

POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: MANIFESTAÇÕES TERRITORIAIS DE UMA DÉCADA DE HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO

Paulo Nascimento Neto*

Clovis Ultramarí**,**

*Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU), Curitiba, PR, Brasil

**Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE), Curitiba, PR, Brasil

Resumo

Observa-se atualmente um cenário de inflexões na política habitacional brasileira: princípios, narrativas e instrumentos até então amplamente disseminados são alterados ou suprimidos. O Programa Minha Casa Minha Vida, emblemático da atuação pública da última década, insere-se nesse contexto e sugere o encerramento de um ciclo. Com esse pressuposto, o artigo investiga os padrões de distribuição regional dos empreendimentos produzidos no âmbito do programa com base em uma abordagem supramunicipal, tendo como recorte de análise o território estadual. Por meio de um estudo de caso no estado do Paraná, os resultados do referido programa são avaliados e seus clusters regionais de atendimento são identificados. As conclusões ampliam a compreensão dos estudos realizados em contextos municipais e metropolitanos específicos, evidenciam arranjos regionais diversos daqueles de corte metropolitano e apontam para uma nova agenda de pesquisas, em um contexto no qual conteúdos programáticos e princípios são reformatados.

Palavras-chave

Habitação Social; Política Habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida; Políticas Urbanas, Políticas Públicas.

HOUSING POLICY IN BRAZIL: TERRITORIAL MANIFESTATIONS OF A DECADE OF MARKET-DRIVEN SOCIAL HOUSING

*Paulo Nascimento Neto**
*Clovis Ultramarí**,***

*Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU), Curitiba, PR, Brazil

**Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE), Curitiba, PR, Brazil

Abstract

The contemporary scenario suggests inflections in Brazilian housing policy: principles, narratives and instruments hitherto widely disseminated are altered or suppressed. Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), an emblem of public action in the last decade, is attached to this context, suggesting the end of a cycle. In this scenario, the article investigates the spatial patterns of housing production on the regional scale, having the state territory as an analytical cutout. Through a case study in Paraná, the results of the referred program are evaluated, and its regional clusters are identified. The results 1. broaden the PMCMV's comprehension and dialogue with a diversity of previous studies developed for specific municipalities and metro areas, 2. make evident regional arrangements different from those of a metropolitan scope, pointing to a new agenda in a context which fundamental values and programmatic practices are reformatted.

Keywords

Social Housing; Housing Policy; Minha Casa Minha Vida Program; Urban Policies, Policy Analysis.

POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: MANIFESTAÇÕES TERRITORIAIS DE UMA DÉCADA DE HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO¹

Paulo Nascimento Neto
Clovis Ultramari

Introdução

As políticas urbanas no Brasil, se analisadas pela perspectiva do chamado *policy cycle* (WERNER; WEGRICH, 2007), evidenciam uma inflexão recente em seus rumos, delineando uma tendência de encerramento de ciclo e de constituição de novo contexto; este é tomado para o debate do estudo empírico apresentado no presente artigo. No caso brasileiro, princípios, narrativas e instrumentos, até então amplamente adotados e respaldados por um arcabouço normativo e legal, passaram a ser revisados, alterados ou suprimidos pelo grupo político que assumiu o governo federal em 2019. Dessa instância nacional, imediatamente se observaram reproduções feitas por governos subnacionais, notadamente na escala local, escala privilegiada de efetivação do que Marques (2018) denomina “políticas do urbano”.

A inflexão em curso, ultraliberal e conservadora, anunciada por Singer (2021), implica o enfraquecimento de categorias caras ao histórico processo de luta pela reforma urbana no Brasil. A gestão democrática da cidade e o cumprimento da função social da propriedade passam a ser relativizados em favor de um intento não velado de eliminar qualquer obstáculo ao crescimento econômico do país. Tal entendimento, conforme há muito observado por Forrester (1997; 2001), se revela na “ideia fixa, que poderíamos chamar de ‘maníaca’ [...] a meta final da aventura planetária: esse gosto pela acumulação” (ib., 2001, p. 7). O Decreto Federal nº 9.759 (BRASIL, 2019a), que extinguiu as instâncias colegiadas da administração

1. Agradecemos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná (FA) e ao CNPq pelo apoio financeiro ao projeto *Política habitacional e gestão social da valorização da terra: (des)encontros e (rel)ações* por meio do Termo de Colaboração 015/2020.

pública federal, e a PEC nº 80 (BRASIL, 2019b), que busca alterar a redação do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), relativo à função social da propriedade, são claros sintomas governamentais desse mesmo processo.

Tal panorama, ainda que aplicável a todas as políticas setoriais, tem particular aderência na política habitacional, campo que foi objeto de intensa atividade nas duas últimas décadas, com destaque para sua estruturação (ver a definição da Política, do Sistema e do Plano Nacional de Habitação, respectivamente, em 2004, 2005 e 2008) e para sua materialização centralmente via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BRASIL, 2009). Lançado em 2009, o PMCMV tornou-se, ao longo da última década, sinônimo de política habitacional federal no Brasil, qualificando determinada atuação governamental. Os recursos públicos foram majoritariamente direcionados a ele, fato que garantiu seu reconhecimento como programa estratégico, “um dos mais importantes programas habitacionais do Brasil e da América Latina” (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 8).

Sem deixar de considerar o mérito de disponibilizar um montante expressivo de recursos para um campo até então pouco privilegiado diante do volume de suas demandas, o PMCMV também se destaca por elementos inquietantes de seu desenho institucional. Seus atributos o posicionariam frontalmente em conflito com seu precedente Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012), revelando uma prevalência do interesse na dinamização da economia – em particular dos setores da construção civil –, em detrimento do atendimento efetivo às diretrizes delineadas na própria Política Nacional de Habitação.

Ao voltar-se para o fortalecimento do mercado imobiliário e para a oferta de crédito habitacional, o papel do Estado e do mercado na política habitacional é reposicionado (SHIMBO, 2012; CARDOSO, 2013; ROYER, 2014; ROLNIK, 2015a;), convertendo o direito à moradia em possibilidade individual de acesso ao crédito. A aposta na eficiência dos mercados como solução obscurece o direito à moradia e reduz um problema complexo à criação de uma atmosfera favorável à acumulação de capital. Evidencia-se um reescalonamento territorial do Estado (BRANDÃO, 2011), no qual as complexas cadeias de reação ante decisões tomadas por diferentes agentes produtores do espaço enfraquecem a própria ação estatal, partilhando-a de modo não democrático. Modificam-se, pois, políticas públicas e seus respectivos programas de investimentos sociais com atributos inclusivos e que vinham se consolidando ao longo de décadas.

Em paralelo, passada mais de uma década do lançamento do PMCMV, verificam-se o arrefecimento dos recursos nele aportados e um redesenho do programa, apontando para o encerramento de um ciclo. As novas propostas, compiladas

no Programa Casa Verde Amarela (BRASIL, 2020), ainda constituem, essencialmente, uma declaração de intenções. Apesar da carência de maiores detalhes, pode-se identificar uma tendência de redução do volume de recursos públicos e de ampliação do protagonismo do setor privado com base na exigência de contrapartida financeira do beneficiário, mesmo para a faixa inicial de atendimento. Conectando-se às reflexões mais amplas de Harvey (2012, p. 81), trata-se de recobrir direitos fundamentais “com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro”.

Numa linha do tempo, o PMCMV pode ser interpretado como parte de um movimento maior de inflexão (CARDOSO, 2019), iniciado quando de seu lançamento, em 2009, com a priorização de ações públicas rentistas e mercantilizadas (PAULANI, 2016) em uma abordagem financeirizada da política de habitação (AALBERS, 2017). Esses pontos dialogam com as conclusões obtidas por uma miríade de estudos que reiteram os problemas centrais do PMCMV: a recorrência de grandes conjuntos homogêneos em áreas periféricas e sem infraestrutura, a elevação do custo da terra urbanizada, a falta de instrumentos de gestão social da valorização da terra, a inviabilidade de implantar empreendimentos em áreas centrais e a transferência desmedida de subsídios públicos para o mercado. Tais conclusões podem ser encontradas em Denaldi, Klink e Souza (2010), Shimbo (2012), Cardoso e Aragão (2013), Bonduki (2013), Royer (2014), Maricato (2014), Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), Nascimento Neto e Moreira (2017), dentre outros. Toma-se esse extenso *corpus* de análises como ponto de partida para a reflexão deste artigo.

Em linhas gerais, observa-se a predominância de pesquisas relativas ao PMCMV com recortes geográficos específicos, seja em um empreendimento habitacional, seja na inserção urbana de um município, seja ainda em determinados limites metropolitanos. Nesse sentido, Rufino, Amore e Shimbo (2015) se destacam por promover uma reflexão ampliada pautada na discussão articulada de resultados de pesquisa provenientes de seis estados brasileiros, notadamente com base em análises de recortes metropolitanos específicos.

