido	Distância até a mancha urbana, no caso dos conjuntos não contidos na mancha urbana de 2005  Situação urbana ou rural do setor censitário onde foi implantado o conjunto	Distância até o centro de município mais próximo  Porcentagem de domicílios sem elementos de infraestrutura no setor censitário onde foi implantado o conjunto

Tabela 1 - o que foi medido e o que intencionou-se medir indiretamente

Na Tabela 2, temos os resultados da análise das distâncias e contiguidade:

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	1,23 km	0,35 km	8,82 km	82%	697	852	266171	312
2	1,43 km	0,30 km	8,79 km	78%	955	1230	599361	487
3	0,83 km	0,03 km	10,07 km	71%	100	141	47219	335

Tabela 2a - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para o total dos conjuntos geolocalizados

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total de não inseridos		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	3,44 km	1,71 km	9,60 km	84%	256	304	105790	348
2	3,96 km	1,13 km	9,79 km	77%	342	444	241453	544
3	4,66 km	0,14 km	10,65 km	56%	14	25	9596	384

Tabela 2b - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para os conjuntos não contidos na mancha urbana de 2005

<sup>4</sup> Termo cunhado por Manoel Lemes da Silva Neto citado em Lima Neto, Krause e Furtado, para designar a necessidade de provisão de infraestrutura - como serviço de energia elétrica, saneamento e transporte, para as periferias onde ainda não existia atendimento. A ideia de que a provisão desses itens seria capaz de estender a cidade para estas regiões.

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total de inseridos		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	-	-	7,15 km	80%	441	548	160381	293
2	-	-	8,33 km	78%	613	786	357908	455
3	-	-	9,79 km	74%	86	116	37623	324

Tabela 2c - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para os conjuntos contidos na mancha urbana de 2005

Pelos dados mostrados na Tabela 2, pode-se observar que os conjuntos não contidos na mancha urbana de 2005 (34,8% dos conjuntos, 39,1% das UHs) são, em média, 19% mais distantes dos centros de cidade do que os conjuntos contidos, ainda que mesmo estes também estejam relativamente distantes do centro da maior cidade da região - pelo menos 72 quadras, 7,15 km. Além disso, possuem uma distância de pelo menos 3,5 km até os limites da mancha, equivalente a 35 quadras, considerando-se aqui como de fato representando o que se denomina de salto urbano em Hiromoto (2018). Tomando como referência uma metrópole como São Paulo, é possível que tal valor não pareça excessivo; no entanto, considerando que estamos abarcando manchas urbanas com mais de 100 mil habitantes por todo o Brasil, tal valor aparecer como média é preocupante. Ou seja, essas localizações demonstram, de fato, um padrão periférico, como amplamente apontado pela literatura sobre o programa, ainda que se deva ressaltar que, como levantado por Marques e Rodrigues (2013), não seria razoável achar que o MCMV, destoando de todas as políticas habitacionais anteriores, seria capaz de implementar conjuntos com localização central ou em áreas de população com renda mais alta.

Constata-se ainda que existem quase duas vezes mais conjuntos contidos na mancha urbana de 2005 do que fora dela (1450 contra 773), e 56% mais UHs dentro do que fora (555.912 contra 356.839). Por outro lado, os empreendimentos são 19% maiores no caso dos conjuntos localizados fora da mancha urbana, ou seja, os maiores conjuntos são feitos nos locais mais distantes das cidades, confirmando o cálculo de Hiromoto (2018). Deve-se ainda levar em consideração que, pela contiguidade ser relativamente alta - pelo menos 70%, no total de conjuntos, o número de UH por empreendimento contíguo é ainda maior do que o apontado na tabela, como já calculado por Cardoso e Aragão (2013).

Em relação às fases do programa, é perceptível a diminuição do número de empreendimentos contíguos, começando com 84% e 80% na fase 1 e chegando a 56% e 74% na fase 3, respectivamente para os não contidos e contidos, diminuição esta que mesmo assim se mostrou lenta, o que parece sugerir o peso que as economias de escala detiveram para viabilizar os empreendimentos da Faixa 1, como apontado na literatura (Hiromoto, 2018, p. 59-61).

