

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Os encontros burocráticos no contexto dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios do Rio Grande do Sul

Cláudia Tirelli, Francisco Pereira Neto

<https://doi.org/10.1590/0034-761220250472>

Submetido em: 2026-07-16

Postado em: 2026-07-17 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Artigo

Os encontros burocráticos no contexto dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios do Rio Grande do Sul

Cláudia Tirelli

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

Francisco Pereira Neto

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil

Resumo

O artigo analisa os múltiplos efeitos da implementação de políticas públicas, enfatizando como esse processo pode tanto reduzir quanto (re)produzir desigualdades sociais. Com base em uma articulação entre a literatura sobre implementação de políticas públicas – especialmente os estudos sobre burocratas de nível de rua – e as contribuições da Sociologia do Guichê, examina-se a dinâmica dos “encontros burocráticos” no contexto da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em dois municípios do Rio Grande do Sul: Santa Cruz do Sul e Pelotas. A pesquisa empírica baseou-se em observações diretas, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com moradores de dois conjuntos habitacionais. Os resultados indicam que os efeitos da implementação não se restringem à dimensão material da moradia, mas incidem sobre processos simbólicos de reconhecimento, pertencimento e hierarquização social. Os encontros burocráticos revelam-se centrais na conformação dessas experiências, podendo reforçar percepções de subalternidade e inferiorização, ou, em alguns casos, produzir distinção e reconhecimento social. Argumenta-se que a etapa de implementação constitui momento privilegiado de produção cotidiana das desigualdades, exigindo análises que considerem suas dimensões relacionais, territoriais e simbólicas.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas, Programa Minha Casa Minha Vida, encontros burocráticos, sociologia do guichê.

Bureaucratic meetings in the context of the Minha Casa Minha Vida Program housing projects of Rio Grande do Sul

Abstract

This article analyzes the multiple effects of public policy implementation, emphasizing how this process can both reduce and (re)produce social inequalities. Through an articulation between the literature on public policy implementation—especially studies on street-level bureaucrats—and the contributions of the *Sociologie du guichet*, it examines the dynamics of "bureaucratic encounters" in the context of Phase 1 of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) in two municipalities in Rio Grande do Sul: Santa Cruz do Sul and Pelotas. The empirical research was based on direct observations, questionnaires, and semi-structured interviews with residents of two housing complexes. The results indicate that the effects of implementation are not limited to the material dimension of housing, but also impact symbolic processes of recognition, belonging, and social hierarchization. Bureaucratic encounters prove central to shaping these experiences, potentially reinforcing perceptions of subordination and inferiority, or, in some cases, producing distinction and social recognition. It is argued that the implementation phase constitutes a privileged moment in the daily production of inequalities, requiring analyses that consider its relational, territorial, and symbolic dimensions.

Keywords: public policy implementation; Minha Casa Minha Vida Program, bureaucratic encounters, *Sociologie du guichet*.

Los encuentros burocráticos en el contexto de los conjuntos residenciales del Programa Minha Casa Minha Vida en municipios de Rio Grande do Sul

Resumen

Este artículo analiza los múltiples efectos de la implementación de políticas públicas, haciendo hincapié en cómo este proceso puede reducir y (re)producir desigualdades sociales. Mediante la articulación de la literatura sobre implementación de políticas públicas —en especial, estudios sobre burócratas de base— y las contribuciones de la Sociología del Ventanilla, se examina la dinámica de los "encuentros burocráticos" en el contexto de la Fase 1 del Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) en dos municipios de Rio Grande do Sul: Santa Cruz do Sul y Pelotas. La investigación empírica

se basó en observaciones directas, cuestionarios y entrevistas semiestructuradas con residentes de dos conjuntos habitacionales. Los resultados indican que los efectos de la implementación no se limitan a la dimensión material de la vivienda, sino que también impactan en los procesos simbólicos de reconocimiento, pertenencia y jerarquización social. Los encuentros burocráticos son fundamentales para la formación de estas experiencias, reforzando potencialmente las percepciones de subordinación e inferioridad o, en algunos casos, generando distinción y reconocimiento social. Se argumenta que la fase de implementación constituye un momento privilegiado en la producción cotidiana de desigualdades, lo que requiere análisis que consideren sus dimensiones relacionales, territoriales y simbólicas.

Palabras clave: implementación de políticas públicas, Programa Minha Casa Minha Vida, encuentros burocráticos, sociología del ventanilla.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre implementação de Políticas Públicas (PP) e seus distintos efeitos têm se tornado cada vez mais recorrentes no caso brasileiro nas duas últimas décadas, sobretudo nas áreas acadêmicas de Políticas Públicas, Administração Pública e Ciências Sociais. Nesse sentido, não se pode mais afirmar que a implementação seja o “elo perdido” das análises de PP (Faria, 2012), embora muitos trabalhos que se utilizam do termo “implementação” não façam uso do arcabouço teórico desenvolvido sobre o tema nas últimas décadas, nem utilizem ferramentas metodológicas que permitam analisá-lo na sua complexidade (Lotta, 2019).

Este artigo, fruto de uma pesquisa mais ampla intitulada “Disputas e resistências: a cidade (re)construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos habitantes das periferias” e financiada por meio da Chamada CNPq/MCTI/FNDCT n.º 18/2021 Faixa A – Grupos Emergentes, pretende contribuir para o reconhecimento desta complexidade ao propor uma reflexão com base nos resultados de uma pesquisa realizada em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em municípios do Rio Grande do Sul (RS) e nos aportes trazidos pela literatura recente sobre a implementação de PP e a Sociologia do Guichê (Dubois, 2020; Pires, 2020; Siblot, 2006).

Esses estudos salientam a relevância de se analisar o “Estado em ação” para compreender que a burocracia estatal não pode ser vista apenas como um conjunto de funcionários guiados por uma racionalidade impessoal e regras institucionais padronizadas, mas que se tratam de indivíduos que vão interagir com diversos públicos nos chamados “encontros burocráticos”, a partir dos quais são (re)definidos papéis e identidades (Lotta & Costa, 2020; Pires, 2019). Nesse sentido, o tipo ideal da burocracia weberiana e da racionalidade burocrático-legal que o acompanha apenas representa uma referência a ser contrastada com as observações empíricas.