A despeito da relevância das pesquisas mencionadas e da pertinência dos resultados obtidos, ainda chama atenção a ausência de avaliações do PMCMV em contexto ampliado, que ultrapasse a escala metropolitana, mas não se limite a consolidar resultados para todo o cenário nacional ou para suas grandes regiões. Essa mediação escalar repercute as reflexões mais amplas de Brandão (2007) sobre as heterogeneidades estruturais da realidade espacial brasileira e a necessidade de investigar os efeitos das políticas públicas em suas diferentes escalas.

Com isso, lançamos as seguintes perguntas: quais são os padrões territoriais de um programa reconhecidamente marcado pela periferização dos empreendimentos produzidos? Para além do recorte metropolitano *per se*, quais são as implicações territoriais em um contexto espacial ampliado? Tais questões norteiam este trabalho, que tem por objetivo investigar os padrões de distribuição regional da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida ao longo de sua trajetória de implementação por meio de uma abordagem supramunicipal, tendo como recorte de análise o território estadual. O escopo, assim, busca ser mais abrangente e prioriza os resultados produzidos na escala regional. A discussão organiza-se em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, descrevem-se os procedimentos metodológicos da pesquisa e, na segunda, analisam-se os resultados obtidos para, por fim, discutir o tema deste trabalho com os aportes analíticos construídos.

1. Delineamento metodológico

A pesquisa parte das reflexões sobre a implementação de políticas públicas, afastando-se de sua acepção tradicional de mera etapa de execução técnica. Devem-se, assim, reconhecer as contingências do processo de implementação e superar uma “concepção ingênua” de avaliação de políticas públicas (ARRETCHE, 2002) para compreender que, de fato, a implementação *transforma* a política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Situada no *continuum* entre as diretrizes estabelecidas pelo governo central e a autonomia local de decisão, a complexidade dos “jogos de implementação” e da multiplicidade de agentes e estruturas envolvidas (PÜLZL; TREIB, 2007) conduz a uma delimitação de escopo intrinsecamente restrita às pesquisas desse campo (LEON, 1999), com base nas quais a fertilização cruzada de resultados possibilita avanços na compreensão dos processos de implementação (LESTER; GOGGIN, 1998).

Enquanto as pesquisas desenvolvidas ao longo do curso do PMCMV fomentaram discussões sobre ajustes de rota, analisá-lo neste momento significa revisitá-lo como fato histórico encerrado. Concomitantemente, a investigação dos resultados obtidos e das manifestações territoriais em uma escala intermediária entre o local e o nacional também se apresenta como fator importante, contribuindo com o extenso corpus de pesquisas e debates produzidos para contextos específicos. Valorizam-se então novas frentes de compreensão sobre os contraditórios processos de implementação de um programa, buscando-se subsídios para novos ciclos que virão (WERNER; WEGRICH, 2007; LEUTERT, 2020), ainda que em horizonte incerto.

Neste contexto, busca-se investigar a efetividade da distribuição de unidades habitacionais, assim como sua correlação com indicadores sociodemográficos e seus desdobramentos espaciais. Os critérios de atendimento por faixa do PMCMV² passam de pressuposto do programa para objetos de avaliação; trata-se de compreender seus resultados efetivos e de explorar em que medida indicadores sociais e demográficos emergem como possíveis fatores conexos. Ao mesmo tempo, não se estabelece aprioristicamente a delimitação metropolitana ou microrregional como lente; buscam-se manifestações espaciais que emergem dos dados e que revelem *insights* territoriais capazes de contribuir com uma discussão regional do PMCMV.

Esse desenho de pesquisa resulta na definição de três dimensões analíticas: operacional, relacional e territorial. Na dimensão operacional, avalia-se a correlação linear de Pearson entre o déficit habitacional e a oferta de unidades por faixa em cada município, com vistas a explorar o grau de aderência entre essas duas variáveis, que, em tese, seria elevado. Os resultados permitem compreender em que medida o PMCMV logrou êxito em ofertar unidades habitacionais de forma proporcional ao déficit de cada município. Os valores compilados nessa dimensão foram utilizados como base para o cálculo do *Índice de Atendimento por Faixa* (IpF), resultante do quociente entre o número de unidades contratadas e o déficit habitacional de cada município. Os valores de IpF, calculados para cada município da amostra, foram cruzados com indicadores sociais e demográficos³ com o propósito de explorar possíveis correlações e produzir *insights* na dimensão relacional. Para analisar a existência de correlações entre as variáveis de interesse para as duas primeiras dimensões, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson com intervalo de confiança de 95% para a avaliação de sua significância estatística. Por fim, os resultados de produção e déficit foram espacializados com o objetivo de promover a compreensão dos padrões de concentração de produção habitacional, identificando *clusters* regionais, posteriormente sobrepostos à delimitação das regiões metropolitanas instituídas. Nessa dimensão analítica – a territorial –, os resultados envolvem a análise da distribuição espacial da demanda e da oferta, com a investigação de eventuais descompassos com as áreas metropolitanas presentes na amostra pesquisada.

2. As características do PMCMV em termos de faixas (Faixas 1, 1,5, 2 e 3) não são pormenorizadas neste artigo em razão do entendimento de que se trata de informação exaustivamente abordada em publicações anteriores. Em caso de dúvida sobre este tópico, recomendamos ao leitor consultar a obra de Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), no qual se apresenta detalhada descrição sobre o desenho e a operacionalidade do programa.

3. PIB *per capita*, Índice de Gini, renda mensal per capita, densidade demográfica, receitas municipais, grau de urbanização e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M).

A coleta de dados envolveu (i) microdados do PMCMV (por faixas, número de unidade e valores, segmentados por ano e município), disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, e (ii) indicadores sociais e demográficos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados foram compilados, tratados e padronizados, dando origem a um banco de dados relacional, posteriormente georreferenciado.

1.1 Recorte de análise

A seleção do recorte de estudo ocorreu de forma não probabilística e intencional. Essa decisão encontra fundamentos em Stake (2005) e Yin (2005), autores para os quais a seleção de estudos de caso não deve se balizar por amostras estatísticas, tendo em vista que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística. Considerando a disponibilidade dos dados, adota-se o recorte estadual como escala de estudo exploratório, possibilitando a análise de padrões regionais em perspectiva alargada. Ainda que as possibilidades de conclusão para um cenário nacional ampliado devam ser relativizadas, a validade de regras federais para todas as implementações do PMCMV permite, de fato, generalizações importantes. Do mesmo modo, a adoção operacional de um recorte estadual permite avançar na compreensão para além da escala municipal e metropolitana.

Diante do exposto, o recorte adotado para o estudo é o estado do Paraná, justificado por dois critérios relevantes. O primeiro se refere ao número elevado de unidades habitacionais com que esse recorte contou em relação aos demais estados brasileiros. A análise exploratória dos dados, ainda na fase de justificativa do recorte regional, envolveu o cálculo de quartis e a identificação de valores discrepantes (*outliers*). Por meio do diagrama de caixa (*boxplot*), é possível visualizar a distribuição da produção habitacional por estados: ao se desconsiderar os dois *outliers* superiores (São Paulo e Minas Gerais), o Paraná aparece na posição superior do último quartil, o que o coloca em destaque no cenário nacional em relação à quantidade total de unidades contratadas no âmbito do PMCMV no país. A desconsideração dos dois *outliers* superiores para esta pesquisa leva em conta sua distância em relação ao universo da pesquisa, caracterizando-os como casos específicos.