Os conjuntos vão aumentando sua distância média da mancha urbana de 2005 e diminuindo sua distância média da mancha urbana de 2015 conforme progredem as fases do programa, o que aponta para uma grande expansão das manchas urbanas, a ponto de termos uma distância média de 0,14 km até a mancha de 2015 na fase 3. Esta fase, com a menor quantidade de empreendimentos, é a que consistentemente tem os conjuntos não contidos mais distantes da mancha de 2005 e mais distantes dos centros de cidade, em geral, em torno de 10 km. No entanto, a fase 2, com maior quantidade de empreendimentos, também produziu empreendimentos bastante distantes do centro mais populoso (mediana de 8,79 km no geral), o que permitiria afirmar que foi a fase com maior impacto na manutenção/propagação do supracitado padrão periférico.

Os conjuntos vão ficando progressivamente mais distantes também do centro mais populoso das respectivas regiões conforme se sucedem as fases, o que parece indicar o impacto do aumento do preço da terra na escolha das localizações dos empreendimentos e contrariando a alegação de que a fase 3 produziu conjuntos melhor localizados do que os da fase 2<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ex Ministro das Cidades Bruno Araujo em sua apresentação no Seminário "Moradia e Expansão das Metrôpoles Brasileiras" da Fundação Getúlio Vargas - FGV. O evento encontra-se gravado e pode ser acessado pelo link <https://www.youtube.com/watch?v=pGZzykEVEMc>.

A Tabela 3 mostra a porcentagem dos entornos de empreendimentos que se encaixam nas diferentes situações urbana e rural, conforme medido pelo Censo 2010.

Situação do entorno	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Área urbanizada	85,4%	81,4%	89,4%
Área não urbanizada	5,8%	7,6%	2,8%
Área urbana isolada	0,1%	0,4%	1,4%
Aglomerado rural de extensão urbana	1,4%	1,8%	0,0%
Zona rural, exclusive aglomerados	5,5%	8,0%	5,7%

Tabela 3 - proporção de empreendimentos em diferentes situações de entorno nas três fases do PMCMV

Os dados sobre a situação urbana ou rural mostram que pelo menos 80% dos empreendimentos do programa, em cada fase, foram feitos em áreas urbanizadas. No entanto, há uma parcela importante de pelo menos 8,5% dos empreendimentos em cada fase que estão localizados em áreas não urbanizadas ou até mesmo rurais em 2010, chegando ao seu ápice na fase 2, a fase que mais produziu conjuntos, com 15,7% dos empreendimentos localizados em áreas não urbanizadas e rurais excluindo aglomerados em 2010. Entendemos, então, que essa proporção de empreendimentos em áreas não urbanizadas e rurais reforça as demais medidas apresentadas, isto é, de distância até a borda da mancha, para a proporção de empreendimentos do programa que se encaixam na definição de salto urbano, conforme levantado na literatura. É notável também o fato de que justamente a fase 2, a que mais produziu, foi a que teve a maior proporção de conjuntos fora da área urbana, mais uma vez possivelmente mostrando o efeito do preço da terra distante na localização dos empreendimentos. A fase 3 apresentou uma melhora em relação à construção em áreas não urbanizadas, mas voltou aos patamares da fase 1 quanto à construção em áreas rurais.

A Tabela 4 mostra a porcentagem média de domicílios que não possuem algum dos elementos de infraestrutura básica nos entornos dos empreendimentos do programa, discriminados entre aqueles em entornos contidos na mancha urbana de 2005 e não contidos, e também entre as diferentes fases.

Cabe destacar que os dados levantados apresentam elementos de infraestrutura urbana disponíveis ou ausentes no setor censitário de 2010 no qual se encontram os conjuntos do MCMV. Portanto, funcionam como proxy para melhor compreensão em relação a quais destes elementos estavam presentes à volta dos empreendimentos, e consequentemente, a dimensão da expansão necessária da rede destes serviços, tratados como extensores urbanos, uma vez que alguns deles representavam pré-requisitos para implantação de conjuntos do MCMV, e portanto, foram obrigatoriamente providos pelo poder público. Assim, somados os métodos, acredita-se possível inferir mais acertadamente a respeito da inserção e do salto urbano.