Colocar o foco das análises na situação onde se dá, concretamente, a interação entre os agentes implementadores e os cidadãos permite compreender a complexidade presente nesses encontros e seus múltiplos efeitos, os quais podem se aproximar ou se distanciar dos objetivos previstos na formulação das políticas públicas. Essas abordagens lançam luz sobre a forma como a implementação das políticas incide sobre os diversos grupos, sobretudo em sociedades marcadas por forte desigualdade social, como as dos países latino-americanos.

A investigação empírica que embasa esta reflexão buscou analisar os efeitos sociais da implementação do PMCMV em Santa Cruz do Sul e Pelotas, duas cidades médias do RS – de acordo com o Censo de 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2023), são considerados municípios de porte médio aqueles que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes. A importância de estudar os conjuntos e condomínios habitacionais se justifica pela posição de destaque que a “vida em condomínio” tem ocupado na configuração das formas de habitar contemporâneas (Bottino et al., 2025), sejam elas produzidas pela iniciativa privada ou pela expansão das PP de habitação, situação em que o PMCMV tem grande influência.

Segundo dados do relatório de avaliação do PMCMV lançado em 2021 (Brasil, 2021), o programa propiciou, entre 2009 e 2020, o acesso à casa própria para cerca de 6 milhões de pessoas no Brasil. É evidente o fato de amplos setores da sociedade estarem sob a influência de novas sociabilidades que emergem das mudanças na organização socioespacial e de suas relações de poder. Neste artigo nos interessa colocar foco nos efeitos dos investimentos das políticas habitacionais nos espaços periféricos de cidades médias, tendo em vista o impacto do alto número de unidades habitacionais provenientes dessas políticas em relação à população desses territórios. O investimento do Estado em conjuntos habitacionais promove uma reconfiguração importante das formas de habitar

nos espaços periféricos de cidades médias bem como no acesso dessa população aos serviços públicos existentes nesses locais, os quais passam a ser pressionados devido ao aumento significativo da demanda.

A investigação empírica foi desenvolvida em dois conjuntos residenciais construídos por meio da Faixa 1 do PMCMV, a qual é direcionada a famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos), que recebem unidades residenciais subsidiadas pelo Estado por meio da Caixa Econômica Federal. O estudo foi realizado com moradores desses conjuntos habitacionais por meio de aplicação de questionários, observações participantes e entrevistas semiestruturadas.

Neste artigo utilizamos, sobretudo, os dados qualitativos resultantes do estudo empírico nos residenciais de Santa Cruz do Sul/RS e Pelotas/RS. Em Santa Cruz do Sul, a ênfase esteve na interlocução com os moradores em situações propiciadas pelos contatos para aplicação de questionários com questões dirigidas. Esses momentos proporcionaram uma interlocução aberta, aprofundando algumas questões e abrindo para outras relacionadas ao teor do questionário.

No caso de Pelotas, optou-se por acompanhar o cotidiano do condomínio através da permanência como morador de um dos pesquisadores por dois meses, quando foram produzidas dez entrevistas semiestruturadas com moradores(as) e muitos dados de observação direta. Neste artigo, deu-se especial atenção às entrevistas do síndico/porteiro, trazendo o seu ponto de vista para dialogar com as questões que envolvem a gestão de um condomínio popular. Também foram feitas entrevistas com a equipe de gestores da Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas.

A centralidade deste estudo recai sobre os chamados “encontros burocráticos”, isto é, as interações estabelecidas entre moradores dos conjuntos habitacionais e agentes públicos responsáveis pela execução das políticas. Tais encontros ocorrem em diferentes espaços institucionais: unidades de saúde, centros de assistência social, secretarias municipais, instâncias de gestão condominial e órgãos responsáveis pela fiscalização habitacional. Parte-se da hipótese de que esses encontros não são meramente técnicos, mas constituem dispositivos de produção simbólica que influenciam a forma como os usuários percebem a si mesmos, o Estado e sua posição na estrutura social. Em sociedades marcadas por desigualdades estruturais profundas, como a brasileira, tais interações podem reforçar hierarquias preexistentes ou, em situações específicas, produzir formas de reconhecimento e distinção.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o referencial teórico que fundamenta a análise, articulando estudos sobre a implementação de políticas públicas e a Sociologia do Guichê. Em seguida, examina-se o caso de Santa Cruz do Sul, enfatizando a dimensão territorial da segregação e as experiências de espera e atendimento nos serviços públicos. Posteriormente, discute-se o caso de Pelotas, com foco na gestão condominial e nas dinâmicas de responsabilização e abandono institucional. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e apontam implicações analíticas.

2. O DEBATE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das principais contribuições da literatura sobre implementação é a compreensão sobre os fatores que interferem na execução e nos resultados das políticas públicas nos distintos territórios e junto aos diversos públicos, o que aponta para o fato de que o processo de implementação não constitui uma mera aplicação do que foi planejado durante o momento de formulação da política. Nesse sentido, vários estudos têm salientado, desde a obra pioneira de Lipsky (1980) sobre os “burocratas de nível de rua”, a importância de analisar as ações desses agentes públicos e o seu poder de discricionariedade, posto que os resultados das políticas públicas dependerão das decisões cotidianas que eles realizam no momento da entrega dos serviços públicos (Lotta, 2019; Pires, 2020).

Essa discricionariedade refere-se à margem de liberdade que os burocratas possuem para a tomada de decisão no momento de materialização da política pública junto aos seus usuários. Da mesma forma, os fatores condicionantes (organizacionais, financeiros, profissionais, entre outros) que constroem essas decisões também têm entrado no radar dos pesquisadores da implementação, na medida em que contribuem para a elucidação sobre como ocorrem as políticas de fato ou, como sugere Lotta (2019), permitem conhecer a “política como ela é”.

Os burocratas implementadores decidem como agir pressionados, por um lado, pelas regras institucionais e metas de produtividade e, por outro, pelas suas trajetórias e biografias particulares, as quais se refletem em seus critérios éticos e morais. Nesses casos, os implementadores da política vão realizar uma categorização e classificação das demandas – e dos próprios usuários – de acordo com as possibilidades previstas nos

programas e na sua interpretação, a qual é influenciada pelos seus valores, crenças, posições sociais e experiências profissionais. Essa duplicidade na identidade dos burocratas vai estar sempre presente nas suas práticas cotidianas, se traduzindo, por vezes, em táticas de proteção quando o funcionário afirma estar apenas cumprindo ordens ou, pelo contrário, quando se sensibiliza e estabelece relações de empatia com os usuários, buscando adequar os procedimentos para atender às suas demandas particulares (Dubois, 2020).