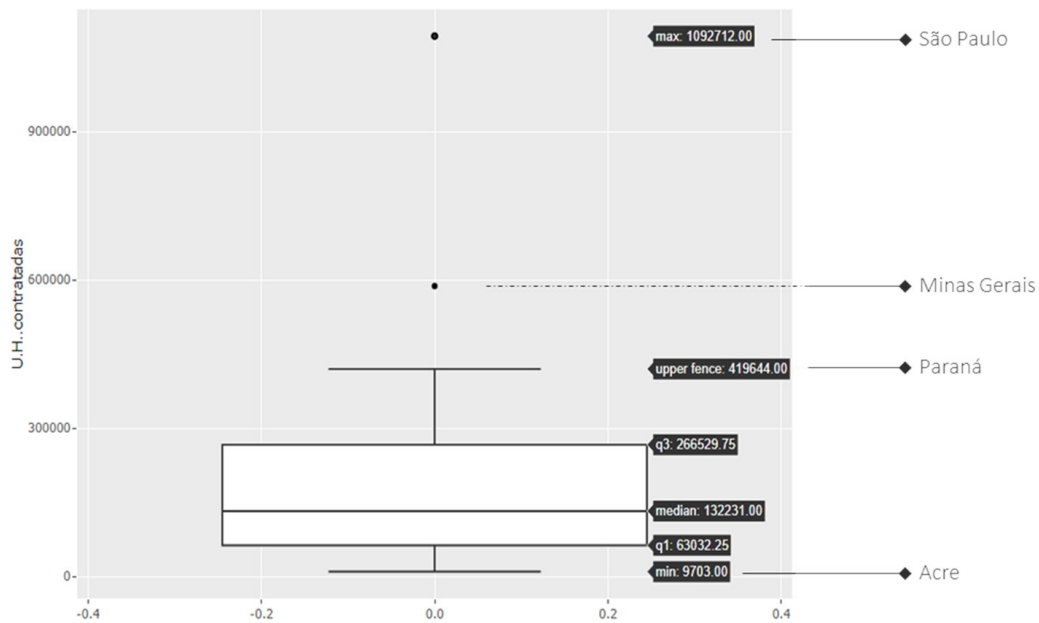


Figura 1. *Boxplot* de unidades habitacionais contratadas por estado

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Governo Federal (BRASIL, 2020).

Em relação ao segundo critério de validação da escolha, o Paraná se destaca no cenário nacional por possuir 98,5% de seus 399 municípios com Planos Diretores Municipais aprovados e atualizados. Considerando o Plano Diretor como instrumento fundamental da política urbana (BRASIL, 2001), esse dado aponta para a existência, mesmo que precária em alguns casos, de uma estrutura mínima de pensar e implementar políticas urbanas. Ainda que esse indicador não possa ser adotado como critério de análise pormenorizada de forma indiscriminada, ele se apresenta como um *proxy* relevante de seleção em escalas ampliadas de estudo, como a adotada nesta pesquisa. Por fim, em face de os municípios de menor porte tenderem a reproduzir em escala reduzida os equívocos e as soluções urbanas vivenciados nas grandes metrópoles (FERREIRA, 2012), traz-se à tona a importância de uma análise exploratória longitudinal (2009-2019) e ampla (100% dos municípios paranaenses), identificando padrões de distribuição das unidades contratadas e construídas, sua aderência ao déficit e potenciais correlações com outros indicadores sociais e econômicos.

2. O Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Paraná

Diante do volume exaustivo de trabalhos técnicos e científicos que descrevem a operacionalidade desse programa, bem como de sua caracterização em termos de categorias e de procedimentos, optou-se por apresentá-lo de modo sintético. As operações de crédito do PMCMV se organizaram em três faixas, segundo uma

“segmentação tradicionalmente utilizada no país” (SHIMBO, 2017, p. 311). A Faixa 1 se direcionou às famílias de baixa renda, provendo habitação social por meio de subsídios pesados à produção. Por sua vez, as Faixas 2 e 3 foram destinadas à habitação de mercado, para as famílias de renda média, com “mecanismos de facilitação da viabilidade financeira, que envolvem também alguns subsídios públicos” (FERREIRA, 2012, p. 25).

No contexto paranaense, os resultados da dimensão operacional evidenciam a relação entre o volume produzido para cada faixa de renda das famílias beneficiadas no tocante à proporção do déficit habitacional nos municípios nesse recorte geográfico. Apesar de a demanda se concentrar majoritariamente nas camadas da população de menor renda (68%), apenas 20,2% da produção de unidades foi, com efeito, destinada a ela (Figura 2). Diante do desenho do programa, calcado em uma lógica mercantil de produção habitacional, verifica-se a oferta maior justamente para os setores capazes de se inserir nos circuitos formais de financiamento. Em adição à reduzida relação entre concentração de demanda e oferta de financiamento para moradia social, Ferreira (2012) ressalta a desproporcional regulamentação entre faixas, muito maior na primeira, a qual também envolve um número maior de atores, constituindo ainda mais dificuldades.

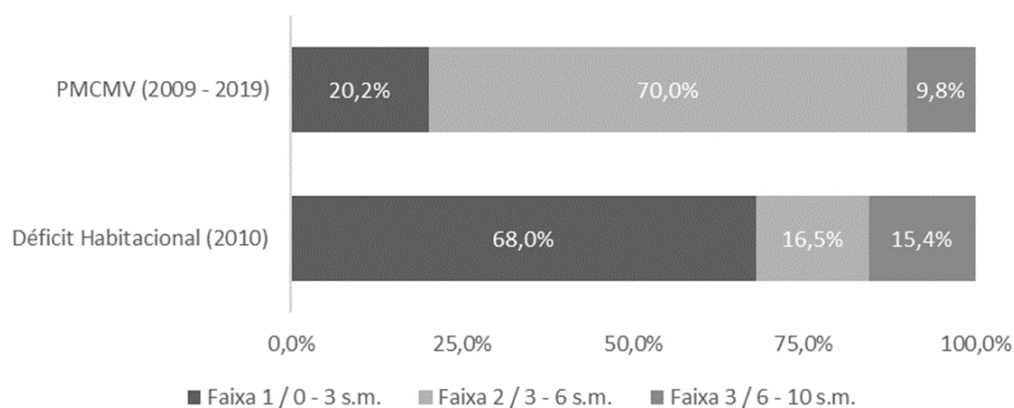


Figura 2. Déficit habitacional x Unidades entregues no PMCMV no estado do Paraná (2009-2019)

Nota: Como medida de padronização da análise ao longo do tempo, a Faixa 1,5, criada em 2016, foi incorporada aos dados da Faixa 1.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados fornecidos pelo Governo Federal (BRASIL, 2020) e pela Fundação João Pinheiro (2010).

A análise longitudinal 2009-2019 aponta que a tendência de concentração de investimentos na Faixa 2 se manteve constante ao longo de todos os anos do Programa. Ao se observar tanto o número de unidades contratadas (Figura 2) como o volume de recursos envolvidos (Figura 3), verifica-se a concentração mencionada.

Destaca-se um acirramento dessa tendência a partir de 2014, quando os recursos do PMCMV passam, quase integralmente, a se concentrar na produção de mercado, alinhando-se ao conceito utilizado por Shimbo (2012, 2017), autora que distingue a produção de interesse social (Faixa 1) daquela em que o beneficiário tem condições facilitadas de acesso ao bem pelo mercado, apenas. Se, na Figura 2, é clara a inexistência de relação entre demanda social e prioridade do Programa, a Figura 3 evidencia o seu protagonismo na provisão de habitação para a Faixa 2, justamente aquela denominada *habitação social de mercado*.

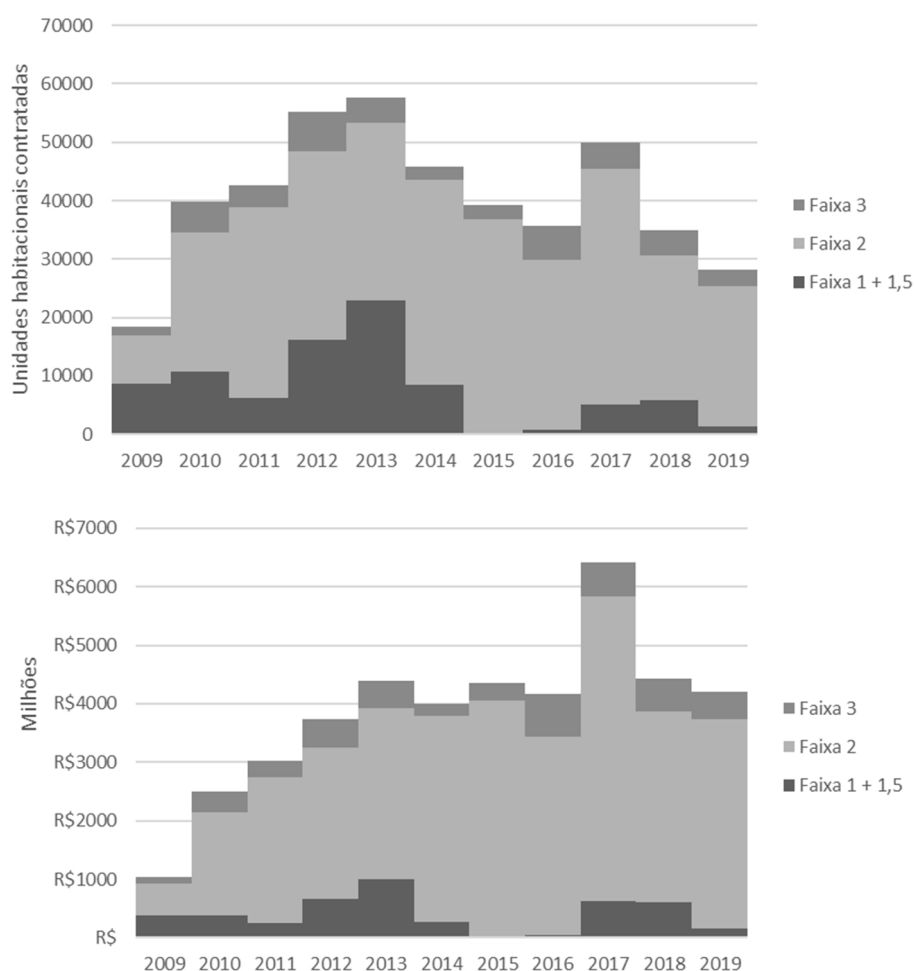


Figura 3. Unidades contratadas e recursos absorvidos pelo PMCMV no estado do Paraná, por faixa e por ano

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados fornecidos pelo Governo Federal (BRASIL, 2020).