% média de domicílios	Não-contidos na mancha de 2005			Contidos na mancha de 2005		
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Sem identificação de logradouro	35,7%	31,7%	29,5%	36,0%	35,7%	39,7%
Sem iluminação	7,1%	6,8%	4,2%	3,8%	3,8%	2,8%
Sem pavimentação	28,5%	26,7%	28,3%	24,9%	24,2%	18,0%
Sem calçada	40,7%	35,1%	32,1%	36,0%	33,6%	26,2%
Sem guia	30,3%	28,5%	27,2%	27,1%	28,5%	22,3%
Sem bueiro	53,2%	45,2%	46,5%	56,9%	52,7%	53,3%
Sem arborização	28,0%	23,3%	22,7%	35,6%	32,9%	36,3%
Esgoto a céu aberto	13,6%	8,7%	10,5%	14,0%	13,0%	9,4%
Sem ligação à rede de água	39,8%	49,9%	48,1%	14,4%	19,9%	16,3%
Sem ligação à rede de coleta de esgoto	66,7%	74,2%	71,6%	43,6%	44,1%	38,2%
Sem coleta direta de lixo	36,8%	46,3%	44,4%	10,7%	11,3%	7,8%

Tabela 4 - médias de domicílios não atendidos por diversos elementos de infraestrutura nos entornos dos empreendimentos nas três fases do PMCMV, discriminados entre não contidos e contidos na mancha urbana de 2005

As médias indicam que, excetuando arborização e bueiros, todos os elementos são mais presentes nos entornos contidos na mancha urbana de 2005. A maior diferença se encontra nos casos das ligações às redes de água (em torno de 40% contra 15%) e esgoto (em torno de 72% contra 40%), e na presença de coleta de lixo diretamente na porta do domicílio por caminhão (em torno de 40% contra 10%). No caso da ligação à rede de coleta de esgoto, no entanto, as proporções médias de domicílios não atendidos ainda são altas no caso dos conjuntos contidos na mancha urbana de 2005, assim como no caso da pavimentação, em que mesmo em entornos contidos na mancha urbana, em torno de 20% dos domicílios ainda não tinham pavimentação em 2010.

Considerando o quadro geral médio, temos: 1) possíveis problemas de drenagem, por conta da ausência recorrente de bueiros; 2) descarte de esgotos por fossa séptica ou diretamente em cursos d'água entre 38 e 74% dos domicílios, em função da inexistência de rede de coleta; 3) 20% dos domicílios com problemas de poeira e lama por conta da inexistência de pavimentação, complementada pela ausência de calçadas, nem ao mesmo separando a caminhada da rua não pavimentada; 4) microclima quente e árido em 30% do entorno pela ausência de árvores; 5) 30% dos domicílios com problemas para receber encomendas e cartas ou para fazer cadastros, por não haver identificação do logradouro; e 6) de 15 a 50% das casas sem acesso direto a água através da rede oficial, podendo haver ligações clandestinas ou o acesso à água por outros meios.

Não se pode afirmar que essa situação continuou a mesma após a implantação dos conjuntos, mas o fato é que implantar conjuntos em áreas como essas acarretaria grandes custos para o poder público para dotar as áreas destes elementos, em um período tão curto de tempo, para verdadeiramente integrar o conjunto à rede de infraestruturas da cidade já consolidada, suposta como tendo todos ou quase todos esses elementos em quase 100% dos domicílios dos entornos.

Ou seja, ainda que os dados de situação indiquem que boa parte dos entornos é urbanizado, ao se contrastar isso com os dados relacionados a infraestrutura nos entornos contidos na mancha urbana de 2005, é possível detalhar melhor o aspecto dessa área urbanizada, que se mostra precária por contemplar mais os elementos como iluminação e coleta de lixo do que outros, como identificação de logradouros, pavimentação, árvores ou bueiros. Em conjunto com os dados de distância, contiguidade e tamanho de empreendimento, temos grandes empreendimentos em áreas relativamente precárias a uma distância da cidade principal da região suficientemente grande - 72 quadras - para exigir transporte público, sendo mais um serviço a ser provido do zero pelo governo local para uma grande quantidade de pessoas.