A forma como ocorre o acolhimento e o atendimento aos usuários pelos “burocratas de nível de rua” será o elemento balizador da percepção dos primeiros sobre a qualidade e a eficácia dos serviços estatais e sobre o lugar que ocupam na estrutura social. As avaliações sobre o governo e as políticas públicas dependem da forma como os serviços são entregues à população.

De acordo com Pires (2020), esses “encontros burocráticos” produzem uma “eficácia simbólica” que pode ser percebida por meio das suas repercussões em dois sentidos: i) nos efeitos de subjetivação, que se referem à forma como os usuários percebem o seu valor e a sua posição no espaço social; ii) nas representações sobre o Estado, as políticas públicas e a própria noção de cidadania, as quais adquirem um sentido prático para os demandantes que pode variar desde o exercício e reconhecimento de direitos, passando pela concessão de favores até a reprodução de desigualdades.

Além das produções anglo-saxãs sobre implementação surgidas a partir do modelo *bottom-up*, as quais ressaltam a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, mas recentemente têm sido incorporadas as contribuições da Sociologia do Guichê, surgida na França em meados dos anos 1990. Essa abordagem busca analisar o processo de interação e de separação que se estabelece no guichê – alegoria para indicar os locais de encontro entre os funcionários públicos e os demandantes dos serviços.

Nesses estudos, o foco na discricionariedade dos burocratas passa a ser substituído pelo olhar sobre o processo de interação estabelecido nos encontros burocráticos do e no guichê e nos seus efeitos sociais. Segundo Dubois (2019, p. 106), “mais do que um aparato físico, o guichê é um dispositivo de governo”. A interação que se dá no guichê (físico ou virtual) regula a forma como ocorrem as relações entre o Estado e os indivíduos que buscam acessá-lo. Ao mesmo tempo, o guichê conforma o comportamento dos indivíduos, instruindo-os sobre como devem se portar diante dos diversos serviços e agentes públicos para se enquadrarem como sujeitos merecedores da política. Nesse

sentido, as categorizações e classificações dos grupos de usuários vão conformando a própria política, seus objetivos e demandantes.

As políticas do e no guichê constituem formas de regulação dos pobres, produzindo um deslocamento da noção de direitos sociais para um modelo baseado em benefícios sociais, concedidos com base em avaliações de cada caso. O agente implementador decidirá quem é merecedor ou não do benefício. Nesse sentido, o guichê vai representar, no nível micro, um modo de governo (Dubois, 2019). Os autores que se filiam à Sociologia do Guichê buscam realizar a restituição das interações que ocorrem no guichê ao conjunto das relações sociais dentro das quais se inserem, demonstrando como as relações de classe, e as formas de violência simbólica que as acompanham, afetam os usuários dos serviços e contribuem para a reprodução das desigualdades (Pires, 2020).

Auyero (2009) aponta na mesma direção ao descrever o “modelo do paciente”, o qual retrata a forma como os usuários das políticas públicas, sobretudo aqueles pertencentes a grupos sociais mais vulneráveis, vão sendo disciplinados para se tornarem “pacientes do Estado”. Neste caso, ser paciente significa esperar, em situações de total incerteza, sobre quando ocorrerá o seu atendimento e se a sua solicitação será aceita. O próprio processo de espera passa a se constituir como um mecanismo de poder, sendo desigualmente distribuído.

Aqueles que se encontram na base da estrutura social deverão sempre esperar por aqueles que ocupam posições sociais mais privilegiadas, os quais, por sua vez, têm mais condições de controlar e usufruir do tempo. Bourdieu (2007, p. 279), ao escrever sobre a relação entre tempo e poder, afirma: “O poder absoluto é o poder de se tornar imprevisível e de impedir aos outros qualquer antecipação razoável, de lançá-los na incerteza absoluta [...]”. As experiências de espera em contextos de grande incerteza e confusão de informações resultam, segundo Auyero (2009), na formação de usuários obedientes e submissos.

Percebe-se, portanto, como os efeitos dos processos de implementação podem variar, contemplando desde o alcance dos objetivos e metas propostos na fase de planejamento da política até efeitos completamente inesperados e/ou indesejáveis, os quais podem produzir o agravamento e a reprodução de situações de exclusão e de vulnerabilidade de grupos sociais que já se encontravam em desvantagem na estrutura social em função da sua condição de classe, gênero, cor/raça e inserção territorial.

Os relatos dos moradores e as nossas observações nos residenciais possibilitaram dar visibilidade aos microprocessos de poder exercidos nas interações cotidianas entre os moradores dos conjuntos e os burocratas das organizações públicas responsáveis pela execução das políticas. A pesquisa chamou atenção para o fato de que as políticas públicas são implementadas de forma muito diversa, a depender dos territórios e públicos a serem atendidos, mesmo quando há uma afirmação do princípio da universalidade (caso do Sistema Único de Saúde – SUS). No caso da nossa pesquisa, trata-se de locais e serviços destinados às populações mais vulneráveis socialmente e localizadas em áreas da periferia urbana.

Essas situações ilustram como as políticas habitacionais podem produzir vários tipos de efeitos sobre os seus usuários, mesmo quando são concebidas com o objetivo de propiciar o acesso à casa própria e reduzir o déficit habitacional. As decisões sobre “quem recebe o quê” acabam reforçando as posições sociais subalternas no momento da implementação. Mesmo que os programas habitacionais tenham sido formulados em uma perspectiva de ampliação do direito à cidade, eles implicaram em deslocamentos de indivíduos e famílias e na necessidade de apropriação de novos espaços, provocando diversas transformações nos modos de vida desses grupos.

As suas interações com os atores e serviços responsáveis pela implementação das políticas públicas são perpassadas, de forma recorrente, por ações e tecnologias que podem reforçar a sua percepção de pertencer a um lugar social marcado pela marginalização e pela inferioridade. No caso das políticas habitacionais, as decisões sobre a localização e a tipologia das moradias foram feitas pelos agentes estatais e empresas privadas sem a escuta e a participação dos usuários dos programas habitacionais.

Nas seções seguintes, analisaremos os múltiplos efeitos da implementação do PMCMV nos municípios de Santa Cruz do Sul e Pelotas.

3. EFEITOS SOCIAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV EM SANTA CRUZ DO SUL

De acordo com o Censo de 2022 (IBGE, 2023), a cidade de Santa Cruz do Sul possui 133.230 habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,773, o que a caracteriza como um município de porte médio com alto IDH. Este município encontra-se situado na Região do Vale do Rio Pardo, na porção central do estado do RS,

sendo considerado um polo regional por concentrar muitas atividades comerciais, industriais e de serviços públicos utilizados por moradores de toda a região. Entre as suas atividades econômicas, destaca-se o setor fumageiro, o qual abriga as principais empresas multinacionais do setor de processamento e exportação de tabaco mundial. As indústrias fumageiras, assim como as demais indústrias de grande porte, estão localizadas no Distrito Industrial, situado na periferia sul do município, região onde estão sendo construídos os conjuntos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV (Hoff, 2018).

Desde 2012, foram construídos no município três conjuntos residenciais da Faixa desse programa, todos situados na região sul da malha urbana. Embora esta região não seja desprovida de bens e serviços públicos, estes se apresentam com qualidade e quantidade abaixo do necessário para atender à população que lá tem se instalado, especialmente aquela oriunda dos grandes conjuntos habitacionais. Nesse sentido, a política habitacional acaba acentuando a segregação urbana e residencial ao reafirmar a periferia sul do município como o lugar dos pobres na cidade (Hoff, 2018).

A nossa pesquisa tomou como referencial empírico os moradores de um desses residenciais construídos na região sul, o qual possui 908 casas e cerca de 4 mil habitantes. O início das obras desse conjunto habitacional foi anunciado em julho de 2012, com a promessa, por parte da construtora responsável, de entregar as residências no início de 2014. No entanto, as famílias somente receberam as suas casas no final do ano de 2015, o que produziu muitas incertezas entre as famílias contempladas (Redação Gazeta do Sul, 2015).

Segundo os resultados de um levantamento que realizamos neste conjunto habitacional no segundo semestre de 2023, quando foi aplicado um questionário junto a uma amostra de moradores ($n = 88$), 72,73% dos responsáveis pelas unidades familiares eram mulheres. Com relação à composição étnico-racial, 48,86% se declararam pretos (25%) ou pardos (23,86%), sendo que, na população geral do município, esses grupos correspondiam somente a 17,06% do total de habitantes.

Esses dados evidenciam a existência de uma concentração da população negra na periferia sul do município, sobretudo no conjunto estudado. O levantamento também indicou que grande parte das famílias se encontrava situada na faixa de renda de 1 a 2 salários mínimos (30,58%) e de meio a um salário mínimo (29,55%), o que configura uma população de baixa renda. Outro dado que chama atenção para a maior

vulnerabilidade dessa população é o elevado percentual de famílias (63,64%) em que algum integrante recebia benefícios governamentais.

Faz-se importante salientar que este conjunto residencial foi entregue sem que houvesse sido instalado, por parte da prefeitura municipal, vários equipamentos e serviços públicos para atender aos seus moradores. Para acessar esses serviços, os moradores precisavam se deslocar para bairros próximos, produzindo uma sobrecarga nos atendimentos dessas unidades e, por vezes, uma perda na qualidade dos serviços oferecidos à população residente nesses locais.

A partir das entrevistas que fizemos com moradores deste conjunto habitacional, selecionamos alguns fragmentos que dialogam com a literatura sobre implementação de políticas públicas e a (re)produção de desigualdades, o que poderá ser visto nos exemplos descritos a seguir.

Ressalta-se que a seleção dos entrevistados não partiu da construção de uma amostra que buscasse ser representativa dos moradores do conjunto habitacional, o que foi feito para o levantamento de dados quantitativos ocorrido anteriormente. Na segunda parte da pesquisa, na qual está baseado o presente artigo, utilizaram-se procedimentos qualitativos de investigação (entrevistas e observações) para analisar questões relativas aos efeitos sociais decorrentes das interações entre os moradores e os implementadores das políticas públicas nos chamados “encontros burocráticos”.

Os sujeitos pesquisados foram convidados a dar entrevistas a partir do contato prévio estabelecido durante a aplicação dos questionários. Foram realizadas onze entrevistas semiestruturadas, das quais foram extraídos alguns dos fragmentos descritos no artigo.

3.1 A espera pela ponte

A nossa ponte só ficou pronta em 2021, seis anos depois da construção das casas. Antes, a ida para o Santa Vitória [bairro vizinho] era um perigo porque a gente precisava atravessar uma pinguela para levar as crianças na escola ou ir no postinho (Alda, moradora do residencial).

Esta fala demonstra o quanto os moradores tiveram que esperar para que fosse concretizada a promessa de construção de uma ponte que ligaria o conjunto residencial

ao bairro mais próximo, local onde são oferecidos vários serviços públicos que os moradores necessitam utilizar diariamente.

A fala desta moradora representa uma espécie de síntese de várias outras que ouvimos com o mesmo teor. Além disso, a ausência de uma ligação adequada com o bairro contíguo também produziu efeitos simbólicos sobre como os moradores se percebiam apartados em relação ao restante da cidade.

O que chama atenção neste caso é a longa espera que os moradores tiveram que enfrentar, sendo que os prazos de construção e entrega da ponte foram sendo recorrentemente postergados, o que provocou um sentimento de grande incerteza sobre a sua efetivação.

3.2 A espera e as reclamações em relação ao atendimento nos serviços de saúde

Aqui não tem posto de saúde. Quando precisamos, temos que ir no Posto do Harmonia. O atendimento lá é muito demorado. Só para a enfermeira fazer a triagem demora horas. É muito ruim. Às vezes, a gente é mandado voltar em outro dia.

Fui atendido por uma estudante, bem mocinha... daí eu reclamei para a enfermeira que estava lá. Eu disse que queria ser atendido por um médico de verdade. Tenho problemas graves de saúde (Raul, morador do residencial).

Estes fragmentos da entrevista de um morador revelam a sua insatisfação com a maneira como ocorreu o seu atendimento no posto de saúde do bairro próximo ao conjunto habitacional. Segundo ele, o atendimento no local é muito demorado e, às vezes, nem acontece. Além disso, manifestou seu descontentamento em relação a quem lhe atendeu, pois se sentiu desconsiderado pelo fato de ter sido atendido por uma estudante de Medicina e não por um médico formado. Nesse caso, o efeito da implementação da política sobre o usuário parece ter reforçado nele um sentimento de inferioridade, colocando-o numa posição social desfavorecida e decadente.

3.3 Ambivalências dos encontros burocráticos

Nem todas as manifestações dos moradores com relação aos serviços públicos foram de cunho negativo. Numa das entrevistas que realizamos com uma senhora de aproximadamente 70 anos, a D. Lúcia, ela nos relatou que está muito satisfeita com a sua casa, com o bairro e com os serviços de saúde e assistência que frequenta. Ela nos conta que participa ativamente das atividades para idosos desenvolvidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado no bairro vizinho, e que sempre é muito bem recebida pelos seus funcionários.

No caso da D. Lúcia, chamou nossa atenção a intimidade com que se referia recorrentemente à prefeita municipal, mencionando que são comadres e que a prefeita já foi visitá-la diversas vezes. Nos pareceu que essa ênfase que D. Lúcia confere à proximidade com a prefeita faz com que ela se perceba numa posição privilegiada diante dos demais moradores. A situação dela parece ter um efeito diverso daquele descrito no caso anterior, ou seja, a partir dos encontros burocráticos, ela reforça a sua percepção de ocupar um lugar bem situado na hierarquia social.

De acordo com Siblot (2006 como citado em Pires et al., 2018), as leituras que os usuários fazem da sua posição social com base na interação com os agentes públicos que implementam as políticas podem tanto confirmar posições ascendentes (dos grupos sociais mais favorecidos) como reafirmar os sentimentos de inferiorização e de decadência, gerando ressentimentos em relação às instituições e às várias políticas públicas que são implementadas.

4. EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS: A IDEIA DE “CONDOMÍNIO FECHADO” COMO PARADOXO

De acordo com o Censo de 2022 (IBGE, 2023), a cidade de Pelotas possui 325.625 habitantes e um IDH de 0,739, caracterizando-a como um município de porte médio com alto IDH, porém com efeitos acentuados da desigualdade social. O município encontra-se situado na Região Sul do estado do RS, às margens da Lagoa dos Patos, sendo também (assim como Santa Cruz do Sul) considerado um polo regional.

Com a predominância de serviços, é um centro de comércio, educação e saúde. Pelotas tem uma economia de porte médio, com renda per capita abaixo dos grandes centros do Sul, mas efetiva como um polo regional. Em um dos bairros periféricos tradicionais da cidade, o Dunas, está situado o residencial MCMV Faixa 1, que é a base

empírica de nossa pesquisa. São 8 blocos de 5 andares, sem elevador, com 240 unidades habitacionais de 45 m² e uma população estimada de mil moradores. O empreendimento como um todo conta com outro residencial ao lado, com dimensões muito próximas.

Com o objetivo de ampliar a perspectiva e os efeitos da relação entre usuários e agentes públicos na constituição das formas de habitar dos condomínios do PMCMV, esta seção analisa esses efeitos na gestão do condomínio em Pelotas, focalizando nas suas consequências para a configuração e dinâmica do espaço de habitação. Como em Santa Cruz do Sul, o acesso aos serviços públicos dos moradores de Pelotas mostra muitos percalços, os quais se ampliam conforme aumenta o nível de vulnerabilidade dos moradores. Entretanto, no caso do residencial de Pelotas, focamos nos efeitos das relações entre moradores e os gestores públicos na gestão do espaço de moradia e de como foi se produzindo, por parte dos agentes públicos, um afastamento dos moradores na gestão do residencial, ao ponto de o síndico ficar responsável até pela fiscalização das normas oficiais de ocupação das unidades habitacionais. Nesta seção nos valem, sobretudo, das entrevistas (os nomes dos interlocutores e do condomínio são fictícios) e da observação participante para trazer elementos da realidade do condomínio.

O que pretendemos explorar aqui são os desafios que se colocam para os moradores transformarem unidades habitacionais organizadas em blocos de apartamentos no formato de um condomínio fechado, em lugar de moradia. Para entender as especificidades dos residenciais populares, é importante dizer que estes são produtos de PP de habitação, sujeitos à influência de suas normas e, conseqüentemente, das ideias e valores que se projetam tanto na dimensão construtiva material como na organização das relações funcionais projetadas em seus textos e na aplicação destes textos.

Não é possível entender os modos de habitar dos residenciais populares sem levar em conta as relações estabelecidas entre os textos normativos, os agentes públicos e os moradores. No caso do residencial em Pelotas, a portaria é um lugar privilegiado para entender os efeitos dessa relação. É no local da portaria que o dublê de síndico e porteiro vigia o fluxo do movimento e mantém os documentos da administração do residencial.

Seu Lairton, morador, estava há cinco anos, à época da pesquisa, como síndico. Concentrava duas funções, como síndico e porteiro do condomínio, sendo remunerado apenas pela função de porteiro. Seu filho mais velho revezava o trabalho na portaria com o pai e também era vice síndico. Era a segunda vez que Lairton ocupava o cargo de síndico do condomínio; acabou aceitando a função novamente, segundo ele, porque outros

moradores vieram pedir que ele assumisse. Isso depois de uma gestão com muitos problemas da última síndica, especialmente o alto custo da estrutura administrativa que ela montou e que acabou gerando uma série de dívidas para o condomínio.

Se pensarmos bem, a ideia de alto custo está associada ao que representa manter uma portaria com três porteiros contratados e serviços de zeladoria, que compõem o kit básico para o funcionamento de um condomínio fechado. O que se expressa aqui é a inadequação entre os recursos financeiros e culturais dos moradores e o modelo de habitação desse tipo de condomínio. Até hoje, o atual síndico/porteiro responde como pessoa física (depois de sete anos, o condomínio não conta com um estatuto registrado) pelo passivo trabalhista gerado na gestão anterior.

Havia três porteiros contratados, e isso gerou um custo que os recursos do condomínio não foram suficientes para fazer frente. O atual gestor/funcionário informara que a taxa de inadimplência era muito alta, oscilando entre 65% e 70%, ou seja, um pequeno número de moradores mantinha os pagamentos do condomínio em dia. Em parte, justificava a situação pela impossibilidade de algumas pessoas e famílias pagarem a taxa de R\$ 90, mas a maior causa era a recusa de muitos moradores em pagar a taxa. Para exemplificar, o síndico mostrava automóveis no estacionamento, de valor considerável, muitos pertencentes a moradores inadimplentes. A referência aos automóveis no estacionamento é um demarcador moral, utilizado por moradores para recriminar a falta de colaboração de outros moradores.

“Eles sabem que não acontece nada, que vão continuar morando aqui da mesma forma. Não tenho como cobrar” (Lairton, entrevista em 05/04/2023). Diante dessas dificuldades financeiras, a energia e a água das áreas comuns do condomínio, que têm contas separadas em relação aos apartamentos, são mantidas por ligações irregulares. A essas dificuldades com a manutenção das necessidades básicas para o funcionamento do condomínio, soma-se o controle sobre a ocupação dos apartamentos.

Por um período de dez anos, não é permitido vender os apartamentos adquiridos por meio do PMCMV. Na função de síndico, Lairton foi colocado como responsável por informar à Secretaria de Habitação e à Caixa Econômica Federal sobre essas transações. Disse que, por um tempo, tentou manter uma atualização sobre a situação, mas notou que não havia nenhuma ação efetiva para coibir a prática por parte do poder público e, além disso, tinha muitos conflitos com os moradores envolvidos nessas transações. Deixou de

fazer o controle. Afirmou, inclusive, que os novos ocupantes melhoraram o perfil dos moradores do residencial Hortência, já que muitos deles pagam o condomínio em dia.

Na perspectiva atual de Lairton, o mercado de aluguéis e vendas não é um problema, mas sim uma solução. Problema mesmo é a invasão de apartamentos desocupados por integrantes do tráfico. Quando um apartamento desocupa, ele procura deixar em segredo, para evitar que seja alvo de invasão. Nas vezes em que tentou conversar com os invasores, foi aconselhado a deixar a situação como estava.

Lairton nos fala sobre a falta de sustentação para as ações que deveriam ser tomadas na administração do condomínio quando do início das negociações irregulares dos apartamentos entregues.

Chegou uma hora que a Secretaria de Habitação trancou os pé. Olha, vou mostrar uma coisa para ti. O nosso serviço era habitar. Habitar, tá? Foi habitado. Agora procura... quem? Não tem quem procurar. Esse aí eu discuti com a Secretaria de Habitação, queria colocar o condomínio no Ministério Público. Na realidade, as palavras que eu escutei foi: ‘Tu vê o que tu vai fazer’. Quem é que tá por trás disso? Na realidade, o mundo funciona na base de milícia, né? Então é precário, é complicado... Foi aonde eu sosseguei; vou ficar sossegado aqui e vou ver até quando vai durar. Vou sobrevivendo (Lairton, entrevista em 05/04/2023).

Ao falar sobre o residencial Hortência e os outros do PMCMV em Pelotas que conhece, o síndico os define como “um sistema falido; esse é o Brasil”. Relata uma série de problemas que acompanharam a distribuição dos apartamentos: “tem muito mexe”. Denuncia que somente um vereador de Pelotas tinha dez apartamentos dele, que distribuiu para pessoas do seu interesse. Se essas situações são realidade ou não, não sabemos, mas há muita convicção na fala de Lairton sobre situações geradas pela falta de fiscalização das normas que deveriam reger o funcionamento dos condomínios. Falta controle.

Reclama de não ser ouvido nem na Secretaria da Habitação, nem no Ministério Público. Mostra seus registros de controle sobre cobranças e pagamentos do condomínio e afirma, desalentado, que não são aceitos como documentos válidos no sistema judiciário. Nos primeiros dois anos de implantação das moradias, o síndico recebia da Caixa Econômica Federal planilhas impressas para controle do fluxo de caixa do

condomínio. Depois, as planilhas deixaram de ser entregues e seu Lairton passou a reproduzir seu formato usando régua e caneta. Há um investimento de seu Lairton no registro das contas do condomínio. Ele sabe da posição frágil em que se encontra diante dos órgãos oficiais de fiscalização e, especialmente, diante dos outros moradores. Manter seu prestígio como síndico honesto é fundamental para que o sistema, mesmo precário, de gestão e manutenção do condomínio sobreviva.

Essa fragilidade da autoridade do síndico perante órgãos oficiais nos parece estar vinculada a um paulatino abandono do acompanhamento e da assistência aos moradores e, conseqüentemente, aos gestores “nativos” do condomínio. A tese de Flávia Magalhães (2023), também sobre um residencial do PMCMV em Cataguases/MG, mostra uma dinâmica muito próxima ao que foi observado por nós em Pelotas. Os momentos das primeiras ocupações foram marcados pela presença intensa da prefeitura por meio de seus agentes, especialmente de assistentes sociais. Havia, também, parcerias com a Caixa Econômica Federal e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), propiciando recursos para as atividades de implementação e a promoção de cursos de capacitação. No entanto, lá como cá, aos poucos essa presença foi diminuindo, justamente quando os problemas referentes à falta de recursos dos moradores, às dificuldades em se adaptarem a uma vida em condomínio, ao avanço de ocupações feitas pelo tráfico, entre outros, passaram a desafiar o que estava planejado pela gestão pública para o funcionamento desses condomínios populares.

Gradualmente, este modelo começou a se mostrar inviável diante da falta de recursos dos moradores, situação agravada pela perda dos recursos dos órgãos oficiais distribuídos no primeiro ano de ocupação. A partir daí, as exigências para a gestão do dia a dia dos residenciais acabam destacando pessoas capazes de resolver problemas, as quais obtêm o prestígio necessário para ocupar o lugar de síndico ou posto similar.

Em Cataguases, passa a prevalecer a figura do gestor dos blocos em separado, sem a centralidade das decisões na figura do síndico ou do subsíndico – com o agravante de que em alguns blocos a liderança não foi gestada e, dessa forma, os problemas são (ou não são) resolvidos de forma individual, tornando os conflitos latentes e trazendo insegurança para o cotidiano. Em Pelotas, o síndico permanece como a figura mantenedora das necessidades básicas da área comum, garantindo a iluminação e o abastecimento de água. É também o responsável pelo controle do acesso externo ao

condomínio, com uma forma muito peculiar de fazê-lo: os portões sempre abertos e a presença constante no espaço da portaria.

O que observamos hoje no Hortência é uma situação precária de manutenção das áreas externas, mas com condições de uso. O aspecto não é de um lugar abandonado, mas dá mostras das dificuldades com a manutenção. A situação é mantida por um arranjo especial, distante das normas que orientam a administração de um condomínio proposto pelo programa habitacional. Há a construção de um compromisso moral entre alguns moradores que mantêm o pagamento do condomínio e a disponibilidade em doar seu tempo e trabalho para pequenas manutenções e melhoria da figura (aparência) do condomínio. A forma como este compromisso se constitui está muito vinculada ao prestígio da liderança junto aos moradores, que por sua vez depende do reconhecimento e da “influência” deste sobre as autoridades (sejam elas os representantes do poder público ou as lideranças do tráfico de drogas da região). O que podemos indicar é que lideranças carismáticas, como a do síndico, são fundamentais para esse compromisso.

Todos os(as) entrevistados(as) destacaram o prestígio de seu Lairton entre os moradores e afirmaram que sem ele as boas condições de vida no Hortência não se manteriam. Na Secretaria de Habitação, o Hortência é considerado o condomínio mais tranquilo entre os construídos pelo PMCMV (Faixa 1) na cidade. Isso quer dizer que as condições de moradia são razoáveis e o tráfico não domina como em outros condomínios da cidade. Como diz Lairton, com orgulho: Eu não perdi ninguém aqui (quer dizer, ninguém foi assassinado no Hortência).

Entre os motivos para assumir o modelo de condomínio fechado para construção de moradia popular, podemos pontuar: a racionalidade econômica que visa à lucratividade das empresas construtoras; a possibilidade de colocar mais pessoas em uma área menor, mitigando danos ambientais; o imaginário de ascensão e prestígio social dos moradores que passam a morar num condomínio “fechado”; entre outros. Sem dúvida, há os fatores positivos, como o acesso à casa própria para grupos de baixa renda, condições construtivas mais seguras e com a oferta da estrutura de serviços básicos. Todavia, a realidade que se produz na experiência dos moradores traz antigos problemas e acrescenta novos. A insegurança continua em suas várias formas.

Quando colocamos em discussão a gestão do Hortência, é para destacar que o entendimento dessa realidade não pode deixar de considerar a forte conexão entre a experiência de moradia dos residenciais e as relações que se estabelecem entre os

moradores e os gestores da política habitacional. Na etnografia de Flávia Magalhães (2023) em Cataguases, em vários momentos estão presentes situações nas quais fica evidente o papel de controle social das práticas de gestão, como os processos burocráticos que incidem na definição de quem é “merecedor” do benefício da moradia. A autora chama a atenção sobre como é compartilhada, entre gestores e moradores, a percepção de que os apartamentos são uma dádiva e não um direito. Essa percepção passa pela condição histórica e estrutural da desqualificação da população de baixa renda da condição de cidadão no Brasil, mesmo no âmbito de uma estrutura de poder que se quer igualitária e democrática.

Do que é visto em etnografias sobre o tema das políticas públicas, não só as habitacionais, fica evidente como a relação entre usuários e agentes públicos tem o potencial de conformar as relações de desigualdade, representadas não só pelo distanciamento do que é planejado das “formas de habitar” dos usuários, mas pelo poder discricionário dos agentes públicos de campo (Lotta, 2019). Esses são os que entram em relação direta com os usuários e que, muitas vezes, se envolvem com os dilemas dos usuários baseados em uma relação afetiva, com mais ênfase nos elementos pessoais do que nos profissionais.

O fluxo das relações é marcado por ambiguidades, entre a empatia e a moralidade autoritária. Nos parece que as relações mais pessoalizadas começam a operar, também, para sustentar vínculos com os moradores em razão da frustração com ações profissionais planejadas para garantir os objetivos das normativas que orientam a implantação da política pública. Não há como entender os residenciais do PMCMV (Faixa 1) sem considerar que esse espaço de vida (e de moradia) é afetado pelas relações de poder que se estabelecem entre agentes do Estado e os usuários, que devem ser vistas em sua dimensão relacional – reconhecendo, assim, as lógicas de reprodução da desigualdade que abordagens como as da Sociologia do Guichê (Pires, 2020) nos ajudam a desvendar.

Na pesquisa em Pelotas com os moradores do residencial Hortência, mas também nas entrevistas com os gestores públicos da Secretaria de Habitação, havia uma percepção muito forte da impossibilidade de sustentar o modelo de habitação planejado para os condomínios populares do PMCMV.

Muitas vezes são pessoas sem renda, que foram para o local onde tem uma gestão coletiva que necessita de recursos financeiros. É uma ideia

fadada ao fracasso [...]. Aí, o senhor imagina, a pessoa paga 50 reais na parcela do apartamento. Vai pagar o dobro de condomínio? (Adalberto, técnico da Secretaria de Habitação, entrevista em 03/11/2022).

Era possível perceber nas falas dos interlocutores uma espécie de “expectativa da degradação”. Tudo era uma questão de tempo. Entre os moradores, isso aparece na descrença da política e num sentimento de desimportância dos governantes a respeito de suas vidas, reforçado pelas relações com as autoridades públicas. Entre os gestores públicos, a frustração com o fracasso do que foi planejado, via de regra, era colocada na falta de recursos financeiros e no despreparo dos moradores para lidar com os equipamentos e a forma de vida que lhes estava sendo ofertada (Magalhães, 2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos elementos levantados nos espaços de habitação oportunizados pela política pública do PMCMV, pretendemos destacar a importância das relações entre usuários e os agentes públicos como expressão de processos de poder que afirmam as condições de desigualdade na sociedade brasileira. Os encontros burocráticos, da forma como se dão, estão longe de representar algum princípio de impessoalidade. Nesses casos, parece que o funcionamento de tais relações define hierarquias que colocam níveis distintos de cidadania para a população brasileira. No caso dos habitantes de periferia, definem os níveis mais baixos de acesso à cidadania.

Alguns elementos deste artigo corroboram essa conclusão. Entre os grupos de agentes envolvidos na promoção do PMCMV – agentes do Estado, agentes do setor empresarial e usuários do programa –, a posição de menor influência é a dos usuários. A definição do espaço construído privilegia o custo do terreno, colocado em áreas distantes e de difícil acesso; ou, se não é o caso, como em Pelotas, modelos construtivos que oportunizam baixo custo de produção e capacidade de produzir um número alto de unidades habitacionais em um espaço relativamente pequeno.

Nesses casos, são colocadas em segundo plano as dificuldades que a segregação espacial representa para uma população que necessita das políticas públicas para manter suas vidas, assim como as dificuldades para a população de baixa renda manter estruturas administrativas de moradia que exigem recursos incompatíveis com seus ganhos. Além

disso, podemos acrescentar a incompatibilidade de modelos construtivos, como o condomínio fechado, com os modos de habitar da população de baixa renda, baseada nas relações de vizinhança e na plasticidade material dos lugares de moradia.

Num outro plano, aquele das relações burocráticas, que a princípio deve orientar a ocupação e garantir o acesso justo dos usuários aos benefícios, apresenta em seu funcionamento uma série de problemas que reforçam as relações desiguais que estão na base da promoção da política. Nos dois casos analisados, a prioridade dos agentes públicos estava na seleção dos contemplados e em sua alocação nas unidades habitacionais. A complexidade e os desafios do novo local de moradia tiveram como resposta a promoção de cursos de administração condominial promovidos pela iniciativa privada e o acompanhamento possível de servidoras da área social da prefeitura nos dois primeiros anos de ocupação.

Nesse espaço de tempo aparecem muitos dos problemas de moradia nesses novos lugares, assim como a defasagem de pessoal e de conhecimento dos agentes públicos para lidar com a nova realidade. Diante das dificuldades, os vínculos pessoais entre agentes públicos e moradores se sobressaem, uma vez que, diante da dificuldade de resposta efetiva aos problemas, a base de sentido disponível para conduzir as relações passa a ser a de ordem moral. A discricionariedade dos agentes públicos passa a ter um peso significativo nas decisões, o que, como tendência, leva ao reconhecimento do morador como aquele que recebe uma dádiva, e não como aquele que exerce um direito ao acessar os benefícios da política pública.

Essa dinâmica de produção da desigualdade nos encontros burocráticos pode ser percebida na trajetória da relação entre os agentes públicos e o síndico/porteiro do condomínio de Pelotas. Aos poucos, a gestão do condomínio vai se direcionando para uma “autonomia” dos moradores que mais se parece com a gestão do caos, uma vez que a gestão nativa se baseia num abandono dos agentes públicos e na falta de escuta dos órgãos de controle e fiscalização das demandas do síndico/porteiro quando este pede apoio de uma base legal para a cobrança de condomínio e de fiscalização em relação às unidades habitacionais ocupadas ilegalmente. No limite, as funções de fiscalização dos órgãos estatais e financeiros são repassadas ao síndico/porteiro.

Com base no que foi proposto no texto sobre os efeitos sociais dos processos de implementação e suas relações com a (re)produção de desigualdades, buscou-se evidenciar como as políticas públicas são disponibilizadas em distintos locais e serviços,

podendo reforçar processos de estigmatização e subalternidade de certos grupos sociais, muitas vezes à revelia dos objetivos formulados no seu planejamento. Nesse sentido, as abordagens voltadas a compreender o Estado a partir de uma etnografia dos encontros burocráticos entre agentes implementadores e cidadãos têm muito a contribuir para a elucidação sobre como ocorre a implementação das políticas públicas junto a distintos grupos sociais, possibilitando que essas sejam conduzidas de maneira mais equânime e inclusiva.

REFERÊNCIAS

Auyero, J. (2009). *“Pacientes del Estado”*. Un reporte etnográfico sobre la espera de la gente pobre (Documento de Cátedra no 64). Universidad de Buenos Aires. https://trabajosocial5.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/04/pacientes-del-estado_-dc_64_lederman_ballesteros_paredes_20101.pdf

Bottino, C. M. M., Conceição, W. S., Davies, F. A., & Cavalcanti, M. (2025). Por uma antropologia da vida condominial: tramas sociais do habitar contemporâneo. *Antropolítica*, 57(3), 1-14. <https://doi.org/10.22409/antropolitica2025.v57.i3.a69642>

Bourdieu, P. (2007). *Meditações pascalianas*. Bertrand Brasil.

Brasil. Ministério da Economia. (2021). *Relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida*. Secretaria Especial da Fazenda. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>

Dubois, V. (2019). Políticas no guichê, políticas do guichê. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 105-125). Ipea. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9323>

Dubois, V. (2020). *Sujetos en la burocracia: relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Universidad Alberto Hurtado.

Faria, C. A. P. (2012) Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In Faria C. A. P. (Org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática* (pp.123-152). PUC Minas.

Hoff, T. S. R. (2018). *A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS* (Dissertação de mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul). Repositório Institucional UNISC. <http://hdl.handle.net/11624/2104>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Santa Cruz do Sul: Panorama. Cidades e Estados*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/santa-cruz-do-sul.html>

Lipsky, M. (1980) *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russeell Sage Foundation.

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil* (pp. 11-38). Enap.

Lotta, G., & Costa, M. I. S. (2020). Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 28(76), 1–20. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287604>

Magalhães, F. V. (2023). *“Bairro ou Condomínio”: uma etnografia sobre o morar no Residencial São Marcos, em Cataguases – Minas Gerais*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense), Repositório Institucional da UFF. <https://app.uff.br/riuff/handle/1/33991>

Pires, R. R. C. (2019). Introdução. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 13-50). IPEA. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9323>

Pires, R. R. C. (2020). Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (23), 37-47. <http://dx.doi.org/10.38116/bapi23art3>

Pires, R. R. C., Lotta, G. S., & Torres Junior, R. D., (2018). Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In Pires R. R. C., Lotta G. S. & Oliveira V. E. (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 247-266). IPEA, ENAP. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8602>

Redação Gazeta do Sul. (2015, setembro 25). Caixa confirma entrega de casas do Viver Bem em 30 de outubro. *Gaz.* <https://www.gaz.com.br/caixa-confirma-entrega-de-casas-do-viver-bem-em-30-de-outubro/>

Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*. SciencesPo Les Presses.

Cláudia Tirelli

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2325-5260>

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS); Professora adjunta na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Docente permanente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). E-mail: ctirelli@unisc.br

Francisco Pereira Neto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6339-7605>

Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGAS/UFRGS); Professor associado do Departamento de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal de Pelotas (DAA/UFPEL). E-mail: francisco.fpneto@gmail.com

DECLARAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Cláudia Tirelli: Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Francisco Pereira Neto: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesses.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está disponível mediante solicitação aos autores. O conjunto de dados não está publicamente disponível porque contém informações que comprometem a privacidade dos participantes da pesquisa.

DECLARAÇÃO DE USO DE IA

Não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial (IA).

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos pareceristas *ad hoc* da RAP pelos comentários e sugestões que contribuíram para a qualificação do artigo. Agradecemos à Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que financiou a contratação de entrevistadores para a realização da pesquisa.

FINANCIAMENTO

A pesquisa que originou o artigo, intitulado “Disputas e resistências: a cidade (re)construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos habitantes das periferias”, foi financiada por meio da Chamada CNPq/MCTI/FNDCT n.º 18/2021 Faixa A – Grupos Emergentes.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.