Ainda na dimensão de análise operacional, ao se comparar os números do déficit habitacional quantitativo com o de unidades contratadas em cada município por faixa, fica evidente a intensidade de aderência entre duas variáveis supostamente convergentes.

As Figuras 4, 5, e 6 relacionam os déficits habitacionais com o número de unidades contratadas, por faixa⁴. Os dados obtidos corroboram as análises qualitativas ou de estudos de casos específicos presentes na bibliografia mencionada, revelando que, mais do que dinâmicas específicas de grandes centros urbanos ou municípios metropolitanos, há, efetivamente, uma limitação estrutural do PMCMV no atendimento à Faixa 1 presente em todo o espectro de municípios. Tal constatação é evidenciada por dois fatores: (i) um descolamento entre déficit e oferta na Faixa 1, diferentemente das Faixas 2 e 3, nas quais se percebe com clareza uma relação mais equilibrada e (ii) um volume expressivamente maior de unidades produzidas dentro do segmento intermediário.

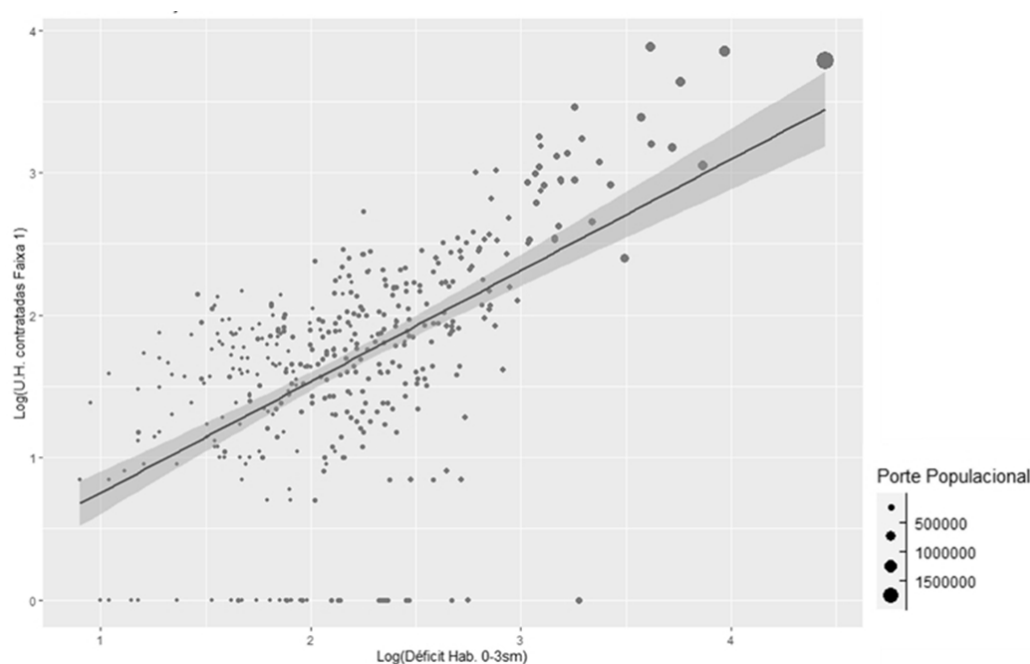


Figura 4. Déficit x provisão por município – Faixa 1/0 – 3 s.m.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados fornecidos pelo Governo Federal (2020) e pela Fundação João Pinheiro (2010).

4. Diante do diagnóstico de não normalidade dos dados (aferido por meio do teste de Shapiro-Wilk) e de seu comportamento assimétrico (identificado em análise visual), procedeu-se à transformação logarítmica de forma a ampliar a capacidade interpretativa e reduzir o impacto de *outliers* na análise dos dados. Trata-se de procedimento largamente adotado na literatura, conforme descrevem Atkinson, Riani e Ceriolo (2004) e Ruppert (2001). ATKINSON, A.; RIANI, M.; CERIOLO, A. *Exploring multivariate data with the forward search*. New York: Springer, 2004. RUPPERT, D. Statistical analysis, special problems of transformations of data. In: SMELSER, N.; BALTES, P. (ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. New York: Elsevier, 2001.

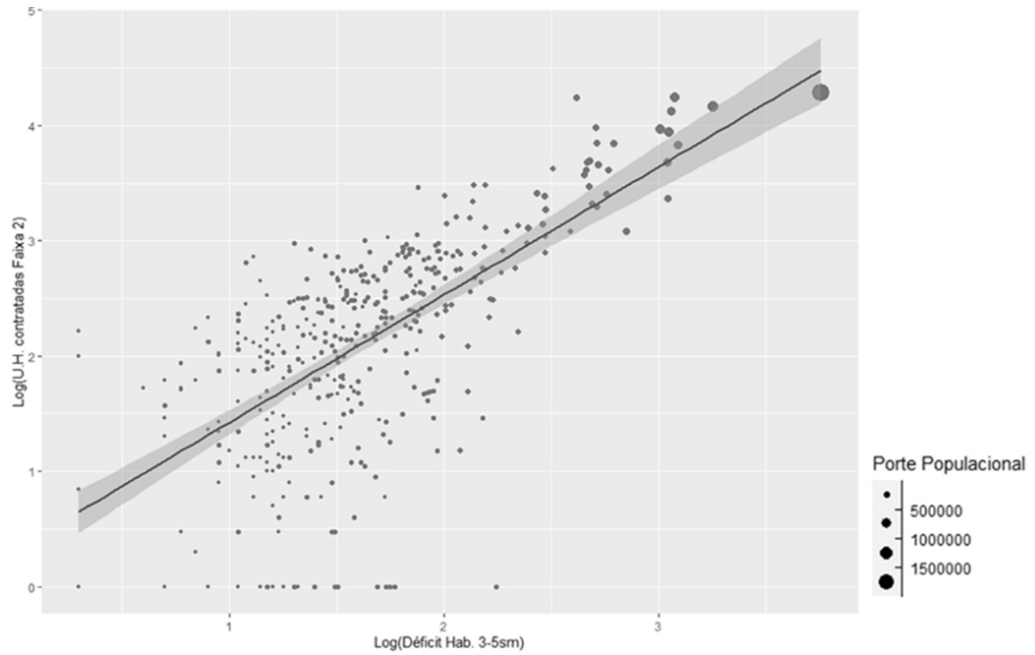


Figura 5. Déficit x provisão por município – Faixa 2/3 – 6 s.m.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados fornecidos pelo Governo Federal (2020) e pela Fundação João Pinheiro (2010).

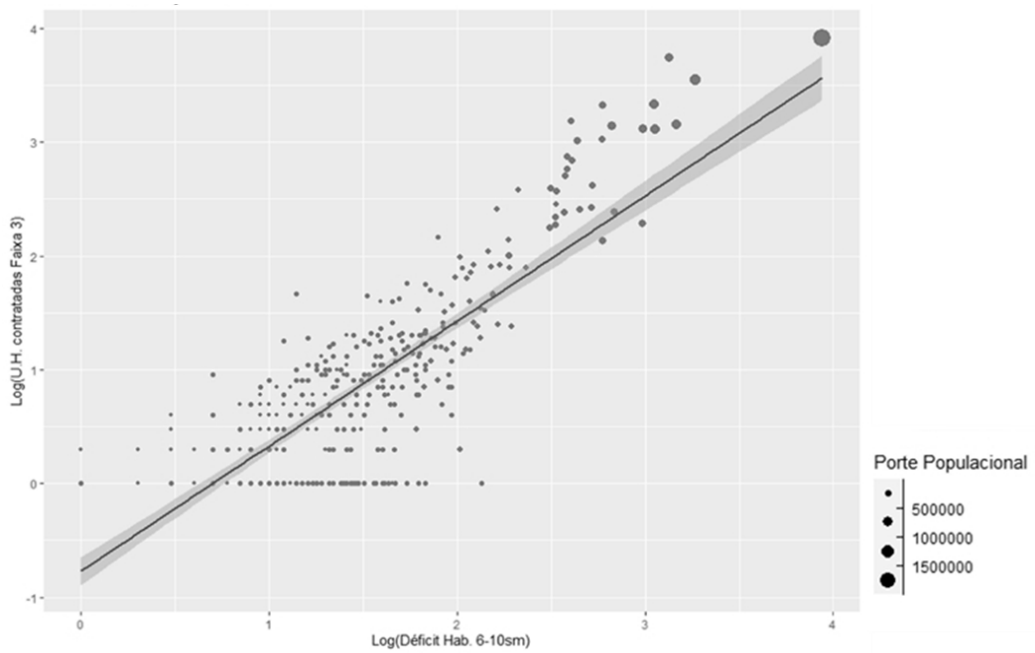


Figura 6. Déficit x provisão por município – Faixa 3/6 – 10 s.m.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados fornecidos pelo Governo Federal (2020) e pela Fundação João Pinheiro (2010).