Como mostra o contraste entre os dados médios dos conjuntos contidos e não contidos na mancha urbana de 2005, há uma variabilidade nos resultados socioespaciais do programa ao longo de suas fases e entre empreendimentos que é suficiente para questionar a ideia de que o desenho do programa tenha incentivado o salto urbano consistentemente - como apontamos, apenas uma parte entre 8 e 15% dos empreendimentos se encaixariam nessa definição. Portanto, não significaria salto urbano induzido em necessariamente todas as manchas urbanas - ou que o programa tenha exclusivamente construído em áreas precárias, o que exige uma explicação mais detalhada dessa variabilidade. A hipótese que colocamos é de que o desenho institucional do programa construído por diferentes atores e em diferentes arenas, e aperfeiçoado ao longo do período de sua implementação, não representa o único fator determinante para os resultados obtidos quanto à localização dos empreendimentos. Assim, destacamos a importância dos arranjos de governança local como centrais para a implementação do programa e suas variações. Neste artigo colocamos que, assim como a literatura tem evidenciado, existem espaços discricionários na implementação do MCMV que propiciam diferentes arranjos deste no nível local, mobilizando diferentes capacidades e entregando resultados distintos.

Ademais, o governo federal durante a implementação do MCMV buscou, a partir de instrumentos normativos e de gestão do programa, induzir os municípios no âmbito da inserção urbana dos empreendimentos contratados para o Faixa 1, com recursos do FAR, como será discutido na quarta seção neste artigo. Portanto, apesar das eventuais críticas que possam vir a ser feitas quanto ao desenho e arranjo institucional do programa (LOUREIRO et. al., 2014) ou aos resultados por ele alcançados (LABCIDADE, 2014; HIROMOTO, 2018; CEPESP FGV e ESCOLHAS, 2019), é preciso reconhecer esforços do governo federal na criação de instrumentos visando diminuir assimetrias e garantir requisitos mínimos para a implementação do programa pelos municípios, ainda que na prática estes instrumentos não tenham sido capazes, sozinhos, de modificar os padrões de produção.

## CAPACIDADES E APRENDIZADOS AO LONGO DO PROGRAMA

Nesta seção serão discutidos os processos de aprendizagens e seus limites no MCMV com relação aos esforços para melhorar a inserção urbana de seus empreendimentos, e a importância dos arranjos de governança locais para explicar os resultados com relação à implementação do programa.

Por se tratar de um programa de transferência de recursos da União, cabe ao governo federal definir as diretrizes e condições para contratação de empreendimentos, parâmetros de priorização de projetos e critérios de elegibilidade dos municípios. Como discutido nos trabalhos de Rodrigues (2013) e Carvalho (2018), ao longo do processo de implementação do programa houveram aprendizados importantes por parte do governo federal quanto à inserção urbana dos empreendimentos. É o caso da criação de instrumentos que buscaram induzir a construção de capacidades para a sua implementação, visando influenciar uma estrutura mínima de equipamentos e serviços públicos necessários para o atendimento aos empreendimentos construídos no âmbito do MCMV.

Portanto, cabe destacar que ao tratar de aprendizados associados a melhoria da inserção urbana dos empreendimentos do programa nos municípios, a utilização do termo “inserção” se mantém restrita a produção do que chamamos de infraestrutura complementar mínima, relativa a equipamento e serviços públicos essenciais para garantir o bem estar dos beneficiários da política habitacional. Deste modo, apesar de se reconhecer os sentidos amplos contidos na ideia de inserção urbana, isto é, de acesso à serviços e equipamentos públicos e privados; lazer; mobilidade; trabalho, enfim de direito à cidade, decidiu-se pela simplificação do termo para consideração relativa aos avanços do programa com relação a algumas dessas garantias.

Apesar de, desde o seu lançamento em 2009, já se ter sinalizado o papel de protagonismo do município com relação a gestão da localização dos empreendimentos do programa e provisão de infraestrutura complementar, o primeiro instrumento criado com a finalidade de indução federal a respeito deste tema trata-se do decreto nº. 7.499 de 2011. Ele trazia a exigência do estabelecimento de Instrumento de Compromisso, reafirmando o comprometimento do município para com a instalação ou ampliação de equipamentos e serviços públicos complementares à habitação, entendidos como centrais na concepção multidimensional de acesso às políticas.

Com a Portaria 465 de 2011 do MCidades o governo federal passou a requerer no termo de adesão ao programa a apresentação de Relatório de Diagnóstico da Demanda - RDD por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso no modelo de Matriz de Responsabilidades, com proposta de cronograma de implementação. A matriz de responsabilidade é uma ferramenta amplamente utilizada em gestão de projetos que possibilita melhor compreensão das atribuições de funções, responsabilidades e prazos para chegar aos objetivos propostos.