O cálculo da correlação de Pearson, considerando o universo dos 399 municípios paranaenses, aponta para uma correlação forte entre déficit e provisão para as Faixas 2 e 3 – com valores de 0,645 e 0,816, respectivamente – e apenas correlação moderada – 0,564 – para a Faixa 1⁵. Esses resultados revelam maior coerência do Programa no direcionamento de recursos de forma proporcional à demanda para as Faixas 2 e 3, tendência que não se verifica na Faixa 1, denotando descompasso justamente no segmento de maior relevância social para uma política habitacional de perfil inclusivo. O cenário delineado na macroanálise pode ser ilustrado por situações em uma escala pormenorizada. Um exemplo emblemático é o caso do município de Ponta Grossa, o quarto maior do Paraná e que internalizou o maior montante de contratações da Faixa 1 no estado, com 6.220 unidades habitacionais (U.H.), à frente, inclusive, da maior cidade do estado, Curitiba, que teve 6.073 U.H. implementadas, apesar de apresentar déficit habitacional para essa faixa quase sete vezes menor (4.149 U.H. e 28.119 U.H., respectivamente).

Para a análise da dimensão analítica, os valores foram ajustados em termos proporcionais entre oferta de unidades e demanda por meio do cálculo do IpF, resultante do quociente entre o número de unidades contratadas e o déficit habitacional de cada município. Esse procedimento reduz o risco de viés da análise decorrente da diferença do porte populacional dos municípios.

Os valores compilados a seguir evidenciam um panorama inquietante: em mais de metade dos municípios paranaenses, nem sequer 50% do déficit habitacional da Faixa 1 foi atendida, mesmo após uma década de Programa, e justamente no segmento que demandaria maior atenção pública (IaF1). Por outro lado, se considerarmos a habitação social de mercado via Faixa 2 (IaF2), percebe-se um padrão diametralmente oposto, com oferta de unidades superior a 250% do déficit habitacional correspondente em 66% dos municípios do estado (Figura 7).

5. As referidas correlações têm significância estatística para intervalo de confiança igual a 95%.

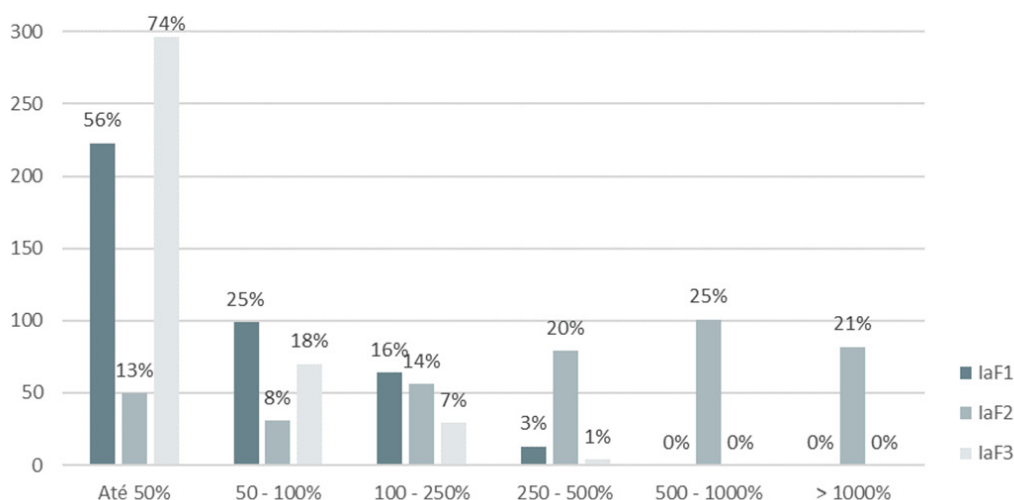


Figura 7. Percentual de municípios paranaenses segundo índice de atendimento por faixa
 Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da pesquisa (2020).

Ainda que se tenham evidências científicas substanciais do predomínio da Faixa 2, sustentadas por uma série de estudos de casos individuais, a identificação desse padrão de forma indiscriminada para toda amostra estudada aponta que o fenômeno em questão não se manifesta apenas nos municípios de maior porte ou de dinâmica imobiliária mais elevada. Reforçando essa constatação, ao se cruzarem os valores de atendimento por faixa (IpF) com indicadores sociais e demográficos, a análise exploratória não apresenta correlações significativas para nenhuma das faixas (Figura 8), apontando para caminhos a serem aprofundados em futuros trabalhos, com foco em dimensões analíticas específicas.



Figura 8. Correlação linear de Pearson entre índices de atendimento por faixa e indicadores sociodemográficos

Nota: Valores seguidos de asterisco (*) possuem significância estatística (IC = 95%).

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Governo Federal (2020) e do IBGE (2018).

Por fim, a espacialização dos dados no território do estado permite ampliar a compreensão das tendências anteriormente identificadas (Figura 9).

O destaque permanece na Faixa 2, presente em uma quantidade significativa de municípios, com a (inquietante) oferta de unidades em proporção maior que o déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP), fonte reconhecida de referência no tema. Destaca-se também a concentração do atendimento à Faixa 1 majoritariamente em alguns dos municípios de maior centralidade no estado – a saber, Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Cascavel –, que se destacam pelo porte demográfico e pela dinamicidade do mercado imobiliário. Explicitamente, áreas do estado com déficit habitacional significativo na Faixa 1 (0-3 salários-mínimos) não lograram prioridade do PMCMV no provimento de moradia, sobretudo os compartimentos litorâneo, nordeste e centro-sul do estado.

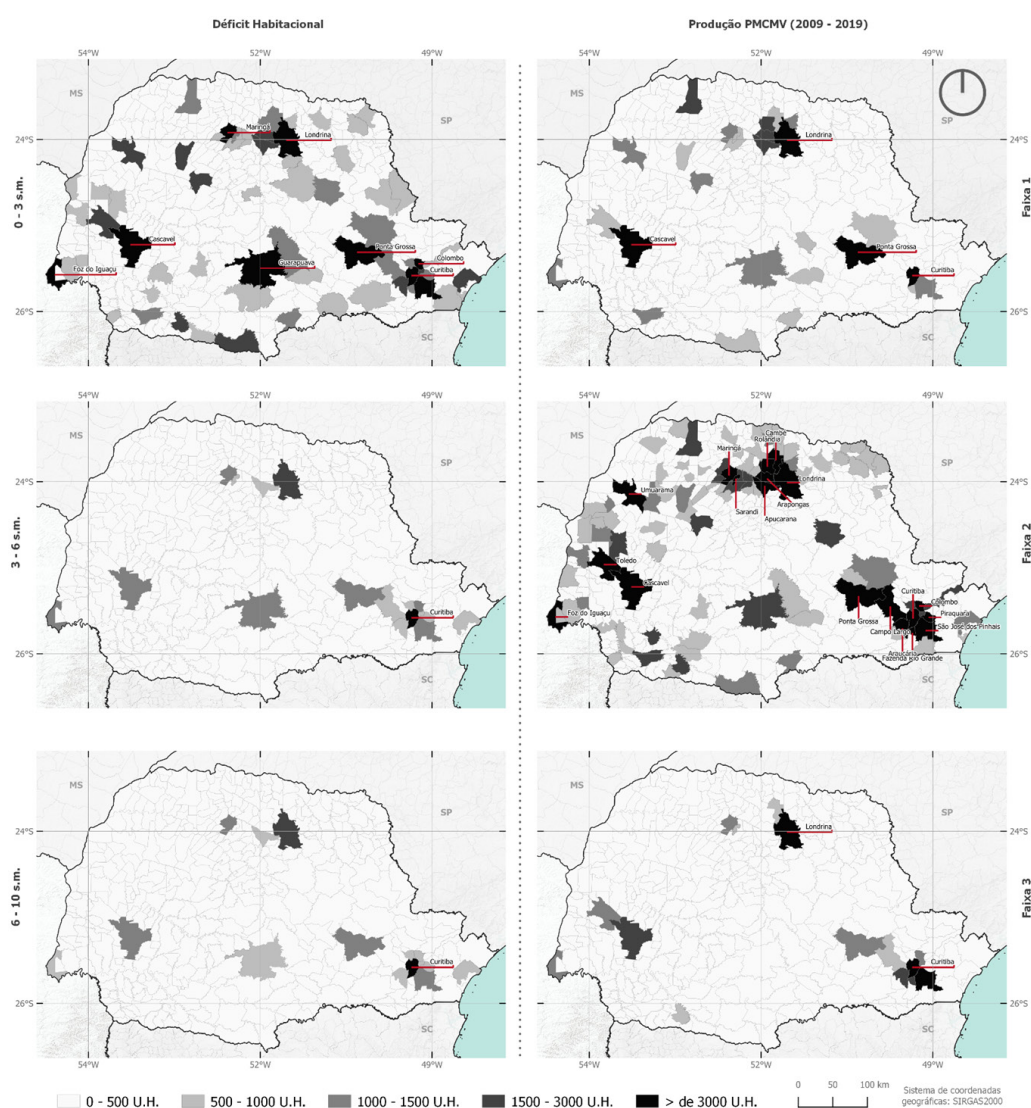


Figura 9. Déficit habitacional e produção do PMCMV por municípios do estado do Paraná

Nota: Municípios com patamar superior a 3.000 U.H. estão identificados em cada cartograma.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Governo Federal (2020) e da Fundação João Pinheiro (2010).

Considerando a Faixa 2 como segmento de excelência no que tange à mercantilização e à financeirização da política habitacional, é possível delimitar três bolsões de interesse do mercado imobiliário. Tais agrupamentos reúnem municípios contíguos com volume significativo de unidades construídas no segmento da habitação social de mercado e estão identificados na Figura 10. Dois deles têm maior destaque: os eixos Curitiba-Ponta Grossa (Bolsão 1) e Londrina-Maringá (Bolsão 2), incluídos os demais municípios que com eles constituem regiões homogêneas. O terceiro bolsão, ainda de menor intensidade, está no eixo Cascavel-Toledo (Bolsão 3), integrante de regiões metropolitanas formalmente constituídas, não implementadas e com fortes vínculos com a produção agropecuária.

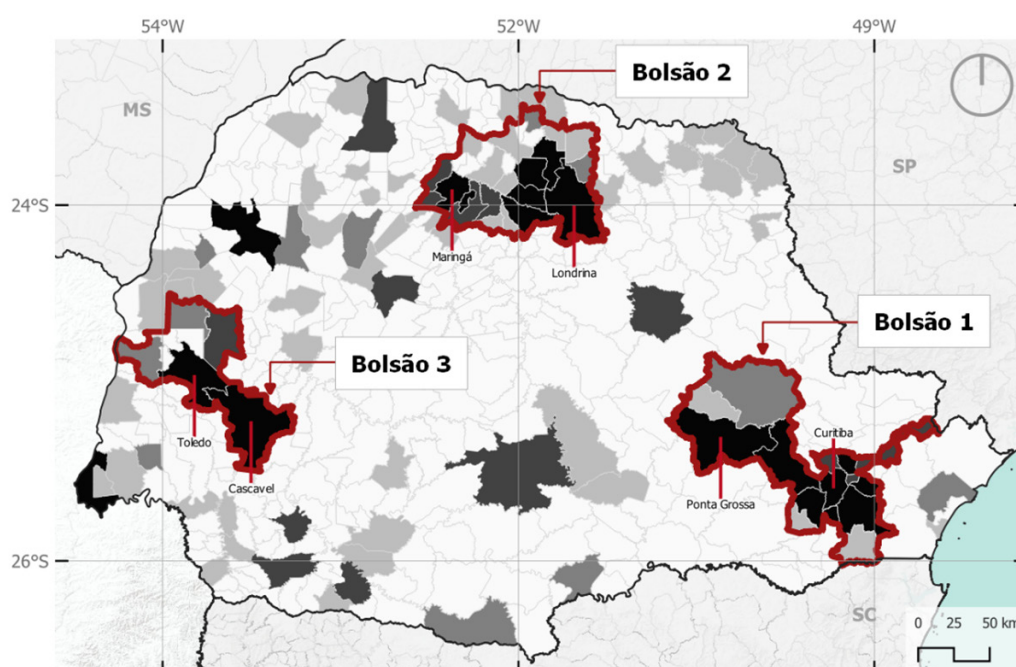


Figura 10. Bolsões de produção de habitação social de mercado no estado do Paraná
Fonte: Elaborada pelos autores.

A sobreposição de ações prioritárias do PMCMV com regiões metropolitanas explicaria sua prioridade nos estudos supramunicipais desenvolvidos nos últimos anos a respeito desse Programa (ver CARDOSO, 2013; J. M. de MOURA, 2014; ROLNIK et al., 2015b; RUFINO; AMORE; SHIMBO, 2015; LIMA NETO; KRAUSE; FURTADO; 2015; e SOUZA, SUGAI, 2018). O próprio PMCMV previu patamares superiores por unidade habitacional financiada aos municípios legalmente constituídos

em região metropolitana, reforçando, ao mesmo tempo, o protagonismo dessas áreas (ROLNIK et al., 2015b) e a “ânsia de prefeitos e políticos em buscar para seus municípios uma inserção nas regiões metropolitanas” (CUNHA, 2014, p. 189).

Ironicamente, essa opção programática contribuiu para artificializar a criação de regiões metropolitanas sem o mínimo respeito conceitual ao termo, nem tampouco ao diagnóstico da realidade (FIRKOWSKI, 2013). Ainda que o PMCMV não seja a principal razão para a proliferação indevida de regiões metropolitanas, vale notar que, no estado do Paraná, de uma constatação técnica (SEDU, 2019) que confirma a existência de quatro regiões metropolitanas, existem oito formalmente instituídas⁶; no Brasil, essa proliferação chega a 79 regiões (IPEA, 2020).

Paralelamente, a posição de protagonismo alcançada por Ponta Grossa, município que não integra nenhuma das regiões metropolitanas paranaenses, corrobora os questionamentos levantados, articulando-se aos processos contemporâneos de reestruturação produtiva e transformação socioespacial (LENCIONI, 2000), notadamente na forma de cisões territoriais e padrões de dispersão regional (LOBO, CUNHA, 2019) no que nominaremos aqui *metropolitano expandido*. A compreensão dessas espacialidades desde a categoria dos arranjos urbano-regionais (R. MOURA, 2012) demonstra ser pertinente como chave interpretativa dos formatos contemporâneos de metropolização, com forte articulação regional e complexidade elevada. Conforme bem descreve a autora (ib., p. 13),

[...] os espaços *melhor* dotados de vantagens comparativas e favorecidos pela proximidade qualificam-se para a atração e sustentação de atividades e investimentos, portanto para a acumulação e reprodução do capital, passando a condicionar a organização da base produtiva. Os municípios ou partes do território de alguns deles, não dotados dessas condições e com pouca capacidade de articulação para conseguirem um salto de qualidade, permanecem à mercê das sobras do processo ou completamente à sua margem.

Diante da natureza financeirizada do PMCMV (NASCIMENTO NETO; ARREORTUA, 2020), particularmente do segmento relativo à Faixa 2, delimitam-se aqui os nós centrais de conversão do capital financeiro em capital imobiliário no estado paranaense, com base no qual as lógicas de atuação dos agentes de

6. A delimitação das oito regiões metropolitanas, definidas por lei, mas não integralmente implementadas à exceção da de Curitiba (ver IPARDES, 2015), caracteriza-se pela ausência de critérios técnicos, carência de delineamento conceitual e inadequação perante os preceitos estabelecidos no Estatuto da Metrópole (SEDU, 2019).

mercado podem ser caracterizadas e agrupadas. Essas conexões se relacionam ao que Sanfelici e Halbert (2019) denominam dispositivos financeirizados de políticas públicas, a partir dos quais o próprio desenho dos programas e instrumentos fortalecem as articulações entre bens imobiliários e financeiros. Como consequência intrínseca, tem-se uma influência crescente de atores do mercado financeiro sobre dinâmicas sociais e territoriais, tanto na escala municipal como na regional. Nesse contexto, os atores do mercado financeiros, distante de uma posição passiva, assumem um papel de “tomadores de decisões urbanas”, constituindo-se em verdadeiros “geógrafos econômicos aplicados’ devido à sua capacidade de direcionar uma infraestrutura financeira apoiada por um instrumento de política de financeirização” (ib., p. 85, tradução nossa).