Mas foi através da Portaria 168 do MCidades, de 2013, que o governo federal, para além de instrumentos normativos, passou a utilizar a disponibilização de recursos a fundo perdido para projetos e edificação de infraestrutura social complementares à habitação abrangendo áreas de saúde, educação, assistência social e segurança. A princípio, os recursos foram destinados para empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais, mas posteriormente também foram estendidos a empreendimentos contíguos, independente do número de UH, uma vez assimilada a concepção de que apesar de um número mais restrito de UH, os conjuntos funcionavam como equivalentes, do ponto de vista urbano, aos conjuntos maiores. Isto porque, o caráter contíguo dos empreendimentos faz com que na prática eles funcionem como um só, ainda que do ponto de vista formal eles representem contratos diferentes.

O Relatório de Diagnóstico da Demanda além de representar com maior objetividade o reconhecimento do compromisso firmado pelo município, pode também, como aponta Carvalho (2018), ser uma ferramenta para levantamento das necessidades municipais e melhoria da análise e planejamento para instalação de equipamentos complementares, integrando habitação e outras áreas de política para o município (Carvalho, 2018, p.123), tendo finalidade de instrumento de gestão, mesmo que o provimento não fosse de fato concretizado (Carvalho, 2018; p124).

Cabe ainda chamar atenção para o fato de que a escolha dos atores incumbidos do levantamento diagnóstico da demanda complementar não é trivial, e pode inclusive ser central para uma postura pragmática sobre o mínimo que deve e pode ser feito, ou uma postura sobre o que deveria ser a provisão de equipamentos e serviços no município, trazendo um diagnóstico descompassado da capacidade de gestão local, ou com poucos caminhos para reverter essa realidade.

Como apontado por Rodrigues (2013) esses recursos eram de grande valia para o poder público local, já responsáveis pelo cumprimento do compromisso com a provisão, frente às suas já sabidas restrições financeiras e orçamentárias. Apesar disso, como discutido por Carvalho (2018), dos 260 municípios que fizeram contratação de empreendimentos individualmente com mais de 500 unidades, apenas 71 utilizaram recursos do FAR para a promoção de infraestrutura complementar.

Contudo, até mesmo se tratando dos municípios que fizeram uso dos recursos do FAR para provisão, o volume utilizado está aquém do que poderia ser, mostrando-se como um recurso subutilizado pelo poder local. Foram aproveitados apenas 22,34% dos recursos disponíveis para esse fim (Carvalho, 2018, p. 120), uma vez que o limite máximo disponível é de 6% do valor total da contratação do empreendimento.

Portanto, apesar do esforço do governo federal em complementar a atribuição municipal e incentivar a criação de capacidades no município para provisão de infraestrutura social, essa capacidade foi aparentemente pouco mobilizada pelos municípios durante a implementação do programa. Ainda assim, como pontua Carvalho (2018) o principal argumento utilizado para a ausência de provisão era justamente a escassez de recursos para tal. Deste modo, levanta-se as hipóteses de que os municípios desconheciam a possibilidade de angariar estes recursos, ou ainda, que a própria manutenção dos equipamentos e serviços posteriores a sua construção exigiria disponibilidade de recursos que eles não necessariamente possuíam.

Apesar da obrigatoriedade de provisão do diagnóstico de demandas ser de obrigação da prefeitura, e posteriormente, de haver termo de compromisso e disponibilização de recursos para a provisão de estrutura complementar à habitação. Pode-se afirmar que seria possível que o governo federal, ao criar regras mais rígidas e com condicionantes de infraestrutura para a aprovação dos projetos e com punições aqueles que as descumprissem, tivesse induzido a produção e evitado que certos padrões de empreendimentos, como aqueles com muitas unidades em locais significativamente distantes e sem infraestrutura essencial disponível.

Contudo, a própria disponibilidade farta de recursos do programa permitiu que houvesse recursos para todos que pedissem, desincentivando o uso de grandes condicionalidades para a escolha de projetos e reforçando a atuação de monitoramento dos empreendimentos contratados pelo programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do apresentado, entendemos o MCMV como estando inserido num conjunto de outras políticas desenvolvimentistas e de intensificação de políticas sociais e de distribuição de renda, contido em ambas as categorias. Promovido a partir da alocação de abundantes recursos da OGU, tinha sobre si a expectativa do governo federal de promover um maior acesso à terra por parte da população pobre, aliado ao objetivo macroeconômico de induzir crescimento econômico a partir dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil, parte importante da economia brasileira.

Como é objeto dos estudos de implementação, que se propõem a entender como são as políticas de fato, e não o que apresentam as normas (Lotta, 2019), cabe destacar que apesar das críticas que recebeu, o MCMV cumpriu suas metas de contratação. Em função dos resultados da primeira fase do programa, fortemente criticados sobretudo do ponto de vista de sua inserção urbana, foram elaborados por parte do governo federal novos instrumentos para guiar a produção na fase seguinte. Como defendido neste artigo, estes instrumentos de indução obtiveram resultados variáveis nos municípios, a depender dos arranjos implementadores e capacidades disponíveis e mobilizadas no âmbito local, como apontado por Pires e Gomide (2014).

Do ponto de vista dos governos locais, parte significativa assumiu posição coadjuvante no programa, não interferindo nos espaços e “lacunas” decisórias existentes na implementação do MCMV, possibilitando que a tomada de decisão nestes espaços coubesse a outros atores envolvidos no arranjo de implementação do programa, não raras vezes, as construtoras. Apesar disso, o programa representava retornos eleitorais de maneira relativamente fácil, em função de praticamente todo o processo ser possível e viável com o mínimo de participação dos prefeitos. No entanto, a participação protagonista do governo local para investimentos de tal monta no setor da habitação pode representar aspecto central para a produção de resultados positivos e mais duradouros para a população pobre das cidades, associando, por exemplo, a política habitacional a instrumentos de planejamento urbano, planos diretores e planos setoriais, uma vez que são de competência municipal.

Em relação às induções do governo federal, apesar de representarem instrumentos normativos e de gestão a fim de buscarem qualificar a inserção urbana dos empreendimentos do programa, não houveram punições ou restrições de contratações para aqueles municípios que descumprissem os - pouco rígidos- critérios do programa.

Com relação à análise dos empreendimentos do MCMV, em termos de localizações temos que aproximadamente 2/3 dos empreendimentos estavam inseridos em áreas urbanizadas dentro das manchas urbanas de 2005, mas majoritariamente deficientes. Os principais fatores estão relacionados às ligações às redes de água e esgoto, presença de pavimentação, calçadas e bueiros. Indicando que ainda que a provisão seja de fato inserida na mancha urbana, o padrão periférico de produção exige provisão de extensores urbanos, não contabilizados como habitação, para garantir o bem estar da população beneficiária, reiterando este aspecto já discutido pela literatura sobre o programa.

Os 1/3 dos empreendimentos produzidos em áreas fora das manchas de 2005, que provavelmente incluem os de 8 a 15% dos entornos identificados pelo IBGE em 2010 como rurais ou não urbanizados, nos quais a ausência de elementos de infraestrutura e distância dos centros é mais crítica, possivelmente indicando maiores problemas urbanos uma vez que esses empreendimentos mostraram-se majoritariamente de grande porte, ou contíguos, que na prática funcionam como grande porte.

Ampliando o olhar na direção da questão fundiária, também é válido pontuar as potencialidades de qualquer programa dito habitacional dentro de um quadro em que a terra é uma propriedade privada dentro de um país com elevada concentração fundiária, o que costumeiramente significa um aumento considerável no preço final de qualquer produção imobiliária. Além disso, a terra, seu preço e o preço daquilo feito nela não se comportam como quaisquer outras mercadorias, como já foi lembrado por Cario e Buzanelo (1986), pode ser encontrado em Polanyi (2011) e foi estudado por Petrella (2015), entre vários outros, no sentido de que os preços da terra e do produto imobiliário não estão sujeitos a uma redução conforme a demanda cresce, pelo contrário. Em função disso, entendemos que a problemática qualidade x quantidade, levantada frequentemente pelos críticos ao programa, não é uma especificidade do mesmo, mas uma questão existente cuja origem está relacionada com a maneira com a qual terra e moradia são tratados socioeconomicamente.

Ainda na questão fundiária, é interessante contrastar a formalização do acesso à terra e à propriedade no MCMV em relação a outras políticas, que apesar de existirem a partir de processos conduzidos pelo Estado, nem sempre garantiam ao final da implantação a formalidade, do ponto de vista jurídico, referente ao direito à propriedade. Dessa forma, produziram informalidade jurídica, mesmo nos casos em que a construção foi realizada pelo próprio Estado.

Ou seja, apesar das inúmeras ressalvas apontadas pelas avaliações do MCMV, ao longo de sua implementação o programa foi capaz de avançar em um aspecto central da reforma urbana, instrumentalizada a partir do Estatuto das Cidades, que é a ampliação do acesso à propriedade da terra, fazendo-o em patamares inéditos na história do país e para um recorte de renda até então não atingido por políticas habitacionais anteriores com escala nacional. Além disso, o governo federal buscou induzir municípios com relação à qualidade urbana dos empreendimentos a partir da disponibilização de recursos financeiros destinados para provisão de infraestrutura complementar, atestando um mínimo necessário para o bem estar dos futuros moradores e endossando os termos do compromisso firmado com o governo local.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, contrariando a trajetória em que vinha se desenvolvendo a habitação popular, e sobretudo, a habitação social, e com a inclusão de uma nova agenda de contingenciamento dos investimentos públicos, o MCMV, assim como outras políticas de caráter redistributivo, passaram por reformas. O valor mensal pago pelos beneficiários do programa aumentou, houve diminuição do subsídio máximo por unidade, que já chegou a representar até 90% do valor do imóvel, e contingenciamento dos recursos do programa, sobretudo para a faixa de interesse social, de modo que em 2015 os contratações estiveram praticamente paralisadas, voltando gradativamente a subir nos anos que sucederam, sem travar patamares próximos às fases anteriores do programa (Kruger, 2019).

Ademais, os recursos do FAR disponíveis para a provisão de equipamentos complementares à habitação, que antes estavam disponíveis para subsidiar a fundo perdido equipamentos para diferentes áreas - como saúde, educação, assistência social e segurança - disposto sob a premissa de que o direito à moradia carrega consigo o acesso à outros serviços públicos complementares à habitação, a partir da Portaria 114 do MCidades de 2018, ficam restritos apenas a equipamentos ligados a educação, limitando-o às possibilidades de uso do instrumento (Carvalho, 2018).

## BIBLIOGRAFIA

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO; Maria Beatriz Cruz. (org.) **Minha casa...e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-67.

CARIO, Silvio Antonio Ferraz; BUZANELO, Edegar J. **Notas sobre a teoria marxista da renda da terra**. UFSC. 1986.

CARVALHO, L. L. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquetuba**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CEPESP FGV - Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas; INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. 2019.

DECRETO N. 7.499, de 13 de maio de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm)>. Acesso em: jun. 2019.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

HIROMOTO, Marta Hanae. **Análise de três dimensões do Programa Minha Casa Minha Vida: Expansão Urbana, Infraestrutura de Saneamento e Emprego**. 2018. Tese de doutorado - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica política habitacional?. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1853, Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/91386>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

KRUGER, L. C. **Dinâmicas entre estado e construção civil no programa Minha Casa, Minha Vida e seus impactos na produção do espaço urbano** - (Memorial de Qualificação) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LABCIDADE. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo, 2014.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>>. Acesso em: 02 maio 2019.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; FURTADO, B. A. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Texto para Discussão (IPEA) , v. 2044, p. 1-51, 2015.

LIMA, Márcia Azevedo de; LAY, Maria Cristina Dias. **Padrões espaciais de localização do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2017. São Paulo.

LOTTA, G.S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas *In*: LOTTA, Gabriela S. (Org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 113-136.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 147-157.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, novembro 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168\\_2013\\_cons\\_trucaodeequipamentosurbanos.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_cons_trucaodeequipamentosurbanos.pdf)>. Acesso em jun. 2019..

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria n. 465, de 03 de outubro de 2011b. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_N\\_465\\_FAR\\_Consolidada\\_21-01-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_N_465_FAR_Consolidada_21-01-2013.pdf)>. Acesso em jun. 2019.

POLANYI, Karl. The Self-Regulating Market and the Fictitious Commodities: Labor, Land, and Money. In: . **The Great Transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 2001. p. 71-80.

PETRELLA, Guilherme Moreira. A especificidade da renda da terra na construção social do preço do produto imobiliário. **Revista Eletrônica de Arquitetura**, São Paulo, n. 13, 1º semestre 2015.

RODRIGUES, L. P. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.