Ainda que a discussão aprofundada dessas questões se desvie do escopo da pesquisa – apontando para caminhos futuros –, arrisca-se aqui o delineamento de possíveis relações entre a concentração da produção da Faixa 2 do PMCMV e o grau de centralidade dos respectivos municípios, o que, em última instância, expressa a concentração de fluxos de capitais e maior dinamicidade dos mercados. Neste contexto, mesmo que de forma exploratória, e diante da necessária reflexão sobre o fator metropolitano, adota-se como unidade investigativa a hierarquia estabelecida na pesquisa *Regiões de influência das cidades – Regic* (IBGE, 2018)⁷. A sobreposição das informações (Figura 10) permite perceber a formação de três arranjos urbano-regionais capazes de caracterizar per se a quase totalidade da produção de habitação social de mercado. Distanciando-se das delimitações legalmente constituídas para as regiões metropolitanas, aponta-se para o *metropolitano expandido*, caracterizado por padrões dilatados de polarização e interdependência que convidam à elaboração de novas agendas de investigação sobre a produção de *habitação social* de mercado e as lógicas e estratégias adotadas pelos atores envolvidos, a serem analisados com o apoio de recortes territoriais diversos dos tradicionais, com maior aderência ao fenômeno em si e, por conseguinte, com potência explicativa substancial.

7. Desenvolvida pelo IBGE, a Regic “estabelece critérios para a qualificação das Cidades e das relações entre elas, revelando eixos de integração no território e padrões diferenciados de distribuição de centralidades urbanas. [...] [dando] visibilidade às centralidades e à dinâmica dos fluxos que as conectam [...]” (IBGE, 2018, p. 9).

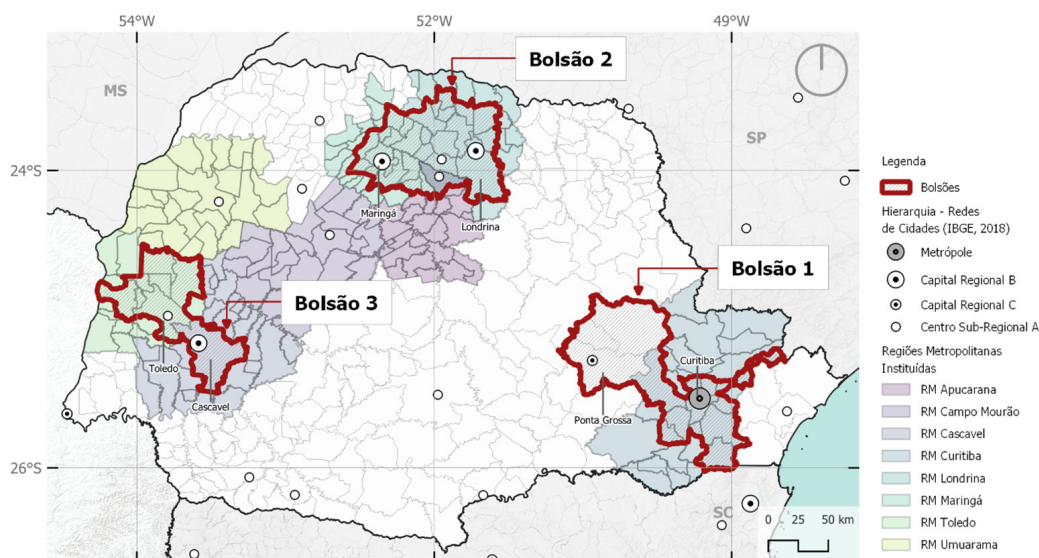


Figura 11. Bolsões de produção de habitação social de mercado, respectivas regiões metropolitanas instituídas e padrões de centralidade

Fonte: Elaborada pelos autores com base em IPARDES (2015), IBGE (2018) e dados da pesquisa (2020).

Ademais, de forma contingencial, os três arranjos urbano-regionais delimitados também ensejam maiores pesquisas sobre o papel das incorporadoras e empresas de construção civil de menor porte – e, portanto, de abrangência local. Apesar de muito se discutir sobre a financeirização da política habitacional baseada na produção das grandes construtoras de capital aberto e das estratégias de atuação de determinados fundos imobiliários, esse recorte analítico acaba por relegar a segundo plano um conjunto significativo de agentes e dinâmicas.

Em muitos contextos, o capital local pode se revestir de um papel mais relevante e, por conseguinte, os processos de apropriação do território também podem estar relacionados com a lógica de mercados e proprietários locais, em atuação por vezes concertada com o poder público municipal. Delineiam-se, assim, contornos de um possível modelo híbrido, no qual o protagonismo é compartilhado por dois grupos, que, a despeito de atuarem em segmento similar, contam com estratégias e formas distintas de se relacionar com a escala local.

Considerações finais

Este artigo discutiu a provisão habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, investigando os padrões de distribuição regional dos empreendimentos produzidos no âmbito do Programa, apoiando-se em uma abordagem supramunicipal, tendo como recorte de análise o território estadual. Não obstante o PMCMV constitua tema recorrente na literatura do campo do planejamento

urbano brasileiro, o encerramento do ciclo da política pública anuncia um novo momento de pesquisas, possibilitando a análise de padrões persistentes de produção resultantes de dez anos de implementação. Ademais, a compreensão em escala ampliada permite investigar os desdobramentos do programa para além de casos ou de regiões específicas.

As análises empreendidas ratificam a amplamente discutida desvinculação entre o propósito de uma política habitacional inclusiva e os resultados de um programa habitacional excludente desde seu princípio constitutivo, voltado à aceleração da economia e à geração de emprego, desconectado dos objetivos, instrumentos e institucionalidades da política setorial a que se esperava responder. O período de 2009 a 2019, marcado pelo intenso direcionamento de recursos públicos para o campo da habitação, é também aquele no qual as diretrizes fundantes dos marcos da política habitacional parecem ter sido esquecidas, em um reposicionamento junto aos interesses de um mercado ávido por aplicar seus excedentes de capital.

Nesse contexto, os resultados obtidos fornecem elementos adicionais aos estudos de recorte mais restrito presentes na bibliografia, alertando para uma ampla concentração do PMCMV na oferta de unidades promovidas pelo mercado imobiliário, sobretudo na Faixa 2, em uma lógica de mercado que não atende à distribuição do déficit habitacional. Os resultados deste trabalho fortalecem, portanto, conclusões específicas em cenários mais amplos, incluindo, neste caso, municípios de pequeno e médio portes sem proximidade com as áreas metropolitanas e em arranjos regionais diversos daqueles de corte metropolitano. O fato de os empreendimentos da Faixa 2 do PMCMV serem propostos pelo próprio empreendedor, na localidade que lhe interessar, decerto explica as concentrações espaciais identificadas em nossa pesquisa, notadamente onde as dinâmicas econômicas e de ocupação urbana permitem rápida absorção do estoque de unidades pela população local. A despeito da esperada concentração nos grandes centros urbanos, o que se evidenciou foi o transbordamento da habitação social de mercado como solução magnânima em toda a amostra pesquisada, inclusive em municípios que, em tese, não apresentam atratividade para incorporadores de maior porte. Esta, inclusive, parece-nos ser uma agenda de pesquisa importante: a investigação das espacializações e das redes regionais conformadas em decorrência do perfil das empresas do mercado da construção civil, de pequeno e médio portes em um cenário ampliado. Adentrar esse vazio investigativo contribuiria com o conjunto de pesquisas previamente desenvolvidas em torno de casos específicos, em múltiplos contextos.

O destaque do município de Ponta Grossa em relação ao montante contratado na Faixa 1 do PMCMV revela dinâmicas inquietantes, ao concentrar o maior número de unidades contratadas, apesar de apresentar um déficit aproximadamente

sete vezes inferior àquele da capital do estado. Estudos recentes (ver IPARDES, 2005, e COSTA; ROCHA, 2014) revelam para esse município forte dinamismo econômico desde os anos 2000, sempre favorecido pelo mercado de *commodities*, pela proximidade com Curitiba, permitindo a apropriação de eventuais excedentes de seu capital e uma renda média acima da do estado. Tais resultados, concomitantemente à identificação de bolsões de concentração de produção da Faixa 2, apontam para a necessidade de ampliação dos estudos de caso de corte regional, de forma a compreender de maneira mais efetiva as características e os padrões socioterritoriais desse arranjo.

O cenário construído para o recorte estadual adotado neste artigo sugere generalizações em nível nacional, confirmando a ideia de profundas divergências entre interesses precipuamente sociais, por meio da redução do déficit habitacional, e interesses de mercado ou de dinamização da economia. Mais que a existência de interesses divergentes, e mesmo inconciliáveis, no trato da questão habitacional de interesse social brasileira, os resultados deste artigo sugerem um problema ainda mais grave. Para além de programas de investimentos, estão as políticas públicas e as legislações que os formataram. A inserção em plano histórico dos resultados aqui relatados sugere também um novo contexto em que utopias são reformata-das, nos seus modos de construção, nos seus conteúdos programáticos e nos seus valores mais caros. Para o caso da construção de uma nova política urbana, de novas políticas públicas habitacionais e de novos programas de habitação, tem-se uma retrospectiva operacional implementada de dimensões significativas e com grande potencial de análise.

O cenário trazido para o caso do estado do Paraná, ampliado para o recorte brasileiro, sinaliza para um desencanto generalizado com o PMCMV. Em avaliação recente, o Urban Institute/Habitat for Humanity (2016) assevera que “ele não logrou êxito na melhoria do acesso à moradia para as famílias de menor renda, indicando que o critério de capacidade de crédito deve ser repensado” (ib., p. 22, tradução nossa). Contestado pelo seu compromisso social, permanece como objeto rico em análises e referência importante para novas políticas públicas. O volume de recursos por ele recebido, assim como o número significativo de moradias que permitiu construir, a expertise desenvolvida no seu planejamento e nas suas operações administrativas, de planejamento de projetos e de obras, e o distanciamento temporal que se tem para avaliar seus impactos urbanos, sociais e econômicos, constituem um capital investigativo que deve obrigatoriamente estar presente, qualquer que seja o novo desenho da política habitacional brasileira.

Referências

- AALBERS, M. B. The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41, p. 542-554, 2017.
- ARRETCHÉ, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE, 2002.
- BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, R. *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2007.
- _____. Busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, p.17-37, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.
- _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009.
- _____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.
- _____. Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Encaminhado à CCJ em 22 maio 2019. [2019b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 5 nov. 2021.
- _____. *Casa Verde e Amarela*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: out. 2020.
- CARDOSO, A. L. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- _____. Acesso à moradia e direito à cidade. Mesa-01. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, *Anais [...]*. Natal: Enanpur, 2019. Tema: Tempos em/de transformação – utopias.

- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (ed.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. M. *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- COSTA, F. R. da; ROCHA, M. M. Nova dinâmica dos municípios do Paraná. *Mercator*, v. 13, n. 2, p. 91-104, 2014.
- CUNHA, F. C. A. da. Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v.35, n.127, p.181-203, jul.-dez. 2014.
- DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2010.
- FERREIRA, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades?* São Paulo: Ed. da USP, 2012.
- FIRKOWSKI, O. L. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- FJP. Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional brasileiro*. Belo Horizonte: FJP, 2010.
- FORRESTER, V. *O horror econômico*. São Paulo: Ed. da Unesp, 1997.
- _____. *Uma estranha ditadura*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2001.
- HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, n. 29, p.73-89, jul.-dez. 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. *Os vários Paranás: estudos socioeconômico-institucionais como subsídios aos planos de desenvolvimento regional*. Curitiba: IparDES, 2005.
- _____. *Regiões metropolitanas instituídas no Paraná*. Curitiba: IparDES. 2015. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Regi%C3%B5es%20Metropolitanas%20-%20Paran%C3%A1.pdf. Acesso em: out. 2021.
- IPEA. Instituto de Pesquisas Econômica Avançada. *Plataforma Brasil Metropolitano*. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/ipea-plataforma-brasil-metropolitano/>. Acesso em: nov. 2020.
- LENCIONI, S. Cisão territorial da indústria e integração regional no estado de São Paulo. In: BRANDÃO, C.; GALVÃO, A.; GONÇALVES, M. (ed.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2000.
- LEON, P. de. The missing link revisited – Contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, v. 16, p. 311-338, 1999.

- LESTER, J. P.; GOOGIN, M. L. Back to the future – The rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, v. 8, p. 1-9, 1998.
- LEUTERT, W. Innovation through iteration: Policy feedback loops. *World Development*, v. 138, 2021.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O MCMV e o déficit habitacional de baixa renda: uma análise intraurbana para cinco regiões metropolitanas. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16., 2015, *Anais [...]*. Belo Horizonte: 2015.
- LOBO, C.; CUNHA, J. M. da. Migração e mobilidade pendular nas áreas de influência de metrópoles brasileiras. *Mercator*, v. 18, e18017, 2019.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Vozes, 2014.
- MARQUES, E. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2018.
- MOURA, J. M. de. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, p. 339-359, 2014.
- MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. *Eure*, v. 38, n. 115, pp. 5-31, 2012.
- NASCIMENTO NETO, P.; ARREORTUA, L. S. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. *Housing Studies*, v. 35, n. 10, p. 1633-1160, 2020.
- NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. Metropolitan dimension of housing policy. *Mercator*, v. 16, p. 1-13, 2017.
- NASCIMENTO NETO, P., MOREIRA, T.; SCHUSSEL, Z. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 85-98, 2012.
- PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: UCP, 1973.
- PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. In: FISCHER, F. et al. (org.). *Handbook of public policy analysis*. Florida: CRC Press, 2007.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015a.
- _____. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015b.
- ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014.

- RUFINO, M. B. C.; AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z. *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SANFELICI, D.; HALBERT, L. Financial market actors as urban policy-makers: the case of real estate investment trusts in Brazil. *Urban Geography*, 40(1), p. 83-103, 2019.
- SEDU. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná. *Diretrizes para a implantação do Estatuto da Metrópole no Paraná*. Curitiba: Sedu. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_2.pdf; Acesso em: jun. 2021.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Paulo: Editora C/Arte, 2012.
- _____. A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. M. *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- SINGER, A. A reativação da direita no Brasil. *Opinião Pública*, v. 27, p. 705-729, 2021.
- SOUZA, E. L.; SUGAI, M. I. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. *Cadernos Metrópole*, v. 20, n. 41, p. 75-98, 2018.
- STAKE, R. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2005.
- URBAN INSTITUTE/HABITAT FOR HUMANITY. *Literature review of housing in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Urban Institute; Atlanta, GA: Habitat for Humanity, 2016. Disponível em: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/84806/2000957-Literature-Review-of-Housing-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. Acesso em: jun. 2020.
- WERNER, J.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F. et al. (ed.). *Handbook of Public Policy Analysis*. Florida: CRC, 2007.
- YIN, R. K. *Case study research*. London: Bookman, 2005.

Paulo Nascimento Neto

Atualmente é editor-chefe da *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* e professor associado do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). É pesquisador líder do Centro de Estudos em Políticas Urbanas (CE.URB|PUCPR) e membro do Comitê Consultivo do Observatório de Pesquisa (PRPPI-PUCPR). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela PUCPR, com mestrado e doutorado em Gestão Urbana pela mesma universidade. Trabalhou como consultor de planejamento urbano e na administração pública local de Curitiba (PR). Ao longo de oito anos de experiência profissional e em diferentes períodos, foi chefe do setor de análise de projetos e coordenador da Unidade de Urbanismo Descentralizado de Santa Felicidade. Também está vinculado, como pesquisador, ao YBY – Grupo de Estudos Fundiários e Políticas Urbanas do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Sua pesquisa concentra-se na análise e na avaliação de políticas urbanas, especialmente de habitação, do uso do solo e de políticas de gestão metropolitana.

Email: paulo.neto@pucpr.br

ORCID: 0000-0002-8518-9978

Contribuição de autoria: conceituação; curadoria de dados; investigação/pesquisa; metodologia; validação.

Clovis Ultramari

Arquiteto. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano pela mesma instituição. Professor permanente junto ao Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), e ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da UFPR. Projetos de pesquisa e temas de interesse: Aspectos epistemológicos do urbano, Gestão Urbana, Grandes Projetos Urbanos; Circulação de Ideias no Estudo das Cidades, Literatura e Cidade, América Latina. Coordenador da área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Coordenador da área estratégica Cidades da PUCPR. Pesquisador visitante junto à University of California (Ucla), em Los Angeles, The George Washington University, em Washington-DC, e no Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Cambridge. Bolsista produtividade do CNPq.

Email: ultramari@yahoo.com

ORCID: 0000-0002-6441-3547

Contribuição de autoria: investigação/pesquisa; metodologia; validação.

Submissão: 2 de agosto de 2021.

Aprovação: 25 de novembro de 2021.

Como citar: NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202206, 2022. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202206

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR