

Política habitacional e controle: o disciplinamento na política pública de habitação de interesse social

Laura Esmanhoto Bertol

São Paulo 2024



LAURA ESMANHOTO BERTOL

Política habitacional e controle: o disciplinamento na política pública de habitação de interesse social

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora.

Área de concentração: Habitat.

Orientador: Paulo Cesar Xavier Pereira.

Versão corrigida.

São Paulo, 2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

e-mail da autora: lauraebertol@gmail.com

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO A VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR. A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 10 de agosto de 2024.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Bertol, Laura Esmanhoto
Política habitacional e controle: o disciplinamento na política pública de habitação de interesse social / Laura Esmanhoto Bertol; orientador Paulo César Xavier Pereira. - São Paulo, 2024.
236.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Habitação de Interesse Social. 2. Política Habitacional. 3. Disciplinamento. 4. Neoliberalismo. I. Pereira, Paulo César Xavier, orient. II. Título.

Ao meu pai, Romeu Bertol, que mergulhou em um sono profundo em uma noite de janeiro e deixou para mim os seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Paulo Cesar Xavier Pereira pela orientação, paciência, presença constante e generosidade em compartilhar seu conhecimento e inquietações.

À professora Luciana Royer e ao professor Guilherme Moreira Petrella pelas valiosas contribuições na banca de qualificação no início da pandemia da covid-19.

Aos funcionários da secretária da pós-graduação e da biblioteca da FAU-USP pela disposição em prestarem esclarecimentos e auxiliarem nos trâmites burocráticos e de acesso a documentos para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Às técnicas do trabalho social da COHAB-CT por compartilharem informações sobre os empreendimentos e suas experiências com os beneficiários da política de habitação.

À minha estagiária de arquitetura e urbanismo no Ministério Público do Paraná, Amanda Moreira Barchi, que por diversas vezes me auxiliou emprestando livros da biblioteca do Centro Politécnico da UFPR para que eu pudesse utilizar nessa pesquisa.

À Beatriz Madalena dos Santos, que conheci como estagiária de arquitetura e urbanismo no MPPR, e hoje é uma brilhante profissional, agradeço por me auxiliar na sistematização de dados para a confecção desta tese e por ser sempre uma inspiração com sua alegria e energia.

Ao Otavio Socachewsky, que também foi meu estagiário no MPPR, e hoje é um profissional de grande competência, agradeço por contribuir na elaboração dos mapas que integram essa tese.

Ao Alberto Vellozo, meu chefe por muitos anos no MPPR, que me incentivou para fazer esse doutorado e fez o possível para que eu tivesse condições de realizá-lo. A ele devo agradecer também pelas longas e enriquecedoras conversas e pelas muitas risadas.

Ao amigo Thiago Hoshino que me auxiliou na elaboração do meu projeto de pesquisa e que compartilhou muitos anos da minha trajetória profissional.

Àqueles que caminham ao meu lado por décadas, meus amigos queridos Letícia, Carlos, Helena e Douglas, a presença deles torna o meu caminho mais suave e a vida mais divertida.

À Claudete Aparecida de Oliveira por cuidar da minha casa e da minha família com zelo e competência, liberando-me para me dedicar a presente pesquisa.

À minha irmã piauiense Angela Seixas Pilotto, que caminhou de mãos dadas comigo ao longo desse doutorado, que não me deixou desistir e com a qual construí um espaço de permanente troca e diálogo nas nossas noites de domingo. A ela também

agradeço por ter me ajudado com questões burocráticas e revisões quando da partida de meu pai.

À minha irmã Carolina agradeço por estar incondicionalmente ao meu lado, incentivando-me, acolhendo-me, aconselhando-me. Agradeço também pela disponibilidade em discutir e ler de modo crítico uma pesquisa que é alheia a sua formação em psicanálise.

À Isabela, minha filha amada, meu sol, que me ilumina e me coloca em movimento constantemente.

Ao Alexandre, meu companheiro, agradeço por estar ao meu lado, por não me deixar desistir, por me incentivar constantemente e por me dar condições para escrever essa tese, cuidando incansavelmente do meu conforto, preparando as nossas refeições, organizando e viabilizando a nossa rotina nos finais de semana e feriados reservados para a escrita. Agradeço também pela atenta e criteriosa revisão desse texto.

À minha mãe, Maria do Pilar, por ser uma mulher forte e generosa, que me ensinou tanto e que me auxilia cotidianamente na difícil tarefa de conciliar trabalho, doutorado e os cuidados com a minha filha e com a minha casa.

Ao meu pai (em memória), Romeu Bertol, que sempre foi meu porto seguro, meu guia e que me mostrou por meio das suas atitudes o que é integridade e resiliência, pois mesmo torturado e preso durante os anos de ditadura, nunca abriu mão de seus ideais e de suas ações por uma sociedade mais justa. Agradeço também por ter sido para mim um pai presente e amoroso, que tanto cuidou de mim e de minha filha Isabela.

RESUMO

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Política habitacional e controle:** o disciplinamento na política pública de habitação de interesse social. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

A formulação da habitação para o trabalhador como um problema a ser resolvido pelo Estado contribui para ocultar o conflito capital-trabalho e para o surgimento de uma série de explicações economicistas. Detacam-se as noções de existência de um déficit habitacional, de insuficiência de recursos públicos para a generalização da moradia digna e da necessidade da população esperar em uma “fila” de atendimento.

Nesse contexto, a presente pesquisa objetivou compreender o modo como o desenho da política habitacional brasileira e sua implantação (com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida) são permeados por uma série de estigmas dirigidos à população mais pobre e por uma constante tentativa de impor a ela ordem e disciplina, por meio da criação de normas e regramentos que não possuem qualquer relação com o direito à moradia e são, normalmente, alheios ao modo de vida das famílias beneficiárias. Ao mesmo tempo em que os “eventuais” insucessos da política habitacional, a exemplo dos conjuntos-problema, do abandono de imóveis e da inadimplência, são atribuídos a uma suposta falta de educação dos beneficiários, não se problematiza a inadequação da habitação ofertada frente à demanda existente.

Constata-se que as recentes mudanças na reprodução geral do capital, e o seu impacto na produção do espaço urbano e na morfologia do trabalho, estabeleceram, sob uma racionalidade neoliberal, novos mecanismos para o controle dessas populações, tais como a generalização da forma condomínio e o emprego de instrumentos típicos do Sistema Financeiro Imobiliário no âmbito da habitação de interesse social.

Palavras-chave: Habitação de interesse social. Política habitacional. Disciplinamento. Neoliberalismo.

ABSTRACT

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Housing policy and control: the disciplining in the social interest housing public policy.** Dissertation (Doctoral degree) School of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2024.

The formulation of housing for workers as a problem to be solved by the State contributes to hiding the capital-labor conflict and to the emergence of a series of economic explanations. The notions of the existence of a housing deficit, insufficient public resources for the generalization of decent housing, and the need for the population to wait in a “queue” for assistance are highlighted.

In this context, the present research aimed to understand how the design of Brazilian housing policy and its implementation (with emphasis on the Minha Casa Minha Vida Program) are permeated by a series of stigmas directed at the poorest population and by a constant attempt to impose order and discipline through the creation of norms and regulations that have no relationship with the right to housing and are usually unrelated to the lifestyle of the beneficiary families. While the “potential” failures of housing policy, such as troublesome housing complexes, abandonment of properties, and nonpayment, are attributed to a supposed lack of education on the part of beneficiaries, the inadequacy of the housing offered in relation to the existing demand is not considered.

It appears that recent changes in the general reproduction of capital and their impact on the production of urban space and on the morphology of work have established, under a neoliberal rationality, new mechanisms for controlling these populations, such as the generalization of the condominium form and the use of typical instruments of the Real Estate Financial System in the scope of social interest housing.

Keywords: Social interest housing. Housing policy. Disciplining. Neoliberalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Notícia do Jornal Diário da Tarde sobre a tentativa da União Cívica Feminina em evitar o despejo de famílias do conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais por falta de pagamento das prestações das casas.	114
Figura 2 – Notícia sobre a “opinião” dos técnicos do IPPUC sobre os habitantes do conjunto habitacional Nossa Senhora da Luz dos Pinhais.	115
Figura 3 – Notícia sobre as condições de vida no conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais em Curitiba.	116
Figura 4 – Imagem que ilustra reportagem do Correio da Manhã sobre os conjuntos habitacionais no Rio de Janeiro.	118
Figura 5 - Reportagem do jornal Correio de Notícias de 22 de março de 1985.	126
Figura 6 - Evolução da carteira da COHAB desde o início do Programa Minha Casa, Minha Vida.	188
Figura 7 - Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 01 e faixa no município de Curitiba.	190
Figura 8 - Vizinhança imediata do agrupamento 02 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.	192
Figura 9 - Vizinhança imediata do agrupamento 02 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.	193
Figura 10 - Vizinhança imediata do agrupamento 05 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.	194

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Produção de unidades pela COHAB-CT por tipologia e década.	146
Gráfico 2- Participação na despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar, na POF, domicílios urbanos, segundo os tipos de despesas selecionadas - Brasil - 2002/2018.	153
Gráfico 3 - Participação da habitação na despesa de consumo monetária e não monetária por renda mensal familiar, na POF, domicílios urbanos - Brasil - 1997/2018.	154
Gráfico 4 - Evolução do número de unidades habitacionais contratadas na faixa 01 do PMCMV.	184
Gráfico 5 - Evolução do número de unidades habitacionais contratadas por faixa do PMCMV no município de Curitiba.	185
Gráfico 6 – Percentual de unidades habitacionais inadimplentes por empreendimento (junho de 2020 a outubro de 2023)	207
Gráfico 7 – Percentual de unidades habitacionais com prestações em atraso por empreendimento (junho de 2020 a outubro de 2023)	208

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Componentes do déficit habitacional (1995, 2000 e 2010).....57

Tabela 2 - Relação de empreendimentos do PMCMV em Curitiba e proprietários. 195

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. A habitação como um problema.....	18
1.1 A formulação da habitação popular como um problema e o surgimento da noção de existência de um déficit habitacional	20
1.2 A persistência da noção do déficit de habitações e da “crise” da moradia.....	47
1.3 O uso da habitação como instrumento de disciplina: estigma territorial e opressão....	64
2. A solução do problema: a origem e as recentes transformações da política habitacional brasileira.....	79
2.1 Casa para o trabalhador	81
2.2 A ditadura da “casa própria”	101
2.3 A habitação fragmentada: do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida.....	125
3. A habitação sob a racionalidade neoliberal e a financeirização	149
3.1 A emergência do Programa Minha Casa, Minha Vida sob a racionalidade neoliberal.	158
3.2 A trajetória da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Curitiba ...	183
3.2.1 Contextualização.....	184
3.2.2 A escolha da localização dos empreendimentos e a sua inserção urbana.....	188
3.2.3 O enquadramento dos beneficiários do PMCMV em Curitiba	197
3.2.4 A forma-condomínio, o financiamento e as taxas condominiais.	202
Considerações Finais	213

Introdução

A presente pesquisa teve origem nas inquietações surgidas nas discussões de um grupo de trabalho do qual participei enquanto assessora do Ministério Público do Estado Paraná, e que tinha como objetivo a mediação de questões conflituosas que emergiam nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Curitiba.

Os técnicos do trabalho social da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) e da Caixa Econômica Federal enfrentavam dificuldades com a crescente violência nos empreendimentos habitacionais e com a ameaça à vida e permanência de determinadas famílias nesses locais, frente a ausência de alternativas protocolares para a mudança de unidade habitacional ou mesmo da possibilidade de desistência do contrato de financiamento. Nas aludidas situações, rescindir o contrato ou abandonar a unidade implicavam na inscrição dos beneficiários no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) e a impossibilidade de atendimentos futuros em programas habitacionais com subsídios públicos.

A partir do meu contato com diversos relatos de violências sofridas por essas famílias sem nenhuma chance de “escapar” do vínculo contratual, assim como do acesso à bibliografia que aborda o cotidiano das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV, adveio o questionamento sobre a funcionalidade da política pública de habitação, se esta tinha o condão de concretizar o acesso à moradia digna ou se apenas se apresentava como uma limitação a direitos humanos básicos, a exemplo da vida e da liberdade.

Essa inquietação se tornou o fio condutor para permear a trama de diversas naturalizações e estigmas, que recobrem o discurso hegemônico da permanência da crise de moradia brasileira frente a uma pretensa falência de políticas públicas de habitação de interesse social. Ainda que, no objeto da presente pesquisa, a trajetória da política habitacional brasileira esteja presente, a cidade de Curitiba permeará o texto, em especial no último capítulo, com inúmeros exemplos de dissociações entre as moradias produzidas pelo PMCMV e as necessidades de parte das famílias atendidas.

As limitações da política habitacional brasileira, que têm se manifestado preponderantemente na destinação de recursos públicos que possibilitam a aquisição

subsidiada de novas unidades habitacionais, construídas por empresas construtoras privadas, já foi tema de diversas pesquisas elaboradas por diferentes autores, de modo a contemplar seus vários períodos, desde o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e Fundação da Casa Popular (BONDUKI, 2004, AZEVEDO; ANDRADE, 2011, KOURY; BONDUKI, 2014), passando pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) (BOLAFFI, 1980 e 1982, MARICATO, 1987, CARDOSO, 2008, ARRETCHE, 1990), até mais recentemente o programa Minha Casa, Minha Vida (ARANTES; FIX, 2009, CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, FIX, 2011, FERREIRA, 2012, SHIMBO, 2012, AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

Entretanto, a presente tese objetiva compreender um aspecto ainda pouco explorado nas pesquisas sobre a política habitacional brasileira, qual seja o modo como o desenho da política habitacional e, especialmente sua implantação, são permeados por uma série de estigmas dirigidos à população mais pobre, além das constantes tentativas de imposição de determinada ordem e controle dessa população.

O estigma que recai sobre os pobres, e afeta a formulação e execução de diversas políticas públicas, emerge também na política habitacional. A análise de documentos históricos, regulamentos e normativas evidencia formulações homogêneas do que seria um potencial beneficiário da política pública, com a frequente distinção entre o bom pobre e o mau pobre (WACQUANT, 2003, CONCEIÇÃO, 2018).

Essas formulações têm efeitos concretos na elaboração e execução da política pública de habitação, que passa a estabelecer mecanismos diversos para selecionar os bons pobres, que seriam os beneficiários ideais da habitação e criar barreiras e constrangimentos para os maus pobres. O estigma dirigido às populações mais vulneráveis socialmente fundamenta a necessidade de discipliná-los, o que fez emergir uma diversidade de normas e regramentos, que, frequentemente, são completamente descoladas de suas práticas cotidianas e não possuem qualquer relação com o direito a ser assegurado. Em outras palavras, regramentos que estabelecem um perfil de beneficiário ideal (docilizado e domesticado) para essa política, fundamentado em uma série de estigmas, e que pouco ou nada se relacionam com a realidade dessas famílias.

As tentativas de imposição de ordem e controle da população mais pobre podem ser constatadas tanto nos requisitos e processos de seleção, quanto no momento pós-ocupação, quando se nota uma expectativa dos executores da política pública, e mesmo de parte dos novos moradores, de que as pessoas se comportem de uma única maneira. Como se houvesse apenas uma forma correta de habitar esses espaços, ou como se morar fosse um conhecimento a ser adquirido, e não um modo de vida que pode se manifestar das mais variadas formas na prática cotidiana.

Damiani (1993, p.21), ao analisar o cotidiano dos conjuntos habitacionais da zona leste de São Paulo, aponta para o conflito entre a forma homogeneizante do conjunto habitacional e a diversidade proporcionada pela prática urbana e as relações sociais:

Com conteúdos mais estéreis, por princípio, essa forma urbana [conjunto habitacional] delimita a vida humana. Mas as coações, que ela implica, são enfrentadas ao nível da prática urbana, que, por sua vez, recupera as múltiplas relações entre o homem e o espaço, expondo ambos à história, às estruturas e conjunturas, à cultura adquirida, às inserções sociais, até ao imaginário e imaginação sociais, aos desníveis e fissuras entre as macro estruturas e o espaço vivido cotidianamente, que, então caracterizam possibilidade de apropriação, também múltiplas. (DAMIANI, 1993, p.21)

Nesse contexto, a presente pesquisa resgata os meios empregados para a imposição de uma determinada ordem e disciplina aos beneficiários da política de habitação ao longo da história brasileira e enfoca o impacto da racionalidade neoliberal e da financeirização do capital no desenvolvimento de novos meios para disciplinar e controlar os beneficiários da política pública de habitação.

O objeto desta Tese é, portanto, o disciplinamento (controle social) dos corpos operado por meio da política pública de habitação ao longo da história e as transformações sofridas por esses mecanismos em razão do avanço da racionalidade neoliberal e da financeirização do capital. Abordam-se as mudanças na reprodução geral do capital, que impactaram radicalmente a produção do espaço urbano e a morfologia do trabalho, e que alteraram as condições de reprodução de vida dos trabalhadores e trabalhadoras, representadas nessa pesquisa pela habitação.

Para tanto, o primeiro capítulo enfoca o processo de transformação da habitação dos mais pobres em um “problema”, assim como as dimensões alcançadas desse problema conduziram ao entendimento da noção de crise. A noção de crise, que, por sua vez, oculta os conflitos estruturais do capitalismo que resultam na

ausência de habitação para todos e confere a falsa ideia de que se trata de um problema temporário, em relação ao qual basta encontrar a solução correta.

Essa percepção da habitação como um problema conduz a um conceito amplamente difundido nas pesquisas de habitação, qual seja o de que a ausência de habitação é um déficit. A naturalização de que o não acesso à moradia digna é, na verdade, uma diferença entre a demanda e a oferta (definição da palavra déficit) não é neutra e promove uma série de descaminhos para a política habitacional como, por exemplo, a formulação de que é necessário aguardar na “fila” da habitação para que o problema tecnológico de produção de habitações seja resolvido, na medida e ao tempo em que os recursos públicos são disponibilizados. Tal raciocínio obnubila, assim, a percepção de que a ausência de moradia digna manifesta o conflito entre o capital (capitalistas) e trabalho (trabalhadores), bem como a contradição entre renda da terra e a acumulação de capital.

Esse esvaziamento dos conflitos e contradições do modo de reprodução do capital alimenta os estigmas territoriais e a opressão dirigida aos mais pobres. As formulações sobre os “favelados” surgem como se estes fossem necessariamente “vagabundos”, “bandidos”, “não trabalhadores”, ou como se a ausência de uma habitação digna somente fosse possível para aqueles que não se “esforçam” para viver segundo as regras do capitalismo.

Inúmeras pesquisas demonstraram que a população que habita áreas precárias é formada majoritariamente por trabalhadores urbanos. Entretanto, o estigma do favelado e do invasor, que ultrapassa décadas, legitima, na perspectiva de parcela da sociedade, uma série de violências e violações de direitos contra as pessoas que habitam esses locais.

No outro polo, a política habitacional se apresenta como uma aparente saída, uma possibilidade de “mudar de vida”, de ter ordem e ser respeitado pela sociedade, ou, na expressão costumeira de “sair da favela e a favela sair da pessoa”. Nessa perspectiva, a noção de que a casa servirá como o instrumento para educar determinada parcela da população a uma determinada ordem, que muda conforme as transformações da sociedade, é amplamente difundida e reposta pelas políticas habitacionais.

Já a segunda parte da tese (capítulo 02) investiga as soluções criadas para o “problema da moradia”. Diferentes períodos da política de habitação no Brasil foram

resgatados, desde o momento quando a demanda pela solução da habitação passa a ser dirigida ao Estado até o período que antecede a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida. No segundo capítulo, a abordagem se dividiu em três principais segmentos: o início da atuação voltada à resposta das demandas dos trabalhadores, o período de atuação do Banco Nacional de Habitação, no regime da ditadura, com a fragmentação da política habitacional pela ausência de um órgão federal dedicado ao tema, bem como a fase de significativos recursos públicos até a estruturação das políticas urbanas e habitacionais no governo Lula.

Para cada um desses segmentos, serão analisados os momentos políticos e sociais que motivaram a criação da política de habitação, seus objetivos declarados e seus resultados. Avalia-se, igualmente, quais foram as regras previstas para a seleção e permanência dos potenciais beneficiários. Por fim, verifica-se qual foi o tratamento dirigido às ocupações informais, ou seja, se e como o Estado intervinha nessas áreas.

Tal aspecto é importante em razão da relação “ambígua” do Poder Público com a solução de moradia improvisada pelos trabalhadores e trabalhadoras na periferia, que ora se apresentava como a única solução de habitação para uma mão-de-obra superexplorada, ora aparecia como mal a ser combatido.

Nessa direção, o segundo capítulo objetiva demonstrar o papel desempenhado pelo Estado em suas diferentes políticas e programas habitacionais, se de reposição daquilo que descrevia como problema e de mediação do conflito entre capital e trabalho ou de resolução das condições precárias de habitação dos trabalhadores e trabalhadoras. Também é dado especial enfoque às expectativas sobre quem seriam (ou deveriam) ser os beneficiários das ações propostas e que tipo de comportamento teriam que adotar.

No último capítulo, investiga-se como a racionalidade neoliberal e a financeirização engendraram uma série de mudanças no modo de reprodução geral do capital, de modo a impactarem diretamente sobre a morfologia do trabalho (aumento da precarização e da informalidade) e a conferirem maior centralidade ao espaço urbano como *locus* privilegiado de valorização/capitalização, tendo a produção imobiliária importante papel nesse processo, mesmo quando se trata de habitação social, como demonstraram Fix (2011) e Shimbo (2012). Tais aspectos alteram substancialmente as possibilidades de reprodução do trabalhador, especialmente no tocante à possibilidade de ter uma habitação digna.

Nesse cenário, insere-se a criação e a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Ciente das críticas ao programa e do seu relevante papel para as construtoras e capital financeiro no Brasil, a presente análise enfoca em como o programa manifesta a habitação a ser produzida, por meio de suas regulamentações e normativas.

A presente pesquisa utilizou como recorte de análise apenas os empreendimentos que utilizam recursos do FAR destinados à faixa 01 do programa, que é a faixa dotada de maior vulnerabilidade social e que recebe o maior percentual de subsídio público (mais de 90%), em relação a qual o Poder Público (seja por meio da administração direta ou companhias habitacionais) possuía a maior participação nos processos de seleção da demanda, da implantação de infraestrutura e equipamentos comunitários e/ou na doação de terrenos públicos.

Pretende-se compreender, a partir de uma leitura que abrange a inserção urbana proposta, a disponibilidade de infraestrutura e equipamentos comunitários exigidos, os critérios para a seleção de beneficiários e das exigências do trabalho técnico social, qual foi a habitação delimitada com base na formulação do programa e de suas alterações e, especialmente, como foram percebidas e delineadas as necessidades das pessoas que seriam atendidas pelo programa.

Como meio de ilustrar as dissociações das normas do PMCMV com a necessidade de reprodução de seus beneficiários, detalha-se a implantação do programa no município de Curitiba, capital do estado do Paraná, em relação aos empreendimentos voltados à faixa 01 que utilizaram recursos do FAR, no período compreendido entre os anos de 2009 e 2018 (ano de início da presente pesquisa).

Nesse contexto, buscou-se detalhar a localização dos empreendimentos e sua inserção urbana, sob o viés de compreender o atendimento ao direito à cidade, assim como a incidência da eventual reprodução de estigmas territoriais, dos requisitos para o cadastramento, seleção e o trabalho técnico social realizado com as famílias selecionadas e por fim, como a forma-condomínio, utilizada na maior parte dos empreendimentos destinados para a faixa 01, encontra (ou não) adequação com o modo de vida dos beneficiários.

1. A habitação como um problema

Este capítulo tem como objetivo analisar, por meio de um resgate histórico documental e bibliográfico, como se instala a percepção da existência de um problema habitacional. Para tal desiderato, apoiou-se na leitura marxista sobre a disputa do valor global produzido, na qual a contradição entre proprietário da terra-capitalista e o conflito entre capitalista-trabalhador aparecem como elementos chaves para o entendimento da ausência de moradia para parte da população. Chaves teóricas que ganham novos contornos com a dominância da financeirização, a urbanização planetária e a intensificação da precarização e informalidade do trabalho.

O pensamento burguês, como indicava Engels, esconde a associação dessas relações sociais desiguais com os fundamentos dos problemas essenciais para a reprodução do trabalhador, como por exemplo a alimentação, o transporte e o objeto da presente pesquisa: a moradia. Um problema que, em sua aparência, é atribuído ora ao fracasso individual, ora à insuficiência de políticas públicas, mas nunca às próprias relações com as quais se produz a riqueza e se promove a sua distribuição. Por isso, sobram explicações e construções teóricas que obnubilam um dos conflitos estruturais do modo de produção capitalista (capital - trabalho) e naturalizam a percepção de que no mundo da mercadoria não se pode ter habitação suficiente e digna para os pobres, o que constantemente recria no campo das ideias a noção de problema habitacional e de crise da moradia.

Cumprido destacar que, ao se afirmar que a reprodução da habitação como problema e crise acontece no campo das ideias, não se quer negar as graves ausências de habitação e moradia digna para uma parcela significativa da população brasileira, as quais afetam aproximadamente 6 milhões de famílias em 2019, segundo os dados da Fundação João Pinheiro. O que se tenta problematizar na presente pesquisa é justamente a noção de que a ausência de moradia digna é um problema ou uma crise fruto de uma externalidade ou de um mau funcionamento temporário do modo de produção capitalista, e não como algo que pertence à sua essência ou às relações por ele estabelecidas.

Desse modo, a presente digressão histórica intenta resgatar e compreender como as mudanças no mundo do trabalho com a industrialização e avanço das relações capitalistas de produção implicaram na formulação de um problema de habitação dos trabalhadores. Não que em momentos anteriores da história as

moradias não fossem precárias para os padrões adotados na época e na atualidade, entretanto, o que se nota é o início de uma formulação das ausências e deficiências da habitação como um problema a ser resolvido e, com a industrialização e a urbanização, o estabelecimento de diversos padrões sanitários.

Como resposta a essa perspectiva mal formulada do “problema habitacional”, baseada em explicações naturalizadas e equivocadas de sua origem, ora exclusivamente na baixa remuneração dos trabalhadores frente aos altos preços dos produtos imobiliários, ora no aumento demográfico pelo crescimento populacional e urbanização acelerados, emergem as políticas públicas de habitação capitaneadas por um Estado que não é neutro e que estabeleceu em nosso território, especialmente a partir do início do século XX, iniciativas e projetos habitacionais voltados aos trabalhadores.

O presente capítulo aborda como a habitação emerge como um problema e como a resolução desse problema é deslocada para o Estado e para o próprio trabalhador, de modo a ocultar as contradições do espaço e da produção imobiliária, bem como o conflito entre trabalho e capital.

A partir dessa falsa formulação do problema da moradia, a noção da existência de um “déficit habitacional” passa a dominar a formulação das políticas públicas, sob o entendimento de que sua essência se identificaria com a falta de habitação e que a sua resolução estaria atrelada à produção de casas. Ainda que inúmeras pesquisas e estudos tenham demonstrado que não se trata de um obstáculo técnico para a produção imobiliária, mas sim de conflitos de classes manifestos no espaço, a noção de déficit atravessa as décadas e permanece como um conceito autoexplicativo.

Por fim, o presente capítulo aborda como a percepção da escassez de habitação, vinculada ao conceito da existência de um insolúvel déficit habitacional, contribui para que a habitação funcione como um mecanismo disciplinar, ou seja, para se ter o direito de acessar um bem escasso é necessário cumprir com uma série de requisitos. A permanência na habitação também exige determinados comportamentos e o cumprimento de múltiplas obrigações, sob uma lógica invertida das famílias se adaptarem às casas, e não das casas se adaptarem às famílias.

1.1 A formulação da habitação popular como um problema e o surgimento da noção de existência de um déficit habitacional

O conceito de déficit habitacional como sinônimo de falta de habitação passa a ser mobilizado no Brasil na metade do século XX e vem sendo periodicamente monitorado pela Fundação João Pinheiro¹, principalmente por meio da utilização dos dados do Censo demográfico desde o ano de 1995². A referida noção está diretamente ligada à necessidade de produção de unidades habitacionais, seja pela inexistência delas, seja pela aguda inadequação das habitações existentes.

O déficit habitacional vinculado à noção de escassez de moradias é decorrente de um processo de formulação da ausência ou precariedade habitacional como problema. E mesmo que essas questões existissem anteriormente em outros modos de organização social, é com a constituição e consolidação de relações capitalistas no território nacional, e a conseqüente predominância do assalariamento como modalidade de remuneração do trabalho, que se formula de modo concreto o problema habitacional.

Para melhor compreender a relação entre precariedade habitacional e a constituição de relações capitalistas, torna-se importante retomar a contribuição de Polanyi em seu livro *A Grande Transformação*. O autor destaca como, no mercantilismo, a organização do trabalho não se separava da organização geral da sociedade, e analisa como as economias de mercado submeteram diversas esferas da vida a princípios fundamentalmente econômicos:

O mesmo também se aplicava à organização do trabalho. Sob o sistema de guildas, como sob qualquer outro sistema econômico na história anterior, as motivações e as circunstâncias das atividades produtivas estavam inseridas na organização geral das sociedades. As relações do mestre, do jornaleiro e do aprendiz; as condições do artesanato; o número de aprendizes; os salários dos trabalhadores, tudo era regulamentado pelo costume e pelas regras da guilda e da cidade. O que o sistema mercantil fez foi apenas unificar essas condições, quer através de estatutos, como na Inglaterra, quer através de “nacionalização” das guildas, como na França. C p. 91)

1 Instituição de pesquisa e ensino vinculada ao Governo do Estado de Minas Gerais. <https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>

2 Em 1995 a Fundação João Pinheiro publicou seu primeiro estudo sobre o Déficit Habitacional no Brasil utilizando os dados do Censo demográfico de 1991.

Polanyi enfoca como o desenvolvimento de máquinas complexas na Revolução Industrial e a marcha para uma economia de mercado ocasionou uma brutal desarticulação na vida das pessoas comuns, o que ele denominou de Moinho Satânico. Para o delineamento deste raciocínio, o autor inicia pela discussão de uma suposta oposição entre a habitação e progresso: “No coração da Revolução Industrial do século XVIII ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns” (Ibid., p.51)

Na busca de uma melhor compreensão desse processo, são refutadas de plano as explicações economicistas e retomado um processo anterior: o dos cercamentos e conversões na Inglaterra. Estes trouxeram devastações para a comunidade, não na mesma escala da Revolução Industrial, e demonstraram alternativas a um “paroxismo de um progresso econômico não-regulado” (Ibid., p. 52).

O autor descreve como os cercamentos alteraram não só as possibilidades de produção e a centralidade da terra e de sua disponibilidade, mas como esse processo alterou o pacto social previamente estabelecido:

Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões. (POLANYI, 2000, p. 53)

A partir da constatação dessas transformações, Polanyi destaca dois elementos importantes para a compreensão dos dois momentos distintos de transformação do pacto social: os cercamentos e a Revolução Industrial. O primeiro se refere à importância não apenas da direção da mudança (muitas vezes incontrolável), mas essencialmente ao ritmo em que a mudança ocorre e a capacidade da sociedade de

absorver as transformações dela decorrentes. O segundo é o contexto em que ela ocorre, se em uma economia de mercado³ ou não. Em síntese:

A comparação entre o ritmo da mudança e o ritmo do ajustamento decidirá o que deve ser visto como resultado líquido da mudança. Em nenhum caso, porém, podemos presumir sobre o funcionamento das leis de mercado, a menos que se demonstre a existência de um mercado auto-regulável. (...) As leis de mercado só são relevantes no cenário institucional de uma economia de mercado; não foram os estadistas da Inglaterra dos Tudors que se afastaram dos fatos e sim os economistas modernos, cujas observações a respeito deles deixaram implícita a existência anterior de um sistema de mercado. A Inglaterra suportou, sem grandes danos, a calamidade dos cercamentos apenas porque os Tudors e os primeiros Stuarts usaram o poder da Coroa para diminuir o ritmo do processo de desenvolvimento econômico, até que ele se tornou socialmente suportável utilizando o poder do governo central para socorrer as vítimas da transformação e tentando canalizar o processo de mudança de forma a tornar o seu curso menos devastador. (Ibid., p. 56)

Esses elementos se diferenciam completamente nos cercamentos para o momento da Revolução Industrial, quando o progresso, “em sua escala” mais grandiosa, assolou a Inglaterra:

Nesse período, foi ainda o progresso, na sua escala mais grandiosa, que acarretou uma devastação sem precedentes nas moradias do povo comum. Antes que o processo tivesse ido suficientemente longe, os trabalhadores já se amontoavam em novos locais de desolação, as assim chamadas cidades industriais da Inglaterra; a gente do campo se desumanizava em habitantes de favelas; a família estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente sob montes de escória e refugos vomitados pelos “moinhos satânicos”. Escritores de todas as opiniões e partidos, conservadores e liberais, capitalistas e socialistas, referiam-se invariavelmente às condições sociais da Revolução Industrial como um verdadeiro abismo de degradação humana. (POLANYI, 2000, p. 57)

Entre as causas apontadas para tal catástrofe nos interessa especificamente que, naquele momento, havia na Inglaterra o início da institucionalização de uma economia de mercado, “um mecanismo institucional inteiramente novo” que começava a atuar na “sociedade ocidental”, simultaneamente a uma “avalanche de desarticulação social” (POLANYI, 2000, p. 58). A economia de mercado, fundada em uma autorregulação, implica imediatamente na necessidade de não interferência em sua direção ou ritmo. Em outras palavras, “a peculiaridade mais surpreendente do sistema repousa no fato de que, uma vez estabelecido, tem que se lhe permitir

³ Para Polanyi a economia de mercado “é uma estrutura institucional, e sempre nos esquecemos disto, que nunca esteve presente a não ser no nosso tempo”. (2000, p. 56).

funcionar sem qualquer interferência externa” (Ibid., p. 60). Entretanto, para que essa institucionalidade possa funcionar sem interferência externa, é necessário um maior controle da disponibilidade de elementos essenciais para a produção, tais como terra, trabalho e dinheiro.

As explicações de Polanyi explicitam como a hegemonia de uma racionalidade econômica é uma construção histórica e que comporta importantes contradições. Como bem sintetizam Silva e Bartholo (2003, p. 63):

Isso, todavia, de maneira alguma invalida a análise de Polanyi (2000), pois o que ele nos mostra é que o primado do princípio econômico da sociedade é uma novidade histórica: surgiu há alguns séculos atrás, por intenção deliberada do Estado inglês, e teve como consequência a desestruturação completa do modo de vida das pessoas. Os princípios éticos, os laços de parentesco e convencionais, que antes orientavam e motivavam as ações das pessoas foram substituídos por outros ligados à lógica econômica. Nisso consistiu a Grande Transformação, e por isso ela foi responsável por uma verdadeira tragédia na vida cotidiana das pessoas que a viveram.

A crítica histórica aqui resgatada é crucial, porque permite desnaturalizar elementos que são produzidos no seio da reprodução capitalista, nomeando aqui o conflito capital-trabalho e, conseqüentemente, a imposição de não atendimento de todas as necessidades essenciais para a reprodução da força de trabalho. De sua análise também é necessário depreender a importância da economia de mercado (auto-regulável) como uma nova institucionalidade, e como essa economia se transformou ao longo das décadas, até chegar, hoje, no neoliberalismo e sua “racionalidade”⁴.

Conquanto Polanyi compreenda que a Revolução Industrial e o surgimento de uma nova institucionalidade para um mercado autorregulável tenham dado contornos únicos ao problema habitacional, especialmente dos mais pobres, essa não é uma visão compartilhada por um dos autores clássicos que descreveu as condições de habitação da classe trabalhadora capitalista: Friederich Engels. Em seu texto *Contribuição ao problema da habitação*, o autor reposiciona a suposta crise da moradia e afirma que essa não é uma exclusividade do proletariado moderno:

4 O conceito de que o neoliberalismo implica em uma nova racionalidade não é consensual, entretanto a presente pesquisa é tributária das análises de Brown, (2015), Dardot e Laval (2016) e Safatle (2022) que identificam elementos de uma nova racionalidade e pacto social.

A chamada crise de habitação, que ocupa hoje um lugar tão destacado na imprensa, não consiste em que a classe operária em geral viva em más habitações, superpovoadas e insalubres. Esta crise de habitação não é peculiar do momento presente; nem sequer é uma das misérias próprias do proletariado moderno, diferentemente de todas as classes oprimidas do passado. Ao contrário, afetou de uma maneira quase igual todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para acabar com esta escassez de habitação não existe senão um meio: abolir a exploração e a opressão da classe operária pela classe dominante. O que hoje se entende por escassez de habitação é o particular agravamento das más condições de moradia dos operários em consequência da afluência repentina de população para as grandes cidades; é um formidável aumento dos aluguéis, uma maior aglomeração de inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade total de encontrar abrigo. Esta penúria de habitação dá tanto o que falar porque não afeta somente a classe operária, mas igualmente a pequena burguesia. (ENGELS, 1845 [2010] p. 118)

A citação acima explicita a divergência de Engels com a leitura que Polanyi realiza acerca da dimensão e agravamento da precariedade habitacional relacionados com a Revolução Industrial e o avanço do modo de produção capitalista, pois entende que a habitação é um problema de qualquer sociedade em que haja uma classe explorada e oprimida. Assim, Engels não atribui especificamente ao modo de produção capitalista o surgimento ou o recrudescimento da crise habitacional, mas sim à opressão dos trabalhadores e, principalmente, à rápida afluência destes para as grandes cidades, onde os proprietários de imóveis já vislumbravam oportunidades de ganhos imobiliários:

Ocorre precisamente o mesmo com a escassez de habitação. A extensão das grandes cidades modernas dá aos terrenos, sobretudo nos bairros do centro, um valor artificial, às vezes desmesuradamente elevado; os edifícios já construídos sobre esses terrenos, longe de aumentar o seu valor, ao contrário o diminuem, pois já não correspondem às novas condições e são derrubados para serem substituídos por novos edifícios. E isso se verifica, em primeiro lugar, com as moradias operárias situadas no centro da cidade, cujos aluguéis, inclusive nas casas mais superpovoadas, jamais podem ultrapassar certo máximo, ou em todo caso só o podem de uma maneira extremamente lenta. São por isso derrubadas, e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns ou edifícios públicos. Por intermédio de Haussman o bonapartismo explorou extremamente essa tendência em Paris para a especulação e o enriquecimento privado. Mas o espírito de Haussman esteve também em Londres, Manchester e Liverpool; e até em Berlim e Viena parece ter-se instalado em sua própria casa. O resultado é que os operários vão sendo afastados do centro para a periferia; que as residências operárias e, em geral, as residências pequenas são cada vez mais escassas e mais caras, chegando até a ser impossível encontrar uma casa desse tipo, pois em tais condições a indústria de construção encontra na edificação de casa de aluguel elevado um campo de especulação infinitamente mais favorável. Somente por exceção constrói casas para operários. (ENGELS, 1961, p. 120)

Interessante notar que, mesmo que Engels afirme que a habitação é um problema de qualquer modo de produção em que haja uma parcela da população explorada e oprimida por uma parcela dominante, ele lança luz sobre uma das especificidades do modo de produção capitalista e de como ele recrudescer o problema da habitação: a criação artificial de uma suposta escassez.

Engels descreve detalhadamente como, naquele período, o capital e os proprietários de terra vislumbravam a obtenção de rendas imobiliárias em um contexto de formação dos grandes centros urbanos. Entende-se que essa é uma especificidade que contribui para alçar a habitação como uma questão importante e com contornos peculiares no modo de produção capitalista. Isso não somente porque o capitalismo aprofunda a miséria e a desigualdade e, conseqüentemente, a precarização de tudo que é mais essencial para a reprodução do trabalhador (alimentação, saúde, educação, habitação e transporte), mas porque as estruturas que sustentam as relações capitalistas possuem mecanismos que transformam necessidades em meios de dominação, disciplinamento e acumulação.

Marx, analisa a relação entre os meios de produção e os meios de subsistência, ou seja, entre propriedade dos capitalistas em oposição ao trabalhador que detém a capacidade de trabalho. Assim, a “premissa é que o operário trabalha como não proprietário, e as condições de seu trabalho se lhe antepõem como propriedade alheia” (MARX, 1978, p. 34).

Rosdolsky (2001), ao analisar a obra de Marx, também revela as camadas existentes no intercâmbio entre capital e força de trabalho, que têm a aparência de igualdade, mas nada tem de equivalência:

Assim como em qualquer intercâmbio de mercadorias, o intercâmbio que envolve força de trabalho e capital também é intermediado pelo dinheiro. ‘Quando o trabalhador recebe em forma de dinheiro, ou seja, de riqueza universal, está imerso – pelo menos aparentemente – na troca capitalista de equivalentes, como ocorre com qualquer outro participante do intercâmbio’. Tal igualdade é só ‘uma aparência, e uma aparência enganosa’. Na verdade, ela é abolida pelo fato de que o capital ‘apropriou-se, sem intercâmbio, de uma parte do seu tempo de trabalho, e isso ocorreu graças à forma do intercâmbio’. (ROSDOLSKY, 2001, P. 175).

Ademais, a pretensa equivalência entre força de trabalho e capital se dissipa, porque para o trabalhador o objetivo do intercâmbio não é a riqueza em si, mas sim a

obtenção de meios para satisfazer suas necessidades imediatas, ou pelo menos parte delas. Nesse contexto, Marx é citado por Rosdolsky (Ibidem, p. 176):

'Recebe dinheiro, é certo, mas como moeda, como meio que suprime a si próprio e desaparece. O que permuta, pois, não é o valor de troca, não é a riqueza, mas sim meios de subsistência, bens necessários para manter sua vida, para satisfazer suas necessidades físicas, sociais etc.'

Desse modo, o trabalhador não possui somente as condições e capacidade de trabalho sob propriedade alheia, mas as suas próprias condições de sobrevivência.

Para Marx:

O homem só pode viver na medida em que produz seus meios de subsistência, e só pode produzi-los na medida em que se encontra de posse de meios de produção, de posse de condições objetivas do trabalho. Compreende-se, então, de princípio, que o operário, despojado dos meios de produção vê-se privado, também, de meios de subsistência, e que, inversamente, um homem privado de meios de subsistência, não pode criar meio algum de produção. [...]. Não é o operário quem compra meios de subsistência e meios de produção, mas os meios de subsistência compram o operário para incorporá-lo aos meios de produção. (MARX, 1978, p. 34)

Para Marx, a consequência de os meios de produção não pertencerem aos trabalhadores não se limita à noção do trabalhador se transformar em servo do seu objeto do trabalho⁵ em uma relação que se aprofunda e se transforma constantemente:

Quanto mais, portanto, o trabalhador se apropria do mundo externo da natureza sensível, por meio do seu trabalho, tanto mais ele se priva dos meios de vida segundo um duplo sentido: primeiro, que sempre mais o mundo exterior sensível deixa de ser um objeto pertencente ao seu trabalho; segundo, que [o mundo exterior sensível] cessa, cada vez mais, de ser meio de vida no sentido imediato, meio para a subsistência física do trabalhador.

5 Não se pretende com essa afirmação, assim como não o fez a obra de Marx, reduzir a classe trabalhadora a uma noção simplista de servidão sem oposição e conflito ao capital, utilizando a síntese de Mattos para fugir de qualquer reducionismo: "O ponto de partida para compreendê-la [a classe trabalhadora] são as determinações materiais que dispõem os homens e as mulheres em distintas posições nas relações de produção, opondo os proprietários dos meios de produção ao amplo conjunto de despossuídos(as), expropriados(as) de qualquer meio para reproduzir sua vida, num mundo regido pela lógica das mercadorias. Resta-lhes a força de trabalho, também mercadorizada, a ser trocada, quase sempre por alguma forma de salário, de modo a buscar a reprodução da vida por meio sobretudo da compra de outras mercadorias. A classe trabalhadora, porém, não é definida apenas pela posição em relação aos meios de produção, pois também define a si mesma, na medida em que desenvolve uma consciência de classe e apresenta um potencial de atuação como sujeito de transformação social". (MATTOS, 2019, p. 145)

Segundo este duplo sentido, o trabalhador se torna, portanto, um servo do seu objeto. Primeiro, porque ele recebe um objeto do trabalho, isto é, recebe trabalho; e, segundo, porque recebe meios de subsistência. Portanto, para que possa existir, em primeiro lugar, como trabalhador e, em segundo, como sujeito físico. O auge desta servidão é que somente como trabalhador ele [pode] se manter como sujeito físico e apenas como sujeito físico ele é trabalhador.

(O estranhamento do trabalhador em seu objeto se expressa, pelas leis nacional-econômicas, em que quanto mais o trabalhador produz, menos tem para consumir; que quanto mais valores cria, mais sem-valor e indigno ele se torna; quanto mais bem formado seu produto, tanto mais deformado ele fica; quanto mais civilizado seu objeto, mais bárbaro o trabalhador; que quanto mais poderoso o trabalho, mais impotente o trabalhador se torna; quanto mais rico de espírito o trabalho, mais pobre de espírito e servo da natureza se torna o trabalhador.) (MARX, 2010, p. 83)

As cidades encerram essa contradição de se conformarem como produto de trabalho e, conseqüentemente, participarem da formação de mais-valia, ou, nas palavras de Henri Lefebvre (1999, p. 142), uma “força produtiva” que “contém uma parte importante do trabalho passado e cristalizado, literalmente morto, do qual dispõe o capitalista para se assenhorar do trabalho vivo”.

A unidade imobiliária, aqui expressada a partir do uso habitacional, insere-se necessariamente nessa “força produtiva” da cidade, sendo igualmente produto do trabalho, mas também item básico das necessidades humanas. Ou seja, a habitação encerra em si a contradição apontada por Marx de que quanto mais o trabalhador produz, menos ele tem para consumir.

Importante mencionar que essa dualidade vem ganhando contornos dramáticos com as alterações da reprodução do capital em um contexto de financeirização. Estudos contemporâneos sobre a questão vão ao encontro desse entendimento, de que não se trata apenas da ausência de renda suficiente para viver dignamente como resultado da intensificação do grau de exploração da força de trabalho, mas de como essa exploração ocorre cada vez mais em um contexto financeirizado de acumulação, no qual a terra e o espaço urbano têm funções essenciais.

David Harvey (2018, p. 187) contribui com esse debate na atualidade ao refletir sobre o que ele chama de urbanização espetacular:

Há algo de insano nessa urbanização espetacular (“dissipação ilimitada e consumo irrestrito”) do Golfo Pérsico, uma região do mundo desesperada por melhorias no bem-estar das pessoas comuns. O mesmo precisa ser dito sobre os investimentos em condomínios de luxo para os ricos e ultrarricos em Nova York, onde há uma crise de habitação acessível e 60 mil pessoas

morando nas ruas. Nas favelas fervilhantes de Bombaim, pipocam edifícios suntuosos para os recém bilionários. Muitos desses prédios de luxo estão desocupados. [...]. Os edifícios são mero investimento, não apenas para os ultrarricos, mas para qualquer um que tenha dinheiro de sobra para poupar.

Essa especificidade do espaço urbano será explorada em momento posterior, mas por ora é importante registrar que o surgimento dos mercados autorreguláveis⁶ e do modo de produção capitalista, aliados à necessidade de, para garantir segurança e a aparência de autonomia a esse mercado, organizar terra, trabalho e dinheiro em mercadorias, resultaram em importantes transformações no trabalho, na habitação (terra) e na própria organização social. Lefebvre, em sua obra “A Produção do Espaço” (2000, p. 41 e 42) alerta para os conteúdos do espaço social e como seus diferentes níveis estão imbricados:

O espaço social contém, atribuindo-lhes lugares (mais ou menos) apropriados, as relações sociais de reprodução, nomeadamente as relações biofisiológicas entre os sexos, as idades, com a organização específica da família – e as relações de produção, nomeadamente a divisão do trabalho e sua organização, o que inclui a funções sociais hierárquicas. Estas duas sequências, produção e reprodução, não podem ser separadas: a divisão do trabalho reflete-se na família e na sua natureza; inversamente, a organização familiar interfere na divisão do trabalho; ainda que onde o espaço social se diferencie, para “localizar” estas atividades. Não sem falhas! Com o capitalismo e especialmente com o neocapitalismo “moderno” a situação se complica. Três níveis se sobrepõem, o da reprodução biológica (a família) - o da reprodução da força de trabalho (a classe trabalhadora como tal) - o da reprodução das relações sociais de produção, isto é, das relações constitutivas da sociedade capitalista, cada vez mais (e cada vez melhor) desejada e imposta como tal. O papel do espaço neste arranjo triplo deve ser estudado especificamente. (tradução nossa)⁷

6 Polanyi (2000, p. 92) aponta como uma das exigências do mercado autorregulável a cisão entre as esferas econômica e política.

7 L'espace social contient, em leur assignant des lieux appropriés (plus ou moins), les rapports sociaux de reproduction, à savoir les rapports bio-physiologiques entre les sexes, les âges, avec l'organisation spécifiée de la famille – et les rapports de production, à savoir la division du travail et son organisation, donc les fonctions sociales hiérarchisées. Ces deux enchaînements, production et reproduction, ne peuvent se séparer: la division du travail se répercute dans la famille et s'y entretient; inversement l'organisation familiale interfere avec la division du travail; pourtant, l'espace social discerne, pour les “localiser”, ces activités. Non sans échecs!

[...]

Avec le capitalisme et surtout le néo-capitalisme “moderne” la situation se complique. Trois niveaux s'imbriquent, celui de la reproduction biologique (la famille) – celui de la reproduction de force de travail (la classe ouvrière comme telle) – celui de la reproduction des rapports sociaux de production, c'est-à-dire des rapports constitutifs de la société capitaliste, de plus en plus (et de mieux en mieux) voulus et imposés comme tels. Le rôle de l'espace dans ce triple agencement doit s'étudier spécifiquement. (p. 41 e 42).

O resgate dessas contradições se mostra pertinente não apenas para compreender de modo adequado a problemática habitacional, mas também porque uma parte significativa dos estudos realizados sobre a habitação social no Brasil privilegia argumentos atrelados ao rápido crescimento das cidades brasileiras e a uma suposta ausência de planejamento em detrimento do debate sobre os mecanismos estruturantes da produção e reprodução do espaço urbano e da habitação.

É necessário reconhecer as atipicidades da instituição desses mecanismos em nosso território nacional. Um dos marcos da institucionalização da cisão entre a terra e os trabalhadores no Brasil foi a Lei Terras em 1850. Sua promulgação não trouxe resultados imediatos, mas gerou efeitos de modo gradativo e acompanhando as transformações concretas da organização social e do território.

No período colonial e em parcela do período imperial, não se constata a formulação da precariedade habitacional como um problema em razão da violência empregada contra as pessoas escravizadas. Já para as pessoas livres e empobrecidas a moradia não se apresentava como um problema insolúvel, apesar da eventual instabilidade e insegurança da posse, como bem registrou José de Souza Martins (2010, p. 119):

No lugar do negro, começaram a ser incorporados os antigos agregados das fazendas do Nordeste, os chamados *moradores*. Esses *moradores* eram homens teoricamente livres que, devido aos mecanismos de exclusão e discriminação do regime de propriedade fundiária que teve vigência no Brasil durante todo o período colonial, permaneceram ao longo das gerações como moradores de café nas grandes fazendas de cana-de-açúcar. [...] Com a diminuição da mão de obra escrava, os fazendeiros começaram a cobrar foro de seus moradores, sob a forma de dias de serviço no canavial, [...], a renda da terra em trabalho, [...].

O autor James Holston, ao analisar a cidadania no Brasil em seu livro “Cidadania Insurgente”, problematiza a relação entre propriedade, pessoa e cidadania, e destaca a interdependência entre as ofertas de trabalho e de terra, pois cada “regime de trabalho demandava políticas específicas de uso e de acesso à terra, ambas para sustentar sua base produtiva específica (...) e para ancorar e disciplinar sua força de trabalho” (2013, p. 161).

Importante a noção de políticas específicas de uso e de acesso à terra, porque elas evidenciam que uma suposta abundância de terra (um dado geográfico decorrente da extensão territorial brasileira) não resulta necessariamente em

disponibilidade de terra para todos. Assim, a disponibilidade da terra é mediada pela conformação da propriedade, “artefato de um empreendimento econômico específico e sua fundação legal” (Ibid. p. 61).

O resgate de registros do período colonial brasileiro dá concretude aos argumentos de Holston, pois fica evidente que a terra praticamente não possuía valor, pois o reconhecimento oficial do domínio por meio das sesmarias dependia da comprovação de recursos para a sua exploração e efetiva ocupação. Em outras palavras, era necessário comprovar a possibilidade de mobilizar capital e trabalho (predominantemente escravo neste momento) para a produção. É o que se verifica nesse exemplo compartilhado por Ianni (1988, p. 38 e 43):

Em 1726 é doada uma data a “Hyeronimo de Carvalho morador de Curitiba, e cazado com mulher, e familia, e *sem terras pa. poder acomodar os seus escravos*, e mais familias, e porq. No districto da da. Curitiba estavam huas terras devolutas [...].

Uma carta de “sismaria” é passada em 1743, a Antônio Bueno da Veiga, morador no termo da Vila de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, que “tinha çituado três fazendas de gado vacuum ha tempo” naquela região, “para nellas conserbar os ditos gados, e cultivallas com plantas e lavouras por ter sufficiente fabrica de escravos, com que lavrallas e beneficiallas [...].

Conquanto as terras fossem abundantes, a ocupação delas pelas famílias mais pobres não se dava sem conflitos ou tensões. Como lembra Hoslton (2013, p. 164), “se essas famílias [pobres] conseguissem estabelecer-se numa porção de terra, faziam-no ilegalmente e, como posseiros, viviam sob o constante temor da expulsão”.

Esse cenário se agravou com o fim do sistema de sesmarias em 1822 e a aprovação da Lei de Terras em 1850. Nesse período, Robert Smith (2008, p. 300) constata que o “latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas, num deslocamento constante sobre as fronteiras de terras abertas”. Para o referido autor, a ausência de solução para o problema fundiário e o tráfico de pessoas escravizadas constituíam em questões sensíveis que poderiam desestabilizar o poder estatal, que já enfrentava dificuldades de se consolidar após a Independência.

A Lei de Terras de 1850 ambicionava equacionar dificuldades nacionais em realizar reforma agrária e trabalhista ao mesmo tempo, pois a abolição da escravidão urgia e a substituição dos escravizados por uma mão-de-obra livre e habilitada a se tornar proprietária se mostrava inevitável. A Lei de Terras formalmente previa, dentre

os seus objetivos principais “regular a posse de terras, financiar a imigração por meio de vendas de terras, fornecer imigrantes para as lavouras, abrir o território brasileiro para uso produtivo, instituir um regime legal seguro de propriedade da terra”, assim como “impedir a invasão de terras públicas e aumentar a autoridade do Estado”. No entanto, a citada legislação logrou êxito apenas em seu objetivo não declarado, qual seja, impedir “o acesso de cidadãos e imigrantes pobres a propriedades de pequena escala” (HOLSTON, 2013, p. 182), raciocínio também aplicável às pessoas escravizadas recém libertas pela Lei do Ventre Livre ou que haviam comprado sua alforria.

Relevante notar, na história do Brasil, que no mesmo momento que emergem trabalhadores livres dotados de potencial para cultivar e viver da terra, também se inicia a instalação da moderna propriedade da terra e, assim, a cisão entre o trabalhador e os meios de produção e de reprodução. Pereira (1988, p. 57) explica que:

A liberdade no mercado de trabalho coincidia com a expropriação e mercantilização dos meios de vida do trabalhador. [...] A essência da transformação era que a propriedade como poder de enriquecimento se transferia da propriedade de escravos para a propriedade da terra.

Holston exemplifica esse cenário ao relatar como a ausência de acesso à propriedade da terra contribuiu para a submissão dos imigrantes ao trabalho em lavouras de café, assim como contribuiu para a diversificação de atividades urbanas:

De início, a maior parte desses imigrantes subsidiados se tornou uma força de trabalho sem terra nas lavouras de café em substituição aos escravos, como os fazendeiros desejavam. No entanto, assim que conseguiam guardar algum dinheiro, mudavam-se para as cidades, onde alugavam acomodações e trabalhavam como artesãos e comerciantes. Somente no sul do Brasil, se desenvolveu um número significativo de pequenos proprietários agrícolas, pois lá os governos provinciais concederam aos imigrantes lotes de terra para formar comunidades autossuficientes. (HOLSTON, 2013, p. 183)

Pereira (1988) confirma que a trajetória da moderna propriedade de terra, iniciada com a aprovação da Lei de Terras, não resultou de imediato em uma mudança radical, já que o pleno desenvolvimento desta como mercadoria dependia de outros fatores:

Decretada a subordinação da propriedade da terra ao capital, o acesso à propriedade imóvel terá que ser mediado pelo dinheiro. A Lei de Terras, associada às de extinção do tráfico negreiro, à lei do Ventre Livre e a outras leis referentes à libertação gradativa do escravo, transforma a terra no principal elemento de expressão de riqueza. (...) Essa transformação não foi dada pelo momento de um decreto, mas resulta de um lento crescimento e diversificação da economia. (PEREIRA, 1988, p. 62)

Desse modo, mesmo com a aprovação do referido diploma legal, o cenário era, de um lado, de tolerância pela posse informal e improvisada de terras, e de outro lado, de não se enxergar as condições precárias de moradia como um problema. Nabil Bonduki (2004) estabelece uma relação direta entre a percepção da habitação precária como um problema com o surgimento e ganho de importância das atividades urbanas:

Embora sempre tivessem existido habitações precárias na cidade de São Paulo, elas só passaram a ser consideradas um problema pelas autoridades em meados da década de 1880, quando começaram a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro (CANO, 1979), gerando extraordinária expansão do mercado de trabalho e, em consequência, uma aglomeração de trabalhadores mal-alojados que constituía grave ameaça à saúde pública. (BONDUKI, 2004, p. 17)

Observe-se que a expansão do mercado de trabalho e a aglomeração de trabalhadores mal remunerados nas cidades emergem como um pano de fundo para o surgimento da descrição da habitação como problema. Entretanto, cabe problematizar se o aumento de trabalhadores industriais nas cidades e a organização do trabalho assalariado fazem parte apenas de um contexto, ou se são elementos intrínsecos ao processo de precariedade habitacional. A reconstrução dessa narrativa é importante, na medida em que o problema da ausência da habitação dentro de parâmetros considerados mínimos para a salubridade é considerado no debate público como uma externalidade do processo de industrialização e do surgimento do trabalho assalariado, e não como um elemento constituinte desse processo.

Ao se descrever a habitação precária (predominantemente nas modalidades favelas e cortiços) como local de vagabundos e desocupados, obnubila-se a contradição essencial entre trabalho e capital. Além disso, esse modo de ver naturaliza uma aparência que viabiliza, em conjunto com outros elementos, a autonomização da habitação e uma leitura sob um viés economicista, que trata a habitação como mercadoria autônoma e que apenas poucos trabalhadores podem (ou devem) adquirir, e não como um meio de abrigo essencial à reprodução da vida.

O resgate e a problematização desses registros históricos contribuem para a percepção de que a transformação da habitação em mercadoria e sua autonomização com viés economicista não é intrínseca ou decorrente de um processo natural. No Brasil, como já bem analisado por José de Souza Martins em sua obra *O Cativo da Terra*, o ato de abolição da escravidão em conjunto com o encarceramento da terra por meio da Lei de Terras foram elementos importantes no processo de transformação da terra e, por consequência, da habitação em mercadoria, assim como forneceram parte das condições para sua autonomização com viés economicista.

A apropriação, quando não a expropriação de bens comuns, destacadamente a terra, resultou não apenas na emergência do trabalho livre jungido à ausência de moradia adequada, mas na existência de um passivo de homens e mulheres recém-libertos da escravidão, que se somaram, apenas numericamente, pois em condição muito diversa, a grandes contingentes de imigrantes.

Assim, em nosso país, como bem descrito por Francisco de Oliveira, não era necessário criar um exército de reserva, pois esse já estava presente⁸. Essa “superpopulação” de potencial força de trabalho associada a uma industrialização incipiente resultou em um grande número de “pessoas sobrantes” que não conseguiam alcançar condições dignas de moradia ou a acessavam às custas de um “supertrabalho”, para o autor:

Aqui, uma vez mais é preciso não confundir ‘anarquia’ com o caos; o ‘anárquico’ do crescimento urbano não é o ‘caótico’ em relação às necessidades da acumulação: mesmo uma certa fração da acumulação urbana, durante o longo período de liquidação da economia pré-anos 1930, revela formas do que se poderia chamar, audazmente, de ‘acumulação primitiva’. Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como ‘mutirão’. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribuiu para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos

8 Pereira (1986, p. 218 e p. 219) sintetiza bem a necessidade de redução do custo de reprodução da força de trabalho, excluindo da remuneração os gastos com habitação: “A urbanização brasileira sem indústria, não deixou de ser um fator que favoreceu a industrialização porque contribuía com a tentativa de ‘expulsar’ o custo de reprodução do trabalhador do custo de produção, ficando para o assalariado a solução do seu problema de moradia”. E continua ao destacar que “Aqui, ‘ao contrário do modelo ‘clássico’, que necessitava absorver sua ‘periferia’ de relações de produção, o esquema num país como o Brasil necessitava criar sua periferia” (Oliveira, 1975, p. 33) e por isso necessitava de um processo de urbanização mais voraz e espoliador em relação aqueles países onde a industrialização ocorreu primeiro, e hoje o capitalismo está avançado.”

pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de 'economia natural' dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (OLIVEIRA, 2003, p. 59)

Essa exclusão de parte dos custos de reprodução do trabalhador e que viabilizou o rebaixamento dos salários, associado a uma produção e apropriação desigual do espaço urbano, resultaram na precariedade habitacional como uma constante nas cidades brasileiras. Maricato (1982, p. 92) ao refletir sobre a generalidade da habitação autoconstruída conclui que é “porque nem o Estado investe significativamente na reprodução da F.T., e nem os salários, progressivamente desvalorizados, cobrem os custos relativos à habitação urbana”. E pode-se adicionar a essa problemática o fato de, ao longo da história, a remuneração da força de trabalho (salário) se distanciar cada vez mais do preço da moradia, ou nas palavras de Campos Junior (2018, p. 43), “mecanismos próprios da produção imobiliária, elevam progressivamente o preço da moradia, a ponto de criar um abismo entre esse preço e a remuneração do trabalho”.

A “retirada” do custo da habitação para o rebaixamento do salário da força de trabalho, em paralelo a uma apropriação desigual do espaço urbano e um processo de aumento cada vez maior do preço da habitação, potencializado pela centralidade do urbano nos processos de acumulação em uma economia financeirizada, somados a precarização e informalidade do trabalho, agravam a precariedade habitacional, atingindo seu extremo com o assustador crescimento da população em situação de rua.

Os registros iniciais da precariedade habitacional nas cidades brasileiras estão, normalmente, vinculados à imagem da vadiagem/marginalidade e ao local de disseminação de doenças. Lícia do Prado Valladares, em seu livro *A Invenção da Favela*, relata em diversas passagens a criminalização das habitações precárias, inicialmente do cortiço e depois das favelas, e a generalização desses espaços como ocupados predominantemente por “vagabundos” e “malandros”, “constituindo ameaça à ordem social e moral” (VALLADARES, 2005 p. 24). Ao resgatar relatos de jornalistas e autoridades do começo do século XX no Rio de Janeiro sobre os moradores de favelas, a autora constata a repetição dos “personagens do morro, em especial malandros, lavadeiras, feiticeiras e seresteiros, que têm um modo de vida particular do qual o trabalho assalariado parece ausente” (VALLADARES, 2005 p. 35). Percebe-

se que a noção da habitação dos mais pobres como um problema nasce cindida da questão da exploração do trabalho e da ausência de condições de reprodução do trabalhador, e sim majoritariamente vinculada à noção de vadiagem.

Em diversas partes do país⁹ é possível localizar relatos que reproduzem esse entendimento. No Rio de Janeiro, Licia do Prado Valladares (2005, p. 37) resgata o trecho de um relatório de comissão criada para elaborar parecer sobre o “problema das habitações populares”:

As mil demolições para alargamentos de umas tantas ruas, para abertura de algumas, para derrocar velhas choças ruinosas, mas que ainda davam agasalho a famílias, para fechar outras que por insalubres, radicalmente insalubres, não podiam ser saneadas, tudo isto veio dar à moléstia endêmica do Rio – a má habitação – um caracter agudo, angustiante, formidável. (BACKHEUSER, 1906, p. 3 – 4 apud VALLADARES, 2005, p. 37)

Em São Paulo, Nabil Bonduki (2004, p. 26) transcreve trechos de relatório sobre a profilaxia das moléstias infecto contagiosas, no qual as habitações dos mais pobres ganham destaque:

[...] indivíduos que vivem na miséria e abrigados aos pares, em cubículos escuros e respirando gases mefíticos, que exalam de seus próprios corpos não asseados, perdem de uma vez os princípios da moral e atiram-se cegos ao crime e ao roubo de forma a perderem sua liberdade ou ganharem por essa forma meios de realimentarem ou dormirem melhor [...]. A população italiana calculada em 70 mil almas, só na capital composta na sua maior parte de indivíduos recém-chegados e de operários paupérrimos, é um fato grave perante a higiene do estado. Basta, como nos tem inúmeras vezes acontecido, penetrar em habitação aglomerada de italianos para se depreender desde logo que o menor preceito de higiene e de moral, que é a base do edificio social, ali não existe. (VEIGA, 1894 apud BONDUKI, 2004, p. 26)

Em Salvador, Maria de Azevedo Brandão (1980, p. 130) relata como o crescimento de uma periferia interna¹⁰ nas quatro primeiras décadas do século XX

9 Esses relatos e pesquisas são mais presentes nas cidades mais próximas à costa do Brasil, em razão do processo tardio de colonização e ocupação de nosso interior.

10 Brandão (1980, p. 128) denomina de periferia interna o processo por ela observado na cidade de Salvador em que “embora formas de habitação deficiente ocorressem isoladamente em toda a cidade, as concentrações de grupos de baixa renda correspondiam a três tipos básicos de vizinhanças: os cortiços dos trechos degradados do centro histórico; as séries de habitações coladas umas às outras conhecidas por “avenidas” encravadas nas áreas residenciais antigas, e os ‘bairros pobres’ surgidos ou incrementados na primeira metade do século, localizados cada vez mais próximos do centro e das vizinhanças consolidadas”.

passou a “incomodar” as classes dominantes, sendo rapidamente endereçada a ela a deturpação moral e os surtos epidêmicos:

O crescimento dessa periferia interna chamaria muito cedo a atenção das classes dominantes e coloca-se talvez pela primeira vez no início do século, concebido como uma ameaça à salubridade da cidade, ideologicamente visto como um problema externo ao ‘urbano’- a cidade como sede do poder, centro de trocas e da pequena produção industrial da época e residência das ‘pessoas de família’. Desse modo, uma proposta da época, de execução do plano de esgoto, refere-se ao risco de contaminação da capital – i.e., das áreas consolidadas, pelas endemias que alegadamente assolavam as vizinhanças populares, já então estendendo-se à proximidade dos bairros de grupos de renda alta.

Nas décadas de 1920 a 1940, são frequentes as denúncias pelos jornais de áreas insalubres e surtos epidêmicos e, pela década de 1930, torna-se clara a ideia de ‘erradicar’ tais bairros, mediante a ação contra a construção de casebres, objeto de debate de uma ‘Semana de Urbanismo’, realizada em fevereiro de 1935.

Em Curitiba, esses relatos também podem ser encontrados, especialmente, a partir do começo do século XX. Artigo de opinião do jornal *Diário da Tarde*¹¹, edição de novembro de 1909, comentava legislação recente que estabelecia “principaes pontos da techinca construtiva” e frisava a importância de impedir a implantação e manutenção de determinadas edificações:

A nova lei, que reputamos necessária, deveria, além dessas ampliações e modificações, tratar e impedir, a todo transe, que se façam dentro do perímetro urbano, casinholas de madeiras, sem obedecerem à mais rudimentar exigência das ordenações architectonicas, como as que foram feitas ao lado do quartel do Regimento de Segurança, sob a forma de um vasto e horripilo cortiço, e como as que estão sendo construídas na avenida Vicente Machado, segundo foi há dias denunciado por estas columnas.

A tipologia da habitação em cortiço ou cabeça de porco, que se generaliza entre a população mais pobre e passa a incomodar parte da sociedade curitibana a partir dos anos 1900, é normalmente denunciada como local de crime e da imoralidade:

No “Congresso” não haverá mais sessões nocturnas...¹²

Depois de diversas sessões nocturnas agitadíssimas, havidas dias atrás, no Congresso da rua Lamenha Lins, esquina da Rua Silva Jardim, a gente que ali legisla – a cacete, a faca e a armas de fogo entendeu, hontem, à noite, de gosar um suéto, coincidindo essa sabia resolução – das *tres Marias* e demais

11 *Diário da Tarde*, Curitiba, 04 de novembro de 1909, ano XII, nº 3341. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

12 *A Republica*, 16 de junho de 1914, ano XXIX, nº 139, p. 02. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

marafonas que para aquelle formigueiro attrahem os capadócijs e noctivagos da terra – com a visita para os *legisladores* altamente incomoda dos srs. Capitão Superior de Dia à Guarnição Federal delegado dr. J. Augusto Ribeiro e Alferes Official de Ronda Policial...

Essas trez autoridades encontraram o recinto do Congresso, em silencio absoluto, entregues aos mascarados...queremos dizer as moscas.

O delegado Ribeiro, vendo tudo tão mudo e triste ordenou peremptoriamente que o hullento e famoso *Congresso* continuasse naquela impertinente pasmaceira e isso com grave prejuízo para a reportagem, que, doravante, se verá privada daquele manancial de fardunços memoráveis.

O *Congresso* está, pois, proibido de funcionar depois das 21 badaladas do sino grande da Cathedral, consoante intimação daquele delegado aos moradores da popular e agitada “cabeça de porco” ou cortiço pittorescamente denominado *Congresso*.

A nossa policia assim o quer; assim o seja...

Escandalo¹³

Grande Bachanal

No Largo do Ventura

Em um cortiço situado nos fundos do moinho S. Joaquim e onde n'uma promiscuidade primitiva vivem meretrizes e praças do exercito, dão se constantemente scenas de uma nudez tal que a vizinhança escandalizada, para pôr um paradeiro ás mesmas, resolveu pedir providências a quem de direito.

A noite passada uma das mulheres ali residentes em pleno estado de embriaguez, cabellos em desalinho e os hos esbugalhados, poz se a gritar e a fazer gestos obscenos com exhibições mais obscenas ainda.

E tudo isto acompanhado de aplausos do *selecto* e avinh de auditorio.

E' de corár...

Neste período, final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, acentua-se a preocupação do Estado e da sociedade em geral na erradicação das habitações dos mais pobres ou, no mínimo, sua expulsão para locais afastados, já que percebidos como locais de degradação moral e disseminação de doenças. As violências cometidas contra a população mais pobre em despejos e remoções forçadas, o surgimento e endurecimento de leis de posturas municipais, atendiam não apenas ao objetivo de manutenção de uma suposta ordem social, mas também ao de criação de um mercado imobiliário formal e de fomentar a segregação entre os diferentes padrões habitacionais, ou seja, entre as “casinholas de madeira” e os palacetes de arquitetura eclética. Cumpre mencionar que o preconceito e o estigma constatados nesses relatos e documentos históricos acompanharam a habitação dos mais pobres e permanecem até os dias de hoje¹⁴.

13 **Diário da Tarde**. Curitiba, 23 de maio de 1902, ano IV, nº 980. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

14 O termo erradicação de favelas, ou seja, a extirpação, eliminação dessa tipologia de espaço de moradia foi amplamente empregado até a década de oitenta do século XX. Não se pode deixar de notar que o termo erradicação é utilizado frequentemente quando nos referimos ao combate de doenças ou pragas.

Aqui cabe um parêntese para discorrer sobre essa constante tentativa de homogeneizar e catalogar esses espaços em categorias estanques (cortiços, ocupações irregulares, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais são as mais empregadas). Tal classificação serve muito mais para reforçar o que Wacquant (2007, p. 194) denominou estigma territorial, do que para orientar eventuais demandas ou estratégias de política pública. Para o autor, o estigma territorial consiste na sobreposição de “uma mancha de lugar” a estigmas já operantes e associados à pobreza, à raça e a determinados grupos de imigrantes (no seu estudo específico aos imigrantes pós-coloniais). Desse modo, a identificação de um sujeito como morador de conjunto, cortiço, pensão, “favelado”, ocupante, entre outras designações mais violentas, carregam estigmas, que mobilizam no imaginário coletivo uma série de características negativas, construídas de modo automático a partir do local de residência dessas pessoas. É como se habitar um local considerado “precário” não seja fruto de uma contradição essencial do capitalismo, mas de uma falha moral ou, como atualmente mobilizado pela racionalidade neoliberal, uma prova do fracasso pessoal.

Milano (2017, p. 208), ao analisar o conteúdo de decisões de reintegração de posse nos tribunais brasileiros, demonstra como essa homogeneização e estigmas ultrapassam a má fama e uma eventual difamação e implicam em efeitos concretos e deletérios para a garantia do direito à moradia:

‘Invasores desconhecidos’; ‘ocupantes inominados’; ‘réus não conhecidos’; ‘ignorados’; ‘famílias carentes’; ‘outros indivíduos com identidade indeterminada’; ‘pessoas ditas sem terra’; ‘grupos de pessoas denominados invasores’; ‘ocupantes ilegais e injustos’; ‘terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel’. São essas as denominações utilizadas na argumentação processual para mencionar os sujeitos destinatários do despejo.

Em outra perspectiva de análise, Amore et al. (2016, p. 20) debatem a insuficiência das denominações existentes para classificar os diversos modos de (sobre)viver, na perspectiva da busca de abrigo e habitação. Com o apoio de conceitos da psicanálise, retirados da obra de Christian Dunker (2015), evidenciam as limitações e os efeitos negativos desses enquadramentos:

Cortiço, cabeça de porco, maloca, favela, ocupação, coabitação, pensão, república, albergue, cômodo, quarto, apartamento, quitinete, casa em fileira, puxadinho, barraco, pardieiro, muquifo... São muitos, muitos, os nomes

utilizados para tentar definir um conjunto homogêneo de moradias precárias. 'Para Lacan o diagnóstico é um caso particular da função nominativa da linguagem pela qual o sintoma se completa na relação de transferência. Portanto, fazemos diagnósticos e sofremos diagnósticos bem antes de nos encontrarmos com algumas de suas formas sistêmicas ou codificadas [...]. O psicanalista [nesse caso, o pesquisador] pode pensar e agir com hipóteses diagnósticas, pode tomar decisões e tecer estratégias, mas antes de tudo, não deve inocular nem inculcar no paciente [no nosso caso, no morador, habitante] o seu vocabulário psicopatológico [no caso arquitetônico-urbanístico]. Não deve alienar aquela que sofre [ou que vive naquela condição de precariedade] com mais significantes que o petrifiquem em uma significação. O analisante [morador ou habitante entrevistado, pesquisado], levará seus próprios, basta esperar. Basta esperar que o diagnóstico se faça com as palavras do próprio analisante'.

Esses conceitos e referências atuais são importantes, pois demonstram que fragmentos da política sanitária¹⁵ e os preconceitos que dela derivaram permaneceram ao longo das décadas quando o assunto é a habitação dos mais pobres. Ainda hoje, mesmo que com outra roupagem, é comum nos depararmos com termos pejorativos ou desconfianças quanto à idoneidade e integridade daqueles que habitam em situações precárias ou mesmo dos “beneficiários” de programas habitacionais subsidiados por órgãos do poder público.

Desse modo, podemos afirmar que a precariedade habitacional é formulada desde o princípio como um problema de caráter dos indivíduos que a detém, o que parece se manter na atualidade, mas, sob a racionalidade neoliberal, passa a ser descrita também sob a ótica do fracasso ou insuficiência individual.

O resgate histórico exposto acima demonstra que a habitação como um problema emerge cindida da dimensão do trabalho. Os relatos do início do século XX evidenciam que a habitação precária era percebida como um problema de saúde pública, onde normalmente habitavam pessoas de índole duvidosa e sem qualquer atividade laboral.

A ausência ou precariedade das condições de reprodução de vida do trabalhador em suas necessidades essenciais não emergem como uma questão. O foco neste momento estava na contenção de epidemias e erradicação de comportamentos supostamente incompatíveis com a moral da época. Assim, o Estado

15 A política sanitária, nascida em países europeus liberais, foi empregada em diversas cidades brasileiras no período compreendido entre o final do século XIX e o começo do XX (BONDUKI, 2004). A referida política identificava na cidade e nas habitações, especialmente das famílias mais pobres, as causas das doenças e epidemias e visava, por meio do controle sanitário das habitações, da legislação e códigos de posturas e da execução de obras de saneamento, assegurar condições adequadas de saúde e higiene para a população.

concentra a sua atuação na erradicação das habitações pobres, com a demolição de fato, e na criação de regulações (o que poderíamos chamar de origem do urbanismo brasileiro) para evitar a proliferação de novas habitações precárias em locais que deveriam ser reservados para funções urbanas mais nobres. Nesse momento, as esparsas ações com a participação das administrações públicas na provisão de habitações estavam voltadas exclusivamente para uma parcela dos imigrantes e para categorias específicas de servidores públicos.

Na perspectiva de Nabil Bonduki (2004), ao analisar o higienismo em São Paulo, de um lado a nova regulação para edificações visava responder as questões sanitárias e de saúde pública, de modo a criar parâmetros mínimos de qualidade para as habitações. De outro lado, tal regulação não poderia ser integralmente cumprida, porque isso impediria a manutenção de preços mínimos, necessários para atender a necessidade habitacional de uma classe trabalhadora com baixos salários:

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo. (BONDUKI, 2004, p. 39)

Em Curitiba também foram editadas leis que visavam assegurar a higiene e a sanidade das moradias:

De ordem do Sr. Dr. Director de Hygiene Municipal, e para conhecimento dos Srs. Proprietários faço publico o seguinte:
Art. 8º Nas habitações particulares ou collectivas será observado:
§1º As casas novas ou reparadas, antes de serem habitadas e as de aluguel, quando forem desocupadas, serão, dentro de 3 dias, contados pelo medico municipal, que verificará si estão nas condições de servirem de residência;
§2º Os proprietários são obrigados á avisar ao respectivo medico municipal, dentro do prazo acima marcado.
Secção de Fiscalização 7 de Dezembro de 1910.
Arthur von Meien
Fiscal Geral¹⁶

16 Diário da Tarde, Curitiba, 12 de dezembro de 1910, ano XIII, edição 3.677. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

Entretanto, assim como aconteceu em São Paulo, a lei “não pegou”, conforme manifestação do médico do município no *Diário da Tarde*¹⁷:

Saneamento da capital

CASAS DE ALUGUEL

Até aqui a lei ordenava que as casas novas ou reparadas, antes de serem habitadas e as de aluguel, quando desocupadas, fossem dentro de 3 dias, contados da data da desocupação, examinadas por um medico da hygiene municipal afim de verificar si estavam nas condições de servirem de residência ou para as necessárias reformas foi letra morta e bem enterrada. Via-se, nesta capital e comumente vê-se ainda e ver-se-á daqui por deante, emquanto não tivermos polícia sanitária eficaz, o facto de se encontrarem na mesma porta a carroça do inquilino que sabe com a do inquilino que chega, sem que ao menos se tenha a misericórdia de atirar nos compartimentos que foram ocupados por doentes, uns misericordiosos baldes d'água.

A despeito da habitação precária ser frequentemente retratada como resultado da vadiagem e de condutas morais questionáveis, serão os trabalhadores que a transformarão em uma pauta na luta por direitos básicos. Fausto (2016), ao resgatar a história dos trabalhadores urbanos e dos primeiros movimentos de organização destes, aponta para a conjunção da expansão econômica e da elevação dos preços como o momento de piora da qualidade de vida dos trabalhadores e a incorporação, entre as reivindicações trabalhistas, de questões relacionadas a sua reprodução imediata, destacadamente, a moradia.

A acentuada expansão da economia brasileira entre os anos de 1910 e meados de 1913 foi acompanhada, a partir de 1911, de uma tendência à elevação de preços. Na capital de São Paulo, os jornais apontavam circunstâncias particulares para o agravamento do problema: a cidade recebera um grande afluxo populacional sem que a oferta de bens fosse suficiente para atender às novas necessidades; a escassez de casa de aluguel se tornara aguda, multiplicando-se as queixas contra o critério adotado pelo prefeito Antônio Prado em seu esforço de remodelar a cidade. (FAUSTO, 2016, p. 112)

O cronista “João da Rua”, do Jornal Diário da Tarde¹⁸, descreve cenário semelhante, mas sem a mesma pujança em termos de volume e escala da atividade econômica:

17 Diário da Tarde, Curitiba, 28 de dezembro de 1910, ano XIII, edição 3691. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

18 Diário da Tarde, Curitiba, 14 de abril de 1911, ano XIV, edição 3.782. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

O numero dos habitantes da nossa capital cresce, de acordo com as leis naturais, numa relação razoável.

Assim, as dificuldades da vida que advem com o evoluer dos centros populosos; as luctas ingentes de concurrencia; os entrechoques violentos entre interesses opostos, obedecem também a uma certa ordem de princípios, que lhes não permite ultrapassar limites admissíveis.

No entanto, observa-se que, tratando do aluguel de casas desta cidade, dá-se uma excepção, pois que mensalmente o elevam, sem atenção a critério logico de espécie alguma, como se isto aqui estivesse transformando numa S Francisco da California, cujo desenvolvimento foi espantoso pelas levas de gente que começaram a procurar-a para habitar. Mas Coritiba não está attrahindo as multidões porque pelas imediações tenham descoberto um veio aurífero. O facto não se liga absolutamente as causas accidentaes e desculpáveis que o pudesse justificar plausivelmente.

Não chegam diariamente famílias e famílias para nella se localizarem; não estão em vésperas de fundação empresas grandiosas que provoquem a multiplicação das fortunas privadas; um fator emfim de importância não autorisa a elevação dos alugueis das casas como medida útil e necessária. Os proprietários, abusivamente, na ânsia do ganho fácil, sem olhar os sacrificios que originarão por parte dos que lhes têm que satisfazer, exigem maiores taxas pela sublocação de seus prédios. De modo que uma casa pela qual pagam hoje 60\$000, amanhã passa a valer 90\$000; uma de 40\$000, 70\$000, e assim por diante. Entre uma imposição de aumento e outra, não medeia um lapso de tempo equitativo.

Sabendo-se que o elemento em maioria em nossa cidade é o que vive de seus vencimentos, quer de empregados públicos que de escriptorios particulares, em geral mal remunerados, elemento que ocupa as mais das casas, chega-se à dolorosa conclusão de que esse povo todo está sendo sujeito a uma exploração sem nome. (...)

No ano de 1913 esse cenário de expansão econômica se altera com a eclosão da I Guerra Mundial, o déficit da balança comercial e a grave recessão que recaiu de modo contundente sobre as classes populares trouxe o aumento de desemprego, a redução de salários¹⁹ (que já vinha sofrendo reduções mesmo antes da guerra) e perdas de conquistas trabalhistas (FAUSTO, 2016, p. 116). Esses elementos se agravaram com o passar dos anos e culminaram nas greves gerais de 1917.

Entretanto, a greve geral de julho de 1917, em São Paulo, abria uma conjuntura histórica cujos limites se estendem cronologicamente até 1920. Ela se define antes de tudo pela emergência de um movimento social de base operária, nos centros urbanos do país. Emergência que, no plano das ações coletivas e da organização se reflete em vários níveis: no maior número de greves da história brasileira, concentrando em poucos anos, até o fim da Segunda Guerra Mundial; na realização de algumas grandes manifestações de massa; no avanço da sindicalização; no surgimento de uma imprensa operária de maior amplitude; na modificação das expectativas na vida cotidiana, onde se desenha a esperança de uma alteração revolucionária do sistema social ou pelo menos a tangível possibilidade de uma vida melhor. (FAUSTO, 2016, p. 117)

19 "À falta, ao menos por ora, de indicações mais precisas, mas não por isso devemos renunciar à constatação de que a classe operária sofreu séria redução de seu salário real nos anos de 1917-21". (Fausto, 2016, p. 123)

Nesse cenário, a demanda por habitação surge inicialmente restrita a uma demanda de regulação dos preços do aluguel. A greve geral de 1917 em Curitiba, que acompanhou o movimento dos trabalhadores de São Paulo, com uma pauta própria e que revelava “uma consciência de que a organização dos trabalhadores passava pela luta e conquista de direitos trabalhista” (RIBEIRO, 2018, p. 232), tinha as seguintes demandas:

A greve deve ser declarada hoje.

1. Dirigem-se a todos os operários para evitar que eles continuem a trabalhar.
 2. Jornada de 8 horas
 3. A abolição completa de multas
 4. Impedimento de crianças menores de 14 anos no trabalho
 5. Impedimento de moças menores de 21 anos
 6. Os que ganharem por dia terão tabela de 5\$000.
 7. Os por hora a 800.
 8. A abolição dos trabalhos noturnos, excetuando-se os necessários, não trabalhando mais de 6 horas.
 9. O patrão não pode dispensar os empregados sem prévio aviso de 18 dias, dando em cada dia, 1 hora de folga para procurar trabalho.
 10. A responsabilidade dos patrões nos acidentes.
 11. A extinção de caixas beneficentes obrigatórias como as do bonde e estrada de ferro.
 12. A redução dos impostos para os carroceiros.
 13. As 8 horas são compreendidas das 07 às 11 tendo duas horas de descanso e depois da 1 às 5.
 14. A regulação do preço dos gêneros alimentícios.
 15. Exigir a baixa imediata da farinha de trigo e açúcar.
 - 16. Diminuição dos preços de aluguel de casa.**
 17. Exigir do governo fiscalização dos gêneros alimentícios.
 18. Abolição dos trabalhos por peça.
 19. Higiene nas fábricas.
 20. Reintegração dos grevistas nos seus primitivos lugares, uma vez cessada a greve sob pena do movimento paredista continuar.
- (RIBEIRO, 2018, p. 232) (grifo nosso)

Dos fragmentos de jornais e relatos históricos acima, compreende-se que a organização dos trabalhadores urbanos e o crescimento de diversas categorias estiveram diretamente relacionados com a sua capacidade de organização e de reivindicação de melhores condições de trabalho. A partir de um ambiente de recessão econômica, somou-se a esta reivindicação a pauta da melhoria das condições de vida (reprodução imediata) e a regulação do preço dos alimentos e dos aluguéis.

A introdução da figura do trabalhador nas descrições das habitações precárias e a discussão, ainda incipiente, sobre a necessidade de melhoria desses locais, coincide com o período das manifestações dos trabalhadores urbanos por avanço nas

condições de vida. A análise de Alfred Agache, urbanista e sociólogo francês, ao indicar medidas de extensão, remodelação e embelezamento para a cidade do Rio de Janeiro, ilustram essa mudança de percepção:

Pode-se dizer que são o resultado de certas disposições nos regulamentos de construção e da indiferença manifestada até hoje pelos poderes públicos, relativamente as habitações da população pobre. Perante as dificuldades acumuladas para obter-se uma auctorização para edificar, - requerimentos e formalidades só alcançam o seu destino depois de muito tempo e taxas onerosas, - o operário pobre fica descoroado e reúne-se aos sem tecto para levantar uma choupana com latas de kerozene e caixas de embalagem nas vertentes dos morros próximos a cidade e inocupados, onde não se lhes reclamam impostos nem auctorisações (AGACHE, 1930 apud VALLADARES, 2005, p. 48).

Observe-se que o operário emerge junto aos “sem tecto”²⁰, como se esta fosse uma categoria autônoma e homogênea. No mais, não são mencionados os baixos salários ou os preços elevados dos imóveis em comparação à remuneração do trabalhador, mas sim, eminentemente, o excesso de burocracia na obtenção de licenças para edificar. Como se habitar de modo precário fosse uma escolha em face da burocracia envolvida numa pretensa edificação de acordo com os parâmetros tidos como adequados para a época, e não parte dos processos que compõem uma sociedade desigual e marcada por uma forte concentração fundiária.

As propostas capitaneadas pelo Estado para resolver a precariedade da habitação dos trabalhadores passam a emergir, de modo muito tímido, no início do século XX²¹ e são intensificadas no período Vargas (1930-1945).

Quanto às primeiras iniciativas que visavam responder o “problema” da habitação, cabe menção à pesquisa de Nelson da Nóbrega Fernandes e Alfredo César Tavares de Oliveira sobre a atuação do governo de Marechal Hermes da Fonseca nessa temática. O autor aborda a origem da habitação social no Brasil e a atribui à iniciativa de três vilas operárias no subúrbio do Rio de Janeiro, idealizadas e parcialmente construídas durante a presidência de Marechal Hermes (1910 a 1914). Fernandes e Oliveira reconhecem tal iniciativa “como a primeira intervenção federal

20 Até hoje a população em situação de rua e os movimentos de moradia enfrentam as dificuldades deste estigma que associa as pessoas em condição de vulnerabilidade habitacional a não trabalhadores, drogaditos, marginais entre outras associações negativas, sendo que a única característica comum é a ausência da moradia digna.

21 Bonduki (2014, p. 13) localiza o Bairro Operário Marechal Hermes, formulado em 1912, na cidade do Rio de Janeiro, como “a primeira ação do governo federal destinada a produzir habitação”.

na questão da habitação no Brasil” e “uma espécie de antecipação do que veio a suceder com a habitação no período Vargas” (FERNANDES; OLIVEIRA, 2010, p. 02 e 03).

Essas vilas operárias traziam consigo dois princípios que influenciarão a política de habitação popular no Brasil: o primeiro é a produção de conjuntos que associavam a ideia de moradia com equipamentos sociais e recreativos, de modo a formar verdadeiros núcleos urbanos, e o segundo é a produção de habitação pelo próprio Estado, afastando a noção de que a concessão de favores ao setor privado teria sido a única medida aceita nesse período para incentivar o setor habitacional (Ibid., p. 03).

Entretanto, há um outro elemento que desperta a atenção desta pesquisa e que está relacionado à ideia de que, mesmo sob um regime de hegemonia de oligarquias liberais, a execução de uma política habitacional se justificava sob o viés de “domesticar os trabalhadores”. Nas palavras de Fernandes e Oliveira:

(...) correntes políticas que em todo o mundo clamavam pela intervenção do Estado neste e em outros problemas que flagelavam as massas urbanas das grandes cidades, misérias que serviam de combustível para a explosão de motins, dos crimes, das doenças e das epidemias, para o desenvolvimento da Revolução (Ibidem, p. 04).

Ainda segundo a referida pesquisa, uma das ferramentas para assegurar essa docilidade já estava posta na seleção das famílias:

Para ocupar as casas das vilas o operário teria que apresentar o certificado de proletário, ter boa conduta e ser chefe de família. O desconto do aluguel seria em folha, sendo os proprietários das fábricas fiadores e responsáveis pelo pagamento. A boa conduta exigida pelas normas para ocupação das residências certamente excluía certos setores populares, notadamente anarquistas. Era vedado ao operário montar em sua residência qualquer tipo de oficina, o que fazia com que tivesse como única fonte de renda a venda de sua força de trabalho ao capital ou ao Estado. (FERNANDES; OLIVEIRA, 2010, p. 6)

Relevante notar a similaridade existente entre a preocupação com o atendimento dos requisitos ligados à noção de trabalhador com aqueles indicados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) em momento

histórico totalmente diverso, qual seja o momento de execução de projetos financiados pelo Banco Nacional de Habitação²²:

Essas casas eram imediatamente ocupadas por pessoas de baixa renda, mas com emprego regular, nós fizemos essa troca de enfoque. Nós oferecíamos as casas para as Secretarias de Estado, para firmas de comércio, para a Hermes Macedo, Prosdócimo, para as Pernambucanas, que tinham empregados que ganhavam até três salários mínimos e que não tinham onde morar e dizíamos: vocês têm vinte casas vagas no conjunto tal, a prestação é de tanto e precisamos que a pessoa não ganhe mais do que três salários mínimos ou que ganhe um, [...] (VELOSO) (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006, p. 41).

Entretanto, de qualquer forma, restou evidenciado o surgimento da necessidade de atuação do Estado na temática habitacional para atender as necessidades dos “trabalhadores”. Nesse momento, em conjunto com outras políticas sociais, a solução da provisão habitacional é direcionada ao Estado, o que novamente obnubilou o conflito capital trabalho. Em outras palavras, o conflito capital trabalho não é visibilizado e se naturalizada a formulação da “moradia do trabalhador” como um problema a ser resolvido pelo Estado.

Não havia o escancaramento da falta de acesso à habitação como uma contradição, tanto na perspectiva dos baixos salários quanto no patamar elevado dos preços dos imóveis. Bonduki (2004, p. 73) ilustra esse momento nos seguintes termos:

Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupações do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores.

Ressalta-se que a intervenção do Estado na habitação não apenas obscureceu a contradição capital trabalho, mas também contribuiu para amenizar eventuais conflitos e tensões dirigidas ao mercado imobiliário, nas figuras dos proprietários de terras e imóveis, empreiteiros e empresários de materiais de construção, isso quando não funcionou como motor para essas atividades, conforme demonstrou Bolaffi (1982, p. 53):

²² Aparentemente, a necessidade de atendimento a esses requisitos respondia preocupações diferentes em cada um desses períodos, conforme será abordado mais à frente.

Desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários.

O autor nos desperta, ainda, para outra categoria de análise importante, qual seja a noção de que o problema a ser enfrentado é o do déficit de moradias, ou seja de uma ausência física de um bem. É sobre esse conceito que nos debruçaremos na próxima secção.

1.2 A persistência da noção do déficit de habitações e da “crise” da moradia

Gabriel Bolaffi, em seu célebre artigo *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*, analisa como a ideologia pode afastar problemas da realidade e substituí-los por falsos problemas. Em suas palavras, “formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos” (1982, p. 40). O autor compreende que a formulação da habitação como um problema de ausência de moradia é uma falsa construção já que a “humanidade dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades de toda a população do globo” (BOLAFFI, 1982 p. 42), e explica porque, mesmo havendo forças produtivas e meios de produção para atender às necessidades sociais, elas permanecem:

Mas, como já dissemos, porque as decisões necessárias ainda não foram tomadas, e principalmente porque, embora a produção se tenha tornado social em virtude da divisão do trabalho requerida pela tecnologia contemporânea, a apropriação e o consumo continuam individuais e privados, ainda há milhões de carentes. Carentes e necessitados de tudo e de tanto, que de tão grande carência morrem quase sempre antes do tempo. (Ibid., 1982, p. 42)

Não se trata de negar a gravidade da situação de precariedade habitacional em que vivem inúmeras famílias brasileiras e, cada vez mais, inúmeras famílias no mundo, já que a cada ano a crise da moradia deixa de ser um problema exclusivo de países considerado pobres. Para Rolnik (2015, p. 32), “a mercantilização da moradia,

bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo”.

A questão que estava posta no artigo de Bolaffi já na década de 1970, e que permanece na atualidade, é de que a precariedade habitacional, por vezes conformada como a efetiva ausência de casa, é traduzida sempre como a necessidade de produzir mais edificações, ou seja, a crise da moradia tem sido traduzida de modo simplista a uma urgência de produção de novas construções. Já naquele momento, entretanto, diversos estudos demonstravam que não se tratava de uma ausência de meios tecnológicos para suprir uma demanda, mas sim do conflito capital-trabalho manifesto na reprodução do trabalhador (baixos salários) e na dificuldade de acesso à terra (concentração fundiária e preços elevados no imobiliário). Tais conflitos não apenas permaneceram ao longo do tempo como também se aprofundaram com a financeirização da economia e, especialmente, com a financeirização do imobiliário e da habitação (ROLNIK, 2015, MADDEN; MARCUSE, 2016, HARVEY, 2018).

No entanto, as políticas públicas de habitação brasileiras continuam a ser planejadas e desenhadas sob o viés da necessidade de produção de novas edificações, que, normalmente, configuram-se como novos bairros em razão de sua escala. Nesse sentido, questiona-se: Por que em vez de abordar aspectos centrais do “problema habitacional”, o Estado e a sociedade insistem na necessidade de construção de novas habitações? Por que, conhecendo o grande contingente de imóveis vazios nas cidades brasileiras, a resposta para a falta de habitação continua ser a produção de novos edifícios? Por que o foco da discussão sobre habitação, quando ocorre fora do campo acadêmico, não envolve o “nó da terra” (MARICATO, 2011) e a reversão da concentração fundiária? Por que, nas descrições da crise da moradia, dificilmente emergem a relação entre o preço da moradia e as médias salariais?

Seguindo a trilha analítica de Bolaffi (1982), a precariedade habitacional não é um problema de produção em termos de tecnologia, mas sim, essencialmente, de acesso à terra urbana e do modo como ocorre a reprodução do trabalhador. Desde a década de 80 do século XX, o autor afirmava que, “do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe

uma demanda monetária, como, aliás ocorre com qualquer outra mercadoria”. O problema da habitação não está fundado na falta do produto em si, mas sim em sua distribuição desigual. Problema este que ganhou complexidade e foi agravado com a financeirização do capitalismo, especialmente do imobiliário e as novas morfologias do trabalho.

Cumpramos resgatar que a formulação da habitação como um problema emerge no contexto brasileiro por meio da reivindicação dos trabalhadores urbanos para o controle do preço dos aluguéis, de modo que estes se tornassem compatíveis com os salários. Entretanto, apesar da elaboração e aprovação de leis que objetivavam o controle dos aluguéis, a aplicação dessas normas provocou o efeito inverso, o que, somado à consolidação do setor industrial e imobiliário, aprofundou o problema habitacional e contribuiu para uma transição da moradia de aluguel para a casa própria. Esse também é o momento em que a produção imobiliária de mercado se elitiza, passando a atender apenas as classes de mais alta renda. Sobre o tema, Pereira (1988, p. 160) afirma que:

O aviltamento dos salários, na luta entre o trabalho e o capital, desde o início forçava o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho através da moradia, fazendo transitar a solução do aluguel para a de casa própria, implicando no adensamento e no espraiamento da cidade e, o que é mais importante, só viabilizando construções sob a produção imobiliária de mercado para atender aos mais abastados. Nestas condições, manifestava-se nas diversas formas de construir a cidade o nexo da produção e distribuição de mercadorias imobiliárias produzidas em condições capitalistas. A lógica capitalista de distribuição do valor, ao desenvolver ramos industriais onde se economizava trabalho, expelia trabalhadores excedentes, que encontravam refúgio na atividade de construção.

Nesse contexto, a segregação de uso do espaço se acentuou e a “consciência do problema habitacional também se alterava” (PEREIRA, 1988, p. 161). Entretanto, a explicação para esse problema permanecia restrita ao discurso tecnocrático:

‘A construção de habitações de operários não é nenhuma novidade...nesta matéria não há mais lugar para invenção...’ No entanto, a ideia de que existia algum problema técnico persistia e abria caminho para o discurso tecnocrático, que, na política pública de habitação, fazia predominar as abordagens fragmentadas de algum aspecto relevante em uma conjuntura que privilegiava ora um fator, ora outro: a abundância de mão-de-obra barata, a profusão de empresas com pequenos capitais, as condições de demanda, as obrigações trabalhistas, os juros escorchantes, a especulação...para quase nunca tratarem do que nos parece fundamental: a reprodução do capital imobiliário. (Ibid., p. 161)

O deslocamento da solução de moradia da habitação de aluguel para a casa própria²³ e a manutenção da ideia da ausência de habitação como um problema técnico abrem campo para um indicador amplamente utilizado na análise e formulação de políticas de habitação: o déficit habitacional. Importa resgatar que déficit é um termo originado na economia e denominado como “aquilo que falta para completar determinada quantidade de numerário ou para inteirar uma conta” ou “diferença entre o que foi previsto para atender certa demanda e o que existe na realidade” (Houaiss, edição de 2001).

René Lourau (1980, p. 143 a 157), ao analisar o avanço da utilização de indicadores sociais nos alerta sobre autonomização destes pelos “planificadores, ávidos de indicadores” (Ibid., p. 147), une a sua crítica a aquelas de diversos pensadores de diferentes campos:

A incompatibilidade dos modelos estatísticos e a falta de consenso sobre os valores propostos por quem manipula os dados se manifesta em diferentes avaliações de fenômenos sociais e em diferenças de tratamento conceitual. A esses obstáculos de elaboração somam-se os obstáculos de uso e interpretação. Biderman observa que os indicadores mais conhecidos tendem a ganhar vida própria e a inflar devido ao uso diário que se faz deles com um significado que inicialmente não tinham. Exemplos: crime, drogas... Quanto a Gross, ele deplorava a existência de uma espécie de "lei de Gresham" da informação: a má informação tende a corromper a boa informação, a informação quantitativa expulsa a informação qualitativa: o que não deixa de evocar a imprecisões do próprio filósofo reacionário René Guénon contra "o reino da quantidade" como um "sinal dos tempos": isto é, o anúncio do fim do mundo. (LOURAU, 1980, p. 151) (tradução nossa)²⁴

23 Os discursos e o ideal da casa própria se intensificam ao longo dos anos, como, por exemplo, nesta comunicação de Marcondes Filho no ano de 1953: “O lar portanto é o fundamento da família. Mas a segurança do lar é a casa própria. É a casa própria que traz o sentido da estabilidade econômica e da tranquila perspectiva do futuro, que, por sua vez, são significados da segurança coletiva, da dignidade do trabalho, da justiça social – enfim, de todos aqueles benefícios que afastam da comunidade os perigos dos extremismos e das falsas ideologias que querem a ruína do Brasil. O problema, como se vê, está inserido dentro dessa tríade: a base da sociedade é a família, o fundamento da família é o lar, a segurança do lar é a casa própria.” Disponível em: https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=FGV_AMF_PI&id=118305882481&pagfis=1308. Acesso em: 10 de junho de 2023.

24 La incompatibilidad de los modelos estadísticos y la ausencia de consenso sobre los valores propuestos por los que manipulan los datos se manifiestan en evaluaciones diferentes de los fenómenos sociales y en las diferencias de tratamiento conceptual. A estos obstáculos de la elaboración se añaden obstáculos en la utilización y la interpretación. Biderman nota que los indicadores más conocidos tienen tendencia a tomar vida propia y a inflarse debido a la utilización diaria que se hace de ellos con un significado que no tenían al principio. Ejemplos: la criminalidad, la droga... En cuanto a Gross, éste deplora la existencia de una especie de "ley de Gresham" de la información: la mala información tiene tendencia a corromper la buena, la cuantitativa expulsa a la cualitativa: lo que no deja de evocar la imprecisões del muy reaccionario filósofo René Guénon contra "el reino de la cantidad" como "signo de los tiempos": es decir, la anunciación del fin del mundo.

No Brasil, a ideia de que a precariedade das condições de moradia e a ausência de habitação para parte da população deveriam ser respondidas com a construção de casas é antiga, remonta ao começo do século XX. Entretanto, a vinculação da necessidade de construção de novas casas com a noção de déficit é mais recente.

No ano de 1947, o Departamento de Pesquisas Econômicas e Sociais da Fundação da Casa Popular²⁵ publicou um estudo sobre as “necessidades habitacionais do país, referentes aos anos de 1940 e 1946” (ALMEIDA, 1953). O referido estudo, que certamente foi um dos precursores no campo da quantificação da precariedade habitacional no Brasil, usava os seguintes “critérios para estimar a carência habitacional relativa ao ano de 1946”:

- a) – cálculo do incremento das construções no período 1940/1946, na base das estatísticas da construção civil referentes aos municípios das capitais;
- b) - estimativa do número de prédios com aplicação domiciliária existentes em 1946 e cálculo posterior da densidade predial (pessoas por prédio);
- c) - cálculo da densidade dormitorial (pessoas por dormitório), considerada constante em 1946, a relação observada entre as densidades em 1940.

Naquele momento, os componentes estavam vinculados majoritariamente ao adensamento excessivo de edifícios e cômodos, enfocando “extinguir a superlotação” tão característica das casas de aluguel, pensões e cortiços da época.

Já a mudança da noção de carência ou necessidade habitacional para o conceito (emprestado da economia) de déficit somente começa a aparecer no final da década de 50 do século XX. Como registro dessa mudança se pode citar o Projeto de Lei nº 1.050 de 1959, de iniciativa do Deputado Federal Carlos do Lago, cujo objeto era assegurar no “Orçamento Geral da República, renda anual e permanente à Fundação da Casa Popular”, e que apresentava como justificativa para a referida dotação orçamentária a necessidade de construir mais casas populares para responder ao enorme déficit habitacional que assolava o país:

A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, cuja organização foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, vai dia a dia ampliando o seu

25 A Fundação da Casa Popular, criada em 1946 vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, foi o primeiro órgão nacional voltado exclusivamente à provisão de habitação para a população de mais baixa renda. Sua criação e atuação serão detalhadas no capítulo dois da presente tese.

campo de ação, já tendo construído, até a presente data, cerca de dezessete mil casas populares, constituindo cento e onze núcleos residenciais, distribuídos por numerosas cidades do País.[...] Sendo considerável o déficit habitacional no Brasil, não será com disponibilidade imponderáveis que resolveremos, de uma vez por todas, a grave crise que aflige a população brasileira. [...] E o alto preço das moradias, em face do baixo padrão de vida do operariado brasileiro, que se viu na dolorosa contingência de se abrigar no desconforto pernicioso e anti-higiênico das favelas, - agravou sensivelmente a crise habitacional, por certo gravíssima e que está a reclamar, quanto antes, uma solução definitiva. (grifo do autor).

Curiosa a migração de conceitos relacionados a políticas sociais para um conceito econômico, ou seja, da noção de carência/necessidade, em que está presente a ideia do empobrecimento e da desigualdade (entre os que têm e quem não têm e, portanto, seriam necessitados ou carentes) para uma noção econômica de déficit, que remete, em essência, a uma diferença contábil. De fato, nas décadas seguintes, o termo déficit habitacional passou a ser incorporado gradativamente ao léxico das propostas de política pública de habitação.

Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) pela Lei Federal nº 4.380 de 1964, o termo déficit habitacional foi oficialmente incorporado aos objetivos e ferramentas da política de habitação. Além disso, assentou-se como objetivo do recém-criado Serviço Federal de Habitação e Urbanismo “promover pesquisas e estudos relativos ao deficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação”. (artigo 55 da Lei Federal nº 4.380 de 1964).

Em 1980, Teodoro Rosso, ao analisar a necessidade de racionalização da construção civil, justificava a pertinência de sua pesquisa em face da “problemática da habitação” atribuindo a ela os parâmetros da “quantidade, qualidade e custo e corolário da quantidade e custo: o tempo” (ROSSO, 1980, p. 16). Na dimensão da quantidade, a partir da análise dos dados do Censo (1950 e 1970) e da PNAD²⁶ (1976), o autor conclui que “a construção de habitações acompanhou o crescimento vegetativo com efeito a densidade média se manteve aproximadamente constante, tendo melhorado nos últimos anos” (Ibid., p. 16). Após analisar uma série de referências e normativas internacionais, propor a inserção de outros indicadores, tais como a necessidade de substituir edificações “subnormais”, eliminar “congestionamentos” (denominados por ele de demanda latente ou normativa) e repor

26 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística desde 1967.

unidades que já tenham esgotado sua vida útil (demanda de reposição), o autor mobiliza uma especificação que provoca o questionamento de todos os dados apresentados anteriormente:

Destaca que estamos nos referindo à demanda potencial, isto é a necessidade de habitações. A demanda efetiva, isto é aquela que se explicita no mercado e é condicionada à capacidade aquisitiva do usuário, será também abordada mais adiante. (ROSSO, 1980, p. 16).

Ou seja, após apresentar e problematizar uma série de dados para justificar a impossibilidade de inferir que a produção de habitações, em termos numéricos, está acompanhando o crescimento populacional, Rosso indica que o real descompasso é o que existe entre a demanda potencial, que ele associa à necessidade de habitações, e a demanda efetiva, que é aquela que de fato será atrativa para o mercado²⁷. Difícil não notar a escolha do termo “potencial”, para aquilo que é real e necessário na perspectiva da reprodução da vida de diversas famílias, e o uso do termo “efetiva” para aquilo que o mercado está de fato realizando.

Ao adentrar no campo da demanda qualitativa, Teodoro Rosso (1980) apresenta elementos que até hoje compõem²⁸ o que denominamos como déficit habitacional no Brasil. O aludido autor apresenta resultados do Censo de 1970 para casas com parede de taipa não revestida, cobertura de palha e piso de terra, e indica que a PNAD 1976, a partir desses critérios, classificou os domicílios em duráveis, rústicos e improvisados (p. 17). Por fim, Rosso critica os dados do Censo por não possibilitarem a extração de dados relacionados ao congestionamento (atualmente denominado como adensamento excessivo) e resgata diversos referenciais internacionais para o estabelecimento do número ideal de pessoas por habitação, cômodo e metro quadrado. Ao final de sua complexa modelagem, o autor chega à conclusão de que o déficit habitacional no Brasil era de 7.6 milhões e que para solucioná-lo seria necessária a produção de, aproximadamente, 1 milhão de unidades por ano.

27 Rosso (1980, p. 21) define assim a diferença entre a demanda potencial e a demanda efetiva: “Enquanto a demanda potencial representa as necessidades reais de habitações, a demanda efetiva é constituída da parcela que pode ser satisfeita pelos mecanismos de mercado. Depende portanto da capacidade aquisitiva da população carente”.

28 Adiante, neste capítulo, a metodologia de Déficit Habitacional que vem sendo empregada no Brasil será analisada. Para o momento, cumpre destacar que os componentes e a metodologia do cálculo mudam constantemente.

Maricato (2009, p. 34), ao analisar a história das pesquisas e da produção acadêmica sobre a habitação no Brasil, destaca o domínio do enfoque baseado no consumo (déficit, carência, má qualidade, tipologia, formas de ocupação do domicílio e do espaço) e como o déficit habitacional passou a ser o indicador predominante, inicialmente apenas em sua dimensão quantitativa e, mais tarde, também na qualitativa²⁹. Para a autora:

De fato, o foco nas carências habitacionais e nos déficits de moradia tem sido a forma predominante dos órgãos públicos tratarem a questão da habitação, por meio de consultores contratados, como um problema quantitativo e mais recentemente, nos anos 90, também qualitativo. Os levantamentos promovidos pela Finep, em "Inventário da ação governamental no campo da habitação popular", finalizado em 1979, e a posterior publicação de Habitação popular: inventário da ação governamental (Finep, 1985), constituem um importante cadastro de documentos e bibliografia que comprovam o que afirmamos aqui. (MARICATO, 2009, p. 34)

Conquanto o conceito de déficit habitacional já estivesse sendo bastante empregado desde a década de sessenta do século vinte, com a realização de estudos como o de Rosso (1980), da FINEP (1985) e Prado e Pelin (1993), somente em 1995 é que o Brasil passa a ter uma metodologia oficial para a aferição desse indicador. A Fundação de Pesquisa João Pinheiro foi a instituição que primeiro realizou um estudo abrangente a pedido do Governo Federal, e continua sendo a instituição responsável por essa aferição até o presente momento. A exemplo dos estudos que já vinham sendo realizados de modo esporso, as análises realizadas pela Fundação utilizam os dados dos censos e das PNADs e empregam diversos indicadores utilizados pelos estudos suprarreferenciados.

O relatório técnico elaborado pela Fundação João Pinheiro, intitulado déficit habitacional no Brasil, publicado no ano de 1995, apresenta como principal objetivo “desmistificar a produção de números relacionados ao déficit habitacional, buscando seu dimensionamento quantitativo sobre bases sólidas e etapas metodológicas acessíveis a qualquer leitor mais exigente” (1995, p. 01). A Fundação aponta, inclusive, a “extrema confusão conceitual” em relação ao termo déficit habitacional como um dos fatores que condicionam a elaboração do referido estudo.

29 Essa dimensão qualitativa não se constitui um outro método de análise da precariedade habitacional e se relaciona exclusivamente com a dimensão da qualidade da habitação existente e com os melhoramentos necessários para que ela passe a atender aos requisitos de uma moradia digna.

Apesar da declaração da necessidade de desmistificar o déficit habitacional brasileiro, o estudo teve origem em uma demanda específica solicitada pelo Governo Federal sob a gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso:

A elaboração deste relatório técnico esteve condicionada a três fatores relevantes:

- a) à disponibilidade de dados quantitativos e sua adequação ao tratamento do tema;
- b) à extrema confusão conceitual que vem ocorrendo nos últimos anos em relação ao termo déficit habitacional;
- c) à exiguidade do prazo negociado para sua execução, em função da premência por parte da antiga Secretaria da Habitação em deixar subsídios no final de 1994 para o delineamento da linha programática do governo Fernando Henrique Cardoso acerca do problema habitacional brasileiro.

(FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p.01)

O primeiro estudo da Fundação problematiza o emprego indiscriminado do termo déficit habitacional e se esforça para delimitá-lo de modo mais preciso, lembrando que o indicador pode induzir “à expectativa de possibilidade de quantificação padronizada, atemporal e neutra”. Para os autores do estudo realizado pela Fundação:

A primeira questão que se coloca refere-se à própria nomenclatura de déficit habitacional, que induz à expectativa de possibilidade de quantificação padronizada, atemporal e neutra. Embora não se possa descartar o termo déficit – devido a sua ampla institucionalização e aceitação nos meios acadêmicos e profissionais – é melhor flexibilizá-lo, conceituando-o para efeitos deste trabalho como um sub-item das necessidades habitacionais, que englobam não apenas a unidade habitacional *stricto sensu*, mas também condições de moradia vinculadas à qualidade de vida mais ampla, como os serviços de infra-estrutura básica, ou seja, o *habitat*.

(FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 10)

E de modo tímido, os responsáveis pelos indicadores reconhecem o grande risco de estabelecer índices sociais em uma realidade desigual e heterogênea como a brasileira:

Esta opção, porém, não é isenta de riscos. Abre-se o flanco para críticas doutrinárias de que ao privilegiar a atual estrutura social perversa como base de cálculo pode-se estar, em verdade, legitimando o *status quo* ou propondo indiretamente uma cidadania social de segundo nível para as populações pobres. Entretanto, para atuar positivamente em uma determinada estrutura social é necessário primeiro evitar camuflá-la através de índices padronizados, profundamente alijados da realidade.

(Ibid., 2005, p. 12)

A peculiaridade dos indicadores que compõem o que hoje é denominado de déficit habitacional no Brasil, bem como do conceito em si, é que ele quantifica predominantemente quem tem casa. A pesquisa da Fundação João Pinheiro passou a utilizar a definição de necessidades habitacionais para o universo da demanda qualitativa, que se refere aos domicílios que necessitam passar por melhoramentos para se tornarem adequados, e a demanda quantitativa, “que se refere aos domicílios que precisam ser edificadas para atender uma demanda”.

Chama a atenção que, na dimensão quantitativa ao longo das versões do Censo, os indicadores quantifiquem domicílios rústicos, domicílios improvisados, coabitação e ônus excessivo por aluguel. Ou seja, todos os indicadores que compõem o déficit habitacional estão “adotando a premissa de que praticamente todo mundo mora em algum lugar, as situações mais drásticas de carência de moradia referem-se a locais inadequados (caso dos domicílios improvisados e rústicos) ou com superlotação excessiva” (Fundação João Pinheiro, 1995, p. 82). Premissa que permaneceu no estudo de 2000 da Fundação: “‘Todo mundo mora em algum lugar’, portanto, resta definir critérios segundo os quais uma situação habitacional específica pode ser categorizada como inclusa no déficit ou não” (Fundação João Pinheiro, 2001, p. 34).

Morar em algum lugar para o Censo e, conseqüentemente para a análise oficial do déficit habitacional no Brasil, implica ocupar um domicílio, mesmo que improvisado. Por isso mesmo, os resultados são divulgados em número de domicílios e não de famílias. Não entra nesse cálculo, e em qualquer análise estatística oficial, a população em situação de rua, grupo que cresce de modo exponencial no Brasil e no mundo e que, ao fim e ao cabo, é classificado como grupo pela ausência da moradia ou porque “não moram em algum lugar”.

Ao longo dos anos, nas diferentes edições das análises do déficit habitacional no Brasil, observa-se que os indicadores que o compõem foram se alterando, conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela 1 - Componentes do déficit habitacional (1995, 2000 e 2010).

1995		2000		2010	
domicílios improvisados		domicílios improvisados		domicílios precários (domicílios improvisados e rústicos)	
domicílios rústicos		domicílios rústicos			
coabitação familiar		coabitação familiar		coabitação familiar (ajustado)	
		ônus excessivo com aluguel		ônus excessivo com aluguel	
		depreciação do estoque de domicílios		-	
				adensamento excessivo de domicílios alugados	
Déficit Total em 1995 (dom.)	4.988.371	Déficit Total em 2000 (dom.)	6.656.526	Déficit Total em 2010 (dom.)	6.940.691
Déficit urbano (dom.)	3.357.583	Déficit urbano (dom.)	5.414.944	Déficit urbano (dom.)	5.885.528
Déficit rural (dom.)	1.630.788	Déficit rural (dom.)	1.241.582	Déficit rural (dom.)	1.055.163

Fonte: Elaboração própria com dados da Fundação João Pinheiro.

Os componentes foram inseridos ou excluídos ao longo do tempo a partir de ajustes metodológicos e, principalmente, em razão da disponibilidade dos dados nos questionários do Censo. Entretanto, uma das mudanças que mais se destaca é o ajuste da coabitação, que, a partir de 2007, passou a ser computada apenas para as situações em que a família convivente secundária declarava ter a intenção de constituir domicílio exclusivo (Fundação João Pinheiro, 2013, p. 15). Essa “alteração metodológica” coincidiu com a constante queda da participação desse componente e com o crescimento do ônus excessivo relacionado ao aluguel:

Até meados da primeira década dos anos 2000, o componente que apresentava a maior participação relativa no déficit era a coabitação familiar (unidades domésticas conviventes e cômodos). Desde então, esse componente vem reduzindo sua participação, dando lugar ao ônus excessivo com aluguel, que se torna o fator prevalente na nova metodologia. (FERREIRA, 2022, p. 25)

Ao entrar em contato com o percurso do conceito de déficit habitacional, desde a sua mobilização até a fixação de uma metodologia para o seu dimensionamento, parece se comprovar uma certa autonomização alertada por Biderman em citação por René Lourau: “os indicadores mais conhecidos tendem a ganhar vida própria e a inflar devido ao uso diário que se faz deles com um significado que inicialmente não tinham” (Lourau, 1980, p. 151).

O desenvolvimento de um método para quantificar o déficit habitacional parece ter se transformado em um fim em si mesmo e não mais em um elemento, bastante

limitado, das análises que deveriam integrar um estudo sobre precariedade habitacional.

É digno de nota que diversos autores defendem um dimensionamento do déficit de modo “realista”, não centralizado em uma análise que considere um universo maior de dados coletados e cruzamentos ou aprimoramentos estatísticos, mas sim que o resultado não indique uma crise de tal gravidade em que não seja possível reposta.

Por exemplo, as estimativas do déficit no Brasil geraram polêmica, pois as cifras chegaram a 16 milhões de unidades nos últimos anos, o que é um diagnóstico pouco produtivo (Gonçalves, 1998, FJP, 2002). Postula-se que a resposta das demandas é sem dúvida necessária, mas que deve ser realizada a partir daqueles elementos que estejam indiscutivelmente associados a carências (Gonçalves, 1998), de modo que estimativas indiquem metas de atendimento viáveis e focadas nas situações mais prioritárias.³⁰(LUCO, 2003, p. 11) (tradução nossa).

Até então, as estimativas do déficit apresentadas pelo governo, pelos pesquisadores, pelos movimentos sociais e pelas entidades empresariais eram baseadas em meros achismos, sem nenhuma metodologia, conceitos e base empírica. Os números apresentados, geralmente em torno de 10, 15 ou até 20 milhões, serviam para o setor da construção civil e os movimentos de moradia, em perspectivas diferentes, reforçarem sua retórica na reivindicação por mais recursos, financiamentos e subsídios para a produção habitacional, e para os pesquisadores críticos ao governo mostrarem as mazelas do caráter excludente da sociedade brasileira e o fracasso e a ineficácia das políticas habitacionais.

Não que essas análises ou reivindicações fossem equivocadas, mas a utilização de números sem nenhuma base científica, apenas para reforçar uma argumentação política, ainda que correta, acabava por dificultar a formulação de uma estratégia e de uma política para o equacionamento do problema habitacional brasileiro. **Como o déficit propalado era muito alto, difundia-se uma impressão de que o problema jamais poderia ser enfrentado, dificultando o estabelecimento de metas realistas que pudessem orientar políticas públicas.** (BONDUKI, 2022, p. 54) (grifo nosso).

As citações acima indicam uma certa vinculação entre o diagnóstico e a resposta que é possível formular. Em outras palavras, distancia-se da análise crítica do problema da habitação em todas as suas dimensões, como proposto por Maricato (2009), e passa a ser um indicador para orientar uma política de habitação que já está previamente definida. Assim, problema e solução emergem pré-determinados um pelo

30 Por ejemplo, las estimaciones del déficit en Brasil han suscitado polémica, pues las cifras llegaban a 16 millones de unidades en los años noventa, lo que es un diagnóstico poco operativo (Gonçalves, 1998, FJP, 2002). Se plantea que la medición de requerimientos es indudablemente necesaria, pero que debe realizarse a partir de aquellos elementos indiscutiblemente asociados a carencias (Gonçalves, 1998), de modo que las estimaciones señalen metas de atención viables y focalizadas en las situaciones más prioritarias.

outro, de modo a obstruir análises que possam avançar no aprofundamento das dimensões da crise da moradia. Essa pré-determinação foi bem sintetizada na conclusão de Alves e Cavenaghi:

Uma política habitacional deve contribuir para a melhoria das condições de moradia da população. Como os recursos públicos são escassos, em decorrência da crise fiscal do Estado, é preciso ter um diagnóstico preciso da situação. Esse diagnóstico não deve nem superestimar o déficit, pois dificultaria a obtenção dos recursos, e nem subestimar o déficit, o que deixaria à descoberto parcelas da população. O diagnóstico preciso é fundamental para a boa qualidade da política habitacional. (ALVES e CAVENAGHI, 2005, s/p)

As afirmações decorrentes das análises baseadas no indicador déficit habitacional, com metodologia consolidada e aferição pela Fundação João Pinheiro, remetem às críticas de René Lourau (1980) quanto à limitação do uso dos indicadores sociais e como eles se vinculam ao “planismo”:

Quando demonstrei que a teorias dos indicadores sociais, no contexto mais geral do planismo, implicava em uma adesão quase religiosa as normas da política instituída (forma estatal, centralismo, curvatura de todas as nossas representações, princípio de equivalência), não fazia mais do que me unir, desde o exterior as críticas mais lúcidas dos teóricos a que se refere Jacques Delors. É o momento, com base na crítica particular que a análise institucional permite, de precisar a alternativa entre indicadores e analisadores. (LOURAU, 1980, p.152) (tradução nossa)³¹.

A ausência de análises implicadas nas múltiplas causas da precariedade habitacional e em suas diversas manifestações, ou mesmo na ausência de habitação para tantas famílias, alimenta uma disjunção entre a causa do problema e a solução inventada para ele, e contribui para a naturalização de conceitos como o de déficit. Por sua vez, a mobilização e utilização indiscriminada de um termo bastante simples da economia para retratar um cenário tão complexo como é o da precariedade habitacional acaba por conduzir a diversos equívocos na análise e formulação de políticas públicas de habitação.

31 Cuando demostre que la teoría de los indicadores sociales, em el contexto más general del planismo, implicaba una adhesión casi religiosa a las normas de la política instituída (forma estatal, centralismo, curvatura de todas nuestras representaciones, principio de equivalência), no hacia más que unirme, desde el exterior a las críticas más lucidas de los teóricos a que se refiere Jacques Delors. Ya es tiempo, em funcion de lá crítica particular que permite el análisis institucional, de precisar la alternativa entre indicadores y analizadores.

Um dos equívocos, que alimenta e agrava as condições de acesso à habitação pelos mais pobres, é a ideia de que a solução das precárias condições habitacionais está, essencialmente, na produção imobiliária, ou seja, na construção e na disponibilização no mercado de novas unidades habitacionais. “Produção” essa que, por diversas vezes, acaba contribuindo para processos de valorização imobiliária e resulta em uma maior dificuldade de acesso à habitação pelas famílias mais pobres (que não foram atendidas). Essa produção possui um segundo efeito não desejado, qual seja a ocupação de territórios periféricos, e a disputa desigual pelo espaço, com a autoconstrução e autoprodução do espaço urbano.

Um segundo equívoco na análise e formulação de políticas públicas de habitação é que a noção de déficit como falta produz a conclusão de que a escassez do produto está “sendo resolvida”, ou seja, que é apenas uma questão de tempo para a disponibilidade se igualar à demanda. Isso conduz à ideia de que são necessárias paciência e organização enquanto esse tempo não transcorre, e que a providência mais adequada é a formação de uma fila³² de espera para atendimento da demanda de moradia por ordem de “chegada”.

Há que se esclarecer o equívoco na percepção de que o asseguramento do direito à moradia deve cumprir a ordem em que a família é reconhecida pela burocracia habitacional. O momento em que a precariedade habitacional emergiu na vida de uma família em nada se relaciona com o momento em que esta teve conhecimento da existência de um cadastro habitacional ou com a oportunidade de reunião de informações e dados para constar nele. Ou seja, a ordem de inscrição em um cadastro habitacional, que em muitos municípios sequer funciona de modo contínuo e ininterrupto, não pode ter o condão de determinar quem tem mais necessidade e urgência de atendimento. Necessário lembrar que, em diversas municipalidades, as famílias necessitam constantemente renovar o seu cadastro habitacional, com a reapresentação de documentos para se manter “ativa”. Isso quando o mesmo não é utilizado como instrumento de punição como, por exemplo, quando uma família se recusa a ocupar um imóvel destinado a ela, sendo reconduzida ao final da “fila”.

32 Fila é uma das denominações mais comuns para se referir aos cadastros habitacionais organizados, normalmente pelos municípios e estados.

Destarte, a noção de fila não é inócua e essa ordem de “chegada” tem sido usada como argumento para reforçar estigmas e criminalizar os movimentos de moradia que promovem ocupações e supostamente “furam a fila de espera”. Como se fossem pessoas impacientes, desordeiras, insubordinadas que não conseguissem aguardar de modo pacífico e ordenado a resolução de um problema meramente quantitativo, pois “todo mundo mora [ou vai morar] em algum lugar”. Ou seja, a noção de déficit, por vezes, reforça a percepção de que se trata de um problema de ordem tecnológica e oculta que há uma série de conflitos a serem disputados para que o direito à moradia se cumpra de modo amplo. Em outras palavras, não há meios de superar o referido problema por vias burocráticas ou meramente tecnológicas.

Um terceiro equívoco ao qual o conceito de déficit nos conduz é que a permanência da ausência de habitação para uma parcela significativa da população passa a ser justificada como uma barreira tecnológica de produção, uma falha na cadeia produtiva que precisa ser melhorada por meio de inovações tecnológicas. São diversas as iniciativas que propõem o emprego de materiais “alternativos” para reduzir o custo da habitação e, supostamente, aumentar a produtividade e ampliar a oferta.

Com a consolidação da demanda habitacional como um problema insolúvel, já que o déficit é permanente, e com o seu direcionamento para o Estado solucioná-lo, surge uma nova questão: a permanente escassez de recursos. Nesse *locus*, o déficit nos conduz a um quarto equívoco, o de que a solução da crise da moradia passa, necessariamente, ou pelo menos centralmente, pela disponibilidade de recursos financeiros orçamentários.

A discussão descola da política urbana e do modo de produção do espaço urbano para ocupar quase que exclusivamente o ideário de que são necessários grandes volumes de recursos financeiros, que, no entanto, são escassos. Escassos, primeiramente, porque alocados majoritariamente em outras políticas sociais como a saúde e a educação em decorrência de comandos constitucionais. E, segundo, alega-se uma injustiça na distribuição tributária em face da distribuição das atribuições entre os entes da federação (União, estados e municípios). Assim, há uma permanente alegação de que nada pode ser feito, pois a demanda (déficit é enorme) e os recursos são ínfimos.

De fato, o sistema de justiça, quando interpelado sobre a urgência de conflitos que envolvem a questão habitacional, comumente afirma que os municípios e estados

precisam observar a reserva do possível, ou seja, somente podem fazer aquilo que seu orçamento os permite. De igual modo, os estados e municípios, quando recebem notícia do escasseamento de repasses de recursos financeiros da União, afirmam a impossibilidade de manutenção de qualquer política de habitação.

Uma rápida pesquisa pelos relatórios de gestão dos municípios paranaenses nos mostra que a esmagadora maioria não empenha sequer 1 % (um por cento) de seus recursos para a habitação. Não se defende aqui o esvaziamento da disputa orçamentária por recursos para habitação, até mesmo porque o acesso a recursos financeiros para a habitação é de fato essencial, mas não é a disponibilidade desses recursos, de modo isolado, que resolverá a questão. Se assim fosse, ela já teria sido superada em 1969, quando o BNH, ao gerir os recursos do FGTS desde 1967, tornou-se o segundo maior banco brasileiro (BOLAFFI, 1982, p. 42). Observe-se como a centralidade da ideia de déficit esvazia ações habitacionais que não demandariam grandes volumes de recursos financeiros, e que seriam da ordem de uma decisão política.

A mudança de enfoque aqui realizada aponta que a noção de déficit, como falta de produto frente à demanda, oculta outras ações/políticas/medidas tão ou mais importantes do que a disponibilidade de grandes montantes de recursos financeiros. A realidade das famílias vivendo em precariedade habitacional, quando não em privação de qualquer abrigo, mostra que não é disso que se trata. As ocupações de imóveis abandonados, subutilizados e vazios nos lembram constantemente que o problema da habitação não se resume a uma defasagem entre oferta e demanda, mas sim de um problema de acesso a terra e a habitação e de remuneração do trabalho, resgatando as contribuições de Bolaffi “carente e necessitados de tudo e de tanto, que de tão grande carência morrem quase sempre antes do tempo” (1982, p. 42).

É importante perceber que a mobilização do termo déficit habitacional não se restringe a uma categoria analítica para quantificar a precariedade habitacional, mas também possui consequências e rebatimentos na realidade, inclusive para sustentar a reprodução de mecanismos com efeitos nefastos para o direito à moradia.

Algumas questões emergem dessas constatações. Não seria mais importante e relevante para a superação da constante ofensa ao direito à moradia de inúmeras famílias e da degradação das condições de habitação de modo geral, além de monitorar o número de pessoas que não possuem uma habitação digna, monitorar a

relação entre salário (ou em tempos de aguda informalidade do trabalho, o rendimento médio das famílias) e preço da moradia, e monitorar as variações do preço da terra e seu rebatimento no preço dos imóveis? Por que a população em situação de rua não entra nesse cálculo, se são conhecidos os graves impactos na saúde daqueles que necessitam viver por longos períodos na rua, e se a população em situação de rua é a parcela da população que precisa, urgentemente, de moradia, pois não consegue acesso nem aos meios precários de se resolver a questão habitacional?

O foco aqui não é questionar o método desenvolvido pela Fundação João Pinheiro ou os esforços para se avançar no conhecimento sobre a crise da moradia no Brasil. A questão que se coloca é a necessidade de ampliar essa análise, de modo a vinculá-la a elementos essenciais da causa do “problema” e a desnaturalizar conceitos como o de déficit. É preciso, assim, desmistificar a neutralidade do indicador e avançar para análises que permitam compreender as forças que estão em disputa no espaço urbano e na produção de habitação. Seguindo a trilha de Lourau (1980, p. 156):

A instituição possui o poder de materializar em formas aparentemente neutras e universais, ao serviço de todos, as forças econômicas e políticas que nos dominam fingindo ajudar-nos e defender-nos. O analisador desmaterializa as formas de opressão revelando as forças que nelas se escondem e combate todas as formas materiais. (tradução nossa).³³

Destarte, mostra-se essencial superar a noção economicista de déficit, não mais enfocada na dimensão do consumo da habitação e avançar no desenvolvimento de analisadores sociais que “‘desobjetiva’, desfaz os estatutos e funções, nos restitui a subjetividade”³⁴ (Lourau, 1980, p. 156) (tradução nossa). Construir modos de análise que contribuam com a exposição de mecanismos nocivos e que permitem a constante reposição da crise da moradia, como se essa fosse um elemento estranho ao modo de produção capitalista.

33 La institución posee el poder de materializar em formas aparentemente neutras y universales, al servicio de todos, las fuerzas económicas y políticas que nos dominan fingiendo el mismo tempo ayudarnos e defendermos. El analizador desmaterializa las formas de la opresión revelando las fuerzas que em ellas se esconden y combate todas las formas materiales.

34 “‘desobjetiva’, deshace los estatutos y funciones, nos restituye la subjetividade.”

1.3 O uso da habitação como instrumento de disciplina: estigma territorial e opressão

A habitação em si não é disciplinadora, é local de abrigo, de reprodução da vida e núcleo de onde irradiam as relações familiares e sociais. Entretanto, a necessidade básica de abrigo ganha novas camadas sob o capitalismo, vinculadas tanto à sua inserção no espaço urbano, quanto à noção de quais são os elementos essenciais para se ter uma moradia digna. Camadas que estão em constante transformação de acordo com o momento histórico do capitalismo, bem como por atravessamentos de classe, raça e gênero.

A permanente crise da moradia, ou seja, a constante luta dos(as) trabalhadores(as) para a manutenção de um espaço de moradia é, como já afirmamos, estrutural dentro do modo de produção capitalista. Para Engels, a crise da moradia é uma questão subordinada, decorrente do problema central do capitalismo, que é a exploração dos(as) trabalhadores(as):

Uma sociedade não pode existir sem crise da habitação quando a grande massa de trabalhadores só dispõe exclusivamente do seu salário, quando crises industriais violentas e cíclicas determinam, de um lado, a existência de um amplo exército de reserva de desempregados e, do outro, lançam momentaneamente na rua a grande massa dos trabalhadores; quando estes são amontoados nas grandes cidades, e isso a um ritmo mais rápido que a construção das habitações nas condições atuais...quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem não apenas o direito de extrair da sua casa, sem escrúpulos, os mais elevados aluguéis. Numa tal sociedade, a crise da habitação não é um acaso, mas uma instituição... (ENGELS apud LEFBVRE, 2016, p. 86).

Engels, ao abordar a exploração do trabalho, também lança luz sobre os elevados preços dos aluguéis e sobre o modo como ocorre a apropriação do espaço urbano no capitalismo e a centralidade da propriedade da terra. Naquele momento, final do século XIX, os efeitos deletérios da propriedade privada da terra já eram sentidos, bem como a sua contribuição para a crise da moradia.

Quase um século depois, Henri Lefebvre (2016, p. 144), em conferência proferida no ano de 1972 no Chile, destaca a centralidade da propriedade da terra e seu caráter político:

Como base para sua ação, a burguesia e o capitalismo têm uma forma de propriedade inerente às relações de produção: a propriedade do solo. Longe

de constituir um obstáculo ao crescimento no quadro do capitalismo, ela foi o seu ponto de apoio, e, entretanto, ela destina esta sociedade a um caos espacial sobre o qual peço-lhes que reflitam.

Hoje as classes dominantes se servem do espaço como de um instrumento. Instrumento para vários fins: dispersar a classe operária, reparti-la nos lugares prescritos; organizar os fluxos diversos subordinando-os a regras institucionais; subordinar, por conseguinte, o espaço ao poder; controlar o espaço e reger tecnocraticamente, a sociedade inteira conservando as relações de produção capitalistas.

(...)

E agora, eis algumas conclusões dessa análise. A questão da habitação, tratada por Engels há um século, está um pouco modificada; ela tornou-se uma parte da questão urbana, que, por sua vez, tornou-se uma parte da questão do espaço. Essas questões só podem ser resolvidas por uma gestão e por uma apropriação coletivas do espaço. O que se vincula, de um lado à propriedade do solo e, por outro, é preciso reconhecer à grande estratégia planetária.

Cumprido mencionar, que a moderna propriedade privada da terra, criada e constantemente transformada para atender as necessidades de reprodução do capitalismo, é que permite a criação e o desenvolvimento do trabalho assalariado através do “processo histórico de separação entre produtor e meio de produção” (MARX, 1985, L. I, t. 2, p. 262). Além de separar produtor e meio de produção, a moderna propriedade da terra também separa os(as) trabalhadores(as) dos seus meios de reprodução e subsistência.

A forjada escassez de habitação impele ao trabalho, até então assalariado, e atualmente cada vez mais informal e precarizado, inclusive com o intuito de garantir condições mínimas de abrigo. A escassez da habitação é forjada porque não há, de fato, uma ausência de locais ou meios tecnológicos para a produção de moradias, e sim a instrumentalização do espaço pelas classes dominantes (LEFEBVRE, 2016) e uma apropriação profundamente desigual.

Além da necessidade de um abrigo físico, ocupar determinado espaço implica uma série de benefícios ou estigmas e custos (tangíveis e intangíveis) adicionais. A habitação, o lugar de moradia, tem um caráter político e que transcende a sua materialidade de estrutura física composta por paredes, chão e teto. David Madden e Peter Marcuse (2016, p. 87) ressaltam que as “lutas pelo espaço habitacional são inextricáveis dos conflitos pelo poder, recursos, autonomia e agência”³⁵ (tradução nossa). Segundo os referidos autores, o local de moradia pode contribuir para

35 “struggles over dwelling space are inextricable from conflicts over power, resources, autonomy, and agency.”

opressão, dominação, e o aprofundamento de desigualdades, o que denominaram de “opressão residencial”:

O conceito de opressão residencial refere-se a esforços sistemáticos para usar o local e a qualidade da residência a fim de aumentar a estabilidade política, intensificar a exploração, minar a resistência, impor uniformidade cultural ou reforçar a legitimidade de um sistema vigente.³⁶ (MADEN; MARCUSE, 2016, p. 88) (tradução nossa).

O caráter opressor da habitação seria proveniente não apenas do fato de se configurar como uma mercadoria, ainda que uma mercadoria bastante específica já que imbricada à propriedade da terra e sua localização, um bem de consumo durável de alto valor, especialmente para as classes de média e baixa renda e que tem um tempo de rotação do capital excepcionalmente longo tanto na produção quanto na circulação (TOPALOV, 1979). A opressão, para os autores, também estaria diretamente relacionada ao fato de o local de moradia ser determinante da condição de acesso aos recursos sociais, já que “cria e reforça conexões entre pessoas, comunidades e instituições, e assim, em última análise, cria relações de poder”³⁷ (tradução nossa) (MADEN; MARCUSE, 2016, p. 89). Em adição a isso, os autores revelam que a opressão residencial seria amplamente utilizada para reforçar a exploração do trabalho, para, a partir de um desenho ou dispositivos de controle, reprimir socialmente determinados grupos e, em casos extremos, a utilização da habitação como punição coletiva ou como conquistas militares³⁸.

De fato, são inúmeros os exemplos brasileiros em que o local de habitação foi e é determinante para a supressão de direitos básicos das pessoas que ali residem. Podemos citar as frequentes operações policiais em favelas no Rio de Janeiro, os despejos em ocupações irregulares (muitas vezes sem obter ordem judicial), sob o pretexto de serem, pessoas oportunistas, que furam a “fila da habitação” e vieram de “outras cidades”, ou ainda a negativa de atendimento em serviços essenciais como

36 “The concept of housing oppression refers to systematic efforts to use place and quality of residence in order to enhance political stability, to intensify exploitation, to undermine resistance, to impose cultural uniformity, or to shore up the legitimacy of a prevailing system.”

37 “creates and reinforces connections between people, communities, and institutions, and thus it ultimately creates relationships of power.”

38 Maden e Marcuse (2016, p. 92) utilizam a expressão “domicide” para se referir a destruição intencional de lares, como um meio de afirmar soberania sobre determinados territórios e populações.

água e energia elétrica ou o acesso a serviços públicos de educação e saúde para moradores de assentamentos precários³⁹.

Nesse momento, é importante resgatar a noção de estigma territorial de Loïc Wacquant (2009, p. 17), abordada na primeira seção deste capítulo como uma “mancha de lugar que se sobrepõe aos estigmas já operantes, tradicionalmente associados com a pobreza e ao pertencimento étnico ou com o status de imigrante pós-colonial”⁴⁰ (tradução nossa). O estigma territorial que recai sobre esses locais pouco ou nada se relaciona com as realidades de seus cotidianos, ou seja, não há qualquer comprovação fática que são locais onde há a prática frequente de atividades ilegais, ou locais perigosos em uma perspectiva de segurança pública. O fato de o estigma ser endereçado ao local é o suficiente para que as crenças sejam constantemente produzidas e seu moradores passem a ser vistos como “párias urbanos”.

O estigma territorial articula-se com a opressão residencial, já que não se trata de mera maledicência ou classificação das populações que ocupam esses territórios. Há a criação de um discurso que, de modo tácito, autoriza o abandono desses locais e a postergação, quando não a completa retirada, de direitos fundamentais. Os efeitos do estigma territorial são concretos e contribuem para aprofundar a opressão residencial, não apenas sob a perspectiva das interações sociais na obtenção de trabalho, em eventuais cadastros de crédito e acesso à serviços privados, mas também na perspectiva da política pública.

Os efeitos da estigmatização territorial também se fazem sentir ao nível das políticas públicas. Em um local rotulado publicamente como “terra sem lei” ou “terra criminosa”, fora da norma, é fácil para as autoridades justificarem medidas especiais, derogatórias em termos de lei e uso, que podem ter o efeito – embora não é sua intenção – de desestabilizar e marginalizar ainda mais seus habitantes, sujeitando-os às imposições do mercado de trabalho desregulado, tornando-os invisíveis ou expulsando-os de um espaço cobiçado⁴¹. (WACQUANT, 2009, p. 18) (tradução nossa).

39 Milano (2017, p.131) descreve a tentativa de restrição de acesso aos serviços públicos aos moradores da ocupação Pinheirinho por parte do poder executivo municipal.

40 (...) la infâmia territorial presenta propiedades análogas a las de los estigmas corporales, morales y tribales y plantea dilemas de gestión de la información, de identidad y de relaciones sociales muy similares, aun cuando presenta propiedades distintivas.

41 Los efectos de la estigmatización territorial también se hacen sentir a nivel de las políticas públicas. En un lugar públicamente etiquetado como “tierra sin ley” o “terreno de delincuentes”, fuera de la norma, es fácil para las autoridades justificar medidas especiales, derogatorias en cuanto al derecho y a los usos, las cuales pueden tener el efecto –aunque no sea su intención– de desestabilizar y de marginar aún más a sus habitantes, y de someterlos a las imposiciones del mercado de trabajo desregulado, volverlos invisibles, o expulsarlos de un espacio codiciado.

Milano (2017, p. 88) destaca que o processo de aplicação de rótulos e a criação de um estigma, que adquire “dimensões coletivas e incidências territoriais determinadas”, tem como consequência uma aplicação desigual do controle penal “considerando-se diferentes políticas e práticas de segurança pública a depender da fração territorial e dos sujeitos envolvidos” (Ibid., p. 93).

A estrutura das políticas de habitação manifesta dispositivos disciplinares que recaem sobre seus beneficiários, razão pela qual é necessário compreender como a opressão residencial e o estigma territorial são deslocados para a prestação de um direito pelo Estado.

De fato, a forjada “escassez de habitação”, conforme descrito nas seções anteriores, torna a política habitacional, ainda que em uma resolução fictícia⁴² e reformista da questão social, uma das poucas alternativas da população mais pobre para morar. Assim, a sua criação e estruturação são provocadas por diversos grupos sociais, bem como a sua continuidade e permanência.

Entretanto, ainda que necessária e pertinente, desde suas origens a política habitacional vem acompanhada de diversos estigmas sobre os potenciais beneficiários, bem como a necessidade de discipliná-los em diferentes aspectos. Ou seja, as primeiras intervenções estatais no campo da habitação dos mais pobres já vieram acompanhadas de um determinado estigma, assim como da percepção da necessidade de controlar e disciplinar essas populações.

Cumprir destacar que essas características não eram exclusivas da intervenção do Estado na habitação dos mais pobres, mas que elas também estavam presentes em projetos da iniciativa privada, como por exemplo as vilas operárias e as habitações produzidas e geridas por grupos religiosos. No campo das vilas operárias,

42 Henri Lefebvre (2016, p. 85) questiona, a partir dos textos de Engels sobre *A questão da Habitação*, a eficácia dos programas habitacionais: “Para Friedrich Engels, a questão da habitação é somente um aspecto subordinado de um problema central, o das relações entre cidade e o campo, ou melhor, o da superação de sua oposição. Os que propõem construir habitações para os operários e lhes ceder não se contentam em resolver ficticiamente a “questão social” pela transformação dos trabalhadores em capitalistas; eles propõem introduzir o “sistema de *cottage*” e o das casernas operárias, organizando-os o menos mal possível. Esse reformismo comporta uma confissão. ‘Admite-se que a solução burguesa da questão da habitação fracassou; ela se chocou com a oposição entre a cidade e o campo...’.

Eva Blay (1980, p. 148) demonstra não somente como elas eram utilizadas para reter os trabalhadores, mas também para inculcar os valores da burguesia:

Assim como o senhor reservava a senzala para seus escravos dormissem, o industrial também investia parcela do seu capital na construção de dormitórios onde retinha sua força de trabalho. Mas ao fazê-lo, atuava diretamente sobre a camada trabalhadora na qual procurava difundir padrões de comportamentos adequados, na óptica capitalista, ao desempenho do trabalhador livre.

(...) Na elaboração de uma ideologia de valorização do trabalho urbano livre e industrial, o processo de habitar é utilizado pela burguesia como veículo de transmissão dos novos valores.

Wellington da Silva Conceição (2018), ao analisar as realocações de moradores das favelas do Rio de Janeiro para conjuntos habitacionais financiados pelos programas Minha Casa, Minha Vida e de Aceleração do Crescimento, faz um resgate histórico de iniciativas anteriores com o mesmo objeto. Entre as iniciativas abordadas, há a Cruzada São Sebastião, iniciativa de Dom Helder Câmara e colaboradores, que recebeu recursos do governo federal na gestão de Café Filho, o presidente de então, para a construção de apartamentos, na década de 1950, destinados aos moradores de duas favelas do Leblon. Dos relatos e documentos dessa época, fica evidente o forte caráter moral na seleção dos supostos beneficiários. Para morar nos novos apartamentos os postulantes deveriam:

1. Residir a família na favela há pelo menos quatro anos;
2. Ser realmente pobre, isto é, impossibilitada de alugar ou adquirir morada fora da favela;
3. Estar legalmente constituída, ou, pelo menos, enquadrada na moral natural e com alguma prole;
4. Não possuir membros marginais. (SIMÕES, 2008, p. 176)

Ler essa lista de exigência nos dias de hoje parece caricato e próprio de uma moral religiosa, entretanto veremos no próximo capítulo que diversos desses preconceitos remanescem na política pública de habitação dos dias de hoje, que muitas vezes justificam arbitrariedades e violências contra as famílias “beneficiárias” de programas habitacionais.

Além da necessidade de atendimento desses critérios para se tornar um candidato elegível, a permanência das famílias também estava vinculada ao atendimento de critérios morais. Para Conceição (2018, p.122):

Tratava-se de critérios de fundo social e moral, pautados na ordem dos valores civilizatórios e cristãos. Um exemplo disso: somente as famílias em que os homens e mulheres fossem casados no civil e no religioso, poderiam postular um apartamento no Bairro São Sebastião; exigência essa a qual provocou uma série de casamentos coletivos celebrados por Dom Hélder. Até a permanência no apartamento, do qual os moradores só seriam proprietários depois de 15 anos, era condicionada a uma postura moral correta. Moças grávidas e solteiras, por exemplo, eram obrigadas a deixar o apartamento com sua família e voltar para a favela. Na favela, essas famílias eram observadas pelo serviço de assistência social para um possível retorno ao apartamento. Essa rigorosa seleção permitiria a Dom Hélder anunciar às famílias do Leblon que 'malandro não morará no bairro' e assim não era preciso maiores preocupações com a vizinhança. Esse novo bairro 'seria a síntese de um projeto que implicava incorporação pelos moradores de valores constitutivos da família 'burguesa' e católica em contraposição à ideia de promiscuidade implícita nas ocupações pobres'.

Retornando, agora, às origens da intervenção do Estado na habitação dos mais pobres, cabe mencionar que ela não deriva de uma ideia de direito universal ou de garantia de um mínimo existencial para toda a população. Ela é provocada, principalmente, pela noção de que as habitações dos mais pobres eram focos de doença e de desordem, e, por isso mesmo, as primeiras iniciativas decorrem de um propósito de normatizá-la e de disciplinar seus moradores, como já demonstrado na primeira seção desse capítulo. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), ao resgatar o histórico da habitação popular no Brasil, trata das disposições do Decreto Legislativo de 01 de setembro de 1892, que exemplifica os intentos da intervenção do Estado na habitação dos mais pobres:

Essas preocupações com a higiene presidiram todo o corpo do regulamento e se justificariam pelo empenho em que as autoridades se achavam no combate às endemias que assolavam a essa época [primeiros anos da República 1889/1902] os principais centros urbanos. [...] fazia-se mais uma exigência relativa à higiene: 'A empresa manterá um empregado seu incumbido de fiscalizar o procedimento dos locatários e de conservar o asseio e a boa ordem nos cômodos, logradouros e construções que forem de uso comum. [...]'. Os planos de construção deveriam ser apresentados dentro de dois meses; o concessionário se obrigava a incorporar uma companhia com o 'capital que for necessário', dentro de seis meses, contados da data da aprovação dos planos. Dentro de três anos, contados da organização da companhia, deveriam estar construídas habitações para nunca menos de 3.000 pessoas. A empresa ficava obrigada a 'demolir os cortiços que lhe forem designados pelo Governo, em proporção das habitações que tiver construído'. A demolição deveria ficar por conta da empresa concessionária, que também se obrigaria a indenizar os proprietários da importância dos materiais e da mão-de-obra e a não aplicar nas novas construções os materiais provenientes da demolição dos cortiços.

Cumpra mencionar que a observância das referidas normas e da disciplina não era de livre adesão. Notável, no trecho acima, a disposição de demolição de cortiços na mesma proporção de casas construídas. Ademais, as moradias e grupos que não se adequavam eram, frequentemente, recriminados, quando não removidos e despejados. Ou seja, por vezes as disposições para a manutenção da higiene e da civilidade, justificadas por uma possível melhoria habitacional, serviam, de igual modo para a manutenção de uma determinada ordem social, docilizando e “calando” modos de viver supostamente incompatíveis. Mariana Fix (2011, p. 62 e 63) reproduz, em sua tese, parte de pesquisa que demonstra a violência dessas remoções e como, segundo Sydney Chalhoub (1996), estruturavam-se como um projeto político:

Os cortiços foram, porém, alvo da política higienista no final do século XIX. Um dos casos mais emblemáticos foi aquele da demolição do Cabeça de Porco, no Rio de Janeiro, em 1893. Na tentativa de compreender ‘o porquê de o Cabeça de Porco, ter sido demolido de forma tão abrupta e violenta, e sem que providência alguma fosse tomada para acomodar as centenas de moradores envolvidos’, Sidney Chalhoub analisa duas crenças da época: a construção da noção de que ‘classes pobres’ e ‘classes perigosas’ são expressões que descrevem a mesma realidade; e o surgimento da ideia de que uma cidade pode ser apenas ‘administrada’, isto é, ‘gerida de acordo com critérios unicamente técnicos ou científicos’.

Esse foi possivelmente o caso mais famoso de demolição, mas fez parte de um processo sistemático de perseguição aos cortiços que vinha se intensificando pelo menos desde meados da década de 1870, segundo o autor, e que se ampliou nas primeiras administrações republicanas. A decisão política de expulsar as classes populares das áreas centrais podia estar associada a uma tentativa de desarticulação da memória recente das lutas sociais urbanas, ainda segundo Chalhoub. O discurso higienista contra as habitações coletivas tornou-se senso comum dos administradores. Por fim, o cerco ao Cabeça de Porco e a destruição dos cortiços estariam ligados a interesses imobiliários, pelo fato de utilizarem, muitos deles, terrenos bem localizados e integrados à malha urbana.

Passado esse período em que a atuação do Estado se dava predominantemente na esfera da regulamentação e repressão das habitações “malsãs”, a habitação popular passa pouco a pouco a se configurar como um problema a ser resolvido por meio da produção de novas moradias. Inicialmente, com uma previsão de construção de casas para aluguel pelo Poder Executivo do Governo Federal⁴³, seguido da iniciativa privada e, na sequência, pelos Institutos de

43 O Decreto nº 4.209 de 1920 autorizava ao Poder Executivo a construção de casas para serem alugadas a “operários e proletários”, sendo, com o advento do Decreto nº 14.813 de 1921, a estendida a concessão de favores a associações que se propusessem a construir “casas populares” (FINEP, 1985, p. 41).

Aposentadorias e Pensão. Essas ações estavam voltadas, predominantemente, para “o atendimento da mão-de-obra produtiva, especialmente dos trabalhadores das indústrias e dos transportes, deixando em segundo plano a população marginalizada” (FINEP, 1985, p. 46).

Nesse momento, há uma mudança na perspectiva da atuação do Estado no campo da habitação, bem como das demais políticas sociais. O Estado passa a intervir mais diretamente na questão habitacional por meio de recursos públicos e fundos sociais por meio das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e, posteriormente, pela Fundação da Casa Popular. Essa mudança de perspectiva para uma maior intervenção do Estado na questão da habitação encontra amplo respaldo a partir da década de 30 do século XX, com o “predomínio da concepção keynesiana” e “a ascensão do fascismo e do socialismo” que “criaram um clima ideológico amplamente favorável” para a atuação “do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação” (BONDUKI, 2004, p. 81).

Nesse ideário, a habitação passa a ser cada dia mais reconhecida como um meio de “reeducar, reajustar, e recuperar o morador, integrando-o novamente na sociedade como elemento útil e produtivo” (Ibid., p. 54). Concomitantemente, continuam as ações de erradicação de favelas e mocambos por todo o país, mostrando as consequências para aquelas que não queriam e/ou não tinham condições financeiras para se “reeducar, reajustar” e se “recuperar”.

Nesse contexto, cabe resgatar o conceito de opressão residencial (MADDEN; MARCUSE, 2016), que pode se dar por meio da violência do Estado, com inspeções sanitárias e policiais, demolições, remoções forçadas, mas também pode ocorrer pelo convencimento. Para os mencionados autores, “assim como a prisão pode ser a punição para insurreições, a boa habitação pode ser usada como recompensa pela obediência”⁴⁴ (Ibid., p. 94) (tradução nossa). É comum encontrar essa analogia nos relatos dos moradores dos conjuntos, ao descreverem a nova vida como “um espaço fechado”, “sufocante” (CONCEIÇÃO, 2018, p. 262 e 301), “virar prisioneiro” por não poder sair do imóvel (DAMIANI, 1993, p. 159), “Se pudéssemos vender a casa, eu iria

44 “Just as prison can be a punishment for insurrection, good housing can be used as a reward for obedience”.

embora, para outra cidade, é um sonho meu. Mas ficamos travados por conta dela" (PRAZERES; MARTINS; FARIA. s.p.).

No Brasil, a função da casa própria na constituição de seres doceis é amplamente difundida. Diversos autores apontam a relação entre a casa própria e uma certa obediência às normas e valores impostos socialmente (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, BOLAFFI, 1982, MARICATO, 1984). Aliás, esse é tema de calorosos debates entre os estudiosos na temática da habitação, pois em um país com grande instabilidade política e econômica e onde os instrumentos de seguridade social se mostram frágeis, a casa-própria exerce uma função ideológica, mas também de proteção social⁴⁵. Para além do cenário brasileiro, David Harvey (1982, p. 13) também localiza na casa própria uma função ideológica no modo de produção capitalista:

A luta do trabalhador contra o princípio da propriedade privada não pode ser facilmente confinada à arena da habitação e "...a irritante questão das relações entre renda e salários...facilmente escorrega para a questão das relações entre capital e o trabalho". Por essa razão a classe capitalista como um todo não pode se permitir ignorá-la. Essa classe precisa manter como sacrossanto o princípio da propriedade privada. Uma luta bem desenvolvida entre inquilinos e senhorios, com os primeiros reclamando por propriedade pública, municipalização ou coisa semelhante, coloca todo o princípio em questão. Conseqüentemente, a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um "individualismo possessivo" bem como a fragmentação dessa classe em 'classes de habitação' constituídas de inquilinos e proprietários.

De fato, a primeira iniciativa habitacional de cunho nacional e unificado, a Fundação da Casa Popular, deixava evidente em seu decreto de criação (Decreto-Lei nº 9.218 de 1946) o seu objetivo: "proporcionar a brasileiros, ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural" (FINEP, 1985, p. 64). Para Azevedo e Andrade (2011, p. 1), tanto a Fundação da Casa Popular (FCP), quanto o Banco Nacional de Habitação (BNH) eram iniciativas que "sucederam a administrações populistas" e que desejavam utilizar a "casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores". Por isso mesmo, ainda

45 Maricato (1984, p. 105 e p. 106) contribui com essa questão ao demonstrar que além do inegável conteúdo ideológico há uma questão concreta da sobrevivência das famílias mais pobres em uma país marcado pela desigualdade e concentração fundiária como o Brasil.

na visão dos autores, a data escolhida para a publicação do Decreto-Lei foi a data de primeiro de maio, dia do trabalhador, revelando, o “alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa”.

A partir daí, em consonância com a noção de um déficit de habitações já explorada na seção anterior, os programas habitacionais de produção de novas unidades habitacionais para financiamento pelos “beneficiários” se tornaram o modelo predominante de resposta ao “crescente problema habitacional” no contexto de uma oscilante política habitacional brasileira. Oscilante porque, muitas vezes, os programas propostos não acompanharam, quando não contrariaram, o que estava sendo discutido e afirmado no campo da política habitacional e urbana⁴⁶.

O Banco Nacional de Habitação, criado em 1964, e que foi a primeira iniciativa nacional de vulto⁴⁷ para “responder a crise habitacional”, também utilizou a casa própria como um meio de legitimar socialmente um governo ditatorial e difundir o modelo casa própria financiada. Maricato (1984, p. 102) demonstra que a ideologia da casa própria atingiu não apenas os que foram diretamente beneficiados pelas ações do referido Banco, mas a sociedade como um todo:

A orientação da forma predominante dessa mercadoria só poderia ser a da casa própria, que além de seus aspectos econômicos tem a vantagem de cumprir um importante papel ideológico. Os setores da população beneficiados por essa política constituíram sem dúvida um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional são envolvidos pelas promessas da casa própria: Ao organizar a provisão de residências em moldes capitalistas, centralizada fortemente por organismos federais, de forma

46 Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 46) demonstram, a partir de análises da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, o descolamento das ações com a política habitacional proposta pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124/2005) e pelo Plano Nacional de Habitação: “Por sua vez, conseguimos revelar com forte segurança que o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional stricto sensu, especialmente de habitação de interesse social. Seguindo esta lógica destacamos que há uma maior correlação das contratações do MCMV, para faixas de maior renda, com a demanda por habitação conforme calculada pela CAIXA, ou seja, com a expectativa de inserção das famílias no mercado por meio da compra de um imóvel. Numa perspectiva comparada, o MCMV/FGTS mostraria, portanto, melhor focalização do programa na escala municipal, em comparação com o MCMV-FAR. Caberá, para a continuidade da pesquisa, comparar, em uma perspectiva histórica, a focalização obtida atualmente com aquela que foi possibilitada por programas habitacionais em períodos anteriores. Como o FGTS constitui funding que opera desde a constituição do SFH, poder-se-ia, por exemplo, comparar a sua focalização no MCMV com aquela obtida ao tempo do BNH. Há também uma série de elementos que revelam o distanciamento do MCMV em relação ao percurso histórico da política habitacional, neste caso tomando-se o período iniciado aproximadamente com a Constituição Federal (CF) de 1988. O primeiro deles é o fato de que o MCMV esvazia os esforços da sociedade brasileira em construir uma nova política habitacional, consubstanciada no SNHIS”.

47 Em termos de recursos destinados e unidades habitacionais produzidas.

autoritária, o Estado exclui desse mercado a maior parte da população, submetida ao arrocho salarial.

Tal orientação, com foco na produção da casa-própria financiada, permaneceu com o programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, 23 anos depois da extinção do Banco Nacional de Habitação⁴⁸. Ressalta-se que ambos os programas tiveram a maior parte de seus recursos consumidos na produção de novas unidades habitacionais, com significativa parcela localizada em porções periféricas e carentes de serviços e infraestrutura urbanos.

Não se quer afirmar, a partir desse histórico da política habitacional centrada na produção da casa própria, que é a propriedade da casa pelas populações mais pobres que produz o caráter disciplinador e a docilidade dos corpos. Mesmo porque há uma grande distância entre se tornar mutuário em uma habitação subsidiada, o que atualmente é mais conhecido como beneficiário, e se tornar proprietário de fato destes imóveis. Os obstáculos e percalços são inúmeros e passam, sem dúvida, pela capacidade dessas famílias se disciplinarem e suportarem determinadas regras impostas.

De igual modo, não se está afirmando que é a política pública de acesso a um direito fundamental que impõe a disciplina e o controle de populações. O que está se afirmando aqui é que a política habitacional, desde sua formulação e motivação sobre a quem se destina, passando pelo desenho dos programas habitacionais e dos produtos imobiliários escolhidos e os agentes que a implementam, é permeada por um ideal de que o acesso a habitação “formal” implica em uma mudança de comportamento da população pobre, para que se possa fruir de algo inato ao ser humano: a necessidade de abrigo. Essa mudança está sempre direcionada a um enquadramento para a normalidade, para a transformação em corpos docéis. Vejamos, como exemplo, o trecho extraído de documento elaborado pela antiga Fundação da Casa Popular e intitulado *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*:

48 O fim do BNH resultou no escasseamento de recursos para a habitação na esfera federal o início de diversas iniciativas de regularização fundiário pelos municípios, que se viram sem alternativas para “enfrentar” a crise da moradia. Para Bonduki (2008, p. 75): “Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema”.

As populações despejadas do Rio, Recife, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, anualmente, em levas, constituem-se em núcleos marginais. Expulsos da agricultura, não logram adaptar-se ao trabalho industrial, sem educação, saúde e disciplina para nele incorporar-se. Perdidos os vínculos antigos, seu padrão de cultura tradicional não lhe serve para moldar-se às novas condições. Oscilam entre duas áreas econômicas e sociais, impotentes de regredir ao ambiente de que foram repelidos e incapazes de assimilar a técnica do trabalho a que aspiram. Um programa habitacional, de trabalho educação e saúde será o meio de recuperá-las para a civilização. (apud AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p. 25)

No trecho acima, fica evidente a percepção sobre as populações mais pobres, que necessitam improvisar sua moradia em face da impossibilidade de acessá-la de modo formal e “regular”, como um grupo homogêneo e marginal, perdido, que precisa de disciplina para viver dentro da normalidade exigida pelo “trabalho industrial” ou pela “civilização”. Essa concepção do público-alvo da política habitacional foi descrita há mais de 70 anos, entretanto, ao acessarmos relatos recentes sobre os “beneficiários” de projetos habitacionais, percebemos que, ainda que revestidos por adjetivos de nova roupagem, a essência permanece muito similar. Para ilustrar, transcrevem-se trechos do relatório final de pesquisa de Letícia de Luna Freire e Mônica Dias de Souza sobre o processo de intervenção do PAC no Complexo de Manguinhos no Rio de Janeiro:

Antes do sorteio, os coordenadores gerais e locais do Trabalho Social do PAC, fizeram uma breve exposição sobre as etapas do processo de realocação dos moradores nos conjuntos habitacionais, enfatizando que eles somente obteriam “as chaves” dos apartamentos após a participação de um representante de cada família em pelo menos 75% dos Encontros de Integração, que seriam realizados no Canteiro Social do PAC, situado nas dependências do Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC), na Varginha. Estes encontros tinham como objetivos, segundo exposto na ocasião pelo coordenador Rogério Marins, **“oferecer oportunidades de crescimento e transformação individual e coletiva para as famílias realocadas, visando melhorar a organização, conservação e limpeza nos ambientes e alcance de níveis satisfatórios de saúde e sustentabilidade, assim como reconhecimento da moradia como uma possibilidade de inserção na vida formal em sociedade”**. Divididas em três módulos, as cinco oficinas das quais os moradores deveriam participar, abordariam mais especificamente as seguintes questões: **os cuidados com as estruturas físicas do conjunto (rede elétrica, sanitária, pluvial, hídrica, alvenaria), os problemas coletivos, a gestão de conflitos, as regras de convivência, a administração do condomínio e a formulação de uma agenda de compromissos**. Uma última etapa, realizada após a mudança dos moradores para o conjunto, consistiria na elaboração do regulamento interno do condomínio, assim como na eleição, posse e capacitação da sua comissão gestora.

Afinal, como dizia uma das facilitadoras [dos encontros de integração com as famílias que seriam realocadas da favela para um condomínio de apartamentos], eles teriam que “aprender a viver no coletivo” e se organizar para mostrar algo diferente da idéia corrente de que “para pobre, tudo pode”. Caso contrário, o conjunto habitacional tornar-se-ia nada menos do que “um favelão”. Sua função, dizia uma das facilitadoras, era apenas a de “abrir uma luz na cabeça dos moradores”, a fim de evitar que o conjunto tivesse esse destino. (p. 48)

Embora não houvesse uma seleção moral das famílias - como aquela ocorrida nos anos 1950, em relação à transferência dos moradores da Praia do Pinto para o conjunto da Cruzada São Sebastião - sendo a moradia nos apartamentos, no caso do PAC, uma opção escolhida pelos moradores durante o processo de remoção, **a visão estereotipada do favelado como alguém que precisa ser socialmente educado permanecia, mesmo que mascarada pelo discurso da autonomia e da cidadania.** Como uma das facilitadoras dizia aos participantes das oficinas, seu papel era o de auxiliá-los até que aprendessem a gerir, sozinhos, a vida coletiva no condomínio, “como se fosse uma criança aprendendo a andar [...]. Vai ter um momento que o PAC vai sair e vocês vão andar com as próprias pernas” (FREIRE; SOUZA, 2010, p. 50) (grifos nossos).

Observamos a mobilização de noções como “possibilidade de inserção na vida formal em sociedade”, “melhorar a organização, conservação e limpeza nos ambientes” e “abrir uma luz na cabeça dos moradores”, como se as populações pobres, especialmente aquelas que habitam assentamentos precários, fossem inatas para a vida em sociedade e precisassem ser educadas. Aparentemente, na opinião de parte dos formuladores e gestores da política pública, habitar um conjunto habitacional ou ocupar uma habitação produzida com subsídio de recurso público, implica ter que letrar esses beneficiários. Conceição (2018, p. 210), constatou esta fala entre os técnicos envolvidos na produção das habitações:

Na fala de ambos [engenheiro responsável pela obra de um projeto do PMCMV no Rio de Janeiro e de um construtor], ficava claro que esses pobres, referente à forma de vida urbana, eram verdadeiras tábulas rasas. Se não fossem ensinados ou aculturados – se não passassem por esse ritual – não poderiam ingressar nos condomínios.

O autor demonstra que a prática de ensino e de transmissão de conhecimentos, nesse contexto, estão relacionadas com:

A crença da favela como uma realidade distinta da cidade, onde os seus moradores não estão inseridos na “vida formal”, se sobressai nessa breve fala. **Aventuro-me a dizer que o formal não representa só a inserção no sistema legal reconhecido pelo Estado, mas também a questão de formar (colocar em uma forma) no comportamento reconhecido como normativo.** As propostas desses encontros solicitam mudanças reais de comportamento, mudanças essas não apenas externas, elas precisam atingir

o *ethos* dessas pessoas. Por isso, a partir da observação dos encontros de integração em Manguinhos, Freire e Souza concluíram a respeito dessa atividade: a mesma 'reforçava a idéia de que a mudança da favela para o apartamento implicava não apenas uma adaptação a um novo tipo de moradia, mas a um novo estilo de vida'. (CONCEIÇÃO, 2018, p. 206) (grifo nosso)

Destarte, a história da nossa política habitacional, em sua formulação e implementação, tem favorecido a criação e a manutenção de mecanismos para a formação, educação e normatização dos futuros beneficiários com a expectativa de que esses se adaptem à moradia destinada a eles, sem sequer questionar se o caminho não deveria ser inverso: da habitação se adaptar às famílias.

2. A solução do problema: a origem e as recentes transformações da política habitacional brasileira.

No capítulo anterior, demonstrou-se como a necessidade de intervenção do Estado na produção da habitação no Brasil emergiu como uma resposta às demandas dos trabalhadores, especialmente urbanos, que viviam em condições de “penúria”. A organização dos trabalhadores por meio de greves visando melhores salários e condições de trabalho, em conjunto com a institucionalidade de novas regulações trabalhistas, colaboraram para um contexto de valorização do trabalho assalariado (IVO, 2008).

O período Vargas consolidou a legislação trabalhista e estabeleceu parâmetros sociais mínimos em prol dos trabalhadores, mas excluiu um expressivo contingente de mão de obra informal assalariada. De modo paralelo a isso, cresceu o entendimento de que o mercado imobiliário não teria “condições” de atender aos trabalhadores e que seria necessária a atuação mais direta do Estado para o atendimento das necessidades habitacionais dos trabalhadores.

Embora a atuação do Estado tenha sido demandada e justificada pelo sofrimento dos trabalhadores, o alcance das soluções formuladas para o problema habitacional foi (e continua sendo) limitado. Friedrich Engels, ao descrever a habitação dos trabalhadores na Inglaterra, revela os limites do Estado na resolução da precariedade da habitação dos mais pobres:

É claro como a luz do dia que o Estado atual não pode nem quer remediar o mal da habitação. O Estado não é senão o poder organizado conjunto das classes possuidoras, dos latifundiários e dos capitalistas, dirigido contra as classes exploradas, os camponeses e os operários. O que os capitalistas (e somente deles se trata aqui, pois os latifundiários que participam nesse problema aparecem antes de tudo como capitalistas) tomados individualmente não querem, seu Estado não quer tampouco. Portanto, se os capitalistas isoladamente deploram a miséria da habitação, mas nada fazem para aliviar mesmo superficialmente suas mais espantosas consequências, os capitalistas em seu conjunto, o Estado, não farão muito mais. O Estado se preocupará, no máximo, em conseguir que as medidas usuais, que representam um paliativo superficial, sejam aplicadas em toda parte de maneira uniforme, e já vimos que efetivamente é o que se verifica. (ENGELS, 1961, p. 158)

Sobre a impossibilidade de resolução do problema da habitação, Lefebvre, ao analisar a obra de Engels, esclarece que “nem o *cottage* (atualmente diríamos o pavilhão de subúrbio), nem a caserna operária” contribuiriam para a “solução do

problema fundamental, que não é o da habitação”, mesmo que os recursos dispendidos “forem multiplicados até satisfazer as ‘necessidades’” ou, até esgotar o “déficit” (LEFBVRE, 2016, p. 85). Lefebvre prossegue e afirma que esse objetivo tem um caráter reformista, e que obscurece o problema da transformação revolucionária. Para Engels (1961, p. 158), “a solução [do problema habitacional] reside unicamente na abolição do modo de produção capitalista” com a “apropriação pela própria classe operária de todos os meios de subsistência e de trabalho”.

Na medida em que se adota a interpretação de que, no modo de produção capitalista, o problema da habitação não será resolvido, questiona-se por que isso demandaria o seu fim, e qual a função e os limites da atuação do Estado na política de habitação?

Madden e Marcuse (2016) defendem que o próprio termo política habitacional é um mito, já que este sugere a existência de um esforço do Estado em resolver o problema da habitação. Para os autores, essa noção não é real, pois a motivação para o Estado atuar na habitação está muito mais vinculada a manter uma ordem política e econômica do que resolver a crise da habitação.

Segundo essa interpretação, o Estado não apenas deixa de resolver o problema como também contribui para a sua reprodução, uma vez que, historicamente, tem servido para preservar a estabilidade política e para dar suporte para a acumulação do lucro privado (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 120).

Diversos autores corroboram com essa linha de raciocínio ao analisarem a política de habitação no Brasil (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, MARICATO, 1987, BONDUKI, 2004 e 2014). Destacam-se as conclusões de Bolaffi (1982, p. 41) para quem o “sistema” só resolveria seus “verdadeiros e reais problemas” se fosse capaz de armar-se com a vontade e a coragem política para solucionar algumas de suas contradições básicas”, e de Maricato (1984, p. 102), que indica que o Sistema Financeiro de Habitação ignorou “os setores de menores rendimentos da população” e tratou “a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas”. Na mesma toada, Fix (2011) compreende que a “urbanização brasileira sempre contou com soluções acomodatórias para o problema habitacional” e resume a atuação estatal nos seguintes termos:

Do ponto de vista político predominaram, inicialmente, respostas evasivas, não tendo o governo assumido a habitação como algo a ser enfrentado pelo

Estado – continuou a existir, portanto, apenas acomodação. A produção estatal e as regulamentações eram descritas pelo pensamento hegemônico como inibidoras da promoção privada. Quando houve regulamentação ela foi implementada em favor do capital mercantil. (FIX, 2011, p. 51)

Maricato (2009) também destaca o papel ativo das políticas de habitação no processo de segregação territorial e de aprofundamento da desigualdade social, bem como na estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado.

As análises das políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter de agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social. (MARICATO, 2009, p. 35)

Com a criação e a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, que agrupou o maior volume de recursos públicos destinados à habitação de interesse social, as críticas quanto às contradições da atuação estatal permaneceram, com destaque para Shimbo (2012), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik (2015) e Amore, Shimbo e Rufino (2015).

O presente capítulo realiza o resgate da trajetória da política habitacional brasileira com um enfoque diferente do já abordado nas obras de Bonduki (2004 e 2014), Azevedo (2007) e Valença e Bonates (2009). Parte-se do contexto de criação das principais políticas/programas habitacionais implantados, localizam-se os elementos que motivaram uma intervenção do Estado, e delimitam-se os objetivos declarados para essa atuação. Adicionalmente, analisam-se as regras estabelecidas para os programas, especialmente aquelas relacionadas aos potenciais beneficiários, de modo a evidenciar os possíveis mecanismos de controle e disciplina. Por fim, em um esforço de compreender as duas alternativas predominantes de acesso à habitação pelos trabalhadores, contextualizam-se as políticas direcionadas às áreas ocupadas irregularmente.

2.1 Casa para o trabalhador

O entendimento de que era preciso o Estado intervir de modo mais imediato na política habitacional foi muito vinculado a um antecedente discurso de penúria dos trabalhadores e da necessidade de conferir a eles condições dignas de vida, a qual

deveria estar atrelada a uma suposta moralidade e aos bons costumes vigentes à época, como já descrito no capítulo 01 dessa Tese.

Em sua conferência inaugural, na *I Jornada de Habitação Econômica* que ocorreu em São Paulo em 1941, Roberto Simonsen recupera importantes conclusões do 1º Congresso Pan-Americano de Vivendas Populares realizado em Buenos Aires, em outubro de 1939, sobre a intervenção do Estado na política habitacional. A primeira delas se refere a conexão entre habitação popular e o espaço urbano: “Todo plano de vivenda popular deve ser encarado, antes de outro qualquer estudo, como um plano urbanístico”. A segunda é o reconhecimento da necessidade de intervenção do Estado para a construção de habitações populares como um meio de “conservar a ordem social” e “levantar o nível cultural e moral” de seus beneficiários:

Para o custeio das casas baratas reconheceu-se a necessidade da ação conjunta do Estado e dos capitais particulares, a colaboração das instituições de crédito e a atenção especial de todos os países da América, dado que o fomento dessas construções é um meio indispensável para conservar a ordem social nos Estados e o melhor elemento para levantar o nível cultural e moral dos que são por elas beneficiados. (SIMONSEN, 1942, p. 21)

Em complemento às conclusões da necessidade da ação do Estado, Simonsen reconhece que há uma impossibilidade de resolução da crise da moradia pela iniciativa privada, pois no “regime econômico em que vivemos, os capitais procuram lucros ou remunerações que não podem ser dados pelos parcos orçamentos das famílias operárias e das classes menos favorecidas”. (Ibid., p. 24)

Simonsen também discorre sobre a importância da habitação adequada para a manutenção da ordem e do progresso, bem como na manutenção da força de trabalho:

Aliás as empresas de serviços públicos e muitas fábricas já estão favorecendo a construção de vivendas populares, na justa compreensão das vantagens que fruirão tendo como cooperadores homens de trabalho, com saúde e com mentalidade orientada para o progresso. Constitui mesmo uma forma de estabilizar o pessoal operário, facilitar-lhe a boa habitação. (Ibid., p. 26)

A “estabilidade do pessoal operário”, a sua educação e formação para a moral patriarcal e cristã vigente à época, bem como a necessidade de moldar o trabalhador, predominantemente aquele inserido na atividade industrial, aparecem como pontos centrais nas discussões da *Jornada Econômica*. O delegado do Instituto do Serviço

Social de São Paulo, Francisco de Paula Ferreira, ao discorrer sobre a habitação e a moral, apresenta uma síntese da necessidade de uma habitação digna, especialmente para o trabalhador⁴⁹:

O caráter do homem sofre, por outro lado, grandes perversões em face das dificuldades da vida de que a casa anti-higiênica e sem conforto é um constante lembrete. Após um dia de trabalho extenuante exercido sem a necessária compensatória alimentação e uma caminhada longa ou uma viagem em circunstâncias pouco cômodas, o operário que não encontra em casa um ambiente que lhe propicie o necessário descanso físico e mental torna-se um revoltado contra uma ordem de coisas que o escraviza a um trabalho mal remunerado. Observando o *processus* de aparecimento desse espírito de revolta, compreendemos por que é necessário um mínimo de bem-estar material à prática virtuosa açulado pelas agruras da existência, revolta-se o homem, num movimento de vingança, quase diríamos instintiva. Sente que nada ou pouco lhe dá a sociedade, e que portanto, não tem esta o direito de lhe exigir quanto exige dos que dela muito mais se beneficiam. (FERREIRA, 1942, p. 174)

Cunha (1948 apud NASCIMENTO, 2006, p. 01) sintetiza bem o pensamento em voga naquele momento ao lembrar que “[a casa] deve ser o que é para todos – o

49 Conquanto não seja o objeto desta tese, enquanto mulher e pesquisadora não posso deixar de notar a forte presença do recorte de gênero nas formulações atinentes à habitação popular naquele momento. Para os homens, a habitação deveria servir para o repouso e construção de uma disciplina moral para o trabalho, para que esse se apresentasse constantemente disposto à exploração de sua força de trabalho, ainda que mal remunerado. Já para a mulher, a casa deveria ser o local de aprendizado da moral cristã e dos afazeres domésticos. A fala do delegado do Serviço Social de São Paulo em 1941 evidencia bem esse caráter: “Observando o cotejo dos malefícios da habitação precária para a moral da família, vamos encontrar o grande inimigo do pudor e do recato feminino. Convém que a vida da mulher derive numa atmosfera de discrição e de respeito que só se obtém na habitação individual. No cortiço e em outras moradias semelhantes, desde o amanhecer até o cessar tardio do movimento de inquilinos está a mulher à vista de todos, sujeita à promiscuidade, desde o taque comum até demais instalações. Essa frequência diária com indivíduos de outro sexo, estranhos à família, vai aos poucos despudorando a mulher pela impossibilidade de deixar esta de ser vista a todo o instante em qualquer traje. Entretanto, o recato feminino é a barreira natural de que Deus a dotou para preservá-la da malícia, da sensualidade e dos atentados de ordem moral” (Revista do Arquivo Municipal de São Paulo, vol. 7, n° 87, p. 173). A questão do gênero também é evidenciada na fala de Geraldo Gomes Correa ao discorrer sobre A Habitação e a Delinquência Infantil na já referida I Jornada da Habitação Econômica: “Como fazer uma filha amante dos labores domésticos, na sua simplicidade e na sua importância, se a “casa” em que mora somente tem um cômodo sem luz, nem ar? Como despertar-lhe o interesse pelo asseio e ordem, pelo embelezamento do quarto e da sala e da cozinha, se ela não os conhece? Como despertar-lhe o amor pela sua morada, se o amor exige o objeto amado e ele não existe?”

Como se poderá exigir do filho que vem da escola (quando chegou a ir), que estude e prepare seus trabalhos escolares num ambiente em que nem mesmo os mais simples requisitos higiênicos para os trabalhos de tal natureza existem? Como proporcionar-lhe um divertimento, se a sua casa é um cômodo sem espaço térreo, indispensável para a satisfação de seus folguedos? Como se poderá exigir que o filho que volta do trabalho à tarde, quase sempre de um labor precoce e, quando não, desadaptado, após o jantar, (se existe) volte cedo para o repouso noturno? (Como despertar-lhes o amor pela morada, se ela não tem as condições elementares, que lhe proporcione prazer e descanso e como tal não pode ser amada?” (Revista do Arquivo Municipal de São Paulo, vol. 7, n° 87, p. 215).

lugar onde o homem se torna o que é – mas para o proletário deve, também, ser fator educativo: deve, portanto, ser o lugar onde ele se torne o que deve ser”.

Soma-se a esse reconhecimento da “incapacidade” do setor privado em resolver o “problema da habitação dos mais pobres” e à necessidade de manutenção da ordem e da disciplina para o trabalho, uma mudança mais ampla da perspectiva sobre os pobres urbanos e sobre a função do Estado.

Com o início da República Nova nos anos 1930 e, principalmente, a partir dos anos 1940, e o avanço das pautas trabalhistas, a perspectiva sobre a pobreza urbana e sobre o proletariado industrial se transforma, legitimando a atuação do Estado em pautas essenciais para o bem-estar dessa população. Para Bonduki (2014, p. 41) essa mudança integra uma “estratégia muito mais ampla, colocada em prática pelo governo Vargas”, cujo objetivo era “impulsionar a formação e o fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial-capitalista, mediante uma forte intervenção estatal”. Nascimento (2006, p. 44) afirma a mudança na função do Estado, que deixa de ser unicamente repressor e policialesco, para se tornar um Estado que estreita laços com os trabalhadores e assegura “uma vida mais digna ao trabalhador, seguindo os preceitos de justiça social”:

O Estado seria a instância homogeneizadora da sociedade, passando a pautar novas relações com os trabalhadores, sobretudo depois de 1942, quando o regime se autoconduz para fora do autoritarismo e aproxima-se cada vez mais do “povo”. Saúde, alimentação, educação e habitação tornaram-se projetos prioritários. Os objetivos eram claros: estreitar os laços entre Estado e movimento operário, este representado através dos sindicatos. **Não se buscava o mero controle, mas adesão e mobilização. O regime legitimava-se promovendo a superação do estado de necessidade em que vivia o povo brasileiro.** Os propósitos sociais seriam cruciais, na medida em que promoveriam o bem-estar nacional e realizariam o bem-comum.

[...]

O povo do Estado Novo era um corpo político hierarquizado pelo trabalho. Assim se constituía um novo ator social, definido como cidadão de uma nova espécie de democracia. O trabalhador brasileiro era o cidadão da democracia social e o homem da nova comunidade nacional (GOMES, 1988:227).

As relações entre Estado e população deixavam de calcar-se no distanciamento e na repressão, ainda que esta existisse, vale dizer. O pobre urbano não era mais aquele que deveria ser alvo das ações policialescas e repressivas tão comuns ao cenário da República Velha; **se até 1920 a questão social foi vista como uma questão policial, a partir de 1935 ela definia-se como uma questão política.** (grifos nossos)

Marta Farah (1985, p. 76) afirma que o Estado assumiu, nesse momento, uma função político-ideológica de “incorporação subordinada das reivindicações das

classes subalternas por direitos sociais de cidadania”. Tal mudança de perspectiva implicou na caracterização do Estado “como responsável pelo equacionamento de necessidades dos trabalhadores no plano do consumo”, contribuindo para a “legitimação do Estado pelas classes subalternas”. Assim, para Farah, as demandas habitacionais, com o agravamento das condições da moradia, passaram a se dirigir ao Estado:

Com o agravamento progressivo das condições habitacionais nos centros urbanos a partir de 30, foi ao Estado, portanto, que as demandas dos trabalhadores se dirigiram. Os Institutos de Previdência, identificados pelo próprio poder público e pelas classes subalternas como uma das vias institucionais responsáveis pelo atendimento das necessidades dos trabalhadores referentes à esfera do consumo, assumiram também essa nova atribuição – ‘responder’ às exigências dos trabalhadores relativas à moradia – no que foram seguidas, a partir da década seguinte, por outras Instituições. (FARAH, 1985, p. 76)

Não se olvidam, ainda, as iniciativas de Pereira Passos, em 1905, e de Marechal Hermes, no início do século XX, para a construção de “casas para operários” (conforme os registros de Bonduki, 2004, p. 36 a p. 39 e Fernandes e Oliveira, 2010).

De igual modo, a criação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões separados por categorias profissionais, a partir da década de 1930, e a edição da regulamentação da aplicação de suas receitas na construção de casas para seus associados, no ano de 1937⁵⁰, representaram importantes pontos de inflexão da atuação estatal na habitação, na medida em que consolidaram um momento em que o Estado passou a se apropriar da habitação do trabalhador como problema social e cuja resolução estava sob sua responsabilidade.

A maior parte das unidades produzidas pelas Caixas e IAPs se destinava à locação, na perspectiva de assegurar a rentabilidade mínima aos recursos previdenciários, somados à valorização imobiliária dos imóveis, uma vez que: “os institutos entendiam que esses empreendimentos possibilitavam uma boa remuneração mensal do capital invertido e, ainda, apresentavam grande potencial de valorização dos imóveis” (BONDUKI, 2004, p.47). Sob a iniciativas dos IAPs, foram

50 A autorização para que os Institutos e as Caixas de Aposentadoria e Pensão aplicassem parte de suas receitas na construção de casas para seus associados foi feita por meio do Decreto nº 20.465 de 01 de outubro de 1931, porém a regulamentação para essa aplicação só foi efetivada com a publicação do Decreto nº 21.326 de 1932, sendo o Decreto nº 1.749 de 1937 o que proporcionou as condições mais adequadas para a atuação dos IAPs em habitação.

produzidas e financiadas cerca de 127.000 unidades, porém a iniciativa não resistiu ao congelamento dos aluguéis combinado com uma crescente inflação, a crise do sistema previdenciário e a redução de recursos disponíveis. Nesse cenário, o investimento no financiamento⁵¹ e aluguel de unidades entrou em declínio até a completa extinção dos IAPs em 1964.

Cabe pontuar que a perspectiva de construir conjuntos habitacionais como “inversão financeira” resultou em uma preocupação na elaboração dos projetos e execução das obras, pois a qualidade e durabilidade do “produto” eram essenciais para a garantia desse objetivo. Conquanto já se apresentasse naquele momento a preocupação com a redução do custo das habitações, por meio da diminuição da área construída e produção dos materiais pelos próprios institutos (FARAH, 1983, p. 79), a preocupação com a qualidade dos conjuntos e de seus projetos era uma constante.

Os IAPs tinham o entendimento que o problema da habitação era um problema urbano, e, por isso mesmo, seus conjuntos não se limitavam à unidade habitacional. Nabil Bonduki (2014, p. 46) sintetiza essa perspectiva:

Os conjuntos residenciais eram entendidos pelos Institutos de previdência como espaços privilegiados onde se concentrava a concepção de proteção integral ao trabalhador formal urbano, foco exclusivo dessas instituições. Além de alugarem uma unidade habitacional de qualidade aos associados em um momento de crise de moradia, os IAPs garantiam uma assistência social integral, com atendimento de saúde, educação, lazer e recreação, [...].

Ainda que concomitantes, sob forte influência dos ideais da República Nova e especialmente do Estado Novo, a atuação dos IAPs, voltada essencialmente para a solução da produção da habitação para o trabalhador, parece se diferenciar radicalmente das iniciativas e do ideário da Fundação da Casa Popular.

É possível localizar, no âmbito das iniciativas dos IAPs, a necessidade de formação e de educação para a cidadania dos trabalhadores, porém em uma perspectiva bastante diferente da que se identificará nos programas habitacionais subsequentes, entres eles nas iniciativas da Fundação da Casa Popular. Sobre o tema, retornamos a Bonduki em duas passagens de sua obra *Origens da Habitação Social no Brasil* (2004, p. 164 e p. 166):

51 Naquele momento não existia ainda o sistema de correção monetária, o que prejudicava enormemente essa modalidade em face da alta inflação.

Os objetivos de ordem, controle, subordinação, reeducação, massificação etc., tão característico da visão estado-novista, encontraram nesses núcleos habitacionais de inspiração moderna o espaço propício para sua difusão. As soluções arquitetônicas e urbanísticas adotadas não podem, portanto, ser consideradas neutras: eram parte integrante de um projeto político-ideológico, no qual as concepções formais e espaciais se adequavam à estratégia mais ampla do nacional-desenvolvimentismo.

[...]

Além de regulamentar as relações entre o capital e o trabalho, de estatizar a previdência social e de interferir nos sindicatos, atrelando-os ao Ministério do Trabalho e criando a Justiça do Trabalho, o poder público edificava o espaço em que o trabalhador iria morar, alugando-o por valores congelados (embora esta não fosse a proposta inicial) aos filiados dos Institutos e montando uma estrutura de equipamentos sociais que mantinha entretidos os trabalhadores e suas famílias, num processo de reprodução ideológica dos valores defendidos pelo aparato estatal.

Se de um lado, sob a formatação de conjunto habitacional, vislumbra-se como objetivo a promoção da privacidade das famílias em habitações unifamiliares e um empenho na implantação de equipamentos comunitários e coletivos em busca de uma formação ideológica do trabalhador, de outro lado, no regulamento dos IAPs, não se verifica uma tentativa de controlar *ex ante* a qualidade moral da família a ser beneficiada, nem um acompanhamento rigoroso do modo de vida pós ocupação das habitações.

Nessa perspectiva de aumentar a supervisão do uso adequado das habitações e dos equipamentos de uso coletivo, bem como “educar” as famílias e garantir o atendimento de necessidades humanitárias, Rubens Porto⁵² defendia a criação de um Serviço Social Familiar, com o objetivo de melhorar as condições sociais e elevar o nível de vida dos trabalhadores atendidos. Para Almeida (2012, p. 127), que analisou a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e das Caixas de Pensões, a assistência era concebida nos seguintes termos:

Essa assistência concebida pelos institutos de previdência social seria responsável: pela realização de visitas regulares às famílias beneficiadas com permanência por horas fixas nos casos mais graves e/ou urgente; por orientações e encaminhamentos aos diferentes serviços médicos (ambulatorios, hospitais, etc.); pelo controle da regularidade e da frequência escolar das crianças; pela educação pré-natal das mães; pela realização de conferências, palestras, atividades recreativas, cursos profissionalizantes e cursos de educação doméstica para mães e moças [...]; pelo ensino de higiene elementar de limpeza, de cozinha, de costura; dentre outros. O Serviço Social Familiar, também seria responsável pela escolha (triagem) das famílias que receberiam as novas residências, a partir da realização de

52 Rubens Porto foi arquiteto e assessor do Conselho Nacional do Trabalho, que influenciou fortemente na adoção de soluções “modernas e funcionais” para os conjuntos habitacionais do Institutos de Aposentadoria e Pensão (BONDUKI, 2014).

entrevistas e da aplicação de questionários. Dessa forma, seria preponderante a participação de um psicólogo e/ou psiquiatra no corpo técnico desse órgão, que também deveria contar com padre, médico, enfermeira, educador, dentre outros profissionais.

Contudo, o Serviço Social Familiar não foi instituído e o Decreto nº 1.749 de 1937, que aprovou regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, conferia bastante liberdade para a elaboração de regimentos próprios, estabelecendo apenas a preferência para famílias de prole numerosa:

Art. 1º. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que tiverem saldos acumulados, convertidos, ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cincoenta por cento) daqueles saldos no financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados, de preferência os de família de prole, numerosa, o para construção de sede própria.

Parágrafo único. Verificando o Serviço Técnico Atuarial do Conselho Nacional do Trabalho, em face das condições do Instituto ou Caixa, a desconveniência da aplicação de capital em empréstimos a longo prazo, poderá referido Conselho ex-officio, diminuir a percentagem limite neste artigo, ou mesmo suspender o emprêgo dos saldos fórmula nele indicada.

Assim, não houve controle rigoroso ou o desenvolvimento de processos educacionais constantes, já que:

(...) os IAPs e CAPs promoviam visitas de acompanhamento educacional e, principalmente, de supervisão da manutenção e preservação dos seus imóveis. Mas, esses serviços ficaram restritos somente às unidades habitacionais alugadas, e ocorriam apenas nos primeiros anos de concessão. Não havia, nesse sentido, uma regra clara e específica, e essa ação variava de instituição para instituição. (ALMEIDA, 2008, p. 42)

As referidas formas de operação tinham como justificativa a manutenção do patrimônio dos Institutos e Carteiras. A seleção das famílias era relativamente simples e seguia majoritariamente o critério de tempo de inscrição ou de sorteio, sendo que, em algumas situações, eram priorizadas famílias com mais filhos.

Pode-se afirmar que a pulverização do atendimento habitacional em diferentes Institutos, a diversidade na modalidade de atendimento e das faixas de renda atendidas resultou no estabelecimento de regulamentos e dispositivos específicos (ALMEIDA, 2012, p. 82).

Da análise dos decretos e leis que regulamentaram a atuação dos Institutos, fica evidente uma preocupação com a idoneidade do Instituto, com a qualidade dos imóveis que receberiam subsídios públicos, com a regulação dos preços (de venda, de aluguel, de eventuais taxas) para que fossem compatíveis com o rendimento dos trabalhadores e com a tipologia habitacional a ser adotada. As obrigações dos beneficiários se resumiam a honrar com os compromissos financeiros e conservar o imóvel. Tais elementos são evidenciados no Decreto nº 882 de 1936, que criou o “regulamento para a Caixa de Construções de Casas para o pessoal da Marinha”:

Art. 37. São obrigações dos contribuintes:

- a) pagar, pontualmente, as contribuições a que estiver sujeito;
- b) autorizar os descontos em folha das importâncias dos seus compromissos com a Caixa;
- c) observar estritamente o presente Regulamento;
- d) sujeitar-se à assistência técnica e administrativa da Caixa;
- e) obrigar-se a receber a casa que fôr objecto do seu empréstimo.

No Decreto nº 4.508 de 1942, que dispôs sobre o “financiamento de construções de conjuntos residenciais operários, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários”, observa-se semelhante preocupação:

Art. 2º O financiamento a que se refere o art. 1º será exclusivamente aplicado na construção de conjuntos residenciais operários, que deverão satisfazer às seguintes exigências mínimas:

1º – O valor de cada unidade residencial se deverá compreender entre 5:000\$0 e 2:000\$0;

2º – O terreno deverá apresentar condições de salubridade, de conformação topográfica, de fácil acesso e de superfície, que atendam perfeitamente a finalidade a que se destina;

3º – O conjunto residencial deverá estar situado dentro do raio de um quilômetro, em relação ao estabelecimento industrial do empregador;

4º – O conjunto residencial deverá comportar um mínimo de 50 e um máximo de 500 unidades residenciais.

[...]

Art. 12. Os financiamentos a que se refere o presente decreto-lei poderão atender à construção de edifícios complementares, de assistência social, tais como: escolas, crèche, “play-ground” restaurante, ambulatório e a execução de serviços de interesse coletivo de conjunto, tais como: calçamento de ruas, abastecimento de água, rede de esgoto e águas pluviais, etc.

[...]

Art. 14. Na construção direta dos conjuntos residenciais populares, o Instituto terá em vista proporcionar especialmente aos seus associados, moradia confortável e higiênica, compatível com o nível de vida de salário, sem prejuízo de remuneração mínima do capital invertido, indispensável à manutenção das suas finalidades de previdência social.

Dos regramentos e registros históricos das ações das Carteiras de Aposentadoria e Pensão e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, fica evidente que mesmo que o objetivo fosse incluir o trabalhador em um determinado modo de vida, e que este incorporasse determinados valores cristãos e patriarcais, a atuação nesse campo foi limitada. Ela ficou contida, essencialmente, na forma arquitetônica escolhida, na criação de um direcionamento das atividades de lazer em razão da presença de determinados equipamentos comunitários e na promoção da privacidade da casa e da unidade familiar.

A importância de contrair uma dívida, nos casos de aquisição de imóveis, e de honrar mensalmente um aluguel, sob pena de perder a moradia⁵³, também contribuíram para a formação do trabalhador urbano, moldando-o ao trabalho assalariado. O ritmo das prestações e dos aluguéis correspondia ao do salário. No caso dos IAPs, tratava-se de um trabalho assalariado e especializado⁵⁴, pois dividido em categorias profissionais que, apesar de estarem todos vinculadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, resultavam em regulamentações próprias e arrecadações *per capita* muito diversas, pois havia “grandes disparidades na qualidade, volume dos benefícios e serviços prestados por cada instituição aos seus associados” (BONDUKI, 2014, p. 138).

Marcus André Melo (1991, n/p.), ao analisar o contexto político para a criação da Fundação da Casa Popular, destaca essa segmentação na atuação dos IAPs, ilustrando-a com a declaração do Ministro do Trabalho Salgado Filho, no período de 1932 a 1934:

Essa segmentação, cujas bases tinham sido estabelecidas durante a montagem das carteiras prediais dos primeiros IAPs, foi explicitada pelo ministro do Trabalho do Governo Provisório, Salgado Filho, ao se opor à construção de habitação para moradores de favelas: “Não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros [...] Será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da República? [...] S. Excia. focaliza essa questão como uma necessidade para atender à pobreza que habita as favelas, mas essa pobreza não é constituída da classe laboriosa, pela classe que produz, já amparada, em grande parte pelo Governo Provisório, nas edificações operárias, destinadas, todas elas, exclusivamente, a serem ocupadas por

53 Segundo Bonduki (2014, p. 148) os IAPs atuaram em três frentes: investimentos em habitação com objetivos sociais, aplicação imobiliária voltada para a máxima rentabilidade em atividades construtivas e manutenção de patrimônio de imóveis como reserva de valor. Para a habitação social o aluguel das unidades foi a forma, predominantemente, escolhida pelos Institutos.

54 Os trabalhadores informais e da zona rural, que não tinham carteira assinada não podia se associar aos IAPs.

operários.” Ele assinalava, com clareza, a estratégia de segmentação perseguida: “Tanto assim que tivemos oportunidade - nós, do Governo Provisório - de impor, como condição para concessão dessas habitações, fossem os requerimentos encaminhados pelos próprios sindicatos profissionais, evitando-se, assim, que indivíduos não operários se tornassem seus ocupantes, o que desvirtuaria a grande obra realizada então” (Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, setembro de 1937, pp. 229-230). O mecanismo corporativo de alocação de produtos da política habitacional foi substituído por mecanismos clientelistas durante o populismo e, depois de 1964, por mecanismos de mercado.

Já a Fundação da Casa Popular, por sua vez, foi concebida na perspectiva de homogeneizar essas diferenças entre os diversos segmentos profissionais e implementar uma política habitacional de caráter universalista (BONDUKI, 2014, p.48). Pretendia-se unificar os institutos de previdência em único órgão e ampliar o atendimento pela política habitacional para os trabalhadores informais e trabalhadores rurais. Entretanto, a proposição de centralização dos recursos previdenciários encontrou forte resistência e não logrou êxito. Embora tenha sido previsto o atendimento aos trabalhadores que não se enquadravam nos requisitos dos IAPs, a prioridade continuou a ser dos trabalhadores vinculados a atividades particulares e, na sequência, de servidores públicos ou de autarquias.

O Decreto-lei nº 9.777 de 1946, que criou a Fundação, promulgado no dia do trabalho (01º de maio), estabelecia, em seu artigo 6º, a preferência na aquisição ou construção de moradia nestes termos:

Art. 6º A preferência para aquisição ou construção de moradia estabelecida entre os candidatos, na proporção seguinte:

- a) trabalhadores em atividades particulares. 3;
- b) servidores públicos ou de autarquias, 1;
- c) outras pessoas, 1.

Parágrafo único. A Fundação considerará, também na ordem da preferência estabelecida, aqueles que fixados em zonas rurais, se dediquem ao cultivo de produtos essenciais, alimentação popular.

A criação da Fundação da Casa Popular também evidenciava a migração da política habitacional de um modelo baseado na moradia de aluguel (modalidade predominante nos conjuntos promovidos pelos IAPs) para um modelo de aquisição de casa própria. A iniciativa da FCP foi duramente criticada pelo Partido Comunista, que via como reacionária a promessa da casa própria na condição de forma básica de acesso à moradia. Crítica que, segundo Bonduki (2014, p. 49), foi acompanhada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e pelo Clube de Engenharia:

A instituição [FCP] tinha uma concepção muito pragmática, voltada ao fornecimento de alojamento a baixo custo para uma população desprovida, sem procurar nenhuma sofisticação programática, ideológica, arquitetônica ou urbanística. Por isso, priorizava a construção de casas, a serem vendidas aos moradores em prestações fixas, que considerava a melhor maneira de atuar para atender a trabalhadores pobres (BONDUKI, 2014, p. 51).

De fato, a atuação da Fundação da Casa Popular era bastante pragmática e isso se refletia também no modo como a política habitacional era detalhada em seus regulamentos, qual seja majoritariamente como um processo de compra e venda de casas. Por isso mesmo, em diversos documentos relativos à atuação da FCP, a população a ser atendida era denominada como clientela. A percepção de uma transação comercial transparece na cláusula de desistência⁵⁵, prevista desde a criação da FCP no artigo 7º, do Decreto-Lei nº 9.777 de 1946:

Art. 7º A moradia adquirida pelo intermédio da Fundação não pode ser objeto de negócio, não é suscetível de transferência inter-vivos, durante a vigência do débito contratual e não responde por dívida além daquela contraída com a própria Fundação, destinando-se, exclusivamente, a habitação dos beneficiários e de seus dependentes.

Parágrafo único - sempre que a moradia se torne comprovadamente imprópria para o uso do respectivo proprietário, poderá este, restituindo-a à Fundação, obter outra por transferência, permuta ou modalidade semelhante de troca.

(grifo nosso)

A concepção da política habitacional da FCP, como uma transação comercial de compra e venda de casa, intermediada pelo Estado, também transparece nas normas para a seleção e classificação de possíveis beneficiários. A Resolução nº 558 do Conselho Central da Fundação da Casa Popular, que aprovou as normas de “seleção e classificação de candidatos à aquisição ou locação de casas”, tinha como condição eliminatória (i) o candidato ser proprietário de outra casa ou a ter alienado depois de 01º de maio de 1946, (ii) possuir renda superior ao limite estabelecido pela fundação, (iii) ultrapassar de 30% “a percentagem entre a mensalidade do imóvel e o

55 Conforme será posteriormente abordado, no Programa Minha Casa, Minha Vida a referida possibilidade de desistência inexistente. A política habitacional tem, atualmente, caráter compulsório e vinculante. Isso pode ser exemplificado pela presença de normativas municipais que preveem o envio da inscrição de determinada família para o final da ordem de prioridade caso não aceitem a unidade habitacional a ela destinada. Já o caráter vinculante pode ser ilustrado nas regras do Programa Minha Casa, Minha Vida, que não previa a desistência das famílias em relação aos imóveis a elas destinados, e que passou a contar com tal previsão, muitos anos após a sua criação e implementação, apenas nas excepcionais hipóteses comprovadas de violência, como será detalhado no próximo capítulo.

salário do candidato” quando imóvel fosse excepcionalmente alugado, (iv) ultrapassar “40% a percentagem entre a prestação mensal e o salário do candidato” quando se tratava de aquisição de habitação. Por fim, havia uma cláusula bastante abrangente e de interpretação bastante subjetiva, que previa exclusão para “o candidato, [que] de acordo com o que ficar apurado e registrado no relatório do visitador oficial, costumes, reputação ou moral que não o recomendem ao convívio com os demais habitantes de núcleo residencial” (FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, 1954, p. 2).

Conquanto houvesse a previsão de um controle moral, de modo a conferir valor significativo às interpretações e subjetividades do “visitador oficial”, havia uma clara preocupação em atender as famílias percebidas como de trabalhadores, normalmente famílias disciplinadas ao trabalho de modo estável e com vínculos permanentes. De igual modo, existia uma preocupação em estabelecer uma relação entre o salário e a prestação a ser honrada. Tal direcionamento estava diretamente relacionado às mudanças na tolerância à pobreza, especialmente a urbana, bem como à percepção da obrigação do Estado em resolvê-la. Gomes (1982, p. 152) resume tais noções e entendimentos, que se consolidaram no Brasil nas décadas de 1930 e 1940, no período conhecido como Estado Novo:

Podemos detectar também toda uma estratégia político-ideológica de combate à pobreza, que estaria centrada justamente na promoção do valor do trabalho. O meio por excelência de superação dos graves problemas sócio-econômicos do país – cujas causas mais profundas radicavam-se no abandono da população – seria justamente o de assegurar a esta população uma forma digna de vida, o que significava, em última instância, conduzi-la ao trabalho. Promover o homem brasileiro e defender o progresso e a paz do país eram objetivos que se unificavam em uma mesma grande meta: transformar o homem em cidadão/trabalhador, responsável por sua riqueza individual e também pela riqueza do conjunto da nação.

Esses pressupostos são evidenciados nas condições classificatórias da FCP, que priorizava famílias com o maior número de dependentes, com maior tempo de inscrição, que tivesse componentes da Força Expedicionária Brasileira (FEB), ou ainda aquelas famílias em situações habitacionais precárias e com maior estabilidade na profissão e no emprego. Vale destacar os dois últimos fatores desta lista.

No que tange à análise e classificação da situação social das famílias em situações habitacionais precárias, aquelas famílias sem vícios (alcoolismo, jogo, etc.), que honravam pontualmente seus pagamentos (aluguéis da casa), e que

conservassem a “ordem e asseio da família e da casa”, recebiam cinco pontos na lista de prioridades por cada uma dessas “qualidades”.

Já quanto à estabilidade na profissão, que seria “o exercício contínuo numa mesma profissão”, rendia um ponto para cada ano sem mudar de profissão, e a estabilidade no emprego, ou seja, a “permanência com o mesmo empregador” rendia, igualmente um ponto por ano, podendo acumular no máximo dez pontos (FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, 1954, p. 04).

Esses elementos demonstram como predominavam no Brasil (e em alguma medida em toda a América⁵⁶), naquele momento, os valores do trabalho (assalariado e estável) e da família como célula essencial da vida em sociedade, e como estes permeavam os critérios de seleção e priorização da política habitacional instituída à época.

Por ser eminentemente um processo de compra e venda de casas intermediado pelo Estado, havia uma grande preocupação com a proporcionalidade entre as prestações e o salário da “clientela” da FCP. O Decreto-Lei de criação da Fundação da Casa Popular estabelecia que as prestações mensais deveriam ser consignadas para desconto nas folhas de pagamento da empresa ou “repartição” a qual estivessem vinculados os compradores, e que a consignação não poderia ultrapassar percentual definido pelo Conselho Central (artigo 9º).

A preocupação em não onerar em demasia os trabalhadores adquirentes das casas também é evidenciada no Plano de Aconselhamento aprovado pela Resolução nº 237 do ano de 1952, do Conselho Central da Fundação da Casa Popular, que em seu capítulo III, denominado “Da Clientela da F.C.P.”, afirmava:

VIII – Visando a facilitar ao máximo a solução do problema da habitação das classes menos favorecidas da fortuna, mediante aquisição de casa ou residência própria, a F.C.P. deverá estabelecer seus planos de venda de tal modo, que as amortizações mensais não ultrapassem a ¼ dos salários dos

56 O artigo “Paz, saúde, família, casa própria e justiça social”: os debates sobre habitação no / *Congresso Panamericano de la Vivienda Popular* (NOVO, 2022, p. 133) retoma os debates dos congressos panamericanos de vivienda popular e demonstra como suas ideias e conceitos reverberaram na política habitacional brasileira e nos brinda com sínteses como as do presidente do Congresso Juan Cafferata: “Melhorar as condições de habitação significaria, em sua argumentação, melhorar a vida pelo trabalho que dignifica, pelo salário justo, por uma correspondência entre moradia e manutenção da hierarquia e sentido social e moral da família. Por isso, a referida missão histórica seria a de prover a cada habitante do solo americano, cada família, um “teto adequado, que seja seu, o mesmo ao trabalhador da campanha ou o aborígene que habita os confins do nosso território, como o trabalhador ou o empregado das cidades (PRIMER, 1940, p.42)”.

moradores, adotando-se, outrossim, juros mínimos e prazos tão longos quanto possível, de acordo com a legislação vigente e as melhores condições, em termos financeiros e atuariais, que forem estudadas ou determinadas pelo seu corpo técnico.

Destarte, mesmo que consubstanciada em uma aparente transação comercial, não se vislumbrava, de plano, uma urgência para evitar a inadimplência ou a criação de mecanismos que onerassem aqueles que não honrassem rigorosamente o pagamento das prestações acordadas. Para Azevedo e Andrade (2011, p. 14), o paternalismo que guiou parte das ações da Fundação se refletia na ausência de mecanismos efetivos para a cobrança das prestações e eventuais punições para os inadimplentes:

Curiosamente, a inadimplência era considerada um mal menor. Dispositivo de contrato previa meios para remediá-la mediante o pagamento de juros de mora de 1% ao mês sobre as prestações em atraso. O resultado desse dispositivo jurídico, corroborado por decisões políticas, é que não se tem conhecimento de rescisão de contrato por atraso nas prestações.

Se na dimensão econômica não havia grande controle ou pressão significativa para o pagamento das prestações devidas, o mesmo não se pode afirmar na dimensão do acompanhamento da vida das famílias contempladas pelos projetos da Fundação, seja no momento prévio à entrada em suas casas, seja nos primeiros meses de suas vidas em conjunto nos conjuntos habitacionais.

Diferentemente do que ocorreu nos empreendimentos habitacionais promovidos pelos IAPs, a Fundação da Casa Popular possuía, ainda que incipientes, diretrizes para o trabalho social, tanto de modo prévio à ocupação, como também em momento posterior. Nascimento (2006, p. 55), ao prospectar o caráter assistencialista da habitação popular nos anos 1940 e 1950, e com enfoque no surgimento da profissão de assistência social no Brasil e sua atuação nas ações de habitação popular, destaca como esses/as profissionais, por conhecerem empiricamente o ambiente de moradia do proletariado, “assumiram o papel de conhecedoras do ambiente ideal de moradia a ser proposto aos trabalhadores”. A autora também localiza a ideia de que os moradores precisariam ser preparados para habitarem as novas casas:

Construídas as casas fazia-se necessário preparar os moradores para nelas habitarem. As condições de moradia em que se encontravam os havia

deturpado de tal modo que precisavam ser ensinados a habitar em novas casas, para que cada membro pudesse exercer devidamente suas missões morais (esposa e esposo, mãe e pai) e missões materiais (dona de casa e chefe de família e profissional). A educação deveria ser a primeira medida, antes mesmo da mudança. De nada adiantaria fornecer a habitação se os operários não soubessem se servir dela. Para tanto, antes da entrega das casas deveriam ser ministradas algumas instruções essenciais para que o morador estivesse pronto para morar em ambiente tão diverso do seu, e para usufruir do mesmo (SILVA, 1942).

A necessidade de formação das pessoas para habitarem está presente no Plano de Aconselhamento da Fundação da Casa Popular (Resolução nº 237 de 1952 do Conselho Central), que expunha a necessidade de “educação integral dos moradores” nos seguintes termos:

XXXII – Na administração dos núcleos ou na assistência aos seus moradores, a F.C.P., agirá de modo a procurar sempre incentivar a iniciativa destes, pondo à prova a sua capacidade de realização solidária, na solução dos problemas comuns. Para isso, promoverá sempre, na medida do possível a educação integral dos habitantes, visando ao aperfeiçoamento moral, intelectual e profissional deles:

- a) Por meio de imagem: cinema, dia-filmes, folhetos de divulgação;
- b) Por meio da palavra: palestras efetuadas com a participação dos moradores ou por eles mesmos realizados, nas quais debater-se-ão problemas da comunidade e sua solução;
- c) Pelo trabalho: organização de clubes, grupos de trabalho solidário, em torno de um interesse local;
- d) Pela educação: programas culturais e recreativos, inclusive de caráter esportivo, podendo utilizar-se o rádio ou a organização de teatrinhos, com elementos locais;
- e) Pelo estudo: orientação sistemática, dada em cursos técnicos e práticos, ou diretamente por meio de visita domiciliar,

§1º - Os programas, elaborados para cada núcleo, adotarão a “organização social da comunidade” como método de trabalho e atenderão a diretrizes emanadas do órgão central.

Havia uma intenção em assegurar a estabilidade e conservação dos imóveis onde as famílias iriam residir nos conjuntos. Medida que, para Azevedo e Andrade (2011, p. 14), mostrava-se de todo inadequada, pois a maior parte da clientela era proveniente de áreas urbanas e ganhava mais de três salários-mínimos, estando, portanto, habituada a “casa de tijolos, as instalações sanitárias, os tacos de madeira das salas, os vidros das janelas”.

Na interpretação de Azevedo e Andrade (2011) e Melo (1990), as regras de ordenamento moral e controle social nos conjuntos eram carregadas de um paternalismo autoritário, que visava a um “‘projeto civilizatório da plebe urbana’ a partir de sua educação integral’ e controle de sua esfera moral pelas elites” (MELO, 1990,

p. 53). Os contratos de compra e venda das casas da Fundação da Casa Popular tinham cláusulas que previam a punição para moradores que se tornassem “nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial” ou criassem “embaraço a sua Administração”, promovessem agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitissem que dependente o fizesse. Também se previa punição para os moradores que não recebessem os funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP ou não lhe prestassem as informações solicitadas. De igual modo, havia a previsão de utilização do imóvel exclusivamente para a moradia, sendo vedado o desenvolvimento de atividades religiosas, políticas, esportivas ou recreativas.

Sem dúvida, havia a pretensão de “formar” as famílias atendidas pela Fundação da Casa Popular para a moral vigente à época, qual seja a do trabalhador urbano assalariado e da “família tradicional católica”. Partia-se, como já mencionado, de um pressuposto de que “as classes populares não estavam preparadas para a vida em comunidade” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 13) e que as famílias deveriam ser ensinadas “a habitar em novas casas”, visando ao pleno cumprimento das “missões morais” e das “missões materiais” (NASCIMENTO, 2006). Entretanto, o registro é de que essa atuação tinha vida curta e pouca efetividade:

De alto custo, e de duvidosa eficiência, tanto econômica quanto social, o paternalismo autoritário da administração dos conjuntos tinha, normalmente, vida curta. Relatos de antigos moradores dão conta de que tais medidas de controle perdiam força com o passar do tempo e eram logo desativadas nos primeiros meses. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 14)

Em adição a isso, ainda que de modo incipiente, é possível localizar a preocupação em conhecer a demanda a ser atendida para o melhor “progresso sócio econômico” dos moradores do núcleo. De fato, o Plano de Aconselhamento da FCP (1952, p. 22) previa a necessidade de realização de estudos nos seguintes termos:

XXX – A F.C.P., visando a ajustar, da melhor maneira possível, os seus planos de assistência social, em termos de incentivo ao progresso sócio-econômico dos moradores dos núcleos que edificar, antes do projeto ou construção destes, procurará realizar os seguintes estudos ou pesquisas:

- 1 – De dados demográfico-sanitários (natalidade, mortalidade, população, incidência de epidemias, salubridade, etc.);
- 2 – De recursos econômicos locais ou regionais, produção agrícola e industrial e atividade comercial;
- 3 – Dos recursos de transportes;
- 4 – Dos recursos educacionais, médicos e sanitários;

5 – Das técnicas ou hábitos usuais ou predominantes dos trabalhos dos futuros moradores;

6 – Dos hábitos sociais.

XXXI – A F.C.P. deverá elaborar planos de seleção de candidatos a morador dos núcleos, que visem a beneficiá-los, efetivamente, tendo em vista o conhecimento das condições previstas no artigo anterior e de tal maneira que sejam sempre encarados os aspectos morais, profissionais, situação de famílias e de salários de cada candidato inscrito, a fim de que a cessão das casas se faça do modo mais justo possível.

É louvável a iniciativa de conhecer a demanda habitacional e de orientar a produção para que fosse compatível com as necessidades das famílias. Em outras palavras, não deveria ser a família obrigada a se adaptar ao conjunto habitacional, mas sim a habitação que deveria ser pensada e projetada de modo a se adaptar às necessidades das famílias. Todavia, essa preocupação não alçou concretude, já que a seleção dos municípios e das famílias beneficiadas pelos projetos da Fundação da Casa Popular foi fortemente orientada por relações clientelistas (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; MELO, 1990, BONDUKI, 2014).

Embora, nesse período, a política de habitação almejasse vincular a habitação unifamiliar como um instrumento para contribuir na modelagem do trabalhador urbano industrial em uma vida doméstica e familiar tipicamente cristã, a produção de unidades habitacionais, inicialmente pelos IAPs, e posteriormente pela Fundação da Casa Popular, não logrou êxito em solucionar a crescente problemática habitacional que avultava nesse período. As habitações informais continuaram a se manifestar nas suas diferentes tipologias no território nacional e o ideal de moral que atravessava as iniciativas habitacionais também atingiu os moradores desses locais. Persistia a “ilusão de que [os governos] reprimirão a ocupação espontânea dos espaços urbanos através de leis reguladoras” (FINEP, 1985, p. 65). A partir da segunda metade da década de 1940, surge uma série de iniciativas para a “erradicação de favelas”, bem como a realização de censos nesses espaços na perspectiva de “conhecer para combater”.

Destaca-se, nesse contexto, a edição do Decreto nº 8.938 de 1946, que dispunha sobre “o regime de combate à peste e das práticas de anti e desratização em todo o país, e proibia mucambos, palhoças, casa de taipa ou edificações similares sob pena de demolição”:

Art. 29. São proibidas dentro das zonas urbanas das cidades, mucambos, palhoças, casas de taipa, ou congêneres.

Parágrafo único. As moradas de que trata este artigo, feitas depois da publicação deste regulamento, serão demolidas, sem prejuízo de outras penalidades, que no caso couberem, não podendo ser refeitas ou reconstruídas as existentes anteriormente à promulgação deste regulamento.

Era clara, portanto, a continuidade e a intensificação de um discurso que associava as favelas e as moradias dos mais pobres à marginalidade e à doença. Os censos das favelas⁵⁷ contribuíram para desmistificar a ideia de que as pessoas que ali habitavam eram marginais e desocupados e abrir espaço, ainda que de forma incipiente, para intervenções que visassem à melhoria e à urbanização desses locais. Oliveira (2021, p. 10) ao analisar os censos das favelas no Rio de Janeiro, demonstra o surgimento do debate em torno do desfavelamento *versus* urbanização:

A partir dos censos, houve uma polêmica em torno do “desfavelamento” para definir se ocorreria pela construção de conjuntos habitacionais ou pela urbanização. O Major Durval Magalhães Coelho, por exemplo, em 1949, produziu um folheto, intitulado Contribuição para campanha de Extinção das Favelas, no qual indicava a necessidade de construção e venda de conjuntos habitacionais como o melhor meio de solucionar a questão das favelas (COELHO, 1949). Destruir as favelas e prover habitação “digna” supriria o déficit habitacional e alteraria o habitat dos moradores, favorecendo a recuperação “humana” desse conjunto populacional. Esse folheto foi uma resposta à campanha jornalística intitulada “Batalha do Rio”, série de textos publicados pelo jornalista e político Carlos Lacerda no jornal Correio da Manhã, entre os meses de maio e julho de 1948, com repercussão em vários outros periódicos do país.

Mesmo com os dados dos censos comprovando que a maioria dos moradores era composta por trabalhadores urbanos, Oliveira ilustra a permanência da noção de degradação moral nas favelas por meio da citação do “Plano de Extinção de Favelas”, proposto pelo então prefeito do Rio de Janeiro, general Ângelo Mendes de Moraes (1947-1951), que seguia “vocabulário e lógica de ação de guerra”, e realizava vários “expurgos” na seguinte ordem:

Desencadeamento da Ação” da seguinte forma:

A) Iniciadas as providências da letra C, no dia D:

a) interdição absoluta da favela nesse dia.

b) encaminhamento dos “expurgados”:

1) Amparados pelos institutos de previdência e indústria (Ministério do Trabalho);

2) Entrega à Polícia Civil (vadios, prostitutas, criminosos e exploradores);

3) Fechamento e demolição das “biroskas” (biroskas, botequins cabarés, casas de jogo e de tolerância);

57 Na década de 1950 diversos municípios tiveram a iniciativa de realizar censos próprios: Rio de Janeiro (1947/1948), Porto Alegre (1951), Belo Horizonte (1955), Curitiba (1956), São Paulo (1957).

- 4) Suspensão de pagamento de aluguel por todo e qualquer favelado;
- 5) Encaminhamento para asilos, institutos, internatos e hospitais dos velhos, crianças, enfermos;
- 6) Destruição dos casebres abandonados ou desocupados e dos que surjam depois do dia D;
- 7) Demolição dos que ofereçam perigo, encaminhando-se as famílias para o Albergue e outros destinos;
- 8) Entrega aos governos estaduais, com transporte e auxílio, aos que desejarem retornar à origem e à lavoura;
- 9) Encaminhamento dos desempregados que possuam profissão e desejem emprego no Distrito Federal (São Francisco, Siderúrgica e outros);
- 10) Estrangeiros indesejáveis – Polícia Civil e Ministério do Exterior (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1948, p. 4824-4825 apud OLIVEIRA, 2021, p. 11)

Destarte, mesmo que os censos comprovassem “tecnicamente” que as favelas eram compostas pela “classe trabalhadora”, e vinculadas com a “expansão urbano-industrial”, as favelas permaneceram associadas à ideia de degradação moral:

Como vimos, os censos mostravam as favelas como parte de classe trabalhadora, identificando os vínculos entre a expansão urbano-industrial do Rio de Janeiro com o crescimento da informalidade urbana. Nem por isso, o estigma de classes perigosas foi apagado nas construções das categorias estatísticas, a definição de quem eram os “inativos” nas favelas foi elemento de grande variação nos censos de 1949, 1950 e 1960. Atrelada a essa discussão, a noção de “cor”/raça e a predominância de “pretos” e “pardos” nas favelas era também tema de disputa, por isso os debates em torno dos censos das favelas cariocas foram centrais na avaliação das relações raciais e do racismo no Brasil, na retórica da democracia racial. (OLIVEIRA, 2021, p. 22)

Apesar de uma política habitacional bastante embrionária na perspectiva da capacidade de atendimento da demanda e do crescimento do que se entendia como uma “crise da habitação”⁵⁸, as favelas e espaços informais de moradia permaneceram submetidas, não sem resistência, a um forte rigor moral e propostas de erradicação. Essa percepção dos governantes e da sociedade em geral se refletia, muitas vezes de modo perverso, na modelagem da política pública, que buscava receber apenas “os trabalhadores”. Recorde-se o recorte da formalidade no vínculo do emprego para o atendimento pelos IAPs e da priorização de trabalhadores com profissão e emprego constante nas ações da Fundação da Casa Popular.

58 Em 1962, na segunda sessão do 87º Congresso do Senado dos Estados Unidos a “Subcomissão de Moradias” reconheceu a correlação entre a moradia a estabilidade das nações livres subdesenvolvidas no mundo”, o que segundo a FINEP (1985, p. 67), indicava que a habitação passava “a ser problema prioritário e ascendia ao status de ‘crise’”.

Esse ideário da degradação moral inata da pobreza, e que poderia ser revertida por meio do trabalho urbano industrial e do fortalecimento da família e da privacidade do lar, também influenciou a concepção e o desenho dos conjuntos habitacionais dos IAPs. Para a Fundação da Casa Popular, os contornos da necessidade de educar o futuro moral e impedir a “favelização” dos conjuntos foram mais enfáticos na presença, ainda que incipiente, do trabalho social antes e após a ocupação. Assim, a política habitacional surge pela necessidade de atender ao “bom homem”⁵⁹, que, naquele momento, era identificado como aquele disciplinado ao trabalho urbano-industrial e que deveria, seja por meio do projeto arquitetônico ou das cláusulas contratuais, disciplinar-se a habitar de acordo com um determinado padrão higiênico e moral, de modo a evitar a suposta “degradação moral” dos “inativos” moradores de favelas e habitações informais.

2.2 A ditadura da “casa própria”

Se a necessidade de intervenção do Estado na questão habitacional foi motivada pela penúria das condições de vida do trabalhador urbano-industrial e pela necessidade de inseri-lo na moral vigente à época, a partir da segunda metade do século XX a habitação alcança o *status* de problema em si, ou seja, ganha contornos de problema a ser resolvido para se alçar o pleno desenvolvimento da nação. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei nº 1.050 de 1959, que visava assegurar uma renda anual para a Fundação da Casa Popular, proveniente do Orçamento Geral da União, ilustra bem esse momento:

Que se habilite a Fundação da Casa Popular com recursos capazes de atender às suas altas finalidades. O Estado assim procedendo está cumprindo o seu dever de, pelo menos, atenuar as dificuldades em que se debate o povo brasileiro, na crise de habitação, dia a dia, agravada pelo caos econômico em que vivemos, pela desordem financeira que a inflação galopante agiganta.

Talvez por esse caminho se possa pôr fim às leis de emergência, que, há vinte anos quase, congelam a locação de casas residenciais, num atentado ao direito de propriedade e numa clamorosa injustiça -. Tôdas as utilidades têm os seus preços aumentados; os salários, os ordenados, os subsídios sobem. Só uma classe foi condenada, iniquamente, a sofrer, sem a mínima

59 Aqui havia um claro recorte de gênero, já que a “boa mulher” deveria permanecer em casa sob os cuidados do pai ou marido.

compensação, os efeitos do pesadelo inflacionário – a de proprietários de imóveis. – E ela é constituída, na sua grande maioria, de elementos da classe média. Construindo-se casa e não editando leis de inquilinato é que se pode resolver o problema da habitação.

No ano de 1961, a Comissão Nacional de Habitação⁶⁰ apresentou o “esquema do plano quinquenal e projeto para 1962”, com o objetivo de obter empréstimo junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para a construção de 1.100.000 habitações no período de 1962 a 1966. O projeto sintetizava a condição da habitação em nosso país nos seguintes termos:

A crise de habitação no Brasil apresenta-se como um dos problemas mais graves, atingindo uma necessidade básica do homem e sua família, e que vem desafiando a iniciativa de todos os Governos. Considerando a habitação não apenas a casa, o teto, mas as condições de habitabilidade, a metragem suficiente por pessoa e todo o complexo de equipamentos urbanos, a situação brasileira está a exigir medidas urgentes e prontas, com a mobilização de todos os recursos, não só federais, mas estaduais, municipais, da iniciativa privada, inclusive a própria contribuição do interessado, além de não dispensar a obtenção de recursos externos.

No âmbito do referido documento, afirmou-se que o “problema” deveria ser “enfrentado com decisão” e em “caráter prioritário na ação governamental”, utilizando como fundamento a declaração de princípios da Organização dos Estados Americanos, que, em sua 1ª Reunião Interamericana de Habitação e Planejamento no ano de 1956, havia reconhecido e proclamado o “Direito do Homem” a uma “habitação higiênica, adequada às suas necessidades e dotada de serviços públicos e comunais indispensáveis”.

A provisão da habitação já vinha sendo entendida, desde a terceira década do século XX, como importante estratégia para a “pacificação”⁶¹ dos trabalhadores urbanos (evitando assim convulsões sociais) e para a formação destes em uma determinada moral, ou seja, para o seu “*ajustamento social*”. Entretanto, ao longo das décadas de 50 e 60, a “questão da habitação” se autonomiza e passa a reverberar na sociedade, motivada grandemente pelo aumento dos preços dos imóveis e do

60 Disponível em:

https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AFM_PI&pasta=AFM%20pi%20Montoro,%20A.%20F.%201961.11.23&pagfis=3823. Acesso em 05 de agosto de 2023.

61 Cabe rememorar o lema do I Congresso Panamericano de Moradia Popular que ocorreu em Buenos Aires no ano de 1939: *Paz, saúde, família, casa própria e justiça social*. (NOVO, 2022, p. 134)

expressivo crescimento das áreas de habitação informal, politizando-se e adquirindo visibilidade (FIX, 2011, p. 90).

A realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu) organizado pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que tinha como principal objetivo “estudar e debater os mais dramáticos aspectos da crise brasileira de habitação”, é um importante registro dessa politização e visibilidade⁶². Dentre as suas premissas, é possível localizar a descrição das precárias condições de moradia, o crescimento das áreas informais, o não investimento da iniciativa privada em moradias de interesse social e o entendimento da “gravidade” da situação habitacional em razão da “desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia”.

De algum modo, ainda que usando o conceito de déficit, já se desenhava a percepção de que não se tratava de um obstáculo tecnológico para a produção de habitações, mas sim do direcionamento da produção imobiliária, pois “o significativo número de habitações construídas” se destinava “quase exclusivamente às classes econômicas mais favorecidas” (ARQUITETURA, 1963, p. 19).

As propostas do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, além de indicarem o interesse pela permanência dos valores morais da época, já que a habitação seria “um elemento fundamental de padrão de vida” a qual todo “homem” e sua “família” teriam direito, também demonstram que a desigualdade e a concentração de terras passam a ser notadas, já que se constatava a necessidade de “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” que se consubstanciaria “numa reforma urbana”.

Também ganhou força a percepção de que a habitação demandava conhecimento técnico, estando intimamente associada ao desenvolvimento

62 Cumpre mencionar que esse não era um movimento exclusivo do Brasil, esse debate ocorria na América e em diversos países europeus, segundo Francisconi (2013, s/p.): “Vale lembrar que a questão habitacional foi o tema urbano prioritário da Guerra Fria dos anos 50 / 60. Os Seminários da ONU e inúmeras reuniões técnicas, inclusive no Brasil, trataram da questão habitacional como tema intra-urbano e como componente de políticas nacionais de ordenamento territorial e de sistemas urbanos. Fato observado tanto em países socialistas - URSS e Polônia, como na França, Inglaterra e Chile. Na América Latina, a questão habitacional foi promovida pela USAID e pela OEA a partir dos anos 50, segundo visão bastante multidisciplinar. As atividades eram conduzidas pelo Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), em Bogotá, Colômbia, que anualmente promovia Cursos Regulares de Vivienda y Planeamiento a partir de métodos setoriais e técnicos, mas sem menção à necessidade de uma reforma urbana”.

econômico e civilizatório nacional⁶³ e que, portanto, deveria se afastar de concepções assistenciais e paternalistas. Outra afirmação inequívoca do s.HRu era a responsabilidade do Estado na resolução do problema:

o problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade; disciplinar as atividades no campo habitacional; incentivar quaisquer medidas que visem à solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestem; (Ibid., p.19)

No encontro também foi sugerida a criação de um órgão central federal dotado de autonomia financeira e autoridade para atingir os objetivos dos planos territoriais e habitacionais definidos nacionalmente.

Essa mobilização social em torno da habitação e da reforma urbana repercutiu nas propostas governamentais nos anos subsequentes, entretanto, a mensagem, especialmente no tocante às suas soluções, parece ter chegado um tanto quanto distorcida nos formuladores da política habitacional que viria a ser implantada a seguir.

A ditadura militar no Brasil, instaurada por meio de golpe no ano de 1964, incorporou diversas dessas demandas e elevou a habitação popular a categoria de “problema fundamental” (BOLAFFI, 1982, p. 42). A construção de unidades habitacionais e a “erradicação do déficit habitacional brasileiro” estiveram no centro das justificativas para a criação do Plano Nacional de Habitação (MARICATO, 1987, p. 42), bem como tiveram centralidade, na Lei Federal nº 4.380 de 1964, que criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Conquanto houvesse uma grande mobilização em torno da habitação e do que passou a ser chamado de “crise da habitação”, a criação dessas estruturas tinha um escopo bem mais limitado. A Lei Federal nº 4.380 de 1964, em seu artigo 1º⁶⁴, estabelecia que os principais objetivos eram “estimular a construção de habitações de interesse social” e o “financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas

63 Uma das afirmações do seminário era de que “a política habitacional do Estado não pode ser de ordem assistencial, concedendo apenas, paternalisticamente, a casa, como até agora tem sido a ação governamental; mas, ao contrário, deve ser relacionada ao desenvolvimento global do País”.

64 Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

classes da população de menor renda”. Assim, mesmo que o discurso oficial enfocasse a penúria da habitação, a importância da resolução dessa “crise habitacional” e da estruturação de uma política habitacional, a institucionalização desses discursos foi resumida em “estimular a construção” e financiar a “aquisição da casa própria”.

Inúmeros autores discutem a função que a política habitacional promovida pelo BNH a partir de 1964 teve na contenção do crescimento inflacionário⁶⁵, de forma a evitar o desencadeamento de uma rigorosa recessão econômica. Para Bolaffi, quando o BNH foi criado, havia a impressão de que seria a “pedra angular de toda a política anti-inflacionária que estava sendo desencadeada” (1977, p. 48). Segundo Fix (2011, p. 95), a criação do BNH respondia a um “movimento combinado”, de um lado a “*acumulação* por meio da injeção de recursos no circuito imobiliário”, e de outro a “*legitimação*, ao responder à pressão das lutas sociais do ponto de vista da demanda por habitação e por emprego”. O incentivo à construção civil permitia absorver um grande contingente de mão-de-obra sem qualificação e evitar a pressão que o crescente desemprego poderia causar. A justificativa para a produção habitacional se deslocava, pois “não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de promover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de trabalho” (FINEP, 1985, p. 88).

Outro aspecto bastante abordado por diversos autores, e que se vincula à noção de legitimação trazida por Fix, é a importância da aquisição da casa própria na atuação do BNH. Ainda que o enfoque de atuação tenha se alterado ao longo dos seus vinte e dois anos de existência, a resposta para a demanda habitacional será única: a aquisição da casa própria. As explicações para essa escolha estão comumente atreladas ao aspecto político e ideológico, pois emergia com “o propósito de contribuir para a ‘estabilidade social’ ou para criar ‘aliados da ordem’” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 41).

Bolaffi (1982, p. 43), nessa mesma linha, resgata os resultados de pesquisa realizada com a população brasileira em 1960⁶⁶, os quais demonstraram que a casa própria era a principal aspiração pessoal das populações urbanas, e que havia uma

65 As taxas de inflação eram ascendentes desde 1960, em 1964 chegaram a 144%, revertendo-se para 25,4% em 1967 (FINEP, 1985, p. 83).

66 Pesquisa realizada pela organização Loyd A. Free com o patrocínio do Institute for International Research, sobre as aspirações pessoais e as atitudes políticas da população brasileira.

elevada “correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras”. O referido autor afirma que esses resultados decorrem da permanente contradição que recai sobre a pequena classe média e o operariado urbano, entre a expectativa de ascensão social, com a devida exposição pública desta, e a redução de seu poder aquisitivo. Esse dilema pode ser sintetizado na relação entre “as angústias do crediário e a necessidade de consumir mais” (Ibid., p. 43).

Em adição a isso, Serpa (1988, p. 18) também constatou, nesse contexto, a incidência da ideia de manutenção da ordem e da busca por angariar simpatia ao regime militar:

Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante transformando o trabalhador de contestatário em “aliado da ordem”.

Fix também corrobora com essa percepção acerca da função político-ideológica da casa própria (2011, p. 90):

Do ponto de vista político, interessa justamente que a casa seja de propriedade do morador, em prol da “estabilidade social” e da ordem: ‘O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem’, dizia o ministro do Planejamento por ocasião da instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH), Roberto Campos. O crédito hipotecário dificultaria ainda mais a participação dos mutuários em movimentos grevistas ou políticos.

Existem diferenças sobre a função da casa própria na atuação do BNH em comparação com o que ocorria na Fundação da Casa Popular. Enquanto na FCP a casa própria tinha uma finalidade eminentemente formativa, de ensinar ao trabalhador os bons modos da vida urbana, de ascender aos status de proprietário e se comportar (ele e sua família) na moral cristã/católica, no BNH a casa própria tinha a função primordial de angariar apoio à ditadura militar em uma tentativa de conferir alguma legitimidade ao regime. Para Bolaffi (1982, p. 44), era necessário “conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria”.

Outra importante diferença entre a aquisição da casa própria promovida pela FCP e o BNH é que o modelo pensado durante a ditadura militar exigia o retorno dos recursos investidos, o que tornou a capacidade de pagamento dos empréstimos concedidos na aquisição da casa própria um importante critério de análise. Na perspectiva de Arretche, este se tornou, inclusive, um fator que condicionava o acesso à política de habitação:

Do ponto de vista do candidato a mutuário, a possibilidade de acesso à casa própria supunha que este reunisse a renda familiar mínima necessária, estabelecida pelo BNH, para se constituir em sujeito de um crédito hipotecário. (...) Diferentes montantes de financiamentos correspondentes a diferentes tipos de unidades residenciais eram expressão de diferentes formas de inserção na pirâmide de renda. Assim, a variável “renda” seria o mecanismo de seleção para inserção nos diferentes programas habitacionais do BNH. (ARRETCHÉ, 1990, p. 33)

Essa forte preocupação com a solvabilidade dos mutuários é justificada pela natureza dos recursos destinados ao Banco Nacional de Habitação. Quando da sua fundação, o referido banco recebeu um capital integralizado de um bilhão de cruzeiros antigos, que seria acrescido de um por cento da massa de salários do regime CLT de todo o país (FINEP, 1985, p. 90)⁶⁷. Em 1967, o BNH passou a receber a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), tornando-se o segundo maior banco em termos de recursos disponíveis, apenas atrás do Banco do Brasil (BOLAFFI, 1982, p. 42).

As operações eram divididas entre aquelas de financiamento dirigido à promoção habitacional privada, para média e alta renda que utilizavam recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e aquelas de financiamento voltado à promoção pública, para a baixa renda que utilizava os recursos do FGTS. A adoção do FGTS para o financiamento da habitação fundava-se no princípio de autossustentação, que predominou nas políticas sociais no Brasil pós-64. A concepção “era de que o conjunto dos programas de proteção social constituídos deveriam se autofinanciar por meio da criação de fundos financeiros específicos – de

67 Royer (2014, p. 54) detalha os recursos destinados ao BNH quando da sua criação: “uma contribuição de 1% incidente sobre salários, e também de subscrição compulsória de letras imobiliárias emitidas por locadores de imóveis com área superior a 160 m², por institutos de previdência, SESC, SESI, Caixas Econômicas e promotores da construção de imóveis com valor entre 1.000 e 2.000 salários mínimos, além de recursos subscritos pela União”.

bases extra-orçamentária – para cada setor” (ARRETCHE, 1990, p. 29). Isso significa que não existiam subsídios à produção e que os recursos utilizados deveriam retornar integralmente ao fundo, acrescidos de juros, o que torna vital o pagamento das prestações dos financiamentos em dia visando a continuidade da operação.

Desse modo, tanto a promoção de média e alta renda quanto à de baixa renda “foram submetidas a mesma lógica de operação”: a da “empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam na inevitabilidade da falência” (Ibid., p. 30). A título de exemplo, Bertol (2013) retrata como a lógica da empresa privada estava presente nas ações e registrada nos relatórios da Companhia de Habitação Popular de Curitiba:

(...) a possibilidade de se tornar um mutuário e ter realizado seu direito à moradia, estava condicionada a uma renda familiar mínima que permitisse sua constituição enquanto sujeito de um crédito hipotecário, ‘Nós procurávamos efetivamente pegar pessoas que comprovassem a renda, retiradas daquela lista oficial que a própria Cohab mantinha. Então procurávamos gente que efetivamente precisava e que tinha como comprovar que poderia pagar a prestação’ (RODRIGUEZ apud BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006, p. 41). O retorno dos recursos utilizados é uma preocupação patente nos primeiros relatórios da companhia curitibana, onde a capacidade de ‘atingir todos os seus objetivos sem onerar os cofres públicos’ e a afirmação enquanto uma ‘empresa com vida própria’ que seleciona entre os interessados em adquirir uma habitação ‘aqueles que apresentam as melhores condições financeiras’ são pontos elencados como fundamentais para o desenvolvimento das ações da ‘empresa’ (COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, 1969, p. 01 e 02). Conceitos relacionados com a atividade empresarial também estão presentes no relatório como a idéia de competição entre as diferentes Cohabs e ‘pesquisas de mercado’ que comprovavam um maior interesse da população com renda mensal até três salários-mínimos por casas construídas pela COHAB-CT. (BERTOL, 2013, p. 46)

Assim, se a formulação do Sistema Financeiro de Habitação e a criação do Banco Nacional de Habitação tinham como objetivos declarados a promoção da aquisição da casa própria pela população de menor renda e o fomento à indústria da construção civil por meio da construção de novas unidades, a partir de determinado momento, manter a capacidade de captação e retorno dos recursos ganha centralidade. Luciana Royer (2014, p. 54) sintetiza esse deslocamento:

Essa mudança de perfil [constituição do FGTS e gestão dos recursos pelo BNH], portanto, se daria exclusivamente pela origem financeira do dinheiro que comporia a base de recursos a serem utilizados na execução da política, tal era a visão vigente à época do sistema, que prezava pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela constituição do sistema como um fim em si mesmo. Dessa forma, ao mudar a origem do recurso que compunha o *funding*

da política, muda também seu caráter, o que, se por um lado atenta para a necessidade de liquidez e solvabilidade dos recursos, por outro demonstra a preocupação em utilizar os fundos e seus recursos com quem tivesse capacidade financeira para isso, ou seja, financiar quem podia pagar.

Inevitavelmente, as regras para a seleção das famílias refletiam a preocupação quanto à capacidade financeira dos futuros mutuários. A Resolução nº 42 de 1966, da Diretoria do Banco Nacional de Habitação, estabelecia critérios de seleção e classificação das famílias a serem atendidas pelas Companhias de Habitação⁶⁸. Os candidatos deveriam preencher “ficha de inscrição própria”, com “assistência de elemento especializado da COHAB”, e poderiam ser da seguinte natureza:

- a) Geral: Em caso de programas de atendimento geral em todo o Município, condicionando-se a aceitação de famílias com renda familiar de até 3 salários-mínimos e somente se fará para municípios com população até 100.000 habitantes.
- b) Por Zona municipal, determinando-se a inscrição em zonas de maior concentração de sub-habitação e onde haja interesse público em recuperação ou desocupação de áreas destinadas a obras públicas ou sem condições de segurança e habitabilidade.
- c) Em favelas, para o caso de erradicação de favelas.

Os critérios para a classificação eram, em síntese: ausência de propriedade (pelo beneficiário e seu cônjuge) de um imóvel residencial no município onde seria realizado o projeto; habitar em “sub habitação, moradia super povoada, co-habitação” ou trabalhar no município onde seriam edificadas as habitações há pelo menos dois anos; ter família ou dependente e uma renda familiar inferior a três salários mínimos e compatível com as condições e valores de venda das habitações construídas. Havia, ainda, a possibilidade do estabelecimento de critérios adicionais definidos pelas Companhias de Habitação e que deveriam ser previamente aprovados pelo BNH.

Dos critérios para a classificação, chama a atenção, inicialmente, para a sua objetividade e para a priorização daqueles que residem em habitações tidas como precárias e de trabalhadores que residem há pelo menos dois anos no município. A

68 As companhias de habitação popular, mais conhecidas como COHABs, foram criadas para operacionalizar a aplicação dos recursos do FGTS destinados à promoção pública de habitação de interesse social, essa função também foi executada, em menor proporção, por cooperativas habitacionais. Marta Arretche (1990, p, 28) resume a atuação das companhias nos seguintes termos: “A agência estatal produzia um conjunto de unidades residenciais, em associação com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública para cada projeto. Posteriormente, aquela agência realizava a comercialização do empreendimento. Portanto, nesse mercado habitacional as agências estatais substituíam o setor privado em determinados momentos do processo produtivo, notadamente as funções da promoção imobiliária”.

priorização da “sub habitação” se insere em um dos objetivos da política habitacional daquele momento, que era o de erradicação das favelas, momento em que se esperava “ingenuamente que as COHABs fossem capazes de resolver de uma só vez o problema das favelas, e chegou-se a anunciar que estas, em breve, sobreviveriam apenas na memória poética dos sambistas” (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006, p. 111). Entretanto, a tentativa de “erradicar” esse modo de habitar se mostrou, na prática, bem mais complexo. Ao resgatar a experiência de desfavelização intentada pela COHAB de Curitiba, o diretor da companhia à época, apontou as dificuldades encontradas e resumiu a percepção vigente à época acerca das famílias realocadas:

Foi só transferido de local o problema porque as pessoas não estavam preparadas (...) não tinham a cultura da casa e simplesmente transferiram seus hábitos para lá. A nossa primeira atitude foi no campo social, de modo a recuperar aquelas pessoas que eram passíveis de recuperação, recuperar a imagem do conjunto habitacional e para isso tivemos que fazer inúmeros despejos judiciais. Mas não era assim: polícia vai lá e põe na rua. Era uma equipe que utilizava juizado de menores, a FREI que era Fundação de Recuperação do Indigente; entrava o departamento de bem-estar social da Prefeitura e o pessoal da COHAB. Nós começamos a preparar um núcleo de assistência social dentro da COHAB e encaminhávamos essas pessoas para órgãos específicos que cuidariam dos problemas delas. (Ibid., p. 18)

As ideias de que a população mais pobre não teria “a cultura da casa” e que as realocações implicariam necessariamente na “favelização dos conjuntos habitacionais” já estavam presentes nas iniciativas da Fundação da Casa Popular e perduram até hoje, como será registrado no próximo capítulo. Entretanto, na atuação do BNH, a gradativa migração⁶⁹ dos investimentos de ações de “desfavelização” para a comercialização de casas para população de baixa renda parece estar mais vinculada à necessidade de solvência dos futuros beneficiários do que ao estigma sofrido há décadas pelas populações que habitam áreas precárias. É de se notar, nesse contexto, que a Resolução da Diretoria do BNH colocava no mesmo patamar, para a classificação dos beneficiários, a residência em áreas precárias ou habitações adensadas e os trabalhadores com mais de dois anos de vínculo no município onde seria realizado o projeto habitacional⁷⁰.

69 No ano de 1979, após o abandono das ações de erradicação de favelas, será criado, dentro da estrutura do BNH, o programa PROMORAR, não mais na perspectiva de remoção das famílias desses espaços, mas na de adequação deles, entretanto, a ideia teve curta duração em razão da crise financeira que atingiu o banco.

70 Classificação:

Essa priorização dos trabalhadores com melhor renda e com maior potencialidade para arcar com as prestações do financiamento transparece no depoimento do já mencionado diretor da COHAB-CT, Luiz Antônio Veloso de Souza⁷¹:

Essas casas eram imediatamente ocupadas por pessoas de baixa renda, mas com emprego regular, nós fizemos essa troca de enfoque. Nos oferecíamos as casas para as Secretarias de Estado, para firmas de comércio, para a Hermes Macedo, Prosdócimo, para as Pernambucanas, vocês têm vinte casas vagas no conjunto tal, a prestação é de tanto e precisamos que a pessoa não ganhe mais do que três salários mínimos ou que ganhe um, conforme o tamanho da casa, que tenha tantos filhos e que tenha matrícula na escola (...) e lá dentro dessa firma eles faziam a triagem de seus melhores funcionários, os mais necessitados porque eles conheciam muito mais de perto do que nós (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006, p. 18).

A necessidade de manutenção de um cadastro de “bons pagadores” se perpetua e se acentua com o aprofundamento da crise inflacionária e aumento da inadimplência.

Por ser um modelo de política habitacional que visava ao “financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (artigo 1º, Lei Federal nº 4.380 de 1964), e que tinha como fundamento o autofinanciamento do programa habitacional, ou seja, a necessidade de retorno integral dos recursos acrescidos de juros, as preocupações com o perfil de renda dos futuros beneficiários e com o sistema de amortização eram constantes. Pesquisa no banco de dados das Resoluções da Diretoria e do Conselho de Administração do BNH revelam uma infinidade de atos versando sobre as condições de financiamento e reajuste das prestações e saldo devedor. A Resolução nº 42 de 1966, da Diretoria do Banco Nacional de Habitação, já trazia diretrizes sobre as condições de venda das

A classificação dos candidatos selecionados pelas fichas de inscrição, será feita através de um critério de pontos a ser adotado pela COHAB, e aprovado pelo BNH.

São condições fundamentais de classificação:

- a) Não ser o candidato ou seu cônjuge proprietário de moradia no Município onde se executa o projeto (exceto sub habitação que deve ser demolida).
- b) residir em sub habitação, moradia super povoada, co-habitação ou trabalhar no Município no mínimo 2 (dois) anos.
- c) Ter família ou dependente.
- d) Ter renda familiar inferior a 3 (três) salários mínimos e compatível com as condições e valores de venda das habitações construídas.
- e) outras a critério da COHAB e aprovadas pelo BNH.

⁷¹ Luiz Antônio de Veloso de Souza foi diretor da COHAB-CT no período compreendido entre os anos 1968 e 1974.

habitações e que evidenciavam a necessidade do equacionamento entre a renda e o financiamento habitacional:

XI - DAS CONDIÇÕES DE VENDA DAS HABITAÇÕES CONSTRUÍDAS

Conhecido o valor final de venda de cada tipo de habitação, a capacidade econômico-financeira e composição familiar dos classificados, através da interpretação e constatação de veracidade das declarações contidas nas fichas de inscrição, serão fixados os critérios de venda que obedecerão fundamentalmente (admitidas adaptações locais e aprovadas pelo BNH) os seguintes critérios:

- a) as habitações maiores serão vendidas a famílias maiores;
- b) Os prazos de financiamento serão estabelecidos na razão inversa da renda familiar (quanto maior a renda, menor o prazo de financiamento);
- C) As amortizações mensais serão calculadas em função da renda familiar (marido e mulher ou (e) arrimo de família) e serão calculadas na base de 25% (vinte e cinco por cento) da renda familiar;
- d) Para as famílias com mais de 7 (sete) pessoas que habitem numa mesma moradia e cujos dependentes não contribuam para a renda familiar (menores, velhos, inválidos) será admitida amortização mensal de 20% (vinte por cento) da renda familiar;
- e) Os prazos de financiamento concedidos para os diversos tipos de habitações construídas no projeto deverão ser divididos em, no máximo, três grupos de prazos iguais:
Exemplo: 300 (trezentas) casas.
100 casas com financiamento de 100 meses.
150 casas com financiamento de 180 meses.
50 casas com financiamento de 240 meses.
- f) Deverá, sempre que possível, ser atingida a média ponderada nos prazos de financiamento de 144 meses.

Mesmo com o inegável esforço⁷² de tentar conciliar o financiamento habitacional concedido com a renda dos potenciais beneficiários, não houve sucesso na resolução da referida equação, ou seja, as habitações produzidas e as condições de financiamento propostas induziam, majoritariamente, a inadimplência.

Para Dilvo Peruzzo (1984, p.40), os requisitos oficiais excluía de plano uma importante parte da população, pois o “próprio conjunto de requisitos oficiais impostos ao candidato que pleiteia a casa própria construída com financiamento controlado pelo Estado exclui larga parcela dos carentes de habitações”. Essa também era a percepção de Bolaffi (1982, p. 40), ao afirmar que:

72 Azevedo e Andrade (2011, p. 58), após analisarem os planos de reajustamento das prestações e dos sistemas de amortização, concluíram que: “não se pode negar que com o passar do tempo o BNH tenha procurado, sem abandonar sua postura de racionalidade empresarial, adaptar mecanismos que tornassem mais amena a situação dos mutuários, em geral, e dos adquirentes do mercado popular, em particular.”

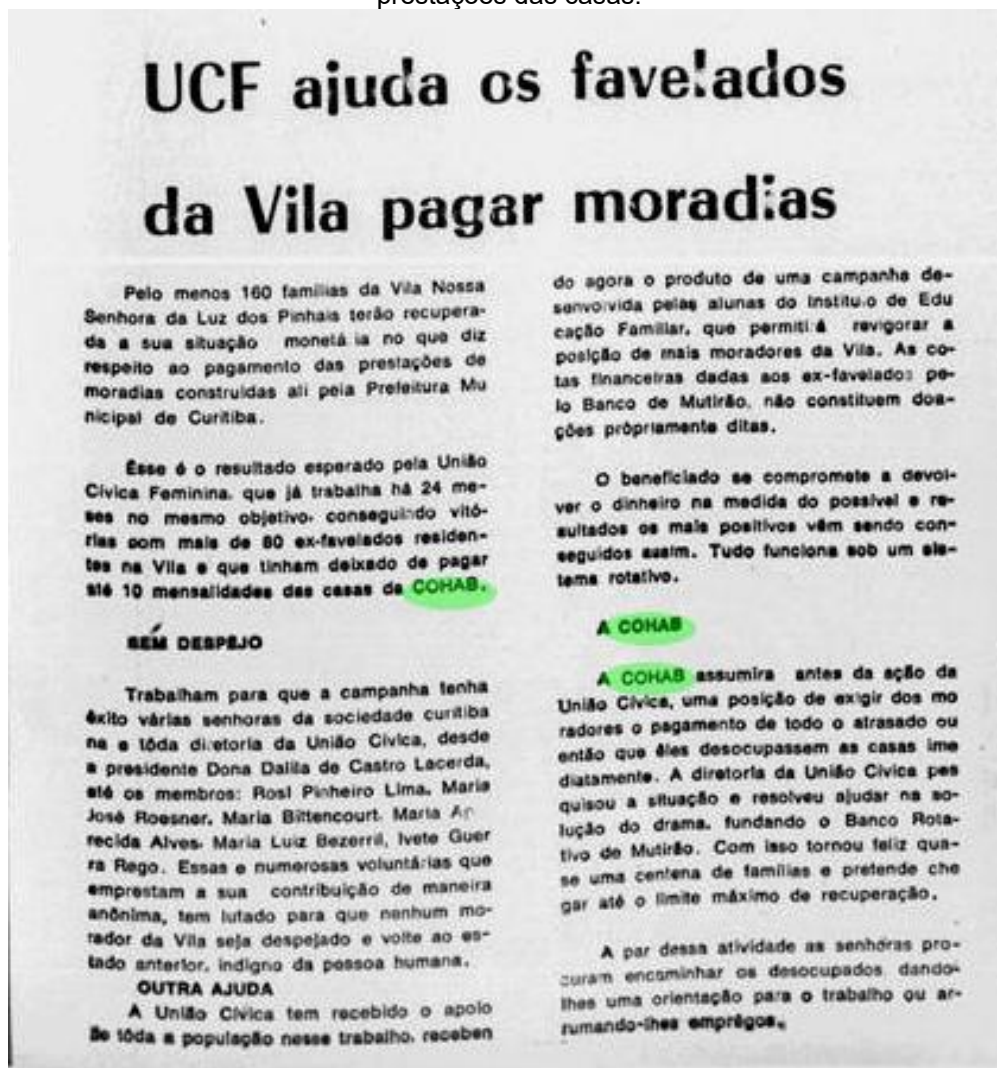
Com relação à habitação popular, já faz algum tempo que o BNH admite publicamente que não se pode construí-la porque, em que pese o caráter de subsídio que os seus empréstimos vêm assumindo de alguns anos para cá, ainda assim é mínima a parcela da população que dispõe de renda para comprá-la.

Conquanto houvesse um evidente desencontro entre a modelagem de operacionalização financeira da política habitacional proposta pelo BNH e a população que mais necessitava de habitação, a responsabilização pelo abandono dos imóveis e pela inadimplência recaiu sobre a população beneficiária ou imputada a eventuais falhas na seleção destes. Azevedo e Andrade (2011, p. 60) assim registraram esse desencontro entre causa e efeito:

Indo contra o diagnóstico corrente, que fazia dos processos de seleção e escolha dos mutuários as causas diretas do abandono e inadimplência, os empresários a quem o BNH transferiu os créditos imobiliários para a gestão e cobrança apontavam categoricamente para as limitações do modelo empresarial que se pretendia impor para o mercado de baixa renda. Era a renda, concentrada e mal distribuída, e não as conhecidas fichas socioeconômicas, o fator decisivo para a insolvência do segmento habitacional de mutuários de baixo poder aquisitivo.

De fato, a insolvência dos mutuários do mercado popular era frequente e punida com a reintegração de posse. Notícia do Diário da Tarde, jornal de grande circulação no Paraná, retrata a ameaça de despejo, pela COHAB-CT, de moradores do primeiro conjunto habitacional de Curitiba financiado com recursos do BNH:

Figura 1 - Notícia do Jornal Diário da Tarde sobre a tentativa da União Cívica Feminina em evitar o despejo de famílias do conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais por falta de pagamento das prestações das casas.



Fonte: Jornal Diário da Tarde, Curitiba, 7 de julho de 1970, nº 21.362. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800074&pasta=ano%20197&pesq=cohab&pagfis=121613>

Já estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) entendia que o problema social enfrentado pelos moradores do Conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais refletia uma característica inata das “famílias urbanas de baixa renda”, que seriam “marginais não somente no sentido econômico mas também porque são incapazes de se integrar nos processos produtivos, industriais, políticos e culturais da cidade”.

Figura 2 – Notícia sobre a “opinião” dos técnicos do IPPUC sobre os habitantes do conjunto habitacional Nossa Senhora da Luz dos Pinhais.



Fonte: Jornal Diário da Tarde, Curitiba, 2 de setembro de 1970, nº 21.381c. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800074&pasta=ano%20197&pesq=cohab&pagfis=121785>

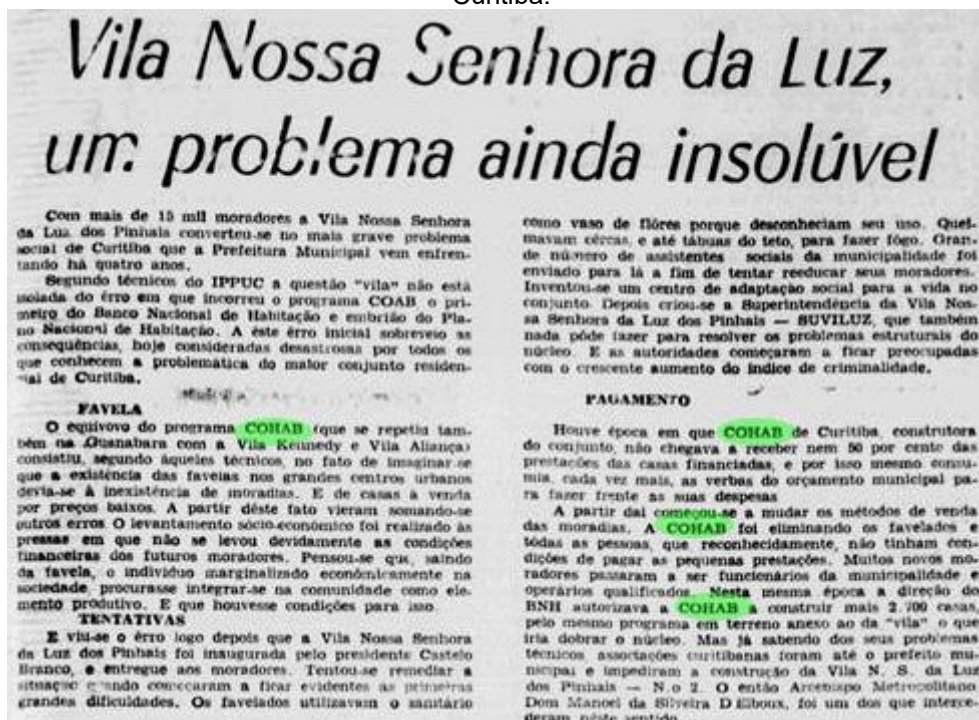
As conclusões dos técnicos do IPPUC coadunam com o que foi apontado por Azevedo e Andrade sobre a crença da inadimplência não ser fruto da baixa renda (agravada pela redução do salário-mínimo real) ou da ausência de renda ou da incompatibilidade com o modelo de financiamento proposto, mas sim por características socioeconômicas que não teriam sido bem avaliadas no momento da seleção. Aparentemente, o entendimento era de que, por meio de um cadastro socioeconômico, seria possível distinguir os bons pagadores dos maus.

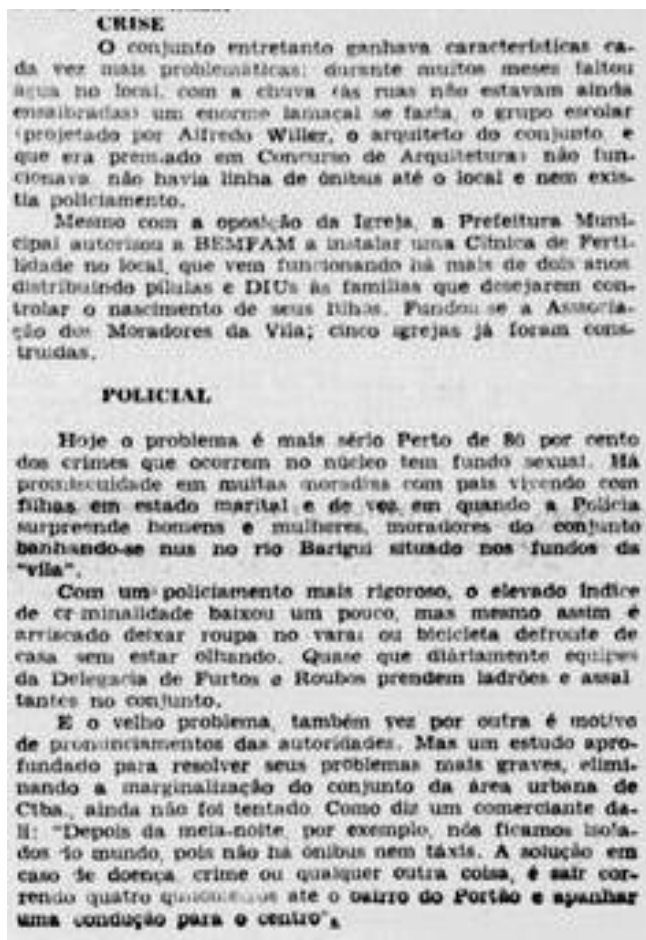
Cumprir mencionar que a notícia que divulgou o estudo do IPPUC oculta o fato de o referido conjunto habitacional ter sido construído em uma região isolada da cidade, local que de fato oferecia poucas opções de trabalho, de participação política e de desenvolvimento de atividades culturais. Para ilustrar essa realidade, o Boletim Romário Martins (2006, p.12), ao contar a história de quarenta e um anos da COHAB-CT, descreve a trajetória de Dona Pasqualina, uma das moradoras da Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais:

(...) Dona Pasqualina, que trabalhara com o marido na lavoura e havia se tornado uma favelada até ser levada para a vila onde, com uma prestação de 12 cruzeiros mensais e uma mercearia no fundo do quintal, iria sustentar sete filhos. Suas noras e netos iriam trabalhar na CIC anos mais tarde, tornando realidade aquela possibilidade de ascensão social que a conquista do sonho da casa própria já havia anunciado, quando chegara à Villa Nossa Senhora da Luz. Para ela e para os outros primeiros “vilanos”, a vida não era fácil: até para ir à cidade era preciso pegar o trem que ainda passava na Estação do Barigui e seguia até a Estação Rebouças, ou então ir de charrete. Mas o tempo viria a corrigir este e outros problemas, da infra-estrutura até as dificuldades de conseguir emprego, devidas inclusive à própria distância e ao isolamento do lugar em relação ao resto da cidade.

Entretanto, esse reconhecimento do isolamento social promovido pela moradia é pouco mencionado nas matérias veiculadas à época e pela política habitacional vigente, que continua a interpretar os conflitos gerados por esses conjuntos como necessidade de reeducação:

Figura 3 – Notícia sobre as condições de vida no conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais em Curitiba.





Fonte: Jornal Diário da Tarde, Curitiba, 18 de fevereiro de 1981, nº 21.336. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800074&pasta=ano%20197&pesq=cohab&pagfis=122693>

São fartas as publicações que fazem referência a “conjuntos problema”, à “favelização”, à “dificuldade” dos favelados em se adaptarem às habitações. Reportagem do *Correio da Manhã*, jornal do Rio de Janeiro, em dezembro de 1971⁷³, narra as dificuldades vividas pelos moradores dos conjuntos habitacionais para os quais foram removidas centenas de famílias de favelas cariocas. A matéria chama a atenção para o grande número de moradores “aproximadamente, nove mil pessoas”, “sem qualquer experiência na nova vida”, que “na maioria das vezes transformam seus apartamentos e o próprio conjunto num lugar que lembre as favelas de onde vieram”. O jornal também descreve a precariedade das habitações com paredes “com o cimento cru”, “lixo acumulando nas ruas”, e ausência da coleta regular de resíduos, e destaca o “abandono” dos moradores “sem qualquer assistência”.

⁷³http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_08&pagfis=27120&url=http://memoria.bn.br/docreader#

Figura 4 – Imagem que ilustra reportagem do Correio da Manhã sobre os conjuntos habitacionais no Rio de Janeiro.



Fonte: Jornal Correio da Manhã edição nº 27.120 de dezembro de 1971.

A solução comumente adotada para esse “problema social” foi a de substituição dos moradores “favelados” e “que não tinham condições de pagar as pequenas prestações” por servidores públicos e “operários qualificados”. Tal estratégia ratifica, no nível da operacionalidade, a afirmação de Azevedo e Andrade (2011, p.73), que apesar da existência de “problemas técnicos” como “falha na seleção dos mutuários, escolha de locais impróprios, materiais de construção de baixa qualidade, defeitos técnicos nas obras, deficiência na infraestrutura de apoio e outros”, o principal motivo para a “inadimplência residia na débil e precária situação financeira da clientela”⁷⁴.

74 A pesquisa de Melissa Ronconi de Oliveira (2021, p. 44) ao analisar o modelo de financiamento estruturado pelo BNH também chega a mesma conclusão: “A política de financiar a moradia popular com juros e correção já tinha se revelado um fracasso, uma vez que com a corrosão do poder de compra do salário mínimo, que reduzia a capacidade de pagamento dos mutuários, o Banco passou a enfrentar problemas com a inadimplência (que atingia 30% dos mutuários entre 1971 e 1974), desequilíbrios contratuais e mesmo abandono de habitações, o que comprometia os fluxos de retorno dos recursos para novos investimentos.

Entretanto, no âmbito do discurso que predominava à época (e que continua a ocorrer), cristalizou-se a noção de que os problemas do conjunto habitacional eram provenientes dos “favelados”, supostamente pessoas naturalmente “marginais” e que demandavam uma reeducação. Linda Maria Gondim (1982, p. 35) analisou a utilização do estigma de favelado na política habitacional do Rio de Janeiro, e localizou uma visão depreciativa e sem qualquer fundamento da realidade:

Basicamente, ‘os planejadores insistem na idéia de que os favelados não estão preparados para assumir responsabilidades e não sabem morar, sendo por isso necessária uma orientação do técnico no sentido de uma verdadeira ressocialização’. Além disso ‘encontramos também a idéia de que o favelado espera favores do Estado e que desta forma não paga as prestações porque não quer, esperando que o Estado lhe dê moradia’. Portanto, o favelado, além de marginal e sujo, seria também irresponsável e imaturo, adepto do paternalismo, devendo, portanto, ser educado.

Evidentemente, a percepção acima não condiz com a realidade das pessoas que vivem em áreas de ocupação irregular⁷⁵. Para Gondim, a estigmatização do favelado constitui “uma cortina de fumaça”, que tenta “culpar a vítima pelos seus problemas e pelo próprio insucesso do programa habitacional”, e que possui a função de “mecanismo de controle social” e de legitimar o “uso arbitrário de poder” com relação a essas populações, as quais são afastadas “do processo decisório”.

De fato, além do propagado discurso sobre a impossibilidade dos “favelados” se adaptarem aos conjuntos habitacionais, o BNH e as Companhias de Habitação Popular, no processo de escolha de seus futuros mutuários, gradativamente deslocaram das populações mais vulneráveis para aqueles grupos dotados de maior capacidade financeira para aderir a um financiamento habitacional.

75 Bolaffi (1980, p. 170) analisando os dados obtidos por Pasternak (1978) e Kowarick (1978) retoma as conclusões de suas pesquisas evidenciando que não existe a priori uma personalidade favelada, mas que morar na favela se relaciona com o empobrecimento:

“a) O crescimento da população favelada não pode ser explicado inteiramente pela migração, pois a taxa de crescimento das favelas é maior do que a taxa migratória.

b) Embora 73,3% dos chefes de famílias faveladas residam na favela há mais de 3 anos, apenas 32,3% estão no município há igual período de tempo. Portanto, 41 % dos favelados migrantes já viveram em situação melhor e chegaram à favela por um processo de empobrecimento.

c) Nos últimos anos o crescimento da proporção de favelados na população acelerou-se, superando não só a taxa migratória, mas a própria taxa de incremento demográfico. Isso significa em bom português que cidadão nascidos em São Paulo estão sendo deslocados de outras formas de habitação para a favela”.

Azevedo e Andrade (2011) identificaram o lapso temporal entre os anos de 1975 e 1980⁷⁶ como o período em que as COHABs conseguiram abandonar uma fase financeira crítica e de baixo dinamismo para um período de eficiência empresarial e de atendimento das metas de produção. Para os autores, essa mudança pode ser atribuída fundamentalmente à escolha prioritária de beneficiários na faixa entre três a cinco salários mínimos (acompanhada de critérios mais rígidos para a comprovação de renda), com a previsão da possibilidade de recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira.

Essa mudança está bem ilustrada na fala de Hélio Rodriguez, diretor da COHAB-CT entre os anos 1975 e 1978, que defendia que o deveria ser feito era “efetivamente pegar pessoas que comprovassem a renda, retiradas daquela lista oficial que a própria Cohab mantinha. Então procurávamos gente que efetivamente precisava e que tinha como comprovar que poderia pagar a prestação” (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006, p. 41).

Azevedo e Andrade (2011, p. 104) notaram que o resultado dessa alteração foi a predominância de “operários qualificados e empregados especializados do terciário moderno” nos conjuntos habitacionais produzidos pelas Companhias de Habitação Popular. Os mencionados autores também apontam que essa mudança de público-alvo acarretou no melhor equilíbrio financeiro das companhias de habitação com a efetiva redução da inadimplência – de trinta e seis vírgula três por cento em dezembro de 1973 para doze vírgula seis por cento em setembro de 1978 (Ibid., p. 83).

A análise das informações acima evidencia que, a partir de determinado momento, o principal enfoque na atuação do Banco Nacional de Habitação estava na sua sustentação financeira e na viabilização de seu “modelo de negócio”, pois a “realidade encarregou-se de mostrar [ao BNH] que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si” (AZEVEDO, 1988, p. 112). Esse desencontro resultou na paulatina perda de amplitude dos objetivos sociais do BNH, forçando este a “fazer inúmeras concessões à retórica ‘empresarial’ para garantir um certo grau de eficácia no seu desempenho junto aos setores de baixa renda.

Mariana Fix (2011, p. 108), ao externalizar a sua compreensão de que o sistema formulado era instável e dotado de limites que não eram passíveis de superação,

76 Os autores propõem uma periodização da atuação das Companhias Habitacionais em três fases: Implantação e expansão (1964 – 1969), Esvaziamento e crise (1970 – 1974) e Restauração (1975 – 1980).

destaca a “estreiteza do mercado de renda mais alta, de um lado, e os baixos salários, do outro”, que são temporariamente “contornados mediante mudanças no grupo social beneficiado a cada momento”⁷⁷. Mesmo que essas limitações fossem evidentes, bem como a precariedade das construções das habitações em termos de localização, infraestrutura e serviços, a suposta “personalidade favelada” e a alegada dificuldade dos pobres em se adaptarem a um determinado padrão habitacional foram apontadas como causas dos conflitos e problemas nos conjuntos habitacionais do BNH.

O enfoque do trabalho social desenvolvido nesses conjuntos tinha um caráter predominantemente administrativo e reforça essa percepção de que a prioridade era pela solvabilidade dos mutuários e pela manutenção das áreas comuns⁷⁸. Para Rosangela Paz e Kleyd Taboada (2010, p. 42):

Este trabalho se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (COHABs), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criada em 1973, visando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistente social que atuasse nesse novo espaço constituído, executando um plano de serviço social, custo este, embutido no preço da habitação que era financiada ao mutuário.

O trabalho social da época tinha um caráter mais ‘administrativo’, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos).

77 Mesmo que não seja o objeto imediato desta tese não se desconhece o direcionamento de recursos do BNH no financiamento de obras de infraestrutura urbana com o objetivo de “buscar clientes com capacidade de fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo Banco. Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção)” (MARICATO, 1987, p. 38).

78 A Resolução nº 42 de 1966 da Diretoria do Banco Nacional de Habitação já lançava as diretrizes do que seria o trabalho social a ser desenvolvido nos conjuntos por ele financiados.

“XIV - DA ENTREGA E ADMINISTRAÇÃO DO CONJUNTO

1) Completado o conjunto, serão as obras públicas entregues aos poderes públicos municipais, que deverão tomar o encargo de sua conservação.

2) Os serviços de Assistência Social da COHAB promoverão a eleição de um Conselho Comunitário formado pelos moradores do conjunto, o qual será responsável pelo desenvolvimento da vida comunitária.

3) Até que o Conselho Comunitário esteja completamente constituído e orientado (prazo máximo de 6 a 12 meses), a COHAB deverá manter assistência aos moradores, ou credenciar entidade especializada, para tal, orientando-os no novo sistema de vida, ensinando-lhes princípios de higiene, ordem, trabalho, etc.”

A atuação das assistentes sociais das Companhias de Habitação ficava concentrado na gestão das diferentes etapas do processo administrativo-financeiro⁷⁹ que compreendiam o “tornar-se mutuário”. As entrevistas concedidas por assistentes sociais da COHAB de SP para a elaboração da tese de Amélia Damiani (1993, p. 151) retratam que:

O principal trabalho era, então, a assinatura de contratos, durante um tempo, e a assistente social descreve-o: ‘Eu tinha que por 500 e poucas pessoas para pegar a chave tal, na hora em que o futuro candidato a governador ia te dar a chave para a pessoa, e eles recebiam uma foto em casa desse tamanho’.

Em outro trecho das referidas entrevistas, apresentou-se a dificuldade de umas das assistentes sociais em como agir dividida entre a burocracia dos contratos e “dar atenção ao que estava acontecendo”:

Márcia, que trabalhou em Itaquera I, informa: ‘ou me aproximava desses grupos ou não tinha o que fazer. Ou eu entrava nessa onda que estava modificando tudo. Eu me lembro, eu percebi que eu tinha que começar a trabalhar com a comunidade católica, e eu estava muito distante por causa do trabalho de contrato, de condomínio, não dava atenção para o que estava acontecendo. Ou eu trabalhava, fazia um trabalho de movimento com eles, ou ficava na sede. Não tinha o que fazer...tudo surgia deles mesmo. Começavam a ganhar esse espaço’. Para ela: ‘muito mais fácil e mais gostoso, assim. (DAMIANI, 1993, p. 153)

A principal preocupação do Banco Nacional de Habitação e das Companhias de Habitação Popular, na implantação de seus projetos habitacionais, parecia ser a vinculação formal do mutuário ao contrato e às taxas e prestações que dele derivavam, além da vinculação física entre o morador e o imóvel a ele destinado. De fato, o Manual do Mutuário do BNH (apud PERUZZO, 1984, p.60) orientava que em “caso de viagem demorada e outros motivos que obriguem a afastar-se de vez em quando de sua casa, por mais de 30 dias” que o morador comparecesse “à Administração do seu Conjunto” para que fosse autorizado que “alguém de sua família ou outra pessoa devidamente identificada” pudesse permanecer no imóvel pelo prazo necessário.

⁷⁹ O detalhamento desse processo foi descrito por Licia do Prado Valladares no livro *Passa-se uma casa*, de 1980, publicado pela editora Zahar.

De igual modo, se o imóvel fosse ocupado por estranho, “sem o prévio consentimento da Companhia de Habitação” poderia ser considerada uma “ocupação clandestina ou invasão de domicílio”, o que conferia a possibilidade da “Companhia como promitente-vendedora” em liberar a casa para ser vendida para outra pessoa. Para uma das assistentes sociais entrevistadas por Damiani, as exigências da Cohab eram demasiadas: “Tem que ficar ali no apartamento, não pode sair...para deixar parente morar lá precisa de autorização da Cohab...compra e vira prisioneiro” (1993, p. 159).

Se os mutuários do BNH se tornavam prisioneiros do conjunto habitacional e do financiamento do SFH, as propostas para a “erradicação” das favelas e das “sub-habitações” avançavam sobre seus moradores. A criação de diversas Companhias de Habitação tinha como um dos seus principais objetivos erradicar a Subhabitação, e, de fato, diversos foram os planos elaborados com essa finalidade.

Ocorre que, como já mencionado acima, a modelagem dos subsídios e financiamentos concedidos no âmbito dos programas do Banco Nacional de Habitação eram incompatíveis com a renda da população mais pobre e insuficientes para fazer frente à crescente demanda. As realocações de comunidades inteiras se mostraram pouco exitosas, pois geravam custos (prestações mensais do financiamento, taxas administrativas do contrato, tarifas de água, luz e outros serviços urbanos, condomínio entre outros), aos quais as famílias não possuíam renda para fazer frente, além de dificultar, em razão da localização dos conjuntos habitacionais construídos, o acesso ao emprego e à manutenção de vínculos de sociabilidade que auxiliavam na sua subsistência (CARDOSO, 1988, p. 107). Esse contexto, frequentemente, resultou no retorno das famílias para áreas informais.

Além de uma inadequação da proposta inicial dos projetos do BNH e da realidade das famílias que demandavam auxílio na obtenção de moradia, Bolaffi (1980, p. 170) indicou como parte das medidas adotadas pelo banco, em conjunto com a pauperização da população brasileira, contribuiu para a piora das condições de habitacionais da população mais pobre e o crescimento das favelas, particularmente em São Paulo:

- a) Os lucros extraordinários realizados por um número limitado de especuladores em terrenos e edifícios graças a prodigalidade do BNH para com as pessoas físicas e jurídicas de alto nível de renda ou capitais significativos.

- b) O encarecimento de todos os insumos básicos para a construção de habitações, inclusive terrenos e materiais de construção, conseqüentemente da onda especulativa gerada pelos créditos fáceis e baratos e pelos incentivos fiscais que, a partir de 1970-1971, o BNH e o Governo Federal puseram à disposição dos consumidores das faixas altas de renda.

A partir de 1975, o BNH tenta resgatar a possibilidade de atendimento das famílias de menor renda (menos de 03 salários-mínimos) com a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb)⁸⁰, numa tentativa “de oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro de Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das Cohabs” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 84). O programa visava à comercialização de lotes urbanizados associado à autoconstrução e à urbanização de “áreas ocupadas por aglomerados de sub-habitações”.

De fato, a atuação do BNH caminhou da “ingênua ideia de erradicação das favelas da noite para o dia” para o entendimento das dificuldades de se prover habitação de qualidade para a população de baixa renda em um contexto de grande concentração fundiária das cidades brasileiras, de uma industrialização com baixos salários e de tímidos subsídios públicos para a promoção de moradia. Partiu-se da ideia de erradicação, passou pela percepção da necessidade de conceder ao menos a terra urbanizada até chegar na possibilidade de urbanização e de melhoria das condições de habitação no próprio local, que avançou com o PROMORAR. Segundo Aduino Cardoso (2007, p. 11), a política de remoções de favelas já vinha sendo questionada não só pelo insucesso das iniciativas locais, mas também em nível internacional, o que resultou na incorporação, pelo BNH, da possibilidade de urbanização de favelas:

A política de remoção é também contestada, em nível internacional, na I Conferência do Habitat, realizada em Vancouver em 1976, reorientando os programas habitacionais das instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir da segunda metade da década de 70, tendo já extinto seus programas de remoção, o próprio BNH instituiu programas alternativos, entre os quais destacou-se o Programa de Erradicação da Sub-habitação – Promorar, que se apresentava, inclusive, como inovador: “será a primeira vez que se fará uma erradicação de favelas no Rio, deixando os moradores na mesma área”, segundo palavras do então

80 Criada pela Resolução do Conselho de Administração n° 18 de 1975. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/legislacao.aspx>

Ministro Mário Andreazza. A experiência do Promorar foi logo interrompida por conta da crise financeira que atingiu o Banco, e que levou a sua extinção em 1986.

O Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR) foi criado no âmbito do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular) no ano de 1979. E, como destacado acima, é o momento em que se tem nacionalmente a formulação da possibilidade de manutenção das favelas e das áreas de ocupação irregular com a melhoria das condições de infraestrutura e das habitações. Entretanto, o Banco Nacional de Habitação foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291 de 1986, pelo então presidente José Sarney.

A partir daí, a política de habitação no Brasil enfrentará um período de descentralização da atuação com escassez de recursos e o surgimento de uma série de novas iniciativas de caráter local.

2.3 A habitação fragmentada: do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

O fim do Banco Nacional de Habitação e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, por meio de um Decreto-Lei⁸¹ do então presidente José Sarney, ocorreu em um contexto de duras e frequentes críticas às políticas habitacionais do banco⁸².

As disputas em torno dos índices de correção das prestações dos financiamentos habitacionais, a dificuldade em manter a saúde financeira do SFH com o crescimento da inadimplência e da inflação, associadas ao rebaixamento dos salários, o atendimento majoritário de extratos de renda média em detrimento aos de interesse social, os resultados desastrosos dos conjuntos habitacionais produzidos em sua perspectiva social, assim como a crescente mobilização dos mutuários

81 Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986.

82 Bonduki (2014, p. 82) alerta que além da insatisfação popular com a instituição havia uma importante questão política: “A decisão presidencial nada tinha a ver com a política habitacional ou com a gestão pública; vinculava-se, exclusivamente, à estratégia de fortalecimento político do presidente, que não tinha controle do BNH, nem tinha força política para mudar sua direção, que havia sido indicada pelos governadores do PMDB, conforme foi declarado por José Maria Aragão, último presidente do banco. Com a extinção do BNH, Sarney pôde colocar o SFH a serviço da sua estratégia política, que, naquele momento, estava voltada para garantir um mandato presidencial de cinco anos.

organizados em associações locais e nacionais, formavam um quadro de inviabilização da continuidade da política formulada e executada pela BNH.

Afirmações como “ou o governo reformula radicalmente o Sistema Financeiro do BNH ou este País vai explodir, uma vez que está sendo difícil controlar a revolta dos mutuários em todo o Brasil”⁸³, ou então que “no passado o BNH foi um instrumento visto como tábua de salvação para quem sonhava com casa própria. Hoje ele é visto como uma espécie de morte para o mutuário que vem até sendo chamado de mortuário”⁸⁴, demonstram o grau de conflituosidade e insatisfação com a política habitacional da época. A ausência de transparência nas ações do banco e de participação popular também passaram a ser criticadas com o avanço da redemocratização no Brasil.

Figura 5 - Reportagem do jornal Correio de Notícias de 22 de março de 1985.



83 Jornal Correio de Notícias, edição de 31 de julho de 1984. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

84 Jornal Correio de Notícias, edição de 23 de outubro de 1984. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>



Fonte: Jornal Correio de Notícias edição de 22 de março de 1985. Disponível em: https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=325538_01&Pesq=BNH&pagfis=5422

De fato, no momento da extinção do BNH, não foi possível constatar uma grande repercussão negativa ou resistência política da sociedade civil e da opinião pública. Notou-se, apenas, uma preocupação natural dos mutuários com os termos da continuidade de seus financiamentos e uma grande insatisfação por parte dos funcionários do banco. De modo geral, as manifestações sinalizavam para a inviabilidade de continuidade do Banco Nacional de Habitação e sua política habitacional nos moldes em que vinha sendo implementada, pois “o BNH tinha se tornado uma das instituições mais odiadas do país” (BONDUKI, 2014, p. 82).

Entretanto, ainda que naquele momento não tenha havido significativas manifestações contrárias ao fim do BNH e sua política, tal fato representou o início de

um longo período de ausência de uma política habitacional robusta e estruturada em termos de recursos e de orientação nacionalmente articulada. Adauto Cardoso (2002, p. 108) entende que:

Na segunda metade dos anos 1980, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, num processo de “desarticulação progressiva da instância federal”, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

Não se pode olvidar que a extinção do órgão central da política habitacional ocorreu em um momento de redemocratização do Brasil, próximo à formulação de uma nova Constituição Federal e de um forte movimento para uma descentralização das políticas públicas. Concomitantemente, havia uma crescente integração internacional do Brasil e da América Latina com impactos na política econômica e na modelagem de políticas sociais.

A influência de instituições globais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC), que definem diretrizes para a gestão monetária, desenvolvimento e comércio, já era sentida no Brasil, durante o período de atuação do BNH, no âmbito das políticas urbana e habitacional. Cabe rememorar o movimento do banco em simplificar os padrões das unidades habitacionais financiadas por ele com o intuito de ampliar o seu atendimento aos extratos de menor renda. Nesse momento, o Banco Mundial já pregava a “a urbanização com baixos padrões” com “a não adoção dos princípios, até então apresentados como universais, da cidade moderna”, o que gerou um novo paradigma que perdura por muito tempo, sob o qual “as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos” (ARANTES, 2006, p. 64).

Entretanto, com a crise da dívida no Terceiro Mundo, no início da década de 80, a atuação dessas organizações internacionais se altera e se desloca do campo da recomendação para a da intervenção de fato, de modo a vincular seus princípios à negociação de empréstimos. Dentre eles pode-se destacar: a “reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento oneroso e o ‘ajuste fiscal das cidades’” (Ibid., p. 66).

Após o fim do BNH, na conjuntura política descrita acima, e mesmo com o agravamento e piora das condições de habitação no Brasil, a habitação deixou de ser

entendida como um “problema fundamental” de responsabilidade do Estado. Isso não significa que a necessidade de moradia digna deixou de ser entendida como um direito, pelo contrário, no ano 2000 houve a sua inclusão como um direito social na Constituição da República. Concomitante a isso, houve também o aperfeiçoamento dos estudos sobre o “problema da habitação”, a exemplo do início da série histórica da pesquisa sobre Déficit Habitacional, elaborada pela Fundação João Pinheiro no ano de 1995.

Entretanto, se de um lado houve o avanço do reconhecimento da moradia como direito e o aperfeiçoamento de estudos e pesquisas que visam assegurar esse direito, de outro lado se verificou um esvaziamento da política pública e a delegação da solução da “crise da habitação” para a iniciativa privada, quando não para a esfera individual.

Balbim (2016, p. 153), ao resgatar os históricos das conferências Habitat organizadas pela Organização das Nações Unidas, identificou a conferência realizada em Istambul no ano de 1996 como aquela em que o neoliberalismo se intensificou, o que resultou, mesmo em um cenário de reconhecimento do direito universal à moradia, no esvaziamento das soluções e dos meios de enfrentamento das contradições responsáveis pelo problema da habitação:

A Conferência de Istambul reafirmou o compromisso de vinte anos antes (a questão dos principais direitos à moradia). Era o momento do neoliberalismo exacerbado. Istambul parece ter servido para a consolidação do discurso de direito à moradia, mas não das práticas que poderiam assegurá-lo e qualificá-lo. A habitação tornou-se apenas uma mercadoria, e o setor privado – principalmente, os bancos e os fundos – foi o maior beneficiário.

Assim, ainda que houvesse consenso sobre a necessidade de garantir moradia às populações, especialmente aos grupos mais vulneráveis, as ações governamentais iam no sentido oposto com “a desregulação do mercado imobiliário, da terra e do financiamento” (BALBIM, 2016, p. 154). A iniciativa privada, viabilizada por meio de “cooperações” com o setor público, ganhou centralidade na produção da habitação popular. Mesmo os projetos de urbanização de favelas foram modelados para se tornarem “atrativos para os bancos de varejo, as empreiteiras, as instituições de financiamento imobiliário, os fornecedores de serviços, as instituições financeiras e as empresas de serviços públicos” (Ibid., p. 154).

Fix (2011, p. 116) descreve as propostas da política habitacional desse período (entre o fim do BNH e o início do Programa Minha Casa, Minha Vida) como “pró-mercado”, pois criavam “condições favoráveis para que as empresas privadas promovessem habitação social”. A autora destaca que havia o reconhecimento da “necessidade de concessão de subsídios aos mais pobres, mas nenhuma proposta ou ação foi feita nesse sentido, ao menos no âmbito nacional”.

Valença e Bonates (2009, p.08), ao analisarem as políticas habitacionais desse período, apesar de um discurso mais progressista em que o objetivo seria atender aos mais pobres, a prática se mostrou pouco efetiva nessa camada de renda, sendo a ausência de subsídios e políticas mais efetivas constantemente justificadas pelos altos custos e a situação financeira do país.

Entre os anos 1987 e 1994, a drástica redução no volume de recursos e na concessão de financiamentos de origem federal refletiu “a direção errática da política habitacional, tratada de forma clientelista e assistencialista, segundo Castro (Castro, 1999)” (ROYER, 2014, p. 69). Além da diminuição dos recursos disponíveis, há também o desaparecimento de “uma institucionalidade federal consistente na execução de uma política nacional de habitação” (Ibid., p. 69). Na opinião de Bonduki (2008, p. 75), com a escassez de recursos e a ausência de uma estrutura institucional, “pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

Sem uma estrutura institucional para a formulação de uma política habitacional, e com a substancial diminuição de recursos disponíveis, o que se seguiu à extinção do BNH foi uma série de programas esparsos com poucas possibilidades de atendimento para a população de menor renda.

Durante esse período, a gestão da política habitacional passou por sete diferentes Ministérios ou estruturas administrativas da União⁸⁵. Para Castro (1999, p. 100), esse período ficou marcado pela fragmentação das responsabilidades de

85 Castro (1999, p. 100) com informações de Arretche (1996, p. 110 e 111) reconstituí essa trajetória: “Com a extinção do BNH em 1986, sucederam-se na direção da política habitacional o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) extinto em 1987. Seu substituto, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) assumiu o comando até 1988, sendo criado em seguida o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). Outro órgão federal responsável pelas intervenções no campo habitacional foi a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) da Secretaria de Planejamento do governo federal, depois da Casa Civil da Presidência da República, e que pertenceu ao MBES durante sua efêmera existência até 1989. Após a extinção deste Ministério vinculou-se ao Ministério da Previdência, e ainda em 1989 passou a integrar o Ministério do Interior como Secretária Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC). Em 1990, o MBES foi substituído pelo Ministério da Ação Social (MAS) ao qual se vinculava a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), e em 1992, com mais uma reforma ministerial foi recriado o Ministério do Bem-Estar Social (MBES)”.

planejamento, gestão e execução da política habitacional, ainda que os recursos financeiros do SFH estivessem centralizados em um único local – a Caixa Econômica Federal. Esta, por ser um banco comercial, tratou o financiamento habitacional majoritariamente como uma questão de viabilidade financeira e não de política social.

No ano seguinte à extinção do BNH, foi criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais com recursos do Orçamento Geral da União, porém seu desempenho foi fortemente afetado pela alta inflação e pela fragilidade no seu acompanhamento e controle técnico.

No governo Collor, período compreendido entre 1990 e 1992, a atuação de maior destaque foi a do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que utilizava como fonte de recurso a poupança dos trabalhadores – o FGTS. Com a mesma fonte de recurso também foram desenvolvidos os Programa de Habitação Popular (PROHAP), nas modalidades público, privado, PRODURB (Programa de Urbanização de Áreas e Regularização Fundiária), PROAREAS, Programa de Cooperativa e o Plano de Empresário Popular (PEP)⁸⁶.

Valença e Bonates (2009, p. 04) compreendem a atuação do governo Collor como “pró-mercado” e que o Sistema Nacional da Habitação passou a ser conduzido por uma “mentalidade de mercado livre” e “enfatizaram soluções baseadas nos financiamentos em vez de soluções especificamente dirigidas aos muitos pobres (que requer gasto de fundos públicos para subsídios)”.

As resoluções do Conselho Curador do FGTS, que regiam os programas habitacionais no período do governo Collor, evidenciam uma preocupação quase inteiramente centrada no modelo de financiamento. O que já era percebido no período do BNH, em razão da necessidade de retorno dos recursos empregados na política habitacional, exacerba-se e assume uma característica praticamente exclusiva de viabilidade financeira.

A Resolução nº 30 de 1991 do CCFGTS, que aprova a regulamentação das aplicações do PROHAP, é bastante sucinta na descrição dos beneficiários finais⁸⁷

86 A Resolução 12 de 1990 regulamentou o Plano Empresário Popular que previa “a aplicação do FGTS, (...), para financiar a construção de habitações populares beneficiando famílias com renda mensal não-superior a 1.150 BTN, através de empresas da construção da Civil, que atuam como Agentes Promotores na fase de produção”.

87 A referida resolução remetia também às definições da Resolução nº 25 de 1990 do CCFGTS, essa se limitava a estabelecer a faixa de renda mensal dos beneficiários e a necessidade de respeitar o déficit habitacional apurado por faixa de renda para a distribuição das aplicações.

como “Famílias e Pessoas Físicas que se enquadrem nas faixas de renda familiar estabelecidas (...), e que possam assumir os financiamentos decorrentes das operações de empréstimo”. De igual modo, privilegiava a iniciativa privada, ao permitir que desempenhasse todas as funções necessárias para a construção e entrega dos empreendimentos, e, ainda, “dispensando a atuação das COHABs”:

5. Agentes para Atividades Complementares

Companhias de Habitação – COHABs, Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOOCOPs e órgãos assemelhados, sendo dispensada a sua participação nos casos em que o agente promotor detenha condições para desempenhar todas as funções necessárias à condução do empreendimento, desde o seu planejamento até a orientação adequada dos beneficiários finais, já na condição de mutuários.

A Resolução nº 18 de 1990 do Conselho Curador do FGTS, que criou o Plano de Ação Imediata para Habitação, também não se aprofundou em critérios de seleção e priorização de beneficiários, e contou com uma descrição bastante sucinta de seu objetivo, qual seja a de “propiciar o acesso de famílias de baixa renda (prioritariamente com renda de até cinco salários-mínimos) a moradias de custo reduzido”. O plano possuía três modalidades: lote urbanizado com cesta de materiais, moradias populares prontas e ações promovidas pelo município. A aludida Resolução ainda definia um valor máximo para cada uma das estratégias, bem como o montante total que seria destinado ao Plano de Ação.

A Instrução Normativa nº 02 de 26 de maio de 1992, do Ministério da Ação Social, detalhava os critérios de priorização nos seguintes termos:

Terão prioridade, para análise e eleição, as operações que apresentarem as condições abaixo relacionadas, conforme diretrizes definidas pelo Conselho Curador do FGTS e orientações do Gestor, regulamentadas em instrumento próprio:

- a) objetivem o atendimento das populações de áreas sujeitas a situações de risco e a doenças endêmicas e epidêmicas;
- b) visem atender a populações de menor renda, especialmente as residentes em subabitações;
- c) enquadram-se em plano de ação estadual, regional ou municipal, preferencialmente os que forem elaborados com a participação de entidades representativas da sociedade civil, previamente encaminhados ao Ministério da Ação Social;
- d) contem com maior montante de participação percentual de contrapartida dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos Agentes Promotores e de terceiros na composição do investimento;
- e) necessitem de reduzidos investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários, devido a sua existência nas áreas circunvizinhas à do empreendimento, com capacidade de atendimento ao projeto proposto; f) propiciem a plena utilização de investimentos já realizados com recursos do

FGTS, a exemplo do aproveitamento de terrenos financiados anteriormente ou da atuação em áreas beneficiadas com infra-estrutura financiada com recursos do Fundo, desde que não se caracterize como suplementação de recursos;

g) visem o atendimento à iniciativa dos beneficiários finais organizados por meio de sindicatos ou órgãos de representação de classe e de associações comunitárias;

h) racionalizem o processo produtivo com ganhos de eficiência, especialmente a que leva à redução de preço para o beneficiário final;

i) proponham medidas especiais de preservação ambiental da área de atuação e do entorno;

j) objetivem a execução de pequenos empreendimentos de até 100 (cem) unidades, localizados em vazios urbanos; e

l) apresentem o menor custo por m² (metro quadrado) de edificação, garantidos os padrões de qualidade e habitabilidade para a região

O foco em iniciativas privadas também perpassa os critérios de priorização, que são delimitados por propostas e não pelos beneficiários. Dos onze critérios de priorização, apenas três enfocam a condição dos beneficiários, que seriam os moradores de áreas de risco físico ou à saúde, e os de menor renda residentes em sub-habitações. A associação dos beneficiários em sindicatos, representações de classe e associações comunitárias, também era um fator de priorização de propostas.

As obrigações do mutuário final também eram bastante simples e se resumiam ao “retorno do financiamento”, à “manutenção e conservação do imóvel” e às demais condições constantes do contrato. De igual modo, o trabalho social, que remetia aos princípios do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Comunidade (PRODEC)⁸⁸, criado em 1985 ainda durante a existência do BNH, ficava a cargo do Agente Promotor e tinha escopo bastante sucinto:

a) Organização da população, a fim de que esta se aproprie do novo espaço de forma autônoma e integrada com o entorno;

b) Preparação dos grupos sociais, de modo a garantir a adequada ocupação, conservação e manutenção de imóveis, o funcionamento pleno e correto dos equipamentos e infra-estrutura, bem como a assunção das obrigações e direitos condominiais, quando for o caso; e

88 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Comunidade (PRODEC) foi criado pela Resolução do Conselho de Administração nº 38 de 1985 estabelecendo uma série de diretrizes que previam uma maior participação da comunidade (ainda que indireta) como a previsão do BNH e seus agentes “atuarem conjuntamente com os organismos representativos das comunidades na concepção e administração dos empreendimentos”, a inclusão em projetos sociais de “metodologia de desenvolvimento de comunidade, prevendo a participação de seus mutuários em todas as etapas de sua realização” e o “conhecimento sistemático das reais necessidades, interesses e aspirações da população beneficiária” como base e condição prévia para a formulação dos programas habitacionais”. Diretrizes que até hoje não foram atendidas em grande parte dos programas habitacionais, normalmente, desenhados “de cima para baixo”, ou seja, com nenhuma ou pouquíssima participação dos beneficiários finais. Exceção apenas aos programas que tem as entidades como agente promotor, como, por exemplo, o Crédito Solidário e o Programa Minha Casa, Minha Vida, Entidades.

- c) Estabelecimento de canais de comunicação entre os beneficiários finais e os Agentes Promotor e Financeiro, de maneira a possibilitar que todos exerçam seus direitos e responsabilidades adequadamente (Instrução Normativa nº 02 de 1992 do Ministério da Ação Social).

Em um cenário de enfraquecimento da estrutura institucional para a política habitacional e de grande instabilidade econômica, conquanto tenham ocorrido mudanças nos programas habitacionais e em sua gestão, o recurso principal para sua execução se manteve o mesmo ao do período do BNH. Desse modo, além de permanecerem as dificuldades no atendimento da população mais pobre, constataram-se problemas muito similares aos enfrentados no período anterior. A justificativa de projeto de lei⁸⁹ que visava limitar o valor das prestações à 20% (vinte por cento) do salário-mínimo ilustram essa realidade:

Ao serem cobradas prestações tão altas para construções de tamanho tão reduzido criou-se uma situação insustentável. A classe média que poderia arcar com as prestações, não se interessou pelas habitações. Os menos favorecidos que se sujeitaram a morar em uma construção tão ínfima, não estão mais tendo condições de continuar pagando. Temos hoje uma grande inadimplência dos mutuários deste tipo de habitação construída pelo PAIH.

De fato, as iniciativas executadas no período Collor não lograram êxito no atendimento às famílias de mais baixa renda e resultaram, em razão do descumprimento de diversas diretrizes do CCFGTS, no comprometimento do retorno dos investimentos do FGTS, com a suspensão de novas contratações, além da paralisação da construção de mais de cem mil moradias (CASTRO, 1999). Royer (2014, p.72)⁹⁰ enumera os prejuízos desse período:

(...) se contrataram 526 mil unidades, 360 mil somente em 1991, volume que comprometeu o orçamento dos anos seguintes, impedindo a realização de novas operações. Essas unidades destinavam-se a objetivos políticos e até hoje são conhecidas na CEF como empreendimentos-problema. No final de 1996, contabilizavam-se 75 empreendimentos, com 26.553 unidades com essas características (Souza, 1998). Havia uma discrepância entre a baixa qualidade das habitações e a faixa de renda a quem se destinavam; muitas ficaram inacabadas e foram invadidas, por exemplo. Outras foram abandonadas ou permaneceram muito tempo sem ocupação por não terem uma demanda caracterizada, destinada a ocupá-las. Os motivos que levaram a isso foram vários, mas destacamos a má qualidade das habitações, a

89 Projeto de Lei nº 3.377 de 1992. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30MAR1993.pdf#page=93>. Acesso em 24 de setembro de 2023.

90 A autora destaca que no governo Collor 95% do total de investimentos em habitação popular foram feitos através do FGTS.

localização inadequada e os preços incompatíveis com a demanda que supostamente seria atendida (Freitas, 2002).

Com a principal fonte de recursos para a habitação comprometida, a gestão de Itamar Franco, no período de 1993 a 1994, teve como principal atuação a conclusão de parte das obras habitacionais iniciadas no governo Collor. No que tange a novas iniciativas nesse período, cabe o registro do lançamento dos programas Habitar Brasil (destinado aos municípios com população superior a 50.000 habitantes) e Morar Município.

Estes dois programas tinham como objetivo a produção de novas unidades habitacionais, lotes urbanizados e a urbanização de assentamentos precários, mediante a utilização de recursos orçamentários, ou seja, de modo externo ao Sistema Financeiro de Habitação. Para o repasse dos recursos destinados a essas ações, o Governo Federal condicionava à criação de conselhos e fundos estaduais e municipais de habitação, sob um modelo de transferência fundo a fundo, o que representava uma espécie de antecipação parcial do que, depois, seria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁹¹, ainda que a estrutura de conselho e fundo não tenha sido replicada na União.

Cabe mencionar que a criação desses espaços de participação e controle social não partiram única e exclusivamente da administração da União, pois desde 1990 os movimentos sociais de moradia faziam grande pressão para a criação de fundos e conselhos de moradia popular. No ano de 1992, também houve a realização do Simpósio Nacional de Habitação na Câmara dos Deputados, com participações da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Caixa Econômica Federal, do Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação e do Movimento de Moradia, que resultou no Projeto de Lei do Sistema Nacional de Habitação (CASTRO, 1999, p.116).

Os programas Habitar Brasil e Morar Município objetivavam, com essas estruturas, descentralizar administrativamente a política habitacional de modo a deslocar aos entes federados locais as responsabilidades pela definição de prioridades e aprovação de projetos. De igual modo, a assistência técnica e social

91 O SNHIS foi criado pela Lei Federal nº 11.124 de 2005 e prevê que para integrar o sistema e receber os recursos da União alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os entes da federação precisam ter uma estrutura institucional mínima compostas por: Plano de Habitação de Interesse Social, Fundo de Habitação de Interesse Social e Conselho Gestor com a participação da sociedade civil.

ficava a cargo dos municípios, ao passo que a execução das obras de infraestrutura por empresas contratadas. A construção das novas unidades e as melhorias nas áreas de urbanização eram realizadas em regime de “ajuda mútua” ou “auto ajuda”.

O período de 1990 e 1994 é descrito por Castro e Shimbo (2010, p. 55) como de “programas pretensiosos de habitação com forte divulgação pública”, entretanto, com resultados tímidos e que não alcançaram de modo efetivo as famílias de maior vulnerabilidade social.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e o início de seu governo em 1995, esse cenário se altera. O avanço da racionalidade neoliberal reforçava o entendimento de que o Estado não deveria intervir na questão habitacional, assim como de que o orçamento público não deveria ser a ela destinado, cabendo ao mercado, com o devido incentivo e regulação estatais, solucionar “o problema”.

Segundo Santos (1999, p. 22), ao analisar a Política Nacional de Habitação (1996) e as ações do Governo Federal no período compreendido entre os anos de 1995 e 1998, a leitura que se tinha do Sistema Financeiro de Habitação era de que estava:

(i) esgotado – em virtude da crescente dificuldade com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente – porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país.

Para o referido autor, as quatro premissas básicas do governo FHC eram: (i) focalização das políticas públicas para o atendimento das camadas de baixa renda, (ii) necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação, (iii) reconhecimento da incapacidade do governo em resolver sozinho o problema de moradias no país, e da necessidade de aprimoramento da atuação do mercado habitacional e (iv) entendimento de que as políticas públicas de habitação não podiam negligenciar a população de renda mais baixa, trabalhadores no setor informal da economia e ou que habitavam moradias precárias.

Essas premissas corroboram com os resultados da conferência de Istambul, de um lado o reconhecimento da moradia digna como direito social universal, e de

outro as dificuldades de sua concretização em razão do avanço da racionalidade neoliberal e das estratégias pró-mercado.

Soma-se a esse contexto internacional o fato de Fernando Henrique Cardoso ter sido eleito sob a euforia do controle da reincidente inflação e da instabilidade da moeda. Porém, esse cenário teve um alto preço: sacrifício da liberdade fiscal do Estado e comprometimento do crescimento da economia real. O desemprego também crescia, reduzindo a capacidade de utilização dos recursos do FGTS (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

Na primeira gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), manteve-se o programa Habitar Brasil (HBB), iniciado no governo Itamar, mas agora impulsionado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No ano de 1996, ainda foram criados os programas Pró-Moradia e Carta de Crédito (modalidades individual e associativa), que utilizavam recursos do FGTS.

O Programa HBB tinha como objeto o financiamento de obras e ações em assentamentos precários localizados nas capitais ou nos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. No governo Cardoso, o referido programa foi viabilizado por meio de um empréstimo concedido pelo BID à União, com os objetivos de criar aparato normativo e de disponibilizar os recursos necessários à política de habitação com base em duas linhas de atuação: o de Desenvolvimento Institucional, voltado às ações de capacitação técnica e elaboração de estudos habitacionais, e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais⁹².

A execução do HBB se dava por meio de convênios entre a União e os municípios e os estados para a intervenção em áreas de assentamento precário. Em razão disso os critérios de elegibilidade e de priorização recaíam sobre áreas dotadas de situações de risco físico ou insalubridade em municípios, vedadas novas intervenções em locais que já tivessem recebido recursos. Os critérios a serem observados quanto à população residente nas referidas áreas se relacionavam, basicamente, à capacidade das famílias em responderem aos custos decorrentes da urbanização: impostos, taxas de serviços públicos entre outros. Segundo o Manual

92 O programa previa o desenvolvimento de trabalho técnico social por doze meses após o pós-ocupação para o “reforçamento das comissões e grupos constituídos, a capacitação das entidades de representação, o estímulo à participação desses grupos em atividades fora da área de intervenção, em fóruns de debates, conselhos municipais e outros” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 20xx, p. 58).

Operacional do Habitar Brasil (2004, p. 29), nas áreas atendidas, as preocupações do trabalho social deveriam ser:

- (i) o percentual de no mínimo 80% (oitenta por cento) das famílias beneficiadas deverá expressar sua adesão ao projeto e sua disposição em pagar os encargos decorrentes do mesmo através da assinatura do Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações, como condição básica para autorização do processo licitatório para a execução das obras;
- (ii) nos casos de reassentamento e/ou remanejamento de famílias, o deslocamento da população deverá estar claramente explicitado num plano de reassentamento incorporado ao Trabalho de Participação Comunitária. A solução oferecida deverá ser equivalente ou superior à situação inicial, sendo indispensável que as famílias a serem reassentadas, bem como as da área receptora tenham participado da elaboração da proposta e manifestado sua concordância conforme exigido pelo Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações;
- (iii) o Município ou Unidade da Federação deverá comprovar que possui cadastro atualizado das famílias beneficiadas, com vistas a impedir que sejam contempladas mais de uma vez;
- (iv) o trabalho de participação comunitária deverá incentivar a formação do Fundo Social Comunitário;
- (v) no caso de existir lotes ou habitações remanescentes originadas no projeto, serão destinados a cobrir demanda de habitantes de áreas elegíveis no Programa;
- (vi) os equipamentos comunitários previstos no projeto deverão ter sido priorizados pela comunidade;
- (vii) deverá ser justificado o dimensionamento dos equipamentos comunitários considerando a faixa etária potencial, assim como o percentual deste potencial que demanda o serviço e a oferta existente na área;
- (viii) o trabalho de participação comunitária deverá obedecer às diretrizes contidas no Manual do Programa.

As áreas onde mais de 50% (cinquenta por cento) das famílias residentes não apresentassem renda suficiente para responderem aos gastos mínimos, decorrentes da implantação da urbanização (IPTU, água, esgoto, energia elétrica), não eram elegíveis aos projetos do HBB.

O Pró-moradia, programa de atendimento habitacional através do Poder Público⁹³, também era executado por meio de financiamentos que utilizavam recursos do FGTS para os estados, municípios e órgãos da administração direta e indireta na regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários, na produção de conjuntos habitacionais e no desenvolvimento institucional. O programa exigia contrapartida do ente conveniente, bem como adimplência deste junto ao fundo. Do mesmo modo que ocorria no Habitar-Brasil, os critérios de elegibilidade e de

93 Criado por meio da Resolução n. 181 de 1995 do Conselho Curador do FGTS.

priorização recaiam sobre os entes que contratavam o financiamento e sobre as áreas de modo geral:

5.1 O universo de propostas enquadradas será hierarquizado através de critérios técnicos, objetivos e mensuráveis que abordem, no mínimo, os abaixo discriminados, sendo selecionadas aquelas que melhor os atendam:

- a) objetive o atendimento de populações de áreas sujeitas a desmoronamentos, inundações, processos erosivos do solo, poluição de mananciais e outros fatores de degradação ambiental, que ponham em risco a saúde e a vida da população;
- b) visem ao atendimento de populações de áreas de elevada mortalidade infantil e/ou sujeitas a doenças endêmicas;
- c) apresentem maior contrapartida;
- d) prevejam a permanência dos beneficiários finais nas áreas que ocupavam antes do projeto, ou o menor remanejamento possível para outras áreas;
- e) regularizem o uso e a ocupação da área;
- f) apresentem maior participação dos beneficiários finais na contrapartida ou no retorno do empréstimo concedido;
- g) necessitem de menores investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários, no caso de urbanização de áreas não ocupadas;
- h) sejam executadas, no caso de urbanização de áreas não ocupadas, em áreas já financiadas com recursos do FGTS.

A preocupação com a “saúde” do FGTS é evidenciada na priorização de propostas que apresentassem maiores contrapartida e participação dos beneficiários finais, ou ainda o retorno do empréstimo concedido.

Já a Carta de Crédito, em sua modalidade individual, visava à concessão de financiamento com recursos do FGTS diretamente aos beneficiários finais, majoritariamente oriundos das classes médias. A Carta de Crédito, no formato Associativo, tinha funcionamento semelhante, entretanto foi acessado também pelos órgãos da administração direta e indireta dos municípios para atender grupos específicos.

Segundo Fix (2011, p.123), entre os anos de 1995 e 1998, as “empresas públicas de habitação” receberam 28% (vinte e oito por cento) dos recursos do FGTS por meio dos programas Pro-Moradia e Carta de Crédito Associativo, e o restante do recurso do fundo – 76% (setenta e seis por cento) – foi destinado predominantemente à aquisição de imóveis usados.

Na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, foram mantidos os programas descritos acima e criados o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O PAR foi criado por meio da Medida Provisória n° 2.135-24 de 2001, que foi convertida na Lei Federal n° 10.188 de 2001, e consistiu em um programa de

arrendamento residencial com opção de compra para atendimento exclusivo da “necessidade de moradia da população de baixa renda” (artigo 1º). O mencionado Programa era operacionalizado por meio do Fundo de Arrendamento Residencial, criado especialmente para essa finalidade e que concentrava os recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos do FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH⁹⁴.

O agente operador do programa e gestor do FAR era a Caixa Econômica Federal, cabendo às empresas privadas e aos governos locais a promoção dos empreendimentos. O modelo de arrendamento com opção de compra permitia a retomada facilitada dos imóveis, já que a propriedade permanecia com o credor.

Conquanto criado por lei apenas no ano de 2001, a Resolução nº 314 de 1999 do Conselho Curador do FGTS já sugeria a criação de “Programa de Aplicação destinado a viabilizar o direito à moradia para a população de menor renda” com a ocupação das unidades opção de compra futura. A mencionada Resolução também já antecipava os seguintes critérios para a seleção de beneficiários:

2. Estabelecer que para alcançar os objetivos do Programa serão observadas as seguintes diretrizes, quanto:
 - a) aos beneficiários finais:
 - a.1) renda familiar máxima de 6 (seis) salários-mínimos para produção de novas unidades;
 - a.2) nos casos de recuperação de empreendimentos, poderão participar famílias com renda familiar superior a 6 (seis) salários-mínimos, desde que constituam minoria;
 - a.3) não ser proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial no local de domicílio nem onde pretendam fixá-lo, ou detentores de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação;
 - a.4) vedação de novo acesso ao Programa à família que descumprir o contrato;
 - a.5) acesso à moradia mediante instrumento de ocupação com opção de compra;

O PAR atendeu majoritariamente famílias com renda entre quatro e seis salários mínimos e acabou por perder a sua função original, no ano de 2009, com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, deixando de “alienar as habitações no tempo, para adquiri-las de maneira direta” (OLIVEIRA, 2021, p. 92), quando o FAR se tornou a principal fonte de recursos do PMCMV.

94 Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Diferentemente do PAR, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), operado com recursos do Orçamento Geral da União e contrapartida dos entes federados participantes, destinava-se à população com renda de até três salários mínimos por meio da concessão de subsídios. Para Valença e Bonates (2009, p. 06), mesmo que o PSH tivesse previsão de aplicação em qualquer local do território nacional, foi aplicado somente em municípios menores, onde o preço da terra era muito baixo, já que o subsídio concedido era muito pequeno.

Com a eleição de Lula à Presidência da República e o início de sua gestão em 2003, são notáveis as mudanças institucionais no âmbito da política habitacional, com destaque para a criação do Ministério das Cidades e para o aprimoramento do arcabouço legal na temática urbana e habitacional. Maricato e Royer (2017, p. 150), em análise da política urbana e de habitação nos dois períodos de gestão do governo de Lula, rememoram o Projeto Moradia elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania e que visava “apresentar soluções para o problema da habitação no Brasil”. Para as autoras, o projeto:

Propôs integrar esforços dos três níveis de governo e instâncias de participação social por meio do Sistema Nacional da Habitação e buscou uma solução para o financiamento que incluiu subsídios às faixas mais baixas de renda. Mas, acima de tudo o Projeto Moradia buscou combater a visão de que o problema da moradia se restringe à unidade habitacional pronta, mas é parte essencial da cidade e impõe, por isso, soluções múltiplas. Dá forte destaque à terra urbana e à localização da habitação na cidade.

As autoras também revelam que um dos principais apontamentos do projeto era o restrito nível de renda em que atuava o mercado imobiliário formal, já que a oferta e as condições de crédito permitiam acesso apenas as famílias de mais alta renda. Para elas as “mudanças legais promovidas a partir de 2004 contribuíram decisivamente para ‘destravar’” o mercado de crédito e fomentar a produção de unidades habitacionais novas (Ibid., 2017, p. 152). Parte desse “destravamento” consistia em vencer as barreiras do ajuste fiscal impostas pelo FMI.

Em termos de programas, a primeira gestão do governo Lula (2003 a 2006) manteve o repertório de seu antecessor. As inovações na referida temática se deram no âmbito operacional e institucional. Dentre elas, merece referência a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, que estabeleceu um novo modelo de concessão de subsídio para as famílias mais pobres, viabilizado pela aplicação de parte dos

rendimentos do FGTS em aplicações financeiras. Segundo Maricato e Royer (2017, p. 153) o modelo inédito inaugurado pela Resolução 460 do CCFGTS resultou no modelo de subsídio do Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda até seis salários mínimos.

Outra importante inovação foi a criação, no ano de 2004, do Programa Crédito Solidário, que permitiu o financiamento de projetos habitacionais para a população de baixa renda organizada em cooperativas ou associações. O programa também inaugurou uma importante linha de financiamento direto aos movimentos sociais e organizações, em uma tentativa de propiciar a autogestão. Sua continuidade foi garantida quando do surgimento do PMCMV, no que se denomina como MCMV Entidades.

A segunda gestão de Luís Inácio da Silva (2007 a 2010) também trouxe mudanças significativas para a política urbana e habitacional brasileira. Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com os objetivos de estimular o crescimento do PIB e do emprego no Brasil, e de intensificar a inclusão social e a melhoria na distribuição de renda. O programa estava estruturado em três eixos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos), infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural, refino, petroquímica e H-Bio, revitalização da indústria naval, combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (Luz para Todos, metrô, recursos hídricos, habitação, saneamento).

O PAC atuava por meio do estímulo ao crédito e financiamento, da melhoria do ambiente de investimento, da desoneração e administração tributária, de medidas fiscais de longo prazo e de consistência fiscal. Os recursos utilizados provinham do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), FGTS e outros, e contou com significativo aporte de recursos do Orçamento Geral da União. Para Maricato e Royer o PAC “dialogava mais com as condições específicas de cada cidade, especialmente as áreas precárias, descentralizando decisões e atribuindo maior autonomia ao poder municipal ou estadual” (MARICATO; ROYER, 2017, p. 155). As autoras também destacam como ponto positivo do referido Programa os resultados expressivos na urbanização de favelas em todo o território nacional.

O PAC foi um importante precursor na tipologia de programa que reúne diversas modalidades de financiamento e ações sob um guarda-chuva comum, de

modo a envolver, assim, vultosos recursos orçamentários, modelo que se repetirá no Programa Minha Casa, Minha Vida, e que será detalhado no próximo capítulo.

Antes de encerrar esse capítulo, cabe também menção às iniciativas locais, principalmente aquelas conduzidas pelos municípios no período entre o fim do BNH no final da década de oitenta e o início dos anos dois mil, em razão da ausência de recursos significativos disponibilizados pela União e de uma estrutura institucional organizada, combinada ao expressivo aumento das demandas sociais dirigidas aos governos locais.

As iniciativas dos estados e municípios também inovaram no âmbito da política habitacional, seja ao buscarem novas fontes de recursos para a habitação (criação de fundos estaduais e municipais de habitação, direcionamento de recursos de instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa do direito de construir para a habitação, e financiamentos internacionais), seja ao alterarem normativas territoriais (flexibilização de parâmetros de urbanização para loteamentos populares, criação de setores específicos para HIS), ou ainda ao moldarem programas mais adaptados à sua realidade (urbanização de assentamentos precários, fornecimento de materiais de construção com assistência técnica, oferta de lotes urbanizados, dentre outros).

Entretanto, há que se ressaltar que essas iniciativas emergiram em um contexto político e social já permeado pela racionalidade neoliberal, com redução dos gastos públicos, maior controle das dívidas, e redução da participação financeira do Estado e da atuação dos órgãos habitacionais, a exemplo da gradativa transformação das COHABs em meras assessorias (AZEVEDO, 2007, p. 17).

Bertol (2013, p. 52), ao resgatar a atuação da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) desde a sua fundação em 1965 até o ano de 2005, ilustra como empresa incorporou diversos elementos relacionados à gestão empresarial, especialmente a partir da década de 90:

Nesse período [década de 90] a gestão da empresa também passou por mudanças, voltado a focar a eficiência empresarial e o foco nos resultados, a exemplo do que ocorria na década de 1960, priorizando a 'reestruturação da empresa, dentro de uma visão de planejamento estratégico,' (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 1997, p. 96). De acordo com este relatório o poder público deveria 'estar cada vez mais preparado para prestar serviços de qualidade para o cidadão, mas deve buscar na sociedade a formação de parcerias para ampliar o alcance de sua ação, na chamada gestão compartilhada.

A linguagem empresarial e a necessidade de se destacar em sua atuação por meio da utilização de ferramentas como o “planejamento estratégico” são justificadas pela racionalidade neoliberal, que passa a permear as instituições públicas ou, como nos casos das COHABs, as de economia mistas. A vinculação dos governos locais à cartilha neoliberal não era uma mera liberalidade, ela emergia, inicialmente como sugestão e depois como condição, em grande parte dos financiamentos concedidos pelos organismos internacionais como o BM e BID. Assim, “passaram a ser valorizadas as experiências bem-sucedidas (*best practices*)” e houve um acirramento na concorrência entre as práticas, bem como a “premiação no plano internacional” (CARDOSO, 2002, p. 113).

Desse modo, o emprego desse vocabulário e ideário era necessário também em uma dimensão concreta, pois, em um cenário de pouca disponibilidade de recursos para a habitação, era imprescindível se destacar. Para Cardoso (1996, p. 116):

Uma outra questão a ser considerada na análise desses dados é que mesmo a possibilidade de contar com recursos externos depende, em muitos casos, de uma razoável capacidade administrativa e técnica, como é o caso dos financiamentos geridos pela CEF, com recursos do FGTS: a partir de 1995, tornou-se imprescindível que se tivesse um projeto tecnicamente bem formulado e, ainda, capacidade de endividamento, para ter acesso aos recursos. Não é diferente o que ocorre no caso dos financiamentos de organismos de fomento internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o que conduz a uma outra conclusão, das mais significativas para nossa avaliação. No quadro de uma “descentralização por ausência” e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já detêm maior capacidade financeira e maior qualificação técnico-administrativa dispõem de financiamento de nível federal e mesmo internacional. (CARDOSO, 2002, p. 116)

Além da concorrência entre os municípios, nesse contexto, parte dos custos da política habitacional foi transferido para aqueles que seriam os mais vulneráveis: os beneficiários. A consolidação da habitação como um direito humano, concomitante à ausência de recursos e ao avanço do ideário neoliberal, implicaram na redução do Estado e no esvaziamento do financiamento público de políticas sociais. As declarações da servidora da COHAB-CT, Silmara Maruska, exemplificam que, naquele momento, a prioridade era que cada família pudesse fazer “sua própria casa” com seu emprego e sua renda:

A prioridade passou a ser emprego...se tiver emprego e renda, a pessoa vai fazer sua própria habitação. É assim até hoje. Um dos empreendimentos marcantes que nós fizemos foi o Bairro Novo, em que nós vendemos apenas os lotes e as pessoas em três anos povoaram com habitações: construíram tudo tranquilamente, fizeram sua própria casa. Então, na verdade, a idéia é de que as pessoas precisam mais de trabalho e renda do que de uma habitação, ela não é hoje prioridade dos governos porque o governo encara isso como uma máxima, uma realidade. (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2008, p. 54)

A descentralização da política habitacional teve resultados positivos, tais como o desenvolvimento de novos programas e projetos habitacionais, por vezes mais adaptados à realidade local das famílias, e o reconhecimento da inevitabilidade dos programas de urbanização de favelas⁹⁵, que reconheceram o direito à terra e à localização conquistada pelas famílias ocupantes.

Sob outro vértice, a ausência de uma política habitacional estruturada nacionalmente, com objetivos claros e garantia de recursos, resultou na baixa concretude de princípios e objetivos universais que guiassem os governos locais e que viabilizassem a distribuição dos poucos recursos entre os entes federados, o que conferiu vantagem àqueles que já possuíam uma estrutura administrativa mais qualificada.

Nesse cenário, as ocupações irregulares e assentamentos precários deixaram de ser vistos como modos de vida a serem erradicados e passaram a ser entendidos como espaços que deveriam ser qualificados. Outra mudança significativa é que a urbanização de favelas deixa de ter um caráter alternativo e baseada em iniciativas esparsas, e passa a constituir um dos principais eixos de atuação dos municípios. Denaldi (2008, p. 61) sintetiza as mudanças desse período:

Na década de 1980 assistimos ao início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Na década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de “programas alternativos” e passa a ser objeto de política habitacional. Constata-se o protagonismo do município. Muitos municípios que apresentavam favelas passam a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação.

95 Azevedo (2007) indica a urbanização de favelas como uma estratégia utilizada pelos municípios para enfrentar a ausência de recursos habitacionais em razão de seu baixo custo. De fato, essa foi uma estratégia amplamente utilizada, mas mais pela natureza do processo de urbanização que por vezes nunca é concluído já que cada um dos serviços públicos vem à “conta gotas” do que por ser uma ação de baixo custo.

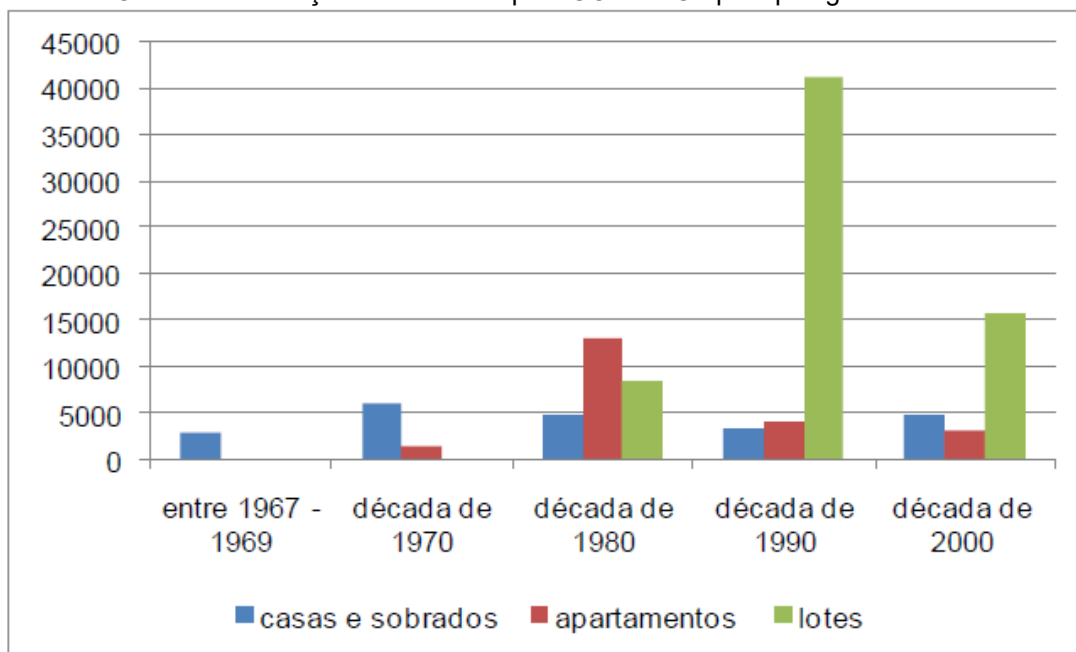
Cardoso (2007, p. 12) também acentua a importância que as experiências de urbanização e regularização fundiária ganharam na década de 90:

As experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários disseminam-se ao longo da década de 90 em quase todas as grandes cidades do país.

Pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (Cardoso e Ribeiro, 2000) sobre os 50 mais populosos municípios brasileiros revelou que os programas mais presentes nas agendas locais foram os de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária, contando com nível significativo de recursos próprios. Esses resultados são corroborados pela análise dos programas de urbanização de favelas desenvolvida pelo IBAM (2002), que mostra que, à exceção daqueles municípios que contaram com recursos maciços do BID, todos os programas analisados contaram com aporte significativo de recursos locais. Essa avaliação mostrou também que a carência de financiamento específico instigou as administrações locais a buscarem novas fontes de recursos para a viabilização de intervenções nesse segmento, promovendo uma articulação positiva entre diversos programas.

No município de Curitiba, essa centralidade fica muito evidente ao se analisarem os dados do número de unidades habitacionais produzidas pela Companhia de Habitação Popular segundo a sua tipologia:

Gráfico 1- Produção de unidades pela COHAB-CT por tipologia e década.



Fonte: BERTOL, 2013, p. 63.

É visível no gráfico acima que na década de 1980, começa a surgir a produção de lotes, certamente induzida pelos projetos financiados pelo BNH, ao passo que, na década de 90, o número de lotes produzidos cresce de modo vertiginoso. Isso porque

a Companhia de Habitação Popular de Curitiba contabiliza suas intervenções em regularizações fundiárias e urbanizações como lotes produzidos. Segundo a referida Companhia:

Nos último 10 anos, a produção habitacional foi viabilizada sobretudo com recursos do próprio município e a necessidade de garantir o acesso a um maior número de famílias fez com que a ênfase fosse dada à produção de loteamentos e ao desenvolvimento dos programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas irregularmente. (COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, 1999, p. 10)

A análise desse período (fim do BNH em 1986, década de noventa e início dos anos 2000) demonstra como o escasseamento de recursos da União para a política de habitação de interesse social, e a ausência de uma estrutura nacional de referência para a estruturação dos programas habitacionais associados ao empobrecimento e aumento da demanda por moradia, forçaram os estados e municípios a encontrarem “soluções” para a crise da habitação. Descentralização que Azevedo (1993, p. 30) nominou de “municipalização selvagem” da política habitacional para os setores de menor renda.

De fato, foram identificadas novas fontes de recursos, empreendidas alterações normativas com o intuito de facilitar e incentivar a produção de habitação de interesse social, assim como criados novos modos de atuar na política de habitação. A urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária ganharam destaque nesse período como uma forma de fazer política de habitação com poucos recursos. Isso porque a conquista da terra e a construção das edificações já estava assegurada pelo trabalho e sofrimento das famílias ocupantes, faltando ao poder público local a implantação de infraestrutura e de equipamentos comunitário e, quando possível, a regularização da posse. Cabe destacar que em muitos locais as ações de regularização se arrastam por anos, pois feitas de modo bastante gradativo.

A fragmentação da política de habitação e a ausência de uma institucionalidade robusta também resultaram na ausência de objetivos claros da política de habitação e sobre as expectativas que pairavam sobre os beneficiários dela. A grande parte dos programas habitacionais desse período eram, na verdade, linhas de financiamentos habitacionais baseadas no consumo da unidade habitacional. Isso resultou em parâmetros de enquadramento de beneficiários muito voltados à capacidade de

retorno e de endividamento, o que excluiu grande parcela da população. Para esta restou a ocupação de áreas e a espera pelos projetos de regularização fundiária plena.

3. A habitação sob a racionalidade neoliberal e a financeirização

O presente capítulo analisa o período recente da política habitacional brasileira e o impacto do neoliberalismo e da financeirização do capital no “problema da moradia”, com destaque à centralidade alçada pelo espaço urbano na reprodução do capital financeirizado, que substituiu gradativamente a lógica industrial. Esse novo momento da reprodução do capital força a precarização do trabalho e o aumento da informalidade do trabalho.

Nesse horizonte, aprofunda-se a inacessibilidade da habitação em razão do constante aumento de preços dos imóveis, que se comunicam cada dia mais com um mercado internacional, ao mesmo tempo em que há a piora da remuneração da classe que vive do trabalho, a instabilidade de seus vínculos empregatícios, o aumento do trabalho não pago e a retirada de direitos.

Se a solução de “mercado” distancia o binômio salário-preço da habitação, o Estado, por sua vez, que deveria assumir a função de assegurar direitos sociais básicos, gradativamente esvazia a sua atuação em políticas sociais.

O Brasil teve o seu maior programa de habitação em termos de recursos e unidade produzidas, e, em razão disso, poderia ter indicado um direcionamento contrário ao movimento descrito acima, entretanto não foi isso que se constatou na análise da modelagem do Programa Minha Casa, Minha Vida e seus resultados, no presente capítulo.

As dissonâncias entre o direito à moradia e a modelagem do PMCMV ficarão ainda mais evidentes com a análise da sua implantação no município de Curitiba.

Das muitas funções que o espaço urbano pode ter para a reprodução do capital, que “precisa, por necessidade, criar uma paisagem física (...), apropriada, em linhas gerais, às finalidades da produção e do consumo” (HARVEY, 1982, p. 6), há, no atual momento de financeirização do capital, uma clara transformação de predominância entre as frações do capital e a forma como extraem rentabilidade do ambiente construído.

Se, no final da década de 70, e começo dos anos 80, do século XX, a principal preocupação era a manutenção de uma mínima racionalidade do espaço urbano para que este possibilitasse a implantação de atividades industriais e a viabilização de infraestrutura e de meios de reprodução da força de trabalho, hoje a própria produção

do espaço, tanto da infraestrutura como das edificações, torna-se associada à financeirização, um importante *locus* de valorização do capital. A respeito das mudanças na articulação do capital e da produção da cidade que constituem o modo de produção capitalista, Pereira resgata o entendimento de Harvey e Lefebvre sobre o tema:

David Harvey, desde os anos 1970, com sua tese *Social Justice and the City* tem desenvolvido uma crítica à perversidade do processo de privatização do urbano; assim, tal como Lefebvre, vem mostrando os limites da articulação do capital e a produção da cidade e, também, como este instrumentaliza o espaço para ganhar sobrevivência mantendo a lucratividade e a continuidade da reprodução das relações sociais capitalistas na produção e consumo da urbanização.

A dominação financeira na valorização do capital tem impactos imediatos na produção imobiliária e, conseqüentemente, nas tensões e conflitos presentes no espaço urbano. Harvey (2018, p. 172) analisa a má infinidade do capital e a necessidade perpétua de expansão da produção do mais-valor, em uma “espiral de acumulação infundável”, predominando na atualidade a aparência da forma fetichizada do dinheiro, na qual, por meio dos juros, ele teria poderes mágicos para se multiplicar. Entretanto, o dinheiro nada mais é do que “uma reivindicação individualizada sobre o trabalho social dos outros”, da mesma maneira em que a dívida é uma reivindicação “sobre o trabalho futuro dos outros” (Ibid., p. 175).

Para Harvey, a economia global cresce cada vez mais por meio da criação de *antivalor* em múltiplos sistemas monetários regionais do mundo e da geração de dívidas, que não se sabe como serão pagas. Há, assim, uma necessidade constante de aceleração da expansão dos valores de uso e de troca. Nesse contexto, a urbanização espetacular, no termo cunhado por Harvey, pois de dissipação ilimitada e consumo irrestrito, vem sendo amplamente utilizada para resolver os problemas de superacumulação, bem como para dar novo fôlego ao capitalismo em crise, de modo a permitir a produção de valor e a criação de novas vontades, necessidades e desejos.

Binyamin (2011) nos lembra que este é “um antigo padrão que os americanos se recuperam de recessões construindo mais casas e as enchendo de coisas” e que “não há necessidade de construir casas quando milhões permanecem vazias”⁹⁶

96 It is a longstanding pattern that the Americans recover from recessions by building more homes and filling them with things. But there is no need to build homes while millions sit empty.

(tradução nossa). Entretanto, para viabilizar a produção imobiliária, faz-se necessária novas instituições de crédito e a criação de novos métodos de financiamento para dar suporte à construção, eis que “foi preciso gerar antivalor para forçar a produção de valor” (HARVEY, 2018, p. 185). Madden e Marcuse (2016, p. 37) analisam essas “tecnologias” e demonstram o completo descolamento do edifício de seu valor de uso:

Grande parte da produção imobiliária do super-prime não deveria ser considerada como habitação. Muitos prédios luxuosos não são construídos para promover habitação, mas sim para obter lucros em sua revenda. O valor dos imóveis do super-prime são seguros porque eles podem ser facilmente convertidos em dinheiro, por meio de empréstimos, debêntures, hipotecas, e outras transações financeiras complexas. Se ninguém nunca vai residir nesses edifícios é irrelevante⁹⁷. (tradução nossa)

Nesse processo, a exploração do trabalho e a propriedade da terra ganham novos contornos. Para Pereira (2018):

A circulação crescente do capital fictício gera a dominação financeira e tende a substituir, na produção imobiliária, a presença da acumulação urbana e industrial. Nessa tradicional acumulação, a valorização imobiliária do capital combinada com a valorização pela exploração do trabalho e a capitalização da propriedade que, desde o último quarto do século XX, vem propiciando maiores rendimentos com processos espoliativo. Processos que espoliam a sociedade inteira em função das mudanças regulatórias e das condições gerais, e que por suas características urbanas provocam a elevação do preço da propriedade imobiliária. (tradução nossa)⁹⁸

A reprodução social da classe que vive do trabalho ocorre em um espaço urbano extremamente desigual (especialmente nas cidades latino-americanas), em uma estrutura fundiária marcada pela concentração e sem a generalização dos elementos que constituem a urbanização mínima. Nesse contexto, morar em espaços dignos se torna cada dia mais difícil, uma vez que exige o endividamento, que, por

97 Plenty of super-prime real estate should barely be considered housing at all. Many luxury buildings are not built primarily to provide housing but to make profits upon resale. The value of super-prime real estate is secure because of the ease with which it can be converted into money through loans, debentures, mortgages, and other complex financial transactions. Whether anyone will ever make a home in such buildings is irrelevant.

98 La circulación creciente del capital ficticio engendra la dominación financiera y tiende a substituir, en la producción inmobiliaria, la presencia de la acumulación urbana e industrial. En esa tradicional acumulación, la valorización inmobiliaria del capital combinaba la valorización por la explotación del trabajo y la capitalización de la propiedad que, desde el último cuarto del siglo XX, viene propiciando mayores rendimientos con procesos espoliativos. Processos que espoliam la sociedad entera en función de los cambios regulatorios y de las condiciones generales, y que por sus características urbanas provocan la elevación del precio de la propiedad inmobiliaria.

sua vez, conduz a um estado de servidão. Não é de se estranhar, assim, que a crise habitacional não seja mais exclusividade dos países subdesenvolvidos e tenha se tornado um fenômeno global (ROLNIK, 2015).

O aumento da participação dos gastos em habitação, o endividamento em financiamentos impagáveis, a explosão da população em situação de rua, e o exponencial crescimento dos despejos e remoções forçadas, são exemplos de como a fragmentação do trabalho e sua precarização, aliadas à centralidade do espaço urbano na valorização do capital financeiro, dizimam as alternativas habitacionais. Para Madden e Marcuse (2016, p. 3):

a crise da habitação está na mira global. Londres, Shangai, São Paulo, Mumbai, Lagos, de fato toda grande cidade enfrenta sua própria batalha habitacional. Grilagem de terras, despejos forçados, expulsões e deslocamentos são galopantes. De acordo com as Nações Unidas, a população sem-teto no planeta pode estar entre 100 milhões e 1 bilhão de pessoas, dependendo de como a situação de rua é definida. (tradução nossa)⁹⁹

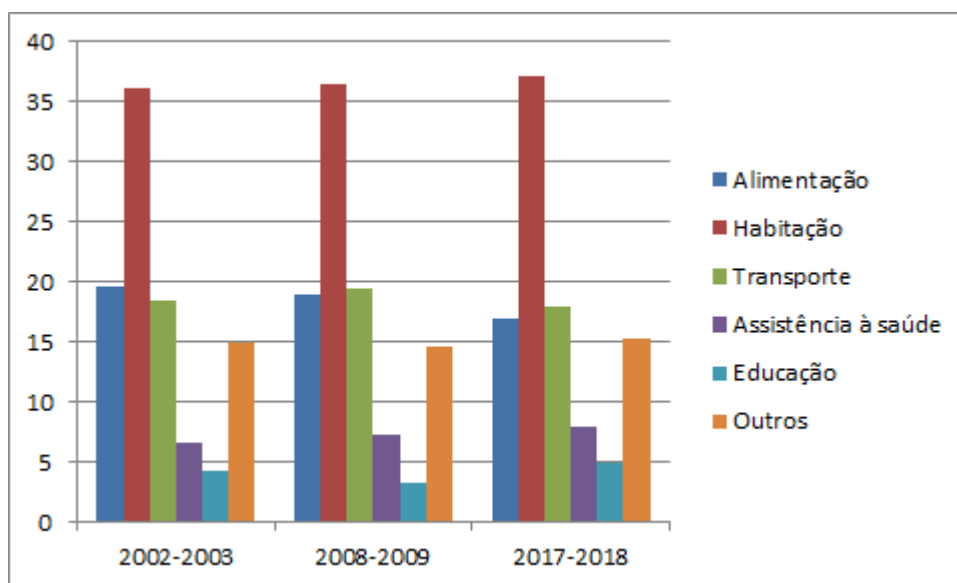
De fato, segundo os dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar Realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o gasto das famílias brasileiras com a habitação¹⁰⁰, justamente o custo mais representativo do

99 In fact, the housing crisis is global in scope. London, Shangai, São Paulo, Mumbai, Lagos, indeed nearly every major city faces its own residential struggles. Land grabs, forced evictions, expulsions, and displacement are rampant. According to the United Nations, the homeless population across the planet may be anywhere between 100 million and one billion people, depending on how homeless is defined.

100 A Pesquisa de Orçamento Familiar, contabiliza como gastos em habitação: “Despesas com aluguel de moradia e eventuais adicionais incidentes por atrasos. Encontra-se incluído nesta categoria de despesa, para as situações dos domicílios cuja condição de ocupação é diferente de alugado, o aluguel não monetário (valor estimado que o informante pagaria se o domicílio estivesse alugado). Despesas com condomínio e eventuais adicionais por atrasos. Despesas com serviços e taxas de energia elétrica, telefone fixo, telefone celular, pacote de telefone, TV e Internet, gás de uso doméstico (gás encanado e gás de bujão), água e esgoto. Estão agregadas no item outros as despesas com acesso à Internet, TV por assinatura, outras despesas com locação de imóvel (contrato, depósito de locação, etc.), seguros sobre o imóvel (incêndio, roubo, etc.) e taxas de serviços em geral. Despesas com manutenção e pequenos reparos com habitação como: cimento, tijolo, vidro, tinta, artigos de jardinagem (planta, terra, xaxim, etc.). Também estão incluídas as despesas com serviços domésticos (faxineira, lavadeira, passadeira, jardineiro, etc.), com dedetização e também despesas com aquisição de água, lenha e carvão vegetal. Aquisições de artigos e produtos de limpeza do domicílio, tais como: água sanitária, vassoura de qualquer tipo, rodo, espanador e pano de chão. Aquisições de eletrodomésticos e equipamentos do lar tais como: refrigerador, freezer, máquina de lavar roupas, máquina de lavar louça, fogão, aspirador de pó, grill, forno de micro-ondas, microcomputador, televisão, conjunto de som, aparelho de DVD e equipamentos elétricos e eletrônicos diversos. Na linha “outras”, estão agregadas as despesas com conserto e manutenção de aparelhos domésticos, móveis, eletroeletrônicos e equipamentos do lar. Também estão incluídas as aquisições de mobiliários e artigos do lar, tais como: móveis, luminárias, adornos e enfeites, roupas de cama, mesa e banho, outros têxteis (como, por exemplo, cortinas) e artigos de copa e cozinha. (Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, Primeiros resultado, p. 18)

orçamento familiar, teve expressivo crescimento nos últimos dez anos. Se realizarmos uma análise retroativa em um intervalo de tempo maior, desde o início da série histórica, perceberemos que os gastos com a habitação, ao lado das despesas relacionadas à assistência à saúde e à educação, sofreram aumento ao longo dos últimos dezesseis anos.

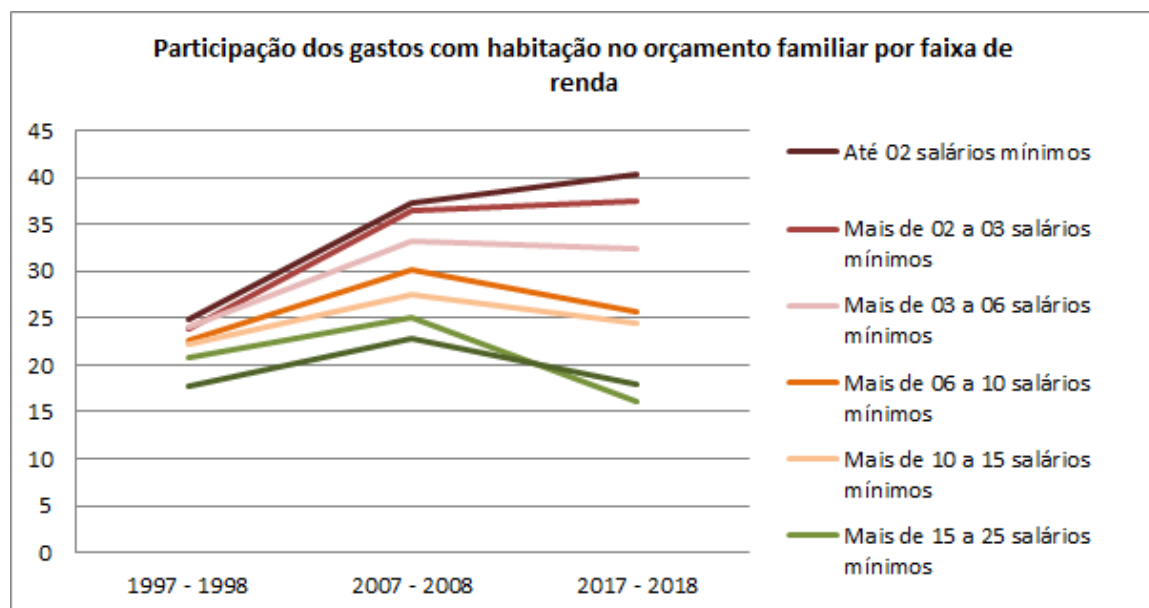
Gráfico 2- Participação na despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar, na POF, domicílios urbanos, segundo os tipos de despesas selecionadas - Brasil - 2002/2018.



Fonte: Pesquisa de Orçamento Familiar, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Conquanto seja necessário apontar o crescimento da participação dos gastos com habitação nas despesas das famílias brasileiras, torna-se crucial demonstrar que esse crescimento não se dá de forma homogênea nos diferentes estratos de renda. Como se pode observar no gráfico a seguir, é significativo o incremento da participação dos gastos com habitação no decênio de 1997 a 2007, mas se deve destacar que há uma clara divisão da participação dos aludidos gastos em função da renda familiar. As camadas de maior rendimento experimentaram uma queda nesses gastos, enquanto os estratos de menor renda apresentaram um significativo aumento:

Gráfico 3 - Participação da habitação na despesa de consumo monetária e não monetária por renda mensal familiar, na POF, domicílios urbanos - Brasil - 1997/2018.



Fonte: Pesquisa de Orçamento Familiar, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1997 - 1998, 2007 - 2008 e 2017 - 2018.

Nada obstante as fortes dificuldades acima descritas, a atuação do Estado, em regra, tem sido antes a de reduzir políticas redistributivas, e que permitam alguma seguridade social, do que mediar esses conflitos.

Loic Wacquant, em sua obra *Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos* (2003), descreve a passagem da atuação do Estado em políticas sociais de *welfare* para o de *workfare*, com a “reforma” dos serviços sociais naquele país no âmbito do processo de construção do estado neoliberal. Para o autor, o discurso elaborado para a redução de recursos orçamentários e estabelecimento de tetos para os gastos sociais contribuiu para a culpabilização dos indivíduos mais pobres, e reforçou o sentimento de que essa condição de pobreza deriva de uma ausência inata de moral e de disciplina para o trabalho. Respostas que passam “ao largo da estrutura de classe polarizada e do papel multifacetado do Estado na modelagem da marginalidade” (WACQUANT, 2003, p. 180):

[...] no debate político relativo tanto à aprovação da lei quanto do conjunto do texto legislativo propriamente dito, as mães solteiras pobres foram agressivamente *estereotipadas não como despossuídas mas como desviantes*, uma população-problema cuja probidade cívica é, por definição, suspeita e cujos “comportamentos” supostamente anti-trabalho devem ser retificados urgentemente por meio da prevenção, coerção e da humilhação, três técnicas típicas do controle do crime. A passagem para o *workfare* acentua seus *status*, não como cidadãos que participam de uma comunidade

de iguais, mas como sujeitos sobrecarregados por direitos amputados e obrigações ampliadas até o momento em que demonstrarem, por meio da mudança de conduta, seu completo comprometimento com os valores do trabalho e da família. Isso os torna equivalentes sociológicos de detentos em liberdade condicional que, tendo cumprido a maior parte da sua sentença custodial, recuperam seu pertencimento somente depois de um período de vigilância e testagem prolongado, que estabelece que eles se recuperaram de sua vida de erros. (WACQUANT, 2003, p. 177)

Nos capítulos anteriores da presente tese, as análises demonstraram que os objetivos de correção de comportamentos “antitrabalho” e de valorização da vida familiar para o acesso a uma política pública já estavam presentes nas primeiras iniciativas da política habitacional engendrada pelo Estado Novo no Brasil. Sem dúvida, esse é um aspecto que permeia as políticas sociais até a atualidade, porém, com o avanço da racionalidade neoliberal, ele ganha novos contornos.

A racionalidade neoliberal ganha ascensão em território brasileiro a partir da década de noventa. Wendy Brown (2015), ao analisar o avanço do neoliberalismo e a erosão da democracia estadunidense, explica que ela não se restringe a uma alteração no campo econômico:

Em outras palavras, as normas e princípios da racionalidade neoliberal não ditam uma política econômica precisa, mas antes estabelecem novas formas de conceber e relacionar o Estado, a sociedade, a economia e o sujeito e também inauguram uma nova “economização” de esforços e esferas até então não econômicos. (BROWN, 2015, p. 50) (tradução nossa)¹⁰¹

Para Brown, o neoliberalismo é uma forma de razão normativa que refaz o Estado, a sociedade e o sujeito, assim como postula a verdade e a teoria da lei. Os princípios econômicos passam a ser o modelo de conduta do Estado, a economia passa a ser a principal preocupação do Estado e da política, e a mercadorização dos domínios e condutas passa a ser o que o Estado dissemina em todos os locais. Ao mesmo tempo, a economia deixa de se consubstanciar somente na produção e circulação de bens e na acumulação de riqueza, e passa também a significar princípios, métricas e modos de conduta específicos. Em resumo, a racionalidade neoliberal não mercadoriza/monetiza todas as condutas e relações sociais, e sim, de

101 In others word, the norms and principles of neoliberalism rationality do not dictate precise economic policy, but rather set out novel ways of conceiving and relating state, society, economy, and subject and also inaugurate a new “economization” of heretofore noneconomic spheres and endeavors. (BROWN, 2015, p. 50)

modo ainda mais radical, ela as lança exclusivamente em uma moldura econômica (Ibid., 2015, p. 62).

Na mesma direção, Wladimir Safatle (2022, p. 25) entende que o neoliberalismo é mais “do que um modelo econômico, o neoliberalismo é uma engenharia social”, pois, para assegurar a autonomia necessária à ação da economia, faz-se necessário “despolitizar a sociedade” e bloquear conflitos¹⁰², quando não pelo consentimento, pela coerção. O autor define o neoliberalismo como “um modo de intervenção social profunda nas dimensões produtoras de conflito” e afirma que o Estado, não perde a sua importância, mas sim a reforça, exercendo a função de “intervir para despolitizar a sociedade” (SAFATLE, 2022). Para tanto, o neoliberalismo, necessita de “um Estado forte e sem limites em sua sanha para silenciar a sociedade da forma mais violenta”, sendo, na verdade, “o triunfo do Estado, e não sua redução ao mínimo” (Ibid.).

Esse movimento de esvaziar as contradições sociais e os conflitos delas decorrentes, e que retornam ao indivíduo como o detentor de seu sucesso e da possibilidade de realizar suas demandas de modo irrestrito, conduz ao fim da vida pública, daquilo que é comum, e com ela a necessidade de garantia de direitos mínimos fundamentais. Para Harvey:

A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa! (HARVEY, 2005, P. 87).

Dardot e Laval (2016) exploram como a “tecnologia neoliberal” vincula a maneira como o indivíduo é governado à maneira como ele próprio “se governa”. Para os autores, a ingovernabilidade de um mundo que se tornou global tem como correspondência a “infinita responsabilidade do indivíduo por seu próprio destino, por sua capacidade de ser bem-sucedido e feliz” (2016, p. 344). O indivíduo ganha protagonismo e “a coerção econômica e financeira transforma-se em autocoerção e autculpabilização, já que somos os únicos responsáveis por aquilo que nos acontece” (Ibidem, p. 345).

102 SAFATLE (2022, p. 25) destaca que o bloqueio aos conflitos se dá especialmente contra aqueles que colocam “em questão a gramática de regulação da vida social. Isso significava, concretamente, retirar toda a pressão de instâncias, associações, instituições e sindicatos que visassem questionar tal noção de liberdade a partir da consciência da natureza fundadora da luta de classes”.

A transformação promovida pela racionalidade neoliberal nas relações sociais e no sujeito colocam a “razão política sob suspeita”, já que esta passa a ser orientada cada vez menos para uma perspectiva de “bem comum”, e tem que, frequentemente, responder a uma racionalidade econômica, colocada em um patamar de superioridade (CABANES; GEORGES, 2011).

Despolitizar a sociedade e bloquear conflitos passa pelo condicionamento das políticas sociais e do atendimento de direitos sociais básicos ao atendimento da “racionalidade econômica”: “‘O econômico’, o novo Narciso, (...), já que se define – sem outra referência além de si mesmo – como uma ‘ética’ que subordina o político a seus fins e aplica-se a todos os domínios da vida” (Ibid., p.13).

A reformulação do trabalho também tem um papel central nessa colonização da política pela economia, e chega a ser radicalmente transformado com a predominância da valorização financeira do capital em uma conjuntura de sua mundialização. Nesse contexto, o trabalhador passa a arcar com “os riscos e custos de sua própria produção, sendo utilizado na exata demanda medida das demandas do mercado” (ABÍLIO, 2020, p. 112). As diversas mudanças no mundo do trabalho representam não somente mais um passo para a eliminação de direitos, mas de fato uma transformação radical:

Assistimos a uma mudança nas concepções de dignidade, direitos e justiça social, visto que as mediações protetivas do trabalho estão desaparecendo. Não se trata apenas de mais um passo na eliminação de direitos: trata-se da redução do trabalhador a um fator de produção que deve ser utilizado na exata medida das demandas do capital; além disso, trata-se de uma vitória na busca permanente pela eliminação dos poros do trabalho. (Ibid., p. 112)

Ana Fani realiza uma dramática síntese de como a ascensão da racionalidade neoliberal afeta os direitos sociais e a própria “realização da vida”:

A política de austeridade, “em nome do mercado”, se faz com forte redução dos gastos públicos voltados, especialmente, às políticas sociais. A EC 95 votada em 2016 é paradigmática ao impor teto aos gastos públicos, congelando por vinte anos verbas destinadas à educação e à saúde. A essa mudança se associam, desafiando a realização da vida, os cortes nos programas sociais como as políticas de habitação com o definhamento do crédito para moradia social. A essas somam-se a reforma da previdência, a reforma trabalhista, flexibilizando contratos de trabalho, as mudanças no marco regulatório do petróleo (abrindo a participação do setor privado implicando o aumento do preço do combustível com forte influência sobre os preços de transporte e alimentos que pesam ainda mais na vida cotidiana, onde um parcela significativa se enfrenta com a desnutrição e a fome).

Nessa direção, as políticas neoliberais, ao diminuir gastos sociais, direciona os orçamentos distribuindo desigualmente os recursos, concretizada através de políticas públicas em ataque frontal contra gastos sociais, multiplicando o drama social. (CARLOS, 2022, p. 17)

Por fim, é importante destacar que essas transformações em nosso território ocorrem em um contexto específico, com um passado ainda mal resolvido:

No caso brasileiro, por exemplo, não é possível compreendermos as vicissitudes do neoliberalismo, cujos alicerces começaram a ser assentados no início da década de 1990, sem levarmos em conta as múltiplas e dinâmicas composições entre ele e outras racionalidades governamentais, legadas da transição incompleta da ditadura cívico-militar ou, para irmos mais longe no tempo, da herança colonial escravista (ANDRADE, 2019) (FRANCO et. al, 2022, p. 72).

O Brasil é o país que, além de possuir uma herança colonial escravista e ter passado por décadas de regime ditatorial, fundou sua industrialização na superexploração da força de trabalho, na urbanização e habitação autoconstruídas (que também representam uma face da superexploração com trabalho não pago), e não consolidou, em nenhum momento da história, um Estado pleno de bem-estar social. Destarte, a nova morfologia do trabalho e a corrosão das políticas sociais se dão em um contexto que já era dramático na perspectiva dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras e de asseguramento de direitos sociais fundamentais.

3.1 A emergência do Programa Minha Casa, Minha Vida sob a racionalidade neoliberal.

A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) se deu por meio da Medida Provisória nº 459 de 2009, convertida posteriormente na Lei Federal nº 11.977 de 2009, e regulamentada pelo Decreto nº 6.962 de 2009. A exposição de motivos para a edição da referida Medida Provisória já explicita a persistência de um ideal que remonta à criação do BNH, qual seja o da possibilidade de utilizar a produção de habitações para os mais pobres como estratégia de combate às crises econômicas, que passaram a ser financeiras e globais:

(...) projeto de Medida Provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que visa facilitar o acesso à **moradia própria** para as **famílias de menor renda**. Além disso, a proposta dispõe sobre a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento

realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, a definição das entidades que integram o referido Sistema, a liberdade de escolha de seguradora, pelo mutuário, na aquisição do seguro habitacional, o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Compõe-se, assim, **parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global.** (grifo nosso)

Um dos objetivos do programa, que é a moradia própria para as famílias de menor renda, fica declarado logo no início, mas na sequência se elucida porque a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida se deu naquele momento e de modo alheio à Política Nacional de Habitação¹⁰³ e ao recém-criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124 de 2005):

2. De fato, diante do **cenário de crise financeira mundial** com o recrudescimento de seus **impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego** do País é premente a necessidade de adoção de **medidas de natureza anticíclicas** no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a **melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.**

3. As atuais **restrições de crédito**, ainda que por um período curto, podem gerar **problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional**, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que **reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional**, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do **déficit habitacional** se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.

Da motivação da Medida Provisória em questão fica evidente a preocupação com a estabilidade econômica¹⁰⁴, não apenas no setor produtivo, mas especialmente no setor de crédito, uma vez a noção de “Deficit Habitacional” foi instrumentalizada

103 Krause, Balbim e Neto (2013, p. 08) exploraram as divergências entre a política habitacional e o desenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: “Desta maneira, parece razoável levantar a hipótese de que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem, parcial ou totalmente, o MCMV. Desta hipótese deriva a necessidade de desvendar quais as orientações do MCMV”. E concluem que “o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional stricto sensu, especialmente de habitação de interesse social” (Ibidem, p. 46).

104 A respeito da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida e a crise do *subprime* em 2008 há vasta bibliografia, destacamos: ARAGÃO; CARDOSO, 2013; FIX, 2011, AMORE at.al. 2015.

para conferir a aparência de priorização de uma política social. O direito constitucional à moradia digna somente é mobilizado quando o referido documento adentra na necessidade de regulamentação da regularização fundiária urbana¹⁰⁵. Luciana Royer (2014, p. 160), ao analisar a matriz ideológica utilizada para justificar a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), já alertava que “assim como a habitação virou ideologia a serviço da captura do sistema de crédito, o déficit habitacional tem servido de peça retórica desse processo de mistificação”.

Borges e Rufino (2023, p. 83) também apontam para essa direção:

Mais do que um programa social, o PMCMV pode ser compreendido como um importante pacto entre o governo e empresas de construção, primordialmente moldado pelos interesses destas últimas. Com grandes empreendimentos em construção e investimentos imobilizados em bancos de terra que poderiam comprometer a realização dos ganhos com a iminência da crise de 2008, as oito principais empresas de capital aberto constituíram uma mesa de trabalho com o governo (Mesa Corporate), a fim de elaborar o novo programa habitacional.

O desenho do Programa Minha Casa, Minha Vida, como um caminho para viabilizar a produção habitacional para os setores de menor renda e para a concessão de crédito habitacional com segurança de retorno, apenas foi possível graças à estruturação do Sistema Financeiro Imobiliário¹⁰⁶ e à criação de instrumentos que garantissem proteção jurídica e liquidez aos credores.

Conquanto a criação do Sistema Financeiro Imobiliário não tenha logrado êxito na captação de parte dos recursos do SFH, ou então na sua substituição (ROYER, 2014, p. 171), conseguiu que os instrumentos de garantia aos credores fossem “importados” para o Sistema Financeiro de Habitação, incluindo aí o Programa Minha Casa, Minha Vida (OLIVEIRA, 2021, p. 100).

Nesse contexto, destaca-se o emprego da alienação fiduciária¹⁰⁷ como modalidade de garantia dos empréstimos concedidos, mesmo nos contratos com

105 “32. Por sua vez, o Capítulo III da presente proposta de Medida Provisória é dedicado à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com Municípios, Estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional”.

106 Para compreender o surgimento e estruturação do Sistema Financeiro Imobiliário ver: ROYER, Luciana. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

107 A alienação fiduciária consiste na manutenção da propriedade do bem no nome do credor até o término do pagamento da dívida facilitando a retomada do imóvel em situações de inadimplência.

grande parcela de subsídio público, como é o caso da faixa 01 do PMCMV. A alienação fiduciária permite romper a barreira da legislação brasileira, que proíbe a penhora de bens de família em caso de dívida, nas hipóteses de única propriedade, a qual é efetivamente utilizada para a moradia, pois mantém a propriedade com o credor até o pagamento integral da dívida.

Essa “inovação” permite que o imóvel seja retomado de modo bastante célere, ainda que se constitua como a única propriedade da família, e utilizada para fins de moradia. Recente decisão do Supremo Tribunal Federal validou que a retomada do imóvel sequer tem que ser judicializada¹⁰⁸ em contratos regidos pela alienação fiduciária. O relator Ministro Luiz Fux alegou, na referida decisão, que demandar a judicialização para a retomada desses imóveis “iria de encontro aos avanços e aprimoramentos” do mercado de crédito imobiliário, “os quais tiveram significativa contribuição para o crescimento do setor imobiliário e redução de riscos e custos associados à atividade creditícia”. No seu voto, Fux sustenta que a garantia da alienação fiduciária tem impacto não somente no custo das operações de crédito imobiliárias, mas também no déficit habitacional do país.

É possível constatar, na fundamentação do referido voto da decisão proferida pelo STF, a autonomização do déficit como um problema que não pode ser agravado, e sua distorção, como se a referida decisão não fosse afetar justamente as famílias que mais encontram dificuldade em ter seu direito constitucional à moradia atendido. Trata-se de um uso discursivo insensível ao fato de que a demanda habitacional brasileira predomina nas faixas de menor renda (0 a 3 salários mínimos), cujas famílias comprovadamente têm dificuldade em honrar financiamentos habitacionais de longo prazo.

Entendimentos como esse contribuem para o obscurecimento das questões relacionadas à ausência de habitação para grande parte da população brasileira e reforçam a instrumentalização da categoria Déficit Habitacional para a proteção do mercado de crédito imobiliário. É o que Dardot e Laval (2016, p. 348) classificam como “sujeito de risco” ou “indivíduos que poderão contar cada vez menos com formas de ajuda mútua de seus meios de pertencimento e com mecanismos públicos de solidariedade”. Para os mencionados autores, trata-se de um processo de

108 Notícia do STF, consulta em 04 de novembro de 2023, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517240&ori=1>

“individualização radical que faz com que todas as formas de crise social sejam percebidas como crises individuais, todas as desigualdades sejam atribuídas a uma responsabilidade individual”. Assim, a “crise da moradia” e a ausência de habitação são cada vez mais entendidas, pela nossa sociedade, como problemas individuais, o que torna ainda mais obscurecido o seu caráter estrutural.

A pesquisa de Melissa Oliveira (2021, p. 102) explora como a absorção desses instrumentos representou a transmissão dos riscos inerentes aos financiamentos imobiliários às famílias, mesmo para àquelas em situação de maior vulnerabilidade, como é o caso dos beneficiários da política de habitação:

Tendo em vista a experiência passada, da formação de desequilíbrios contratuais e absorção do saldo devedor dos mutuários pelo Tesouro, a saída proposta pelos gestores nos anos 2000 foi, mais uma vez, agir dentro dos limites da política habitacional e absorver as normas de mercado para dentro do SFH. Em vez de lidar com os problemas estruturais que provocam as instabilidades macroeconômicas e prejudicam a adimplência, o risco das oscilações da conjuntura econômica foi retirado do Estado e transmitido às famílias, a quem cabe o ônus do despejo caso não seja possível manter o fluxo de pagamento das prestações.

Nesse contexto, o Programa Minha Casa, Minha Vida, mesmo mobilizado pelo permanente “problema da habitação” e pelo déficit Habitacional como problemas sociais que necessitavam de resposta imediata¹⁰⁹, surgiu para atender as demandas de parte do setor econômico, o qual participou da sua idealização e formatação.

A exemplo do que aconteceu na criação do BNH, a habitação foi novamente alçada à categoria de “problema fundamental”. Não que ela não estivesse na pauta do governo Lula, com a publicação da Política Nacional de Habitação em 2004 e com a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social em 2007. Entretanto, esvaziando a amplitude das ações propostas no âmbito do planejamento habitacional, que contou com a participação de diversos setores da sociedade civil, o Programa Minha Casa, Minha Vida é lançado com um conteúdo simplista e baseado exclusivamente na necessidade premente e imediata de acabar, ou ao menos

109 Luciana Royer (2014, p. 155) ao analisar as propostas da Fundação Getúlio Vargas para o Crédito Imobiliários no Brasil, já localizava o argumento de associar o atendimento aos mais pobres a expansão da economia de mercado como centro da política de crédito: “Mais uma vez, assim como propõe o Banco Mundial, o atendimento dos mais pobres aparece na agenda política, ao lado da expansão da economia de mercado como o centro da política de crédito. Resta saber até que ponto é possível aproximar estes pontos como política social efetiva e não apenas como retórica justificadora da apropriação dos recursos pelos grupos de maior poder aquisitivo”.

diminuir, o “déficit habitacional”. E, é claro, se a construção ideológica é de que existe déficit, a resposta “racional” foi a de produção em massa de novas habitações.

É importante mencionar que o desenho inicial do programa priorizava a produção habitacional em regiões metropolitanas e cidades com mais de 100 mil habitantes, não estando prevista a sua incidência em municípios com menos de 50 mil habitantes. Também não estava previsto, inicialmente, o atendimento aos movimentos sociais, mas a pressão dos movimentos populares de moradia resultou na criação de uma linha programática específica denominada MCMV Entidades, na qual os movimentos detinham a gestão e poder de decisão sobre a produção das unidades a eles destinadas.

Os movimentos de reforma agrária, do qual o Movimento Sem-Terra é o maior representante, também lutou com êxito para que o programa incorporasse a habitação rural para pequenos produtores de agricultura familiar e trabalhadores rurais, o que resultou na criação do Programa Nacional de Habitação Rural. Por fim, após diversos embates com o Congresso Nacional, também foram incorporados na proposta os municípios com população abaixo de cinquenta mil habitantes para atender a demanda da base dos congressistas (ROLNIK, 2015, p. 303).

Assim, o Programa Minha Casa, Minha Vida se constituiu como uma “marca” que reuniu diferentes programas, modalidades, fundos e linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores e formas de acesso à casa própria financiada, este sim o elemento que de fato caracteriza o programa e dá unidade a ele (AMORE, 2015, p. 15). Em seu lançamento, a “marca” Minha Casa, Minha Vida reunia as seguintes modalidades: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), MCMV-Entidades (recurso destinado a produção habitacional pelos movimentos sociais e entidades) e o MCMV sub-50 (destinação de recursos da União para implementar o MCMV em municípios com menos de 50.000 habitantes).

A “marca” Minha Casa, Minha Vida realizou o atendimento habitacional de acordo com as faixas de renda das famílias, articulando estas com a fonte do recurso a ser utilizado. Inicialmente eram três faixas de atendimento: faixa 01 (famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos), faixa 02 (famílias com renda superior a 03 salários mínimos até o limite de 06 salários mínimos), e a faixa 03 (famílias com renda maior de 06 salários mínimos até o limite de 10 salários mínimos). Posteriormente, a partir

de 2016, na terceira fase do programa¹¹⁰, foi criada a faixa 1,5, que atendia famílias com renda familiar de até R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais)¹¹¹.

As faixas 02 e 03 do programa utilizaram recursos do FGTS por meio do abatimento de parte do preço da unidade habitacional no momento da aquisição (exclusivo para a faixa 02) e redução dos juros do financiamento. Essas faixas do PMCMV, denominadas de “econômicas”, também contavam com o Fundo Garantidor de Habitação Popular, formado para ser um seguro obrigatório que garantia a continuidade do pagamento das prestações em caso de desemprego ou de redução temporária de renda, assim como a previsão de quitação do saldo devedor nos casos de morte e invalidez permanente, o que também poderia ser utilizado para recuperação de danos físicos ao imóvel.

Já MCMV-Entidades, destinado às famílias com renda bruta entre 0 e 3 salários-mínimos, usava recursos orçamentários da União transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Destacou-se por permitir “que entidades populares sejam responsáveis diretas pelos contratos, que organizem as famílias beneficiárias, discutam os projetos e acompanhem a execução das obras” (AMORE, 2015, p. 16).

Essa possibilidade inverte a lógica dos programas habitacionais brasileiros, pois, normalmente a família é designada a um imóvel depois que ele já está pronto, não participando da definição da planta, da quantidade e tipo de cômodos, das áreas comuns e equipamentos e, com frequência, desconhecendo o bairro e a vizinhança. Sob uma lógica tradicional, é o beneficiário da política de habitação que precisa se adaptar à habitação, ou seja, a exigência não é de que a casa seja culturalmente adaptada às famílias beneficiárias, como estabelecido no Comentário Geral nº 04 da ONU, mas sim que os beneficiários se adequem culturalmente ao produto imobiliário disponibilizado.

A faixa 01 do MCMV atendia as famílias de maior vulnerabilidade social, e por isso era conhecida como segmento popular, justamente o que concentra o maior número de famílias sem moradia, ou em condições inadequadas de habitação. A referida faixa também recebia recursos do orçamento da União, mas aqueles

110 O Programa Minha Casa, Minha Vida teve três fases antes do seu encerramento em 2020 e substituição pelo incipiente Minha Casa Verde Amarela: MCMV fase 01 em 2009, MCMV fase 02 em 2011 e MCMV fase 03 em 2015. Recentemente o presidente Luís Inácio Lula Silva reeditou o programa, no ano de 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.162 de 2023, convertida na Lei Federal nº 14.620 de 2023.

111 A faixa 1,5 foi criada por meio da Instrução Normativa n. 25 de 2016 do Ministério das Cidades.

destinados ao FAR. Entretanto, mesmo não se tratando de um recurso oneroso, ou seja, que demandava retorno integral acrescido de juros para garantir a permanência e sustentabilidade do fundo, foi determinada a necessidade de “participação financeira dos beneficiários sob a forma de prestações mensais” (art. 6º, inciso I da Lei Federal nº 11.977 de 2009).

Posteriormente, no ano de 2012, o Decreto nº 7.499 fixou a “responsabilidade contratual” no pagamento de “cento e vinte prestações mensais, correspondentes a cinco por cento da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais” (art. 8º, § 10).

Somente se dispensava a “responsabilidade contratual” para o pagamento de prestações mensais nas hipóteses de reassentamento, realocação ou substituição das moradias das famílias em decorrência de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de intervenções financiadas pelo setor público em razão das obras dos Jogos Olímpicos que aconteceram no Rio de Janeiro em 2016, de casos de moradias em áreas de risco, ou ainda de perda das casas em situações de emergência ou calamidade.

Rolnik (2015, p. 309) compreende essa necessidade de pagamento de uma prestação, mesmo que os recursos empregados não demandem o retorno ao fundo público como um “ato simbólico”, que tem como finalidade introduzir a “disciplina financeira e a adesão à sua lógica”¹¹². A autora alerta que esse ato simbólico tem importantes consequências na realidade concreta das famílias atendidas, já que passam a ter novas despesas, tais como taxa condominial, despesas de transporte (quando a habitação se localiza em local distante do trabalho), além das taxas de água, esgoto, limpeza pública e energia elétrica, ou ainda os gastos para sua obtenção no caso de moradores que ocupavam locais com infraestrutura improvisada.

Cabe destacar que a noção de pagar por um direito antecede ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Há décadas, são correntes na política habitacional brasileira afirmações tais como “as pessoas só dão valor ao que pagam”, ou “todo mundo quer pagar, nem que seja um pouco”. Entretanto, mesmo sendo o primeiro programa

112 A necessidade de “participação financeira” dos beneficiários das operações do FAR e do FDS, ou seja, as linhas de financiamento que atendem a faixa de menor renda está prevista desde a publicação do Decreto regulamentador (Decreto Federal nº 6.962 de 2009) da Lei do PMCMV como uma condicionante para as operações com esses recursos.

habitacional brasileiro com um vultoso volume de subsídios para atender as famílias mais pobres, e ainda dotado de potencial de configuração que privilegiasse a moradia como direito e não como produto, a escolha foi por exacerbar a noção de mercadoria, tanto no momento da produção, quanto do consumo.

A noção de que a habitação é uma mercadoria, e de que a sua falta para determinada parcela da população se resolve por meio da lógica de mercado, conduz a uma linha de raciocínio de que a capacidade de pagamento é o fator determinante para o acesso a um direito. Royer nos alerta para esse desvirtuamento ao analisar a ascensão da noção de que o mercado de crédito pode responder ao Déficit Habitacional:

Conseqüentemente, o cidadão beneficiário de direitos passa a ser encarado como um consumidor e a questão habitacional, como uma questão individual de quem pode ou não pode tomar crédito, de quem pode ou não oferecer garantia contra os riscos temidos pelos agentes financeiros (ROYER, 2014, p. 172)

A utilização do mercado de crédito como solução de moradia aos mais pobres tem tido resultados desastrosos no Brasil, além de “aprisionar” as populações mais vulneráveis em razão de dívidas frequentemente impagáveis:

Sobrecarregar com dívidas populações vulneráveis e marginalizadas é, em suma, uma maneira de disciplinar os mutuários para que se tornem trabalhadores produtivos ('produtivo' definido aqui como tudo que produz valor passível de ser apropriado na forma de taxa de juros exorbitantes) (HARVEY, 2018, p. 88)

O aludido aprisionamento das populações mais vulneráveis se manifesta seja no presente, mas também nas possibilidades futuras das famílias endividadas:

Essas alternativas de crédito subsidiado envolviam uma maior participação do Estado e das finanças atraindo grande interesse. Porém, não significaram avanço para a solução do problema habitacional a despeito de alimentarem os negócios. E o crédito sem subsídio vem revertendo em trabalho futuro cativo em razão de um assombroso endividamento das famílias. Essas faces da virada neoliberal na política habitacional emanam da aproximação entre o financeiro e o imobiliário e ocorreu em diferentes países, a partir de uma perspectiva mundial e planetária da urbanização. (PEREIRA, 2022, p. 86)

Martins, nesse mesmo contexto, destaca a função do endividamento na flexibilização do trabalho:

o trabalho assalariado pôde ser substituído por um trabalho irregular e flexibilizado exatamente porque a ritmação da exploração é dada pela ritmação imposta pelo endividamento, estudado aqui na forma de endividamento imobiliário urbano. (MARTINS, 2010, p. 122)

Em um modelo de crédito subsidiado, a marca “Programa Minha Casa, Minha Vida” obteve aprovação da opinião pública e grande sucesso quantitativo, pois produziu, em cinco anos, quase 80% das unidades financiadas pelo BNH em vinte e dois anos de existência (AMORE, 2015, p. 18). O referido Programa era relançado a cada atendimento de meta de unidades habitacionais produzidas, e teve, além da fase 01 (em sua criação), a fase 02 (entre os meses de junho de 2011 a dezembro de 2014), e a fase 03 (iniciada em 2015 e interrompida após o golpe sofrido pela presidenta Dilma Rousseff).

Recentemente, no ano de 2023, com o retorno de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o Programa foi novamente lançado e incorporou várias outras modalidades de atendimento habitacional, tais como melhorias habitacionais, regularização fundiária, além do que se denominou de “Projeto Moradia Primeiro”¹¹³. Essa nova “fase” não será analisada na presente tese, pois não há tempo hábil para avaliar sua operacionalização e seus resultados.

Ao longo de suas diferentes fases, o PMCMV sofreu alterações significativas em sua regulamentação, muitas delas em resposta às frequentes críticas sofridas desde o lançamento do programa, especialmente pelos setores mais progressistas da sociedade.

De fato, o anúncio do Programa e suas primeiras ações pareciam repetir os já tão difundidos “erros” do BNH, quais sejam os enormes conjuntos habitacionais com baixa qualidade arquitetônica, e a abertura de novas frentes de expansão urbana em regiões carentes de infraestrutura e de serviços urbanos. Aragão e Cardoso (2013, p. 47) entendem que a necessidade de uma resposta rápida e eficaz pautou a modelagem do PMCMV mais do que os objetivos habitacionais:

¹¹³ O Projeto Moradia Primeiro, inspirado na experiência internacional do Housing First, parte do pressuposto do acesso imediato da população em situação de rua para uma moradia segura, individual e bem localizada, permitindo o amplo acesso aos serviços públicos de apoio necessários. Mais informações podem ser obtidas em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>

A opção adotada no caso da política habitacional, no entanto, parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais.

As críticas ao Programa se concentraram nos seguintes aspectos (Ibid., 2013, p. 44; AMORE, 2015, p.17 e 18):

- I. a falta de articulação do programa com a política urbana, notadamente, os Planos Diretores, a legislação de regulação do uso do solo urbano e os instrumentos do Estatuto da Cidade;
- II. a ausência de instrumentos para enfrentar a questão da terra, ou como cunhou Ermínia Maricato: o nó da terra;
- III. a possibilidade da localização dos novos empreendimentos resultar em novos processos de segregação socioespacial com a abertura de novas fronteiras de expansão urbana e aumento da vulnerabilidade social de seus moradores;
- IV. prevalência do setor privado e da construção civil que concentrava a maior parte das decisões (à exceção do MCMV – Entidades);
- V. a grande escala dos empreendimentos
- VI. a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- VII. a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS, especialmente, ao recém-elaborado Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) e a perda dos mecanismos de controle social sobre a sua implementação.
- VIII. as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado, tanto na perspectiva do número de unidades habitacionais produzidas por faixa não corresponder proporcionalmente as faixas de concentração do Déficit Habitacional, quanto na distribuição desigual por regiões do país em razão de diferentes capacidades institucionais e de atores locais para acessar o recurso.

As críticas acima pautaram várias alterações na modelagem do MCMV por meio de sucessivas Portarias e Resoluções. O elemento do programa que teve mais frequentes alterações foi o valor máximo das unidades habitacionais a serem produzidas, frequentemente ajustado para cima conforme as dinâmicas do mercado imobiliário.

A Medida Provisória nº 459 de 2009 e a Lei Federal nº 11.977 de 2009 não tocavam na questão da inserção urbana nos empreendimentos, assim como não faziam menção a uma adequada localização ou à necessidade de diálogo com os instrumentos de gestão territorial municipal, a exemplo do Plano Diretor e dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade.

Os referidos diplomas legais também não faziam qualquer menção à necessidade de as novas unidades habitacionais serem servidas por infraestrutura

urbana básica e por equipamentos comunitários, ou ainda estarem próximas a locais com a presença de comércios e serviços.

A seguir, analisa-se as regulamentações e alterações do Programa atinentes à faixa 01, já que voltado à população de maior vulnerabilidade social e que, normalmente, não tem opção de escolha do imóvel que vai receber. Essa ausência de possibilidade de escolha é motivada ou por uma remoção compulsória (pela presença de riscos naturais, obras de infraestrutura ou megaeventos), ou porque a família foi sorteada e a não aceitação do imóvel destinado implicava, muitas vezes, no retorno ao final da “fila”.

A Portaria nº 93 de 2010 do Ministério das Cidades foi a primeira regulamentação das operações do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) no PMCMV para a faixa 01. A aludida Portaria, que apenas dispôs de modo genérico sobre as questões de inserção urbana e da presença de equipamentos e infraestrutura urbana, estabeleceu, dentre as diretrizes das operações do FAR, a necessidade de observância ao Plano Diretor municipal e de delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social. Em adição a isso, a Portaria em referência também previa que a elaboração dos projetos deveria contemplar a necessidade de sua inserção na malha urbana, a existência de infraestrutura básica e de transporte público, a existência ou ampliação de equipamentos comunitários e, para os empreendimentos na modalidade de loteamento ou conjunto habitacional, a possibilidade de que parte do investimento fosse utilizada para os custos de infraestrutura.

Na fase 02 do Programa, as exigências quanto à inserção urbana e à presença de infraestrutura e de equipamentos comunitários se tornaram mais explícitas e bem delimitadas. A Lei Federal nº 12.424 de 2011 alterou a lei que criou o PMCMV e exigiu que a implantação dos empreendimentos habitacionais obedecesse ao Plano Diretor local e ocorresse na malha urbana ou em área de expansão urbana¹¹⁴, além de prever a necessidade de existência de infraestrutura básica (vias de acesso, iluminação pública, soluções de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial, ligação domiciliar de água e energia elétrica).

A Lei Federal nº 12.424 de 2011 se destacou pela instituição da necessidade de existência de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e

¹¹⁴ A mencionada previsão, logicamente, não impediu a alteração pontual de perímetros urbanos para a recepção dos empreendimentos.

transporte público, ou então o compromisso do Poder Público local para sua instalação ou ampliação. Tal previsão legal transferiu às administrações municipais a responsabilidade pela implantação ou ampliação de serviços públicos essenciais. Tal aspecto, no entanto, deve ser problematizado, já que, no PMCMV, quando não há doação de terreno pelo município, cabe à empresa construtora a escolha da localização do empreendimento e, normalmente, a escolha do local coincide com a terra mais barata, sem infraestrutura e distante de serviços públicos essenciais, uma vez que essa escolha propicia a obtenção de uma maior margem de lucro.

Desse modo, enquanto o empreendedor economiza ao escolher terrenos mais baratos, o Poder Público gasta recurso público para levar infraestrutura e equipamentos comunitários ao empreendimento. Além disso, os próprios futuros moradores também são onerados pela escolha do terreno mais barato:

Todavia, o fato de trabalhar com a terra mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Mas essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, já que os adquirentes terão que arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura no entorno, “pagando” então pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente (ARAGÃO, CARDOSO, 20103, p. 54)

Na tentativa de fixar a responsabilidade pela resolução de eventuais ausências de infraestrutura, equipamentos e serviços, a Portaria nº 465 de 2011 do Ministério das Cidades passou a prever a necessidade do ente federado aderente ao Programa “firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços”. Essa mudança parece ilustrar bem o que Rolnik (2015, p. 309) classificou de “arranjo financeiro ambivalente”, que transfere os “riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros (...) com agentes privados”, de modo a repetir um padrão histórico brasileiro de “apropriação de fundos públicos por atores privados”.

Nessa mesma toada, em 2012, a Lei Federal nº 12.722 alterou a Lei Federal nº 11.977 de 2009, e aumentou ainda mais a possibilidade de utilização de recursos públicos para levar a cidade até o empreendimento habitacional, em vez de exigir a implantação deste em áreas já urbanizadas. Isso porque, com a referida alteração,

permitiu-se o custeio de equipamentos comunitários em operações voltadas às famílias de mais baixa renda (faixa 01):

Art. 82-D. No âmbito do PMCMV, no caso de empreendimentos construídos com recursos do FAR, poderá ser custeada a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, inclusive em terrenos de propriedade pública, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 1º A edificação dos equipamentos de que trata o caput está condicionada à existência de compromisso prévio do Governo Estadual, Municipal ou Distrital em assumir a operação, a guarda e a manutenção do equipamento, imediatamente após a conclusão da obra, e colocá-lo em funcionamento em prazo compatível com o atendimento da demanda do empreendimento, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 2º Caso a operação não seja iniciada no prazo previsto no termo de compromisso, o ente responsável deverá ressarcir o FAR com os recursos gastos com a edificação, devidamente atualizados. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 3º Os equipamentos de que trata o caput serão incorporados ao patrimônio do ente público proprietário do terreno no qual foi realizada a edificação ou doados ao ente público responsável pela operação, guarda e manutenção, caso a edificação seja realizada em terreno de propriedade do FAR (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 4º Quando a edificação tiver que ser realizada em terreno cuja propriedade não seja do ente público responsável pela operação, guarda e manutenção dos equipamentos, o termo de compromisso deverá contar com a participação de todos os entes envolvidos como também prever a obrigação de transferência do uso ou da propriedade para o mencionado ente responsável pela operacionalização. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

A Portaria nº 168 de 2013 do Ministério das Cidades trouxe uma série de requisitos para a instalação dos equipamentos comunitários, inclusive uma relação entre a demanda destes, o número de unidades produzidas e as distâncias mínimas para o empreendimento. Em adição a isso, a mencionada Portaria estabelece um teto na utilização do recurso do FAR para o financiamento desses equipamentos.

Cumprir lembrar que a construção de equipamentos comunitários (escola, equipamento de saúde, assistência social) representa uma parcela de custo significativamente menor comparada aos gastos repassados aos municípios referentes à responsabilidade de equipar e manter esses locais com a contratação ou designação de servidores públicos¹¹⁵. Não se pode olvidar, também, o repasse aos

115 A Portaria nº 518 de 2013 estabelece inclusive um prazo para o município colocar o equipamento público em funcionamento: “2.4. A contratação da edificação dos equipamentos públicos está condicionada à existência de compromisso prévio dos entes públicos em assumir a operação, a guarda e a manutenção do equipamento, imediatamente após a conclusão da obra, e colocá-lo em funcionamento em até 120 (cento e vinte) dias após sua conclusão e entrega.”

municípios do custo para ampliar as linhas de transporte público até o local do empreendimento, nos casos em que tal ampliação se faça necessária.

Mesmo a construção de infraestruturas de grande porte, tais como estações de tratamento de esgoto e de água e estações elevatórias, passou a ter admitida a utilização do recurso destinado à construção das habitações, inclusive em áreas externas à poligonal do empreendimento para o seu atendimento exclusivo¹¹⁶.

Se de um lado foram criadas condições de utilização de recursos públicos para a implantação de empreendimentos destinados à habitação dos mais pobres em glebas sem qualquer urbanização, de outro lado a questão da adequada inserção urbana dos empreendimentos vai ganhando contornos mais nítidos.

Desde o início do programa, havia a recomendação para a elaboração de proposta legislativa para converter o local destinado aos futuros empreendimentos em Zonas Especiais de Interesse Social. No ano de 2013, a Portaria nº 24 de 2013 do Ministério das Cidades passa a definir como atribuição dos entes federados a elaboração de “levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida,” criando “Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas”.

Entretanto, a partir da avaliação do grande volume de pesquisas que discutem a inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, fica evidente que a escolha das construtoras foi a de levar os empreendimentos para os terrenos mais baratos e repassar para as administrações locais os custos de integração da cidade. A orientação de prospectar áreas adequadas para a habitação de interesse social, converte-las em ZEIS, e priorizá-las para a implantação dos conjuntos habitacionais, foi, sem dúvida alguma, pouco utilizada.

Assim, embora tenha se intentado melhorar a articulação do programa com a política urbana e mitigar a segregação socioespacial causada pela abertura de novas fronteiras, o não enfrentamento da questão da terra e a prevalência do setor privado e da construção civil na tomada das decisões transferiu ao poder local a responsabilidade de integrar esses conjuntos aos serviços e políticas públicas essenciais.

¹¹⁶ Vide Anexo I da Portaria 518 de 2013 do Ministério das Cidades.

Mais uma vez a solução “via mercado” parece não ter funcionado sob o aspecto da política social, a ponto de, com o intuito de dar viabilidade às operações imobiliárias, ter sido mobilizado o fundo público para o financiamento das construções e da produção da cidade para os conjuntos habitacionais.

A necessidade de se evitar a implantação de grandes conjuntos habitacionais e a formação de extensas porções do território sem diversidade de uso e “mix social” também não estava presente na lei de criação do PMCMV nem nas suas primeiras regulamentações. Foi somente na fase 02 do programa que se impôs um limite, ainda que bastante elástico, de mil unidades habitacionais por empreendimento, podendo, quando contíguos, somar até cinco mil unidades¹¹⁷.

Em 2014, a Portaria 176 de 2014 do Ministério das Cidades reduziu esse limite para quinhentas unidades habitacionais, e, posteriormente, em 2017, ele foi reformulado sendo vinculado ao tamanho da população do município e a tipologia de empreendimento¹¹⁸.

117 Vide Portaria nº 168 de 2013 do Ministério das Cidades.

118 A Portaria 269 de 2017 do Ministério das Cidades, em seu Anexo I, prevê o seguinte: (...)

2.4. limites de unidades habitacionais:

2.4.1. população igual ou superior a 100(cem) mil habitantes:

I - Unidades multifamiliares (apartamentos) ou casas sobrepostas: Máximo de 500 UH por empreendimento limitado por vias públicas em todo o perímetro; permitido agrupamento de no máximo 4 empreendimentos, separados por vias públicas.

II - Unidades unifamiliares (casas) em loteamento: Máximo de 500 UH por empreendimento limitado por vias públicas em todo o perímetro; permitido agrupamento de no máximo 4 empreendimentos, separados por vias públicas.;

2.4.2. Em municípios com população igual ou superior a 50 (cinquenta) mil habitantes e inferior a 100(cem) mil habitantes: Máximo de 300 UH multifamiliares e unifamiliares por empreendimento isolado, limitado por vias públicas em todo o perímetro; permitido agrupamento de no máximo 4 empreendimentos, separados por vias públicas.

2.4.3. Em municípios com população inferior a 50 (cinquenta) mil habitantes e superior a 20 (vinte) mil: Máximo de 100 UH multifamiliares e unifamiliares por empreendimento, limitado por vias públicas em todo o perímetro; permitido agrupamento de no máximo 4 empreendimentos, separados por vias públicas.

2.4.4. Em municípios com população inferior a 20 (vinte) mil habitantes: Máximo de 50 UH unifamiliares por empreendimento isolado, limitado por vias públicas em todo o perímetro; permitido agrupamento de no máximo 4 empreendimentos.

2.5. Para efeito do disposto no subitem 2.4.1, o número máximo de UH considerando agrupamentos de empreendimentos multi e unifamiliares fica limitado a 2.000 UH.

2.6. Nos casos descritos no subitem item 2.4.1., fica dispensada a exigência de vias públicas em todo o perímetro das quadras para empreendimentos contratados até 31/12/2017.

2.7. Para efeitos desta portaria, um agrupamento de empreendimentos será considerado contíguo a outro quando a menor distância, em linha reta, do ponto do perímetro da sua poligonal mais próximo ao perímetro da poligonal do outro empreendimento for igual ou inferior a 1.000 (um mil) metros.

2.8. Para análise da contiguidade de que trata o item anterior, deverão ser considerados empreendimentos já contratados ou implantados há menos de 5(cinco) anos no âmbito das modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata esta Portaria

A exemplo do que ocorreu nas temáticas da inserção urbana e do porte dos empreendimentos, as primeiras normativas do PMCMV pouco delineavam quem seriam os beneficiários do programa e se restringiam a uma delimitação por faixa de renda. De fato, o texto original da Medida Provisória nº 459 de 2009 e da Lei Federal nº 11.977 de 2009 apenas definiam que os tetos para as faixas de renda definidas deveriam ser respeitados, bem como respeitados os critérios existentes nos municípios e estados e priorizados os beneficiários em razão do: “tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município”.

Na primeira alteração da referida Lei Federal, que ocorreu por meio da Medida Provisória nº 514 de 2010, passaram a ser considerados prioritários os atendimentos de famílias residentes áreas de risco, insalubres ou que tivessem sido desabrigadas, ou ainda de famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. No ano de 2011, a Lei Federal nº 12.424 também adicionou prioridade às famílias integradas por pessoas com deficiência.

A partir de 2010, a Medida Provisória nº 514 também passou a prever a possibilidade dos Estados e Municípios definirem critérios complementares em relação às prioridades de atendimento, desde que aprovados pelos conselhos locais de habitação. A Portaria 610 de 2011 do Ministério das Cidades sugeria, dentre esses possíveis critérios locais, candidatos que habitassem ou trabalhassem próximos à região do futuro empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos, ou ainda candidatos que se encontrassem em situação de rua e recebessem acompanhamento socioassistencial.

Em 2016, a Portaria nº 163 do Ministério das Cidades instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH), visando conferir constância e transparência ao processo de seleção dos beneficiários do PMCMV. Cumpre mencionar que a maior parte dos municípios brasileiros não possuía e não possui cadastro habitacional permanente e digitalizado, e que, normalmente, apenas realizavam cadastros de famílias com demandas habitacionais quando acessavam recursos da União ou do Estado. A ausência desse banco de dados dificulta o conhecimento da efetiva demanda por habitação e a delimitação do seu perfil. A inexistência desse instrumento e seu formato analógico prejudica, igualmente, a transparência nos processos de seleção impossibilitando a auditoria de sorteios,

método empregado até hoje para a destinação das habitações, sem dizer do potencial favorecimento a ações clientelistas.

A Portaria nº 163 de 2016 do Ministério das Cidades também estabeleceu um Manual para a seleção dos beneficiários do programa Minha Vida e definiu os critérios adicionais¹¹⁹, que poderiam ser utilizados pelos municípios e estados na priorização de beneficiários. Dentre os critérios sugeridos, chamaram a atenção “famílias que habitam ou trabalham próximo ao empreendimento com comprovante de residência”, assim como famílias que habitam no município há um determinado lapso temporal, normalmente medido em anos.

A primeira situação causa estranhamento porque faz refletir quantas famílias que demandam de políticas habitacionais para acessar seu direito à moradia possuem comprovantes formais de residência. Já o segundo critério remonta a antigos preconceitos que circundam a política habitacional, como se a oferta de financiamento de habitações pelo Poder Público, muitas vezes em locais distantes de serviços públicos e privados e sem infraestrutura urbana, fossem grandes chamarizes para populações de outros municípios se locupletarem de uma política pública. Em diversos municípios brasileiros, a viabilização de transporte de pessoas sem moradia para o retorno à sua cidade de origem foi, muitas vezes, a única “política habitacional”. Trata-se de percepção preconceituosa e que ganha contornos graves em um contexto de

119 Os critérios adicionais sugeridos foram os seguintes: a) famílias que habitam ou trabalham a, no máximo, “x” km de distância do centro do empreendimento, comprovado com a apresentação de comprovante de residência; b) famílias residentes no município há no mínimo “x” anos, comprovado com a apresentação de comprovante de residência; c) famílias beneficiadas por Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito da Política de Assistência Social, comprovado por declaração do ente público; d) famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estado ou município, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público, comprovado por declaração do ente público ou da instituição; e) famílias com filho(s) em idade inferior a 18 (dezoito) anos, comprovado por documento de filiação; f) famílias monoparentais (constituída somente pela mãe, somente pelo pai ou somente por um responsável legal por crianças e adolescentes), comprovado por documento de filiação e documento oficial emitido pela Justiça que comprove a guarda; g) famílias de que façam parte pessoa(s) idosa(s) comprovado por documento oficial que comprove a data de nascimento; h) famílias de que façam parte pessoa(s) com doença crônica incapacitante para o trabalho, comprovado por laudo médico; i) famílias em situação de coabitação involuntária, comprovado por autodeclaração do candidato; j) famílias com ônus excessivo de aluguel, comprovado por recibo ou contrato de aluguel e declaração de renda; k) famílias inscritas no cadastro habitacional há mais de “x” anos, desde que posterior a julho de 2009, independente das datas de atualização cadastral, comprovado por protocolo ou similar; l) famílias em atendimento de “aluguel social”, comprovado pelo ente público; m) famílias de que faça parte pessoa atendida por medida protetiva prevista na Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), comprovado por cópia da petição inicial do Ministério Público que formaliza a ação penal; e n) outros, a serem submetidos previamente à aprovação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

metropolização dos grandes centros urbanos brasileiros e de flexibilização do trabalho, mas que segue sendo reproduzida.

Além dos critérios de priorização na seleção dos beneficiários, a regulamentação do PMCMV previu requisitos mínimos para a participação no programa. O primeiro era o devido enquadramento no limite de renda definido para a faixa 01. O segundo era não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer lugar do país, bem como não ter recebido benefícios de natureza habitacional, oriundos de recursos orçamentários da União, conforme estatuído na Portaria nº 93 de 2010 do Ministério das Cidades.

De igual modo, a utilização dos recursos do FAR, destinados ao atendimento de famílias com renda mensal bruta limitada a três salários mínimos, foi condicionada ao pagamento de prestações mensais durante dez anos, correspondente a dez por cento da renda familiar do beneficiário com prestação mínima de cinquenta reais¹²⁰, independentemente do valor do imóvel¹²¹.

Cabe destacar que a prestação mensal independia do valor do imóvel, porque diferentemente do que acontecia com os recursos do FGTS, que deveriam voltar ao fundo acrescidos de juros, os recursos do FAR eram provenientes do Orçamento Geral da União, ou seja, sem necessidade de retorno. Entretanto, como já destacado nesse capítulo, a vinculação a uma prestação mensal pareceu ter como objetivo a criação de uma disciplina e de uma adesão à uma cultura obrigatória do financiamento.

O pagamento das prestações somente não foi exigido para as famílias que foram compulsoriamente expulsas de sua casa, por estarem em áreas de risco, em locais abrangidos por obras do PAC ou dos jogos olímpicos do Rio de Janeiro.

O caráter “educativo” do pagamento das prestações fica ainda mais evidenciado após a indicação da perda dos subsídios para as famílias que quitarem seu imóvel antes do período de dez anos:

PORTARIA INTERMINISTERIAL No- 477, DE 16 DE OUTUBRO DE 2013
Art. 4o Os beneficiários assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de 120 (cento e vinte) prestações mensais, correspondentes a

120 Posteriormente, esses valores passaram para cinco por cento e vinte e cinco reais respectivamente.

121 Vide Decreto Federal nº 6.962 de 2009.

5% (cinco por cento) da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

§ 1º As parcelas vincendas, a partir da publicação desta Portaria, para contratos assinados com os beneficiários em data anterior a 27 de agosto de 2012, serão aplicadas as regras de que trata o caput deste artigo, mediante apostilamento.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, o valor total da operação será mantido mediante o aumento da subvenção pactuada em igual valor ao da redução do pagamento pelo beneficiário, observado o limite estabelecido no Art. 3º desta Portaria.

§ 3º O saldo devedor, as prestações mensais e a subvenção mensal ainda não aportada ao contrato, serão corrigidos anualmente, na data de aniversário da assinatura do contrato, pela Taxa Referencial de Juros (TR) do primeiro dia do respectivo mês, acumulada no período de doze meses.

§ 4º A quitação antecipada da operação implicará a obrigatoriedade de pagamento do valor da dívida contratual do imóvel pelo beneficiário, sem a dedução decorrente da subvenção econômica.

§ 5º A quitação antecipada da operação implicará a perda integral da subvenção, já concedida nas prestações vencidas, pagas ou não, e vincendas.

§ 6º Não será admitida a transferência intervivos de imóveis sem a respectiva quitação.

(grifo nosso)

Assim, não havia a possibilidade de quitar ou de vender o imóvel. O único caminho possível era pagar o financiamento ao qual se aderiu.

Em 2017, por meio de alterações na Lei 11.977, foram previstas novas obrigações aos “beneficiários”, tais como a de ocupar os imóveis adquiridos em até trinta dias a contar da data da assinatura do contrato de compra e venda (artigo 7 A) e a de que a alienação ou cessão dos imóveis a terceiros, a utilização com finalidades diversas a da moradia e/ou atrasos superiores a noventa dias no pagamento “das obrigações objeto de contrato firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR, incluindo os encargos contratuais e os encargos legais, inclusive os tributos e as contribuições condominiais que recaírem sobre o imóvel”¹²², seriam punidos como “vencimento antecipado da dívida decorrente do contrato de compra e venda” e na obrigação do “beneficiário” em satisfazer “a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida” (Art. 7C, Lei Federal nº 11.977 de 2009).

De fato, pareceu haver um aprisionamento do beneficiário à casa financiada e à sua correspondente dívida. Destaque-se que até o ano de 2017, não havia sequer a possibilidade de o “beneficiário” devolver seu imóvel ao FAR, foi somente com a

¹²² Essa última previsão foi recentemente revogada pelo novo Programa Minha Casa, Minha Vida lançado em 2023.

edição da Portaria nº 488 de 2017¹²³, que a devolução passou a ser possível mediante a manutenção do registro no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT).

Na prática, os “beneficiários” que desistissem da unidade habitacional designada a eles teriam perpetuamente um registro com a indicação de que já foram “beneficiados” por subsídios habitacionais, o que os impossibilitaria de acessar novamente recursos orçamentários da União destinados a essa finalidade¹²⁴. A possibilidade de rescisão do contrato e a exclusão do registro da família do Cadastro Nacional de Mutuários é prevista apenas nas situações de violência e risco à vida devidamente comprovadas:

Art. 1º O contrato firmado entre o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Instituição Financeira Oficial Federal (IF), e a pessoa física, na qualidade de beneficiária do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), será objeto de rescisão nos casos de descumprimento contratual, ocupação irregular, desvio de finalidade, inadimplemento com os pagamentos das prestações da compra e venda ou por solicitação do beneficiário.

§ 3º Os contratos somente poderão ser rescindidos por solicitação do beneficiário, se atendidos os seguintes requisitos:

I - seja formalizado pelo beneficiário o pedido na instituição financeira contratante, informando o(s) motivo(s) da desistência;

II - o requerimento do beneficiário tenha a ciência do ente público responsável pela seleção da demanda;

III - todas as obrigações e encargos relativos ao contrato e ao imóvel estejam em dia;

IV - o imóvel não esteja em situação de ocupação irregular;

V - o imóvel seja restituído nas mesmas condições físicas em que se encontrava à época da contratação; e

VI - todas as obrigações, despesas, custas cartorárias e encargos relativos à rescisão sejam arcadas pelo beneficiário.

§ 4º O beneficiário que tiver o contrato rescindido pelos motivos relacionados no caput não poderá ser novamente contemplado com outra unidade habitacional, por intermédio de qualquer instituição financeira habilitada a operar o PMCMV ou o programa habitacional que estiver vigente, em qualquer unidade da federação, ficando mantido seu registro no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT).

Art. 2º Na ocorrência das situações a seguir relacionadas, os contratos também poderão ser objeto de rescisão:

I - Impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça;

II - Atendimento por medida protetiva prevista na Lei nº11.340, de 7 de agosto de 2006; ou

III - Atendimento por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica.

123 https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19183353/do1-2017-07-19-portarian488-de-18-de-julho-de-2017-19183289

124 Informar aos futuros moradores sobre a importância de permanência no imóvel tendo em vista a impossibilidade de recebimento de outro benefício da mesma natureza, com subsídio do governo federal é inclusive um dos conteúdos mínimos do Trabalho Técnico Social, na fase pré-contratual em que são passadas informações sobre o programa. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p. 22)

Art. 3º Nas situações enumeradas no art. 2º, o titular do contrato objeto de rescisão poderá optar pela desistência do benefício, mediante assinatura de declaração, ou ser beneficiado novamente com outra unidade habitacional, por intermédio de qualquer instituição financeira habilitada a operar o programa, na unidade da federação de sua escolha, independente do registro no CADMUT referente ao imóvel que está sendo rescindido.

§ 4º Nos casos de desistência do benefício, as prestações pagas serão restituídas pela instituição financeira ao beneficiário e excluído seu registro no CADMUT.

Ao confrontar as nuances e requisitos que compõem o direito à moradia digna, em especial o custo compatível com a renda das famílias, a adequação cultural, a inserção urbana de qualidade, e a disponibilidade de serviços públicos e de infraestrutura a partir dos empreendimentos produzidos pelas construtoras, são inúmeras as situações em que as famílias não se adequaram às habitações destinadas a elas. Entretanto, não se previu qualquer alternativa para esses beneficiários que não seja continuar pagando ou sair e devolver todo e qualquer subsídio que tenha recebido, com a certeza de que não serão mais atendidas por outra política de habitação.

Também cabe menção ao trabalho social realizado no PMCMV nos empreendimentos realizados com recursos do FAR. De acordo com Paz e Taboada (2010, p. 46), o trabalho social passou a ser incorporado aos programas habitacionais das Companhias de Habitação e às Cooperativas Habitacionais a partir de 1975 no âmbito das ações do BNH. As políticas pós-BNH não empregaram o trabalho social em suas ações, retornando apenas com a criação do programa Habitar Brasil em 1994. Nos anos 2000, ele foi integrado à Política Nacional de Habitação e exigido, a partir de 2003, em programas e projetos destinados à população de menor renda financiados com recursos públicos federais.

Porém, Paz e Diniz destacam a dificuldade em transferir a experiência de áreas de menor escala como as do Habitar Brasil para os grandes empreendimentos habitacionais realizados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, não somente em razão da dimensão das intervenções, mas da diferença de objetivos:

De uma reedição dos normativos do HBB, focalizando a participação cidadã, organização dos grupos existentes, gestão democrática dos recursos implantados, transparência das informações e intersetorialidade das políticas públicas, sob os eixos da mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda, ainda que considerados insuficientes frente a realidade social, há um redirecionamento do trabalho social para favorecer a sustentabilidade dos empreendimentos, perdendo sua

dimensão de processo, reduzindo-o a um produto que deve responder às exigências do mercado. (PAZ; DINIZ, 2020, p. 42)

A modelagem do PMCMV, que propiciava a construção de condomínios, parecia privilegiar uma intervenção do Trabalho Técnico Social para assegurar uma adequada gestão condominial e a manutenção das instalações comuns e da unidade habitacional, do que promover a autonomia e uma percepção crítica de sua realidade aos futuros moradores. Tanto é que, inicialmente, o Trabalho Técnico Social era previsto apenas para os empreendimentos executados na modalidade de condomínio visando promover “a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e a sustentabilidade dos empreendimentos”¹²⁵.

O Trabalho Técnico Social foi previsto para as fases pré-ocupação (90 dias antes da conclusão das obras) e pós-ocupação (período de 180 dias após a assinatura do contrato com o último beneficiário do empreendimento).

Inicialmente os eixos estruturantes do TTS eram: Mobilização e Organização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda e Educação Sanitária e Ambiental (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p. 17 e 18), sendo necessário nos empreendimentos habitacionais verticalizados a inserção de conteúdos de gestão condominial e discussão de “regras de convivência em coletividade” (Ibid., p. 05)¹²⁶.

Chama a atenção a escolha do termo “regras de convivência em coletividade”, porque transmite a ideia de que antes do empreendimento essas famílias ou não viviam em coletividade, o que é difícil de acreditar, ou que viviam sem regras de

125 Vide Portaria nº 93 de 2010 do Ministério das Cidades.

126 Em 2018 (Portaria nº 464 de 2018 do Ministério do Desenvolvimento Regional) a assessoria à gestão condominial passou a ser um eixo estruturante e os eixos antigos receberam novas denominação com os seguintes conteúdos sugeridos: I - Mobilização, organização e fortalecimento social - visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e formalização de novas representações, e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;

II - Educação ambiental e patrimonial - visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção;

III - Desenvolvimento Socioeconômico - objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;

IV - Assessoria à Gestão Condominial - visa orientar e assessorar as famílias beneficiárias para a constituição do condomínio e implantação da gestão condominial no intuito de promover a autogestão e organização dos processos representativos, quando for o caso.

convivência, o que com certeza também não ocorria. Explicação mais plausível é de que as famílias tinham regras diversas daquelas entendidas pelas classes médias como as “corretas” para se viver em condomínio.

Tal percepção pode ser exemplificada a partir das falas de duas moradoras de empreendimentos em condomínios verticais do MCMV no Rio de Janeiro: “tem gente aqui que saiu da favela, mas a favela não saiu dele” e “isso aqui não é bagunça. Isso aqui é um condomínio fechado” (CONCEIÇÃO, 2018, p. 210 e 267). Ou seja, a expectativa não é apenas por uma mudança do lugar de moradia, mas de identidade do favelado para a do condômino (Ibid., p. 210).

Wellington Conceição (2018, p. 210) ilustra como esse preconceito permeia também a atuação de parte dos técnicos responsáveis pelo TTS, ao demonstrar que, nas falas destes, era nítida a percepção de que “esses pobres, referentes à forma de vida urbana, eram verdadeiras tábulas rasas. Se não fossem ensinados ou aculturados (...) não poderiam ingressar nos condomínios”. A impossibilidade de ingressar nos empreendimentos habitacionais do MCMV “se não fossem ensinados” não é apenas uma força de expressão. De fato, em algumas situações, ainda que não localizada essa previsão em nenhuma normativa, a entrega da chave aos beneficiários ficou condicionada a participação nas atividades propostas pelo TTS.

Freire e Souza, ao acompanharem uma intervenção do PAC em Manguinhos, puderam constatar que “[os moradores] só obteriam ‘as chaves’ dos apartamentos após a participação de um representante da família em pelo menos 75% dos Encontros de Integração que seriam realizados no Canteiro Social do PAC” (2010, p. 42), obrigação que foi sentida pelos futuros moradores do empreendimento que: “reclamaram (...), da obrigatoriedade dos encontros e excesso de horas a cumprir para garantir seu direito ao apartamento” (Ibid., p. 44).

O mesmo ocorreu nos empreendimentos analisados por Conceição (2010, p. 68), onde os futuros moradores deveriam “passar por uma prova”, pois somente aqueles que participassem “de 75% dos encontros” receberiam as chaves do apartamento, caso contrário”, teriam de esperar “outra oportunidade para participar novamente das atividades”.

A escolha pela forma condomínio, expressa nos conjuntos de edifícios, justificada para reduzir os custos de produção para as empresas de construção civil, oferece uma série de desafios aos futuros moradores. Não por não “conhecerem

regras de convivência”, mas porque compartilhar a gestão de espaços habitacionais é sempre um desafio, que dificilmente será solucionado por meio do Trabalho Técnico Social, que possui um escopo e prazo de execução muito limitados.

Além das questões de convivência, que são motivos de conflito em qualquer condomínio, o custo da formalidade dos serviços públicos e das taxas condominiais são fatores que mais pesam no cotidiano dessas famílias. O corte de serviços essenciais, como a água e a energia elétrica, são estratégias utilizadas para reprimir os moradores inadimplentes ou que encontrem dificuldades para cumprir as regras do condomínio:

As multas, embora sejam instrumentos que poderiam ser utilizados pelos moradores para tentar solucionar alguns conflitos (tais como inadimplência ou desrespeito às regras estabelecidas), não são vistas pelos síndicos como saída eficiente para solucionar os problemas, pois não são entendidas como uma possibilidade real. Isso porque o síndico não é visto como alguém com poder real de punição (entendida como a retomada da unidade de moradia). Nesse contexto, os síndicos sempre dizem: “aqui as coisas funcionam assim, ninguém tem medo de multa. Aqui funciona é punir, cortar a água”. Cortar a água dos inadimplentes aparece como um corretivo possível e fortemente incensado pelos moradores. (RUMSTAIN; SOUZA; OLIVEIRA, 2016, p. 13)

Conquanto a principal dificuldade dos moradores dos conjuntos seja manter o pagamento das novas obrigações financeiras (prestação do financiamento, condomínio, água, esgoto e limpeza urbana, energia elétrica, gás, entre outros), o que também é demonstrada a partir do surgimento e crescimento das empresas garantidoras de taxas condominiais¹²⁷, o comportamento moral parece ser a principal preocupação do Poder Público, discurso também incorporado por parte dos moradores.

Conceição (2018, p. 233) explora o conceito de mau pobre como aquele que descumpra as regras criadas e adotadas pelas classes mais abastadas, e a noção de bom pobre como aquele que adere a esses valores (ou pelo menos os reconhecem como superiores). O autor, no referido contexto, relata as manifestações da subsíndica de um dos empreendimentos habitacionais do MCMV no Rio de Janeiro:

Júlia [subsíndica] tinha suas falas aclamadas pela facilitadora dos encontros, pois, de certa forma – pelo menos no discurso – aderiu a todas as normatizações e ainda convencia outros a fazerem o mesmo. Nessa reunião,

¹²⁷ As garantidoras são empresas que assumem a cobrança da taxa de condomínio e repassam ao condomínio o valor referente a 100% das receitas, ainda que parte dos moradores estejam inadimplente, elas serão detalhadas na seção seguinte.

diversas vezes, demonstrou a sua preocupação com o cumprimento das regras conhecidas na primeira fase dos encontros de integração. Perguntou mais de uma vez, inclusive fugindo da discussão do artigo em leitura, pelos possíveis mecanismos punitivos para condôminos “infratores”.

As regras estabelecidas para a vida condominial, apresentadas nos encontros de integração e legitimadas no regimento interno, não eram questionadas por Júlia e sim promovidas. Essa jovem demonstrava, a princípio, concordar com a tese da existência de uma forma “correta” de morar, marcada por uma ordem inexistente na favela ou não oferecida lá.

As normativas e relatos aqui analisados parecem revelar a reprodução de um estigma que recai sobre as populações mais pobres que demandam subsídio público para acessar um direito fundamental. Os formuladores e executores da política pública pouco ou nada problematizam o modelo de política adotado e o produto gerado. As críticas se concentram nos beneficiários, ou porque são inadimplentes e não honram os pagamentos dos serviços urbanos (como se essa fosse uma escolha moral e não uma contingência da situação de pobreza em que vivem), ou porque não obedecem às regras as quais não tiveram oportunidade real de formular e voluntariamente aderir.

Os conflitos dos “conjuntos problemas”¹²⁸ são atribuídos aos seus beneficiários e, eventualmente, às falhas em seu processo de seleção e no trabalho social pós ocupação. Raras vezes são questionadas a qualidade arquitetônica, a localização, a inserção urbana e a modelagem do negócio imobiliário como o causador desses conflitos. De modo adicional, é endereçado ao trabalho técnico social¹²⁹ a expectativa de resolução de todos esses conflitos e dificuldades em um prazo de cento e oitenta dias por meio da “educação” dos moradores.

3.2 A trajetória da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Curitiba

128 Empresta-se aqui a expressão utilizado no período do BNH.

129 Vasco (2018, p.114) sintetiza a transferência de responsabilidade ao trabalho técnico social nos empreendimentos de uma ausência que deveria ser suprida por outros instrumentos participativos: Em síntese, o trabalho social tem a responsabilidade de participação, que não é propiciada pela PH [política habitacional], e está distante da participação instituída na PNH [Política Nacional de Habitação] e ratificada no PD [Plano Diretor], PMRF-APPs [Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente] e PMHIS [Plano Municipal de Habitação de Interesse Social]. A partir dela pesa também a articulação de intersectorialidade não desenvolvida pela política habitacional e urbana. Sem desconsiderar a importância do projeto social enquanto mediador dos interesses da população e da possibilidade de contribuir com a organização social das famílias atingidas, deixar sobre ele a responsabilidade de implementar princípios e diretrizes que deveriam permear a política habitacional urbana, entre eles as políticas sociais essenciais para melhoria das condições de vida das famílias, reflete a fragmentação da PH no município.

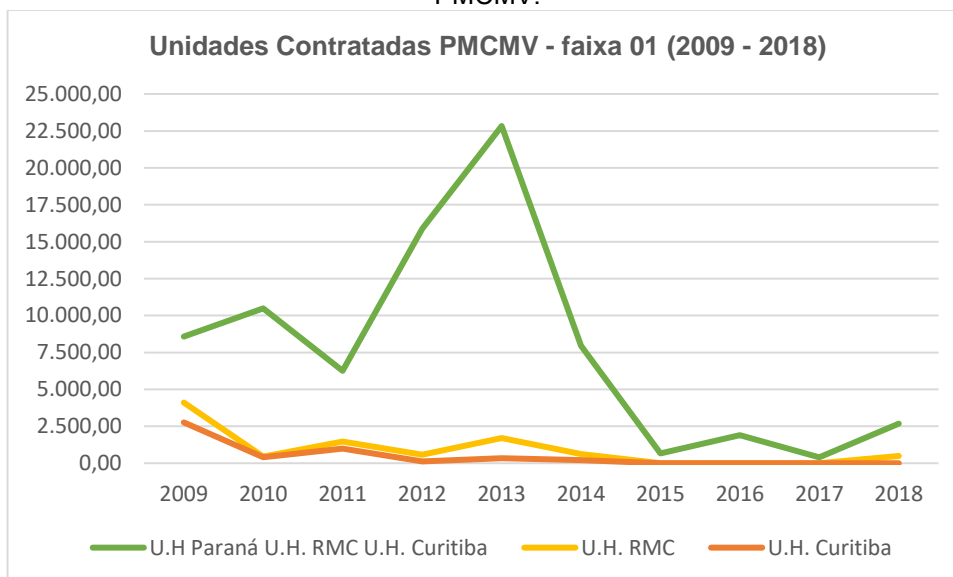
3.2.1 Contextualização

Após a análise do contexto de criação e implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, suas normativas e implicações, o foco se volta para a implantação desta política habitacional no município de Curitiba e para a avaliação das diferenças e semelhanças entre a modelagem nacional e local, bem como suas especificidades.

No Estado do Paraná, no período compreendido entre o ano de 2009 (ano de criação do PMCMV) e o ano de 2018 (momento de início dessa pesquisa e a partir do qual houve declínio constante de novas contratações do PMCMV até sua extinção em 2021), foram contratadas 191.814 (cento e noventa e uma mil oitocentas e quatorze) unidades habitacionais nos subprogramas nacionais de Habitação Urbana e Rural, nas faixas 01, 1,5, 02 e 03.

Especificamente no tocante à faixa 01, foco da presente pesquisa, foram contratadas 77.612 (setenta e sete mil seiscentos e doze) unidades habitacionais, sendo 9.430 (nove mil quatrocentos e trinta) delas (aproximadamente 12%) na Região Metropolitana de Curitiba¹³⁰ e 4.860 (quatro mil oitocentos e sessenta) (aproximadamente 6%) na capital do Estado.

Gráfico 4 - Evolução do número de unidades habitacionais contratadas na faixa 01 do PMCMV.



Fonte: Elaboração própria com dados do MCidades, 2019.

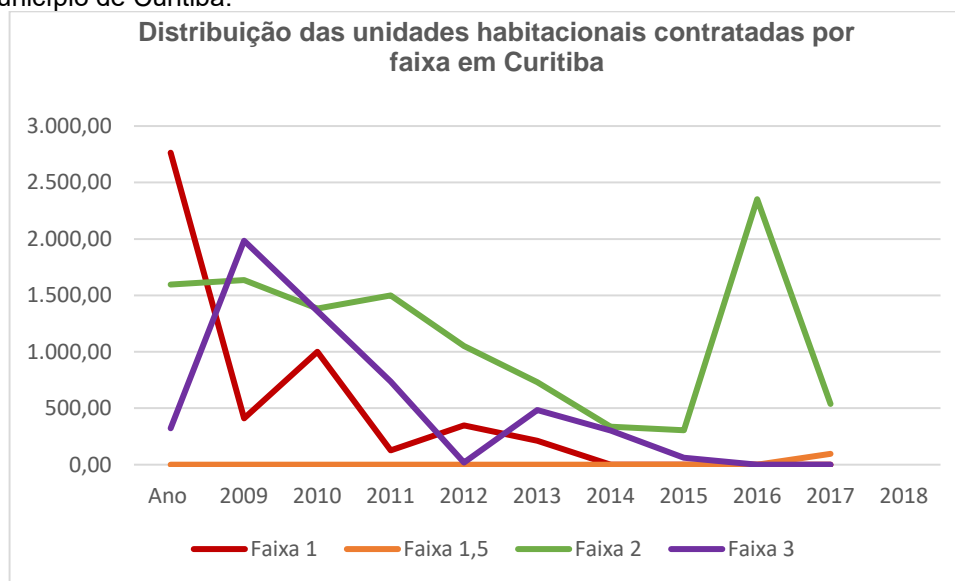
130 A Região Metropolitana de Curitiba é formada por 29 municípios, sendo eles: Curitiba, Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

Apesar da produção de unidades habitacionais pelo PMCMV no Estado do Paraná tenha se concentrado na faixa 02, as unidades habitacionais do faixa 01 se concentraram nos municípios de maior centralidade e população – Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Cascavel (NASCIMENTO; ULTRAMARI, 2022). Nesse grupo de municípios, foram contratadas quase um terço do total de unidades habitacionais contratadas em todo o Paraná para a faixa 01¹³¹. Curitiba e sua região Metropolitana concentraram 12% das unidades habitacionais contratadas nesta faixa, ao passo que a capital do Estado, sozinha, contribuiu com mais da metade desse percentual, ou seja, 51% das unidades habitacionais metropolitanas.

Entretanto, a distribuição do número de contratações de novas unidades ao longo dos anos demonstra que a faixa 01 do programa foi gradativamente perdendo fôlego, reduzindo o número de novas contratações na fase 02 e sendo inexpressivas na fase 03.

Diferente do que ocorreu com a faixa 02, que manteve constante o número de contratações, tanto no momento de lançamento do programa, como nas fases 02 e 03, inclusive com resultados expressivos de novas contratações nessa última fase.

Gráfico 5 - Evolução do número de unidades habitacionais contratadas por faixa do PMCMV no município de Curitiba.



Fonte: Elaboração própria com dados MCidades, 2019.

131 Essa proporção corresponde a participação populacional desses municípios, que somados detêm um terço da população do Estado.

Mesmo que o número de contratações para a faixa 01 não tenha se mantido constante e tenha reduzido ao longo das diferentes fases do programa, Curitiba se destacou no número absoluto de unidades produzidas para esse público¹³². Esse é um elemento que diferencia a Região Metropolitana de Curitiba das demais analisadas pela pesquisa Rede Cidade e Moradia, pois nesta, à exemplo do que ocorreu na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a produção se concentrou no município polo:

Nas regiões metropolitanas investigadas, constatou-se que, embora o déficit habitacional seja significativamente concentrado nos municípios polos, a produção do Programa na Faixa 1 foi mais expressiva nos municípios periféricos. Uma exceção a essa tendência foi encontrada no município do Rio de Janeiro, que concentrou parte importante da produção de sua região metropolitana no município núcleo. (RUFFINO, 2015, p. 59)

Sem dúvida, a presença de uma estrutura institucional organizada, como a Companhia de Habitação Popular de Curitiba, e de áreas “vocacionadas” para receber esses empreendimentos, contribuíram para esse resultado:

Na atuação do poder público local na habitação popular, persistiu a segregação, na medida em que a população pobre foi destinada aos bairros periféricos e que tradicionalmente abrigam a população de menor renda. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba pouco alterou esse cenário, logo que os empreendimentos voltados as famílias de menor renda continuam sendo construídos predominantemente nos bairros que tradicionalmente já abrigavam a produção habitacional da COHAB (MONTEIRO, 2017, sem paginação).

De modo geral, as companhias de Habitação Popular perderam gradativamente a centralidade na gestão da política habitacional após a extinção do BNH, o que para Rufino (2015, p. 56) foi agravado pelo modelo institucional proposto pelo Minha Casa, Minha Vida, que “inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento”, atribuindo essa função à instituição financeira (Caixa Econômica Federal) e às empresas.

132 Conquanto o número absoluto seja um indicador significativo, se analisarmos relativamente à população total e as necessidades habitacionais, esse montante perde relevância, destaque-se que Ponta Grossa, quarta cidade mais populosa do estado contratou 6.209 habitações em área urbana no período de 2009 e 2018 e Londrina, segunda cidade mais populosa do Paraná, contratou 5.349 habitações urbanas no mesmo período.

Em Curitiba, a Companhia de Habitação conseguiu permanecer com importantes papéis, especialmente nos empreendimentos da faixa 01:

O projeto dos empreendimentos da faixa 1 são feitos pela diretoria técnica da COHAB-CT, composta por engenheiros e arquitetos urbanistas, em terrenos próprios disponíveis ou a partir de “parceiros” [iniciativa privada], que atendem a um chamamento público para a construção de habitação de interesse social. A construtora aprovada se responsabiliza pela aprovação do projeto na Caixa. (BEGA, SANTOS 2019, p. 685)

De fato, como veremos de modo detalhado no item que trata da localização dos empreendimentos, a COHAB-CT elaborou o projeto de subdivisão de lotes e das edificações em diversos empreendimento destinados à faixa 01.

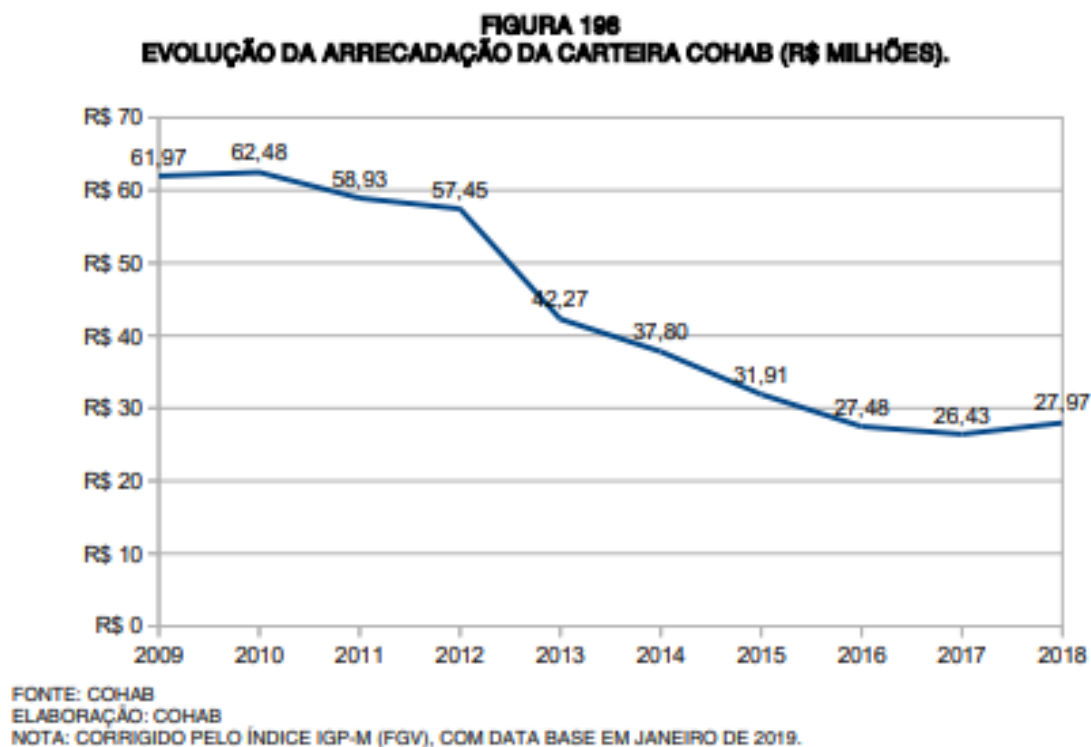
A Companhia também foi responsável pela coordenação dos Trabalhos Técnicos Sociais que, a partir de 2011, na 2ª fase do PMCMV, passou a ser atribuição dos municípios e não mais da Caixa Econômica Federal.

Entretanto, ainda que não tenha excluído a participação da empresa¹³³, o modelo institucional adotado pelo programa federal de habitação ora analisado teve importante impacto no funcionamento da companhia de habitação curitibana. Isso porque os imóveis produzidos com o seu assessoramento e, principalmente, as dívidas que eles originaram, não passaram para a carteira da COHA-CT e sim para a da Caixa Econômica Federal:

A redução no número de contratos refletiu na redução da arrecadação da Carteira da COHAB, como mostra a Figura 198. É importante esclarecer porque mesmo com o acentuado investimento em Habitação ocorrido na última década a Carteira da COHAB não teve crescimento. Isso se deve ao fato de que a maior parte das unidades habitacionais produzidas eram derivadas de programas federais como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e PMCMV, que tinham a Caixa Econômica Federal como agente financeiro. Ou seja, elas passavam a integrar a carteira daquele banco, e não da COHAB. (CURITIBA, 2018, p. 330)

133 A Companhia de Habitação Popular de Curitiba é uma empresa de economia mista, da qual o município de Curitiba detém 99% das ações.

Figura 6 - Evolução da carteira da COHAB desde o início do Programa Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Curitiba, 2018, p. 331.

Ainda que a companhia tenha mobilizado sua equipe e seus imóveis para a produção dos empreendimentos, as unidades habitacionais e as prestações correspondentes não são a ela dirigidas, o que criou uma drástica redução de sua “carteira”. Na perspectiva do município, houve a necessidade de “reversão dessa tendência” o que exigiria “a reformulação das formas de financiamento da COHAB” (Ibid., p. 331). Preocupação que demonstra como a Companhia opera sob a lógica do princípio da autossustentação financeira, o que, por diversas vezes, conflita com a promoção do direito à moradia enquanto política pública, nos termos descritos por Bertol (2013).

3.2.2 A escolha da localização dos empreendimentos e a sua inserção urbana

Como já mencionado, a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida seguiu um padrão de localização de áreas já ocupadas por empreendimentos da COHAB-CT. Segundo Bertol (2013), a produção da Companhia de Habitação Popular

de Curitiba no período de 1967 a 2010 se concentrou nas regionais Bairro Novo, CIC e Pinheirinho (atualmente desmembrada para Pinheirinho e Tatuquara), sendo que os bairros com maior produção foram Cidade Industrial de Curitiba, Sítio Cercado e Tatuquara.

Com a implantação do PMCMV faixa 01 em Curitiba, a tendência de concentração nas regionais anteriormente indicadas permaneceu. As regionais Bairro Novo e Tatuquara (que antigamente integrava a Pinheirinho) concentraram 3.173 unidades, o equivalente a quase 67% (sessenta e sete por cento) das unidades produzidas. Entretanto, ao deslocarmos essa análise para o âmbito dos bairros, a situação se altera em relação ao cenário antecedente ao programa MCMV, pois o Ganchinho, bairro mais distante do Centro, e de ocupação mais recente em termos de urbanização em comparação com o bairro Sítio Cercado, recebeu 1.820 unidades habitacionais (quase 40% do total do município), indicando a abertura de uma nova frente de expansão urbana.

Outro indicativo da abertura de frentes de expansão urbana é a expressiva produção na regional Boa Vista, que, entre os anos de 1967 e 2010, concentrou apenas 4% (quatro por cento) das unidades produzidas pela COHAB-CT e que, no PMCMV faixa 01, recebeu 23% das unidades produzidas em Curitiba, concentradas no bairro Santa Cândida, na divisa com os municípios de Colombo e Almirante Tamandaré.

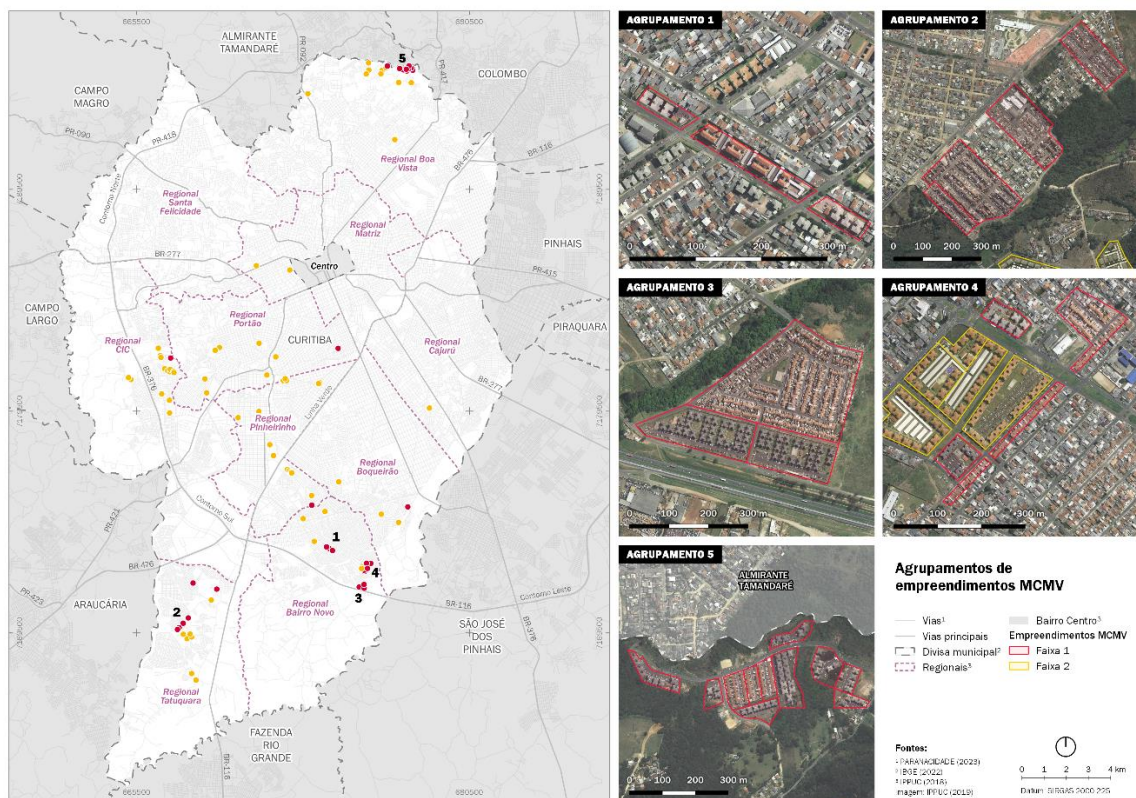
Conquanto o município de Curitiba tenha recebido trinta e três empreendimentos voltados à faixa 01, espalhados em sete regionais, vinte e seis deles se organizam em cinco agrupamentos contíguos:

- **Agrupamento 01:** Residencial São Francisco, Residencial Caiobá e Residencial Santa Mônica – 208 unidades habitacionais verticais;
- **Agrupamento 02:** Residencial Boa Esperança I, Residencial Boa Esperança II, Residencial Boa Esperança III, Residencial Cerâmica – 921 unidades habitacionais horizontais;
- **Agrupamento 03:** Residencial Parque Iguaçu I, Residencial Parque Iguaçu II, Residencial Parque Iguaçu III – 1.411 unidades habitacionais (643 horizontais e 768 verticais);

- **Agrupamento 04:** Residencial Buriti, Residencial Novo Bairro I, Residencial Novo Bairro II, Residencial Novo Bairro III, Residencial Novo Bairro IV – 409 unidades habitacionais (201 horizontais e 208 verticais);
- **Agrupamento 05:** Residencial Aroeira I, Residencial Aroeira II, Residencial Aroeira III, Residencial Aroeira IV, Residencial Aroeira V, Residencial Aroeira VI, Residencial Imbuia I, Residencial Imbuia II, Residencial Imbuia III, Residencial Imbuia IV, Residencial Imbuia V – 1.000 unidades habitacionais (152 horizontais e 848 verticais)

A localização dos agrupamentos e dos empreendimentos, no território de Curitiba, estão ilustrados abaixo:

Figura 7 - Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 01 e faixa no município de Curitiba.



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Otavio Socachewsky.

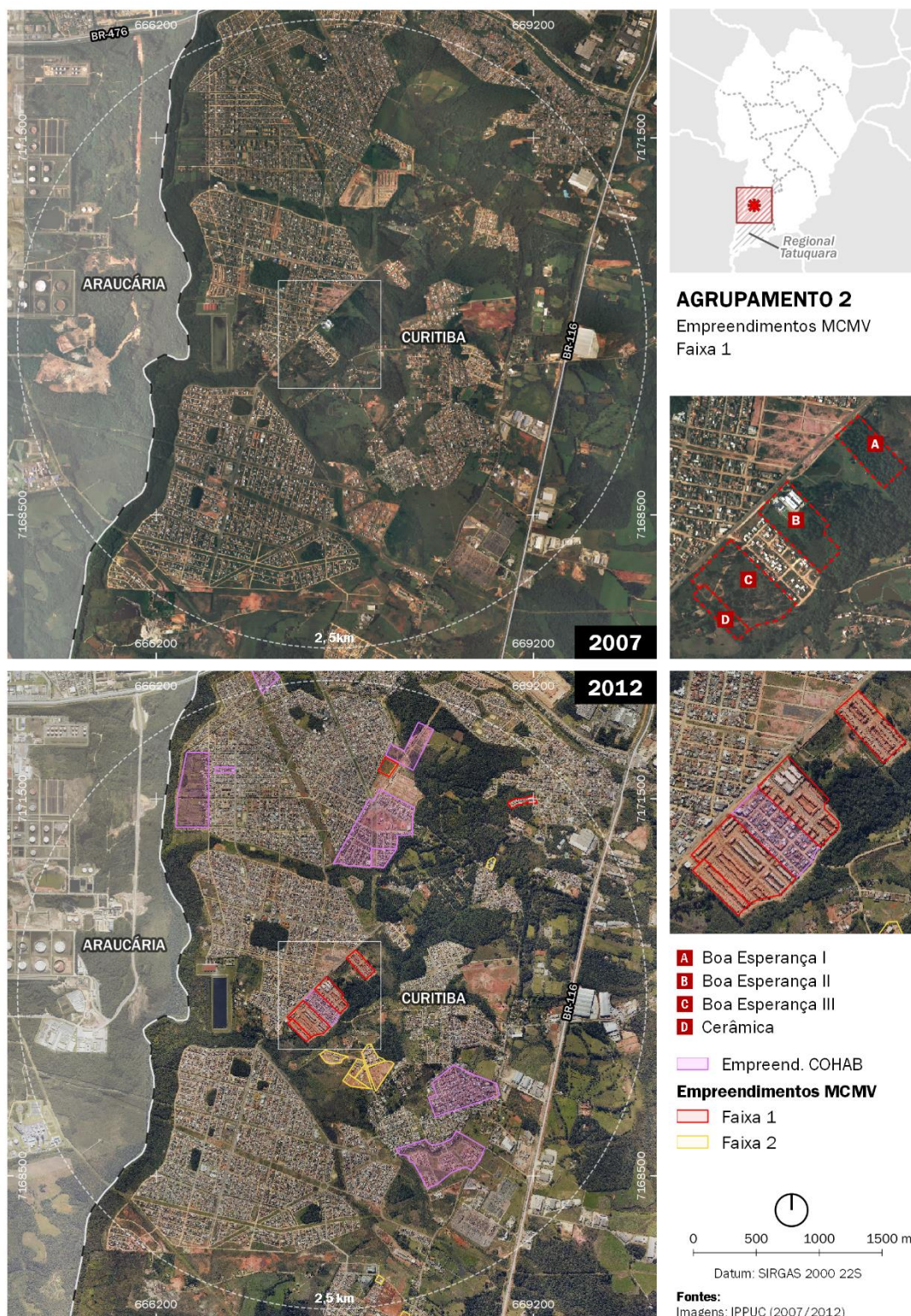
Se ampliarmos a análise para além da contiguidade, aplicarmos um raio de 2,5 Km (dois quilômetros e quinhentos metros) a partir do centroide dos agrupamentos acima listados para incluir a vizinhança imediata e ampliarmos a análise para os

empreendimentos da faixa 1,5 e 02, a concentração da atividade residencial destinada a famílias de baixa renda fica ainda mais evidente.

Aplicando o método acima descrito, o **Agrupamento 02** passa a incluir dois residenciais voltados à faixa 01 (Theo Atherino com duzentos e quarenta unidades habitacionais e Mariana com cento oitenta unidades habitacionais), e mais sete empreendimentos voltados à faixa 02 (Residencial Amendoeiras, Residencial Cidade Novara, Cidade de Broni I, II e III, Cidade de Padova e Cidade de Pavia¹³⁴), o que adicionou 1.459 habitações e fez um total de 2.560 novas residências. Tal acréscimo de unidades habitacionais ocorreu em um território já ocupado predominantemente por empreendimentos da COHAB-CT (representados em lilás no mapa a seguir).

134 Residencial Amendoeiras – 64 u.h., Residencial Cidade de Novara – 208 u.h., Cidade de Broni I, II e III – 512 u.h., Cidade de Padova – 419 u.h. e Cidade de Pavia 256 u.h.

Figura 8 - Vizinhança imediata do agrupamento 02 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Otavio Socachewsky.

No **Agrupamento 03**, a análise da vizinhança imediata o une aos Agrupamentos 01 e 04, com a produção de 2.028 habitações do faixa 01 do MCMV, o

que somado a outros cinco empreendimentos do faixa 02¹³⁵, perfaz um total de 2.892 novas residências.

Figura 9 - Vizinhança imediata do agrupamento 02 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.

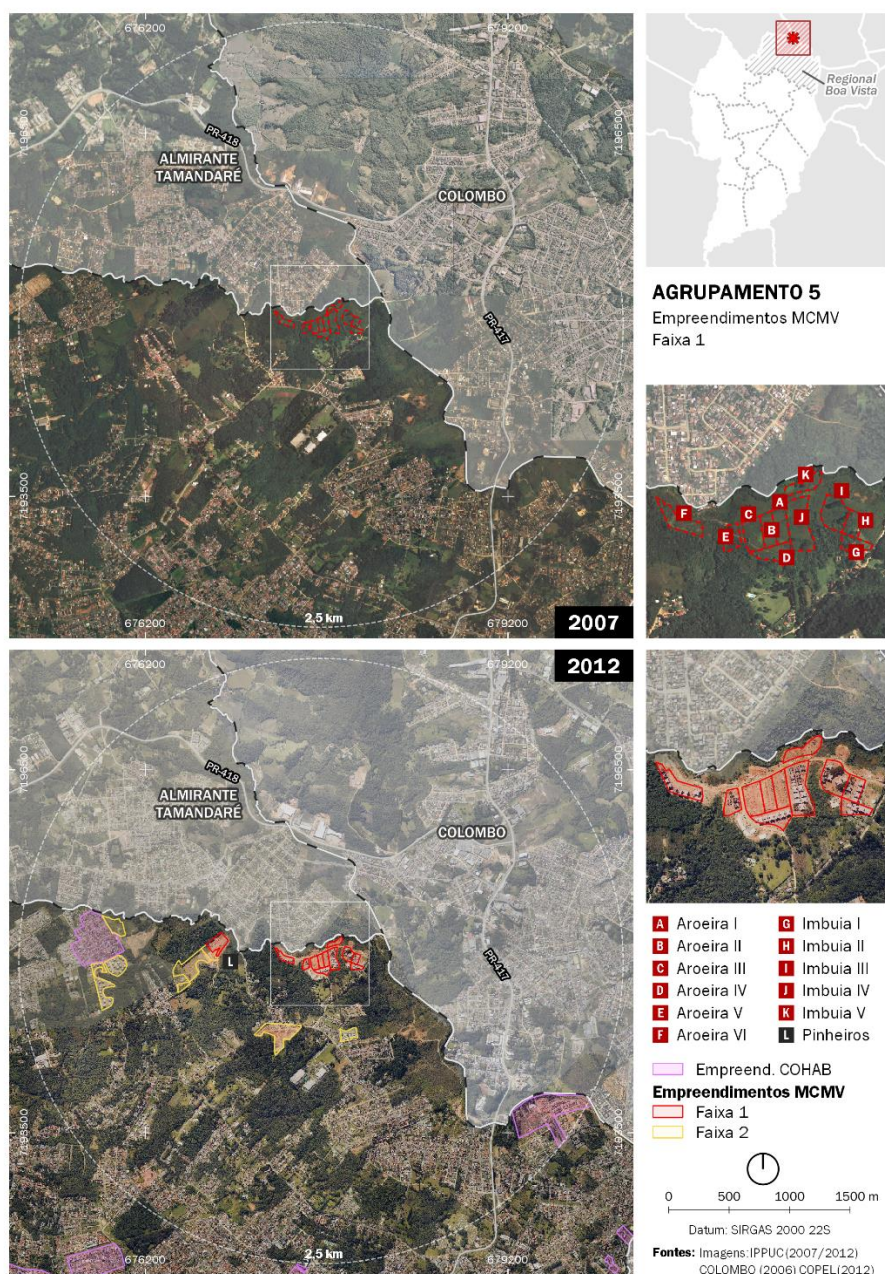


Fonte: Elaboração própria com auxílio de Otavio Socachewsky.

135 Residencial Araçá – 224 u.h., Residencial Novo Bairro V – 336 u.h. e Residencial Ipê II, III e IV com 304 u.h.

Já **Agrupamento 05**, em um raio de 2,5 Km (dois quilômetros e quinhentos metros), incorpora o Residencial Pinheiros faixa 01 (127 unidades habitacionais horizontais) e mais oito empreendimentos faixa 02 no município de Curitiba¹³⁶, com 1.782 unidades, o que totalizou 2.909 novas habitações no local.

Figura 10 - Vizinhança imediata do agrupamento 05 com a representação dos empreendimentos do PMCMV faixa 1,5 e 02 e dos empreendimentos da COHAB-CT produzidos entre 1967 e 2010.



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Otavio Socachewsky

136 No raio de 2,5 km é possível localizar ainda 2 empreendimentos do faixa 02 em Almirante Tamandaré (Riverside Condomínio – 256 u.h e Residencial Colinas Cachoeira – 112 u.h.) e 01 em Colombo (Panorâmico Residencial – 144 u.h.).

Ampliando a análise para a vizinhança imediata e não apenas para os empreendimentos contíguos, dos trinta e três empreendimentos faixa 01 em Curitiba, apenas quatro deles não estariam inseridos nos agrupamentos acima apontados. Entretanto, dois deles (Residencial Esperança e Residencial Nilo) estão inseridos em áreas regularizadas pela COHAB-CT (Parolin e Vila Audi União respectivamente) e foram destinados à realocação. Já o Moradias Assaí foi implantado em terreno doado ao município pela COHAB – CT, quando da implantação do conjunto residencial horizontal Flamboyant no ano de 1992¹³⁷.

Destarte, a localização dos empreendimentos do MCMV faixa 01 não foi apenas direcionada para bairros específicos do município de Curitiba, onde a COHAB-CT já atuava tradicionalmente, mas estão concentrados em porções muito específicas desses bairros, o que resultou numa grande homogeneidade do espaço urbano.

Essa concentração espacial revela uma clara concentração fundiária na produção do MCMV faixa 01 em Curitiba, uma vez que os trinta e três empreendimentos produzidos foram implantados em glebas de apenas oito proprietários diferentes assim distribuídos:

Tabela 2 - Relação de empreendimentos do PMCMV em Curitiba e proprietários.

Empreendimento	U.H	Proprietário
Residencial São Francisco		
Residencial Caiobá		
Residencial Santa Mônica		
Residencial Cerâmica	613	COHAB-CT/Município de Curitiba
Residencial Nilo		
Moradias Assaí		
Residencial Esperança		
Moradias Arapoti		
Residencial Aroeira I		
Residencial Aroeira II		
Residencial Aroeira III		
Residencial Aroeira IV	1.127	Proprietário 01
Residencial Aroeira V		
Residencial Aroeira VI		
Residencial Imbuia I		

137 Informações constantes da planta 2106, disponível em: <https://geocuritiba.ippuc.org.br/MapaCadastral/>

Residencial Imbuia II		
Residencial Imbuia III		
Residencial Imbuia IV		
Residencial Imbuia V		
Residencial Pinheiros		
Residencial Vila Mariana	224	Proprietário 02
Residencial Boa Esperança III	312	Proprietário 03
Residencial Boa Esperança I		
Residencial Boa Esperança II	415	Proprietário 04
Residencial Theo Aterino	240	Proprietário 05
Residencial Buriti		
Residencial Novo Bairro I		
Residencial Novo Bairro II	409	Proprietário 06
Residencial Novo Bairro III		
Residencial Novo Bairro IV		
Residencial Parque Iguaçu I		
Residencial Parque Iguaçu II	1.411	Proprietário 07
Residencial Parque Iguaçu III		

Fonte: Elaboração com dados da planta cadastral de Curitiba. Disponível em: <https://geocuritiba.ippuc.org.br/MapaCadastral/>

A sistematização acima revela que o problema político do preço da terra (BERTOL, 2013) permanece sendo repostado na política de habitação, já que permanece vigente e em pleno funcionamento¹³⁸ a lógica de que “quanto mais unidades produzidas e mais barato o terreno, maior o lucro”, o que demanda a implantação da habitação de interesse social em “terrenos baratos e distantes” (MARTINS; PEREIRA, 2022, p.314), nada obstante o recebimento, para tanto, de vultosos subsídios públicos como na faixa 01 do PMCMV.

138 Permanece atual a crítica de Bertol (2013, p. 131) em que aponta o prejuízo do não enfrentamento do preço da terra nas políticas públicas de habitação: A formulação do problema implica forçosamente na formulação da solução. Ao afirmar-se que há escassez de terrenos, parece que o problema é físico, encontra limite natural e de difícil solução. Afirmar que faltam terrenos com preço adequado sem dúvida avança na formulação mas ainda assim não se mostra suficiente, porque reifica as relações sociais que formam o alto preço da terra, pois “o empobrecimento e a deterioração das cidades são apresentados à população como um processo orgânico de envelhecimento natural, ou de crescimento excessivo, e não como a consequência direta da economia política vigente.” (BOLAFFI, 1979, p. 67). Reificação reforçada e repostada pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba, que conforme analisamos em seções e capítulos anteriores, mediante o preço elevado dos terrenos se aliena dos problemas reais ao entender que não há ação possível além da abertura de novas fronteiras de expansão imobiliária.

A declaração de uma das técnicas da COHAB-CT para Bega e Santos (2019, p. 695) sintetiza bem a problemática da terra na produção de habitação de interesse social:

a verticalização é proporcional ao valor do terreno. Então hoje nós não conseguimos fazer casa em Curitiba para o faixa 1, porque o valor do terreno é muito alto. A COHAB-CT não tem um programa habitacional que dê conta de comprar terrenos, o município não tem uma dotação orçamentária que obrigue comprar terrenos ou até mesmo fazer habitação. E nós precisamos vincular isso ao MCMV. Então você veja como é complicado. A verticalização, ela só se dá porque é financeiro. Para a pessoa [construtor] não ter prejuízo extremo no faixa 1, a gente tem que verticalizar.

A questão da terra permanece obscurecida por explicações economicistas, que tentam encontrar soluções contábeis para um problema político. Explicações que “naturalizam o preço da terra e o tornam um elemento reificado, sempiterno e imutável” (BERTOL, 2013, p. 150), cuja única variação aceitável e possível é o seu aumento constante. Explicações e práticas discursivas que se consubstanciam, segundo a autora, como verdadeiras políticas de obscurecimento.

3.2.3 O enquadramento dos beneficiários do PMCMV em Curitiba

A seleção das famílias e a priorização dos cadastros no município de Curitiba observaram as portarias nacionais pertinentes ao tema, assim como contou com a edição de duas Resoluções pelo Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA)¹³⁹, as quais criaram os critérios adicionais para a hierarquização e seleção da demanda.

Na fase 01 do PMCMV, os critérios adotados foram: (i) famílias atendidas pela rede de proteção social do Município em virtude de vulnerabilidade social relativa à habitação; (ii) famílias que tenham, em sua composição, até três dependentes menores de dezoito anos de idade, priorizados em ordem decrescente do número de dependentes; e (iii) famílias que residam no Município em imóvel alugado.

Na fase 02 do programa, os critérios foram ajustados para: (i) famílias atendidas pela rede de proteção social do Município em virtude de vulnerabilidade social e habitacional; (ii) famílias com no mínimo um dependente menor de dezoito anos de idade, e (iii) famílias que residam no Município em imóvel alugado.

139 Resolução CONCITIBA n° 15 de 2010 e Resolução CONCITIBA n° 19 de 2012.

Porém, além dos critérios estabelecidos e divulgados nas Resoluções locais, a COHAB-CT definiu outras regras para o atendimento das famílias em programas realizados em parceria com ela.

O primeiro deles é a necessidade de manutenção constante do cadastro, ou seja, uma vez por ano “o inscrito tem que atualizar os dados do seu cadastro” por meio do endereço eletrônico da companhia ou presencialmente em uma de suas agências. A não atualização dos dados pode ser punida, segundo informações da companhia, com o cancelamento da inscrição: “importante que o candidato fique atento e não deixe passar esta data [data de atualização], pois, do contrário, corre o risco de ter a sua inscrição cancelada”¹⁴⁰. Na página que orienta sobre a inscrição no cadastro habitacional a mensagem é ainda mais objetiva: “Inscrições não atualizadas há mais de 12 (doze) meses são automaticamente excluídas pelo sistema”¹⁴¹.

Outro requisito para o atendimento pela companhia é a apresentação de uma série de documentos para a pré-inscrição listados abaixo¹⁴²:

- Carteira de Identidade, se casado (a) ou com união estável, do casal;
- CPF, se casado (a) ou com união estável, do casal;
- Comprovante de rendimentos do último mês, se casado (a) ou com união estável, do casal;
- Comprovante de residência com CEP atualizado em nome do pretendente à inscrição;
- Certidão de Nascimento ou carteira de identidade dos filhos e enteados menores de 18 anos;
- Carteira de Identidade e CPF de pessoa com deficiência maior de 18 anos (filho (a) ou dependente)
- Contrato de locação ou último recibo de pagamento de aluguel, quando residir em imóvel alugado.

Chama a atenção a quantidade de documentos necessários para pleitear a entrada na “fila” da COHAB-CT, destacando-se a necessidade de apresentação de comprovante de residência com CEP atualizado. É difícil compreender a necessidade de apresentação de comprovante de residência para famílias que estão justamente buscando o atendimento habitacional por meio da aludida política pública.

A companhia também exige a regularidade da situação matrimonial do inscrito para assegurar a viabilidade da assinatura do contrato em caso de chamamento:

140 Disponível em: <https://www.cohabct.com.br/?p=2423#this>

141 Atualmente, a COHAB possui um cadastro com mais de 60.562 famílias interessadas em adquirir imóveis da empresa, distribuídas entre as faixas 01, 02 e 03 (Disponível em: [fila \(cohabct.com.br\)](http://fila.cohabct.com.br))

142 Disponível em: <https://www.cohabct.com.br/?p=2148>

O estado civil legal deve estar regularizado para assinar contrato de aquisição de um imóvel. Assim, se o inscrito está com pendência neste aspecto, convém acertar sua situação o mais breve possível, pois na ocasião em que for convocado para adquirir uma unidade não haverá tempo hábil para regularizar a situação¹⁴³.

Mais uma vez, compreende-se a necessidade de conhecer o estado civil do inscrito para titulação preferencial da mulher (nos termos da Lei Federal nº 11.977 de 2009 e alterações posteriores) e também para o cômputo da renda familiar. Entretanto, essa parece ser mais uma regra “fora do lugar”, pois, ao tratarmos da faixa 01, estamos falando de famílias com grande vulnerabilidade social e notória dificuldade de acesso aos serviços cartoriais e ao sistema de justiça.

Por fim, a Companhia estabelece os “requisitos básicos” para o atendimento:

O financiamento habitacional só pode ser concedido para BRASILEIRO NATO OU NATURALIZADO (estrangeiro que adquiriu nacionalidade brasileira).

Não possuir imóvel em seu nome ou de seu cônjuge;

Não ser nem ter sido mutuário da Cohab Curitiba, nem faz ou fez parte de contrato de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, podendo restringir o acesso ou perda do subsídio ofertado pelo programa habitacional e social do governo federal.

Não ter nome restrito perante órgãos de proteção ao crédito. (grifo nosso)

Compreende-se a negativa de atendimento a famílias que já possuam imóvel, já que o objetivo do subsídio da política pública é (ou deveria ser) o atendimento das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade habitacional.

A impossibilidade de atendimento de famílias que já possuíram contratos no âmbito do SFH, ainda que altamente passível de questionamento, pois a assinatura de um contrato de financiamento não resulta necessariamente na garantia ao direito à moradia, está prevista na legislação federal (artigo 12, §8º da Lei Federal nº 11.977 de 2009), não havendo viabilidade para a companhia curitibana agir de modo diverso no âmbito do PMCMV.

Já o requisito de não ter “o nome restrito perante órgão de proteção ao crédito” parece ser totalmente alheio aos elementos básicos de seleção para o atendimento por uma política pública habitacional. Nesse sentido, Hoshino e Bertol (2018, p. 2586) já discutiram sobre como a consulta de cadastros não relacionados à questão

143 Disponível em: <https://www.cohabct.com.br/?p=2148>

habitacional extrapola a competência normativa para seleção e hierarquização da demanda por habitação:

Note-se que os cadastros mencionados são – ou deveriam ser – especificamente relativos a financiamentos imobiliários, com o intuito de verificar se o futuro contratante já foi beneficiário de subsídio público ou se está em processo de financiamento e aquisição de outro imóvel, e não a um atestado de que o futuro mutuário é um bom ou mau pagador, como se poderia inferir de eventuais inscrições no SPC e SERASA. Contudo, é possível observar que nos Municípios onde existem cadastros, o enfoque é muito maior na credibilidade do suposto beneficiário, do que nas suas necessidades habitacionais, juízo informal que não consta da lei, mas é feito na prática. (HOSHINO E BERTOL, 2018, p. 2586)

Juízos de valor semelhantes também eram empregados como mecanismos de sanção para “punir” aqueles que não atendem as expectativas da política pública quando posta em prática:

O município [Curitiba] é um dos que emprega, desde 2013, a sanção de “reinscrição” (enviar para o “final da fila”) em hipóteses de recusa, por normativa interna: Regra nova É a primeira vez que a Cohab está empregando as novas normas de atendimento à fila. A partir de agora, as famílias que recusarem a oferta do imóvel vão receber uma nova inscrição, o que na prática é como voltar ao final da fila. Anteriormente, os inscritos que recusavam permaneciam na mesma posição aguardando novo chamado. (...) Recusas Segundo o novo modelo de atendimento, quem não comparecer às reuniões, não justificar a ausência e nem responder aos chamados estará sujeito ao cancelamento de sua inscrição (Ibid., p. 2593)

A pesquisa de Bega e Santos (2019, p. 694) demonstra que a aceitação ou não de uma unidade habitacional endereçada aos inscritos na “fila” possui relação mais próxima com a inviabilidade do cotidiano proposto pela COHAB-CT do que com uma insubordinação:

Eu acho que pessoas como eu, e tem muitas aqui dentro, eles [agentes da COHAB] não deveriam ter colocado pra morar em condomínio, deveriam ter colocado naquelas casinhas geminadas, que você só pagava trinta ou cinquenta reais por mês e é isso aí. (...) Eu não sei o que pode ser feito, porque eu não entendo nada de lei. Mas eu acho que isso foi erro da COHAB, né. A pessoa não pensou assim: “Nossa, será que um dia ele não pode ficar desempregado?”. Né? “Será que algum dia não pode acontecer alguma coisa?”. Eles não pensaram nisso. Como eu, com a quantia de filhos que tenho, eles deviam pensar assim: “Não, vamos colocar ela numa casinha dessas que paga sessenta reais por mês”. Mas não, coloca num apartamento que toda vida vai ter dívida, não é verdade? (entrevistado 4 – mulher branca, 40 anos, evangélica, desempregada).

Para Bega e Santos, “o dilema do trabalho social da COHAB é a seleção de uma demanda social que difere da única solução de moradia: ‘Elas [as famílias] acabam aceitando porque sabem que não vão ter outra forma de atendimento’ (assistente social 2)” (Ibid., p. 696).

Assim, aparentemente, as regras empregadas para a seleção dos beneficiários e a hierarquização da demanda habitacional encontram correspondência com as necessidades da política habitacional modelada (tentativa de priorizar as famílias de maior vulnerabilidade social, com o maior número de dependentes, ausência de propriedade imobiliária ou de contratos de financiamento).

Entretanto, em sua operacionalização, vão surgindo normas e regras que se conectam mais com a tentativa de encontrar um “bom beneficiário”, que tenha comprovante de residência, estado civil determinado e registrado, ausência de restrições no SERASA e SPC, e que aceite, sem grandes questionamentos, o imóvel a ele destinado. Normas que não se relacionam, necessariamente, com o atendimento de uma política pública de habitação, a qual deveria, em sua essência, assegurar o direito à moradia prioritariamente às famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

A ambiguidade presente no PMCMV desde o seu surgimento, ou nas palavras de Rolnik um “arranjo financeiro ambivalente [que] implica a transferência de risco para instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios públicos indiretos – com agentes privados” (2015, p.309), somou-se aos estigmas já existentes em torno dos mais pobres e de sua habitação. Mais do que isso, no atual momento da reprodução do capital, a ambiguidade do referido programa evidenciou a necessidade do beneficiário da política de habitação ser, antes de tudo, um bom tomador de crédito e um bom pagador de prestações, de taxas condominiais e de outros serviços essenciais.

A lógica creditícia e da instituição financeira também atinge o trabalho técnico social que se vê pautado não pela necessidade da população a ser atendida, mas sim pelo tempo de processamento de um “recurso que passa por um banco” e que precisa encerrar contratos:

A gente trabalha com recursos que passam por um banco, então tem um viés diferente do que deveria ser uma política pública de interesse social. Então a gente tá num campo minado. Porque isso acaba gerando falhas nesse processo. Você não consegue desenvolver uma metodologia de trabalho,

porque o tempo é curto, você tem prazo determinado e o trabalho vira quase que reuniões administrativas e burocráticas, em que não dá tempo de trabalhar questões do cotidiano que aparecem dentro de um empreendimento, como questões de convivência. Seis meses é pouco tempo para conseguir fazer as coisas. E muitas vezes a pessoa não tem o hábito de perceber o outro, então é um processo de construção que demora, e o nosso período é curto. E num empreendimento que você tem mais de duzentas, trezentas famílias para trabalhar, você na coordenação e mais um técnico. Como que você faz isso tudo? O MCMV falha nisso, de não proporcionar tempo suficiente, nem equipe suficiente (assistente social 3). (BEGA; SANTOS, 2022, p. 689)

Assistentes sociais da COHAB, ao discorrerem sobre as possibilidades de distrato de contratos do PMCMV, dispostas na Portaria nº 488 de 2017 do Ministério das Cidades, também demonstram como a existência de cláusulas contratuais e “débitos” dificultam a situação de famílias que se viram obrigadas a deixar suas casas em razão da violência ou ameaças que sofriam de vizinhos ou familiares:

Decorrido o tempo e a morosidade nos processos acredita-se que o pagamento dos débitos, relacionados as prestações habitacionais gerados após a saída dos beneficiários do imóvel não pode onerar as próprias famílias que não usufruíram da moradia nesse período e que saíram por motivos maiores que envolviam a segurança e vida do núcleo familiar. (PEREIRA; MOREZZI; SANTOS, 2018, s.p.)

Cabe destacar que a referida Portaria se aplica exclusivamente às famílias da faixa 01, ou seja, aquelas que receberam 90% de subsídio e que pagariam, em tese, uma “prestação simbólica”. E, mesma sob a ameaça de sua integridade física e psíquica, o “beneficiário” deve honrar seus compromissos creditícios e pagar as parcelas atrasadas.

3.2.4 A forma-condomínio, o financiamento e as taxas condominiais.

A implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida faixa 01 difundiu amplamente a tipologia do condomínio vertical como solução habitacional inserida em uma estratégia de “fazer a conta fechar”. Ou seja, aproveitar ao máximo os terrenos disponíveis para assegurar a margem de lucro dos construtores, limitados pelas regras do programa que estabeleciam valores máximos para as unidades habitacionais produzidas. Para Tone (2015, p. 53), essa estratégia ampliou a atuação do mercado imobiliário formal, ao mesmo tempo em que acelerou a dissolução urbana:

O limite para o aumento [dos preços no imobiliário] é dado pela possibilidade de pagamento dos que pretendem acessar a propriedade em questão. E no caso, brasileiro, tal aumento expressivo se sustentou, fundamentalmente, no endividamento (trabalho futuro cativo) e no subsídio público destinado à população mais pobre (Faixa 1 do Programa MCMV) que possibilitou a ampliação do mercado imobiliário. Tais recursos, postos em movimento na produção imobiliária, redistribuem-se na forma de salário, renda, lucro e juros, com preponderância do último. A incorporação total da metrópole pela forma-condomínio, neste processo, acelera a dissolução urbana e inverte o sentido da *urbanização total* vislumbrada como possível por Henri Lefebvre (1999) em *Revolução Urbana* (itálicos no original).

Em Curitiba, das 4.751 (quatro mil setecentos e cinquenta e uma) unidades habitacionais produzidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida e que foram destinadas às famílias enquadradas na faixa de renda 01, entre os anos de 2010 e 2018, 2.835 (dois mil, oitocentos e trinta e cinco) unidades, ou seja, 60% (sessenta por cento) do total foram projetadas na modalidade de condomínios (verticais ou horizontais) em vinte e dois¹⁴⁴ empreendimentos e 1.916 (um mil, novecentos e dezesseis unidades), o que corresponde a 40% (quarenta por cento) do total na modalidade de casas geminadas em onze empreendimentos.

É necessário destacar que parte desses empreendimentos é contígua ou muito próxima uns dos outros, além de se caracterizarem por sua inserção em áreas onde há significativa quantidade de áreas muradas, já que essa é uma tipologia amplamente difundida em nossa sociedade. Além do impacto dessas áreas muradas na vida urbana, que resultam em “um padrão de ocupação homogêneo e sem relação com a rua em áreas extensas, impactando negativamente a paisagem e a vivência urbana”, como constatado por Martins e Pereira (2022, p. 326), a impossibilidade da construção de um espaço coletivo de sociabilidade constitui um significativo impacto na vida dos moradores desses conjuntos.

As noções do “aqui dentro” (os limites do condomínio) como algo positivo e seguro, e do “lá fora” (toda a vizinhança) como o lugar perigoso e impróprio, são reforçadas na população de mais baixa renda.

Conceição (2018, p. 286) aponta relatos de moradores dos novos condomínios fechados e que ilustram bem essa dualidade: “não podem entrar aqui e fazer a

144 O Residencial Pinheiro foi projetado como condomínio de casas com parte das habitações com frente para a via pública, sendo um empreendimento híbrido, porém como a maior parte das unidades está no espaço com acesso controlado ele foi contabilizado como condomínio.

bagunça que quiserem. Isso aqui é um condomínio fechado”, assim como os relatos colhidos por Vasco (2018, p. 168): “[...] e ficam por aqui, elas são meio proibidas de sair pra fora já pra não se misturar sabe, (...). Elas ficam mais pra dentro de casa mesmo” e “deixo ir só dentro do condomínio, pra fora não pode [...] droga, tá por aí, bala perdida dá até medo né [...]” e por Bega e Santos (2019, p. 691) “gente que tinha aquele modo de vida bem liberal, que morava lá na beira da valeta, sabe? Daí teve que vir para cá. Daí vem para cá e tem uma conduta que não condiz com o condomínio”.

Os relatos acima apontam para a desagregação dos laços de solidariedade e de vida comunitária, bem como para a criação de mecanismos de distinção social em que o medo do outro exerce importante função.

A escolha da forma condomínio e a desagregação da vida social dessas famílias com alta vulnerabilidade social coadunam com o projeto neoliberal de intervenção social, no qual “toda figura da solidariedade genérica seja destruída, na qual o medo do outro como invasor potencial seja elevado a afeto central” (SAFATLE, 2022, p. 32). Pode ser radical afirmar que o Estado está intervindo para despolitizar a sociedade, nos termos descritos por Safatle (Ibid.), mas, sem dúvida, o modelo adotado pela política está contribuindo para romper laços comunitários e associativos e para criar barreiras para o surgimento de novos laços.

A forma condomínio parece ter impactos ainda mais profundos para famílias que foram obrigadas a deixar suas casas em projetos de reassentamento involuntário. Das 4.751 habitações produzidas no MCMV faixa 01 em Curitiba, 2.319 unidades (distribuídas em 23 diferentes empreendimentos) foram destinadas a famílias que ocupavam assentamentos precários e demandavam realocação na percepção dos projetos de urbanização ou de obras de infraestrutura elaborados pela administração pública.

Cumpramos lembrar que, desde a fase 02 do PMCMV, as famílias que foram reassentadas em empreendimentos produzidos com recursos do FAR estão dispensadas de pagar prestações mensais por um período de dez anos.

Bega e Santos (2019, p. 690), ao analisarem um empreendimento do PMCMV em Curitiba que destinou 85% de suas unidades para a “fila” e 15% para o atendimento emergencial de famílias de um assentamento precário, constataram:

Ainda que a maioria das famílias “da ocupação” tenha deixado o empreendimento logo no primeiro ano, todas as práticas sociais consideradas negativas, como tráfico de drogas, insegurança, violência e inadimplência, eram associadas às famílias “da ocupação”, como se tivesse havido uma espécie de “contaminação”.

A análise realizada pelas referidas autoras revelou que as famílias “da fila” consideravam as “da ocupação” não merecedoras e com “práticas e comportamentos que não correspondiam à vida em um condomínio”, atribuindo a responsabilidade às assistentes sociais da COHAB-CT por escolherem famílias inadequadas (2019, p. 682).

Assim, além de serem obrigados a saírem de suas casas e receberem uma série de obrigações financeiras, tal como o pagamento da taxa condominial ou, em algumas vezes, o pagamento de serviços públicos que não estavam presentes de modo regular em sua antiga habitação, as famílias realocadas precisam conviver com o “estigma de faveladas” e com a destinação a elas de grande parte dos problemas e dificuldades do condomínio:

Muito mais complexo que a simples oposição entre “quem paga” e “quem não paga” (adimplente e inadimplente), as famílias se apoiam nas categorias normativas para justificar a inadimplência. As famílias “da fila” que levantaram a inadimplência como um problema atribuíram-na às famílias “da ocupação”, como mostra a fala da moradora entrevistada: “Eles saíram da área de risco e vieram morar pra cá, mas nunca pagaram uma luz, uma água, uma conta. E estão com o condomínio atrasado, a prestação atrasada. Eles não pagam conta! (...) E isso causa prejuízo pros outros moradores” (entrevistado 5 – mulher branca, 47 anos, evangélica, síndica) (BEGA, SANTOS, 2019, p. 694).

Para uma das moradoras do condomínio analisado pelas autoras supramencionadas, há entre a “fila” e os “realocados” uma diferença de “educação”:

É um hábito de vida bem diferente, um modo de viver que não consegue viver em sociedade. Gente que tinha aquele modo de vida bem liberal, que morava lá na beira da valeta, sabe? Daí teve que vir pra cá. Daí vem pra cá e tem uma conduta que não condiz com o condomínio. A maioria saiu porque não consegue viver. São bem diferentes, não têm a educação que a gente tem. Então é bem complicado misturar o povo trabalhador com um bando de gente à toa que não tá nem aí pra nada. (...) A culpa foi de quem fez esse tipo de seleção, porque pegar quem não quer conviver no meio dos outros e pôr lá e obrigar a pessoa a ficar tem que dar nisso mesmo (entrevistado 9 – mulher negra, 40 anos, católica, educadora) (Ibid., p. 691).

Entretanto, os dados revelam que a diferença entre quem paga e não paga não decorre da educação, mas sim das condições materiais que se apresentam e que,

aparentemente, são muito distantes da realidade das famílias atendidas, sejam elas do cadastro habitacional ou de áreas de ocupação irregular. Moradores entrevistados por Vasco (2018, p. 155 e 174) ilustram de modo preciso essas condições e dificuldades:

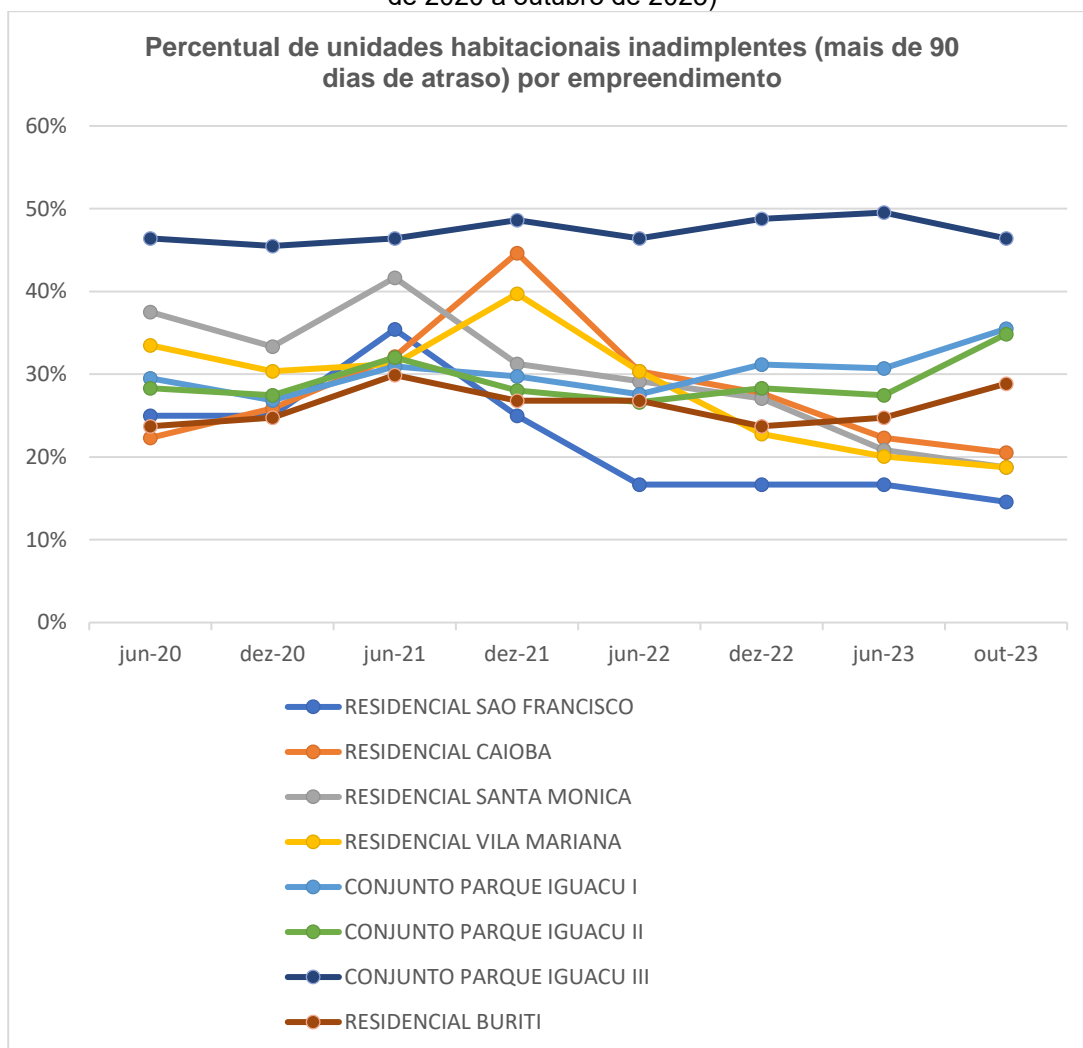
[...] aqui é diferente filha do céu, cada um tinha seu canto, não tinha essa barbaridade de conta para pagar que nem tem aqui. Que não sobra nada. Você veja esse mês veio 216,00 de gás. Eu não tenho nem lanchonete nem restaurante. Condomínio lá em cima, sendo que aqui é do governo, mas que tipo de governo é esse? Que tipo de ajuda é essa? (ENTREVISTA 2, 2017).

Nossa dá quebra pau porque tem morador novo, os moradores com mais condições aceitam, os pobres não querem aceitar, daí se matam tudo (ENTREVISTA 5, 2017)

Ao utilizarmos o fator inadimplência como um indicador de análise, ou seja, aquelas unidades habitacionais¹⁴⁵ que possuem atrasos superiores a noventa dias nas prestações devidas à Caixa Econômica Federal, percebemos que a ausência de pagamento não é característica de determinados grupos, mas sim uma constante nos empreendimentos:

145 Para essa análise foram selecionados os empreendimentos entregues há dez anos ou mais, pois, teoricamente deveriam ter a maior parte dos financiamentos quitados, e naqueles em que a maioria dos beneficiários é do cadastro habitacional, pois após a segunda fase do PMCMV as famílias reassentadas foram desobrigadas de participar financeiramente, não aderindo ao financiamento.

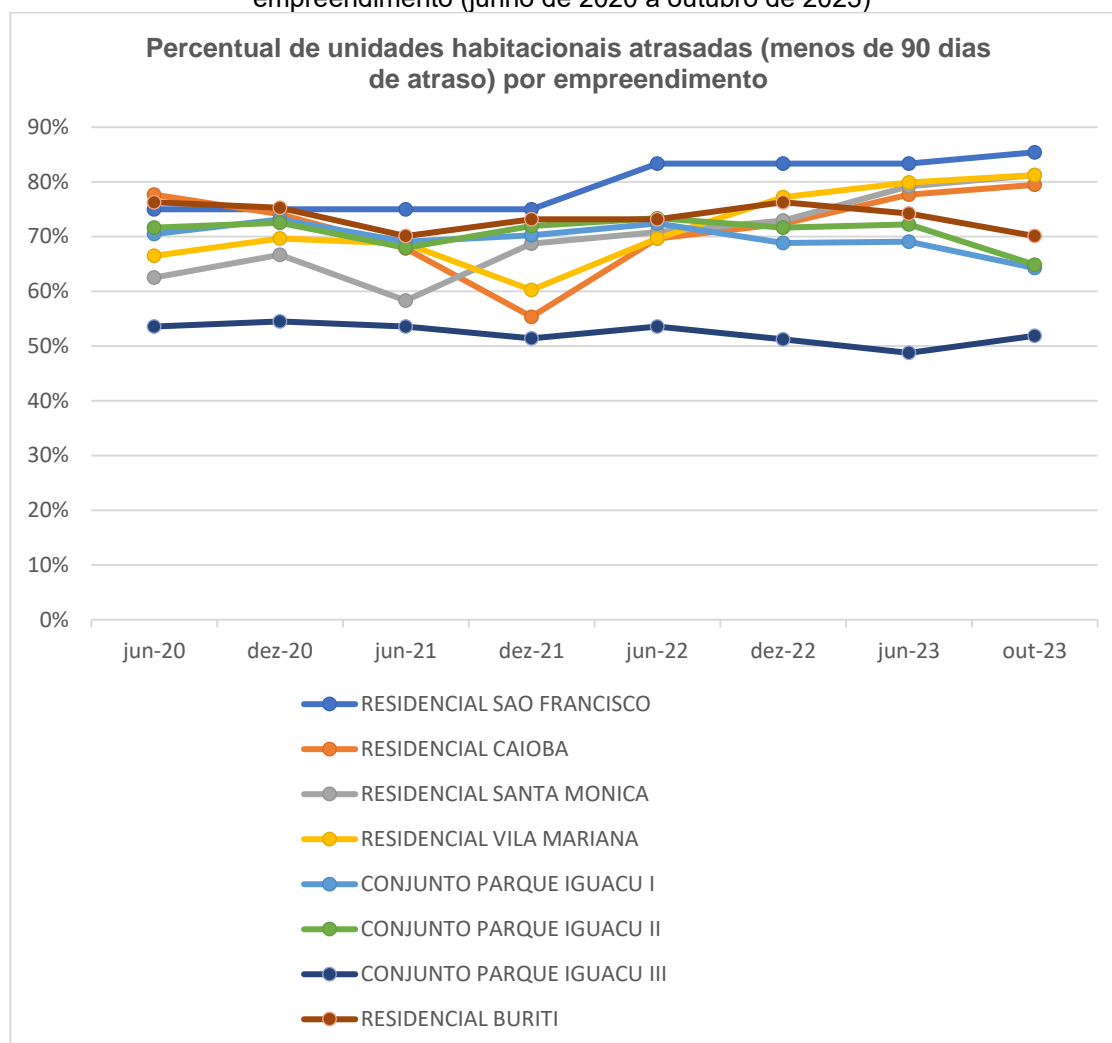
Gráfico 6 – Percentual de unidades habitacionais inadimplentes por empreendimento (junho de 2020 a outubro de 2023)



Fonte: Elaboração própria com dados da CEF.

Note-se que a inadimplência oscila majoritariamente entre 20 a 40% dos mutuários, e se observamos aquelas unidades com parcelas atrasadas por prazo inferior a noventa dias, esse patamar se eleva substancialmente, oscilando entre 50 e 80% das unidades habitacionais:

Gráfico 7 – Percentual de unidades habitacionais com prestações em atraso por empreendimento (junho de 2020 a outubro de 2023)



Fonte: Elaboração própria com dados da CEF.

Ao que tudo indica, a estratégia de “disciplinar as famílias para o pagamento de prestações” e “pagar para dar valor a casa” não está obtendo sucesso. E não em razão de uma insubordinação dessas pessoas, mas porque a necessidade imediata de alimento, transporte, saúde e educação se impõem em detrimento de um compromisso financeiro de longo prazo e de difícil explicação do seu sentido, já que esses imóveis foram construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, por meio de aportes de recursos do Orçamento Geral da União.

Mesmo com a presença, dentre as cláusulas contratuais, da obrigação de pagar sob pena de perder o imóvel em razão da presença da alienação fiduciária, e da ameaça de estar CADMUTADO e de não poder nunca mais acessar recursos federais destinados à habitação, as famílias não pagam. E não pagam porque suas

necessidades cotidianas se impõem e as demandas urgentes se sobrepõem à necessidade de pagar o financiamento.

Soma-se a isso o fato de diversas famílias simplesmente não se adaptarem ao imóvel a elas destinado e à nova organização do cotidiano, dificuldade agravada quando as famílias são compulsoriamente removidas de seu lugar de origem, como demonstrado nas pesquisas de Vasco (2018) e Bega e Santos (2019).

Cumprе mencionar que o desenho normativo do PMCMV não permite a devolução do imóvel (exclusivo para casos de violência documentada e após a regularização das parcelas devidas), nem a sua quitação, o que cria uma vinculação (pelo período de ao menos uma década) que inviabiliza diversas dinâmicas familiares, tais como mudanças de município em razão de trabalho ou auxílio a parentes que moram em outras cidades. Por isso, não são raros os casos de abandono dos imóveis e a geração de uma série de procedimentos para a burocracia estatal, a exemplo da recuperação do imóvel nos casos em que tenha sido posteriormente ocupado, da quitação de débitos de taxas condominiais, da reforma e recuperação da unidade, dentre outros.

Além da necessidade de manter o pagamento das prestações de financiamento, os moradores dos novos condomínios necessitam pagar as taxas de serviços públicos e a taxa condominial. A fixação desta e a delimitação de quais são os elementos mínimos do condomínio integram um campo de disputa, e nem sempre o resultado das Assembleias contempla os interesses de todos os moradores. Em um coletivo composto por pessoas com grande vulnerabilidade social e vinculadas a um contrato com pouca flexibilidade, essas questões, que são comuns em qualquer condomínio, agravam-se significativamente.

Bega e Santos (2019, p. 692) demonstram como pequenas distinções possibilitam o maior domínio nas Assembleias de condomínio e acabam por “obrigar” os demais ao pagamento de uma taxa que nem todas as famílias possuem renda para responder:

Como existe o estigma que todo favelado carrega ou pobre que não pode pagar, mas ele não vai falar, então quem comanda [as assembleias] é quem tem a família mais estruturada, que recebe mais dinheiro, quem tem salário, quem tem perspectiva de melhora, quem quer colocar portaria 24 horas, quem quer colocar câmeras, quem quer melhorar, quem tem sua visão de um condomínio de classe média. Então esse vai na reunião, são os que têm coragem para falar. E quem vai ter coragem para falar que não pode pagar? Ninguém! Só se for uma pessoa muito combativa e que tenha muita noção.

Porque o pobre que não é participativo ele não vai falar que não vai pagar. E o que acontece? Tem condomínio de MCMV que é quase trezentos reais. Que é um absurdo! (assistente social 4).

A organização em condomínios e a presença de taxas condominiais possibilitaram o crescimento da atividade das garantidoras de condomínio, ou seja, empresas que assumem a cobrança da taxa de condomínio e repassam ao condomínio o valor referente a 100% das receitas, ainda que parte dos moradores estejam inadimplentes.

A contratação dessas empresas, conquanto gere uma sensação de segurança (infundada como veremos adiante), representa um aumento de gastos para o condomínio, já que normalmente cobram um percentual sobre o crédito bruto a ser recebido pelo condomínio (em torno de 3% a 9%). De igual modo, o condomínio perde o direito aos encargos decorrentes de atrasos nas prestações (multa de 2%, juros de 1% ao mês e correção monetária). A segurança do crédito não é plena, pois, quando o índice de inadimplência atinge determinados patamares, o contrato é rescindido por justa causa com a cobrança de multa pela empresa¹⁴⁶:

Hoje tá com caso de uns 30 moradores que estão na veia do condomínio da seguradora [...] que eu tô conversando mais ou menos com a nova administradora é fazer o que, vender a dívida do condomínio, para outra garantidora forte, e que me repasse os 100% do que foi passado do zero, começar do zero. Mas se ficar aqui vai acontecer o despejo do mesmo jeito, a Caixa Econômica (Federal) vai tomar. Porque não é propriedade [...] (ENTREVISTA 6, 2017) (VASCO, 2018, p. 174)

É necessário destacar que a inadimplência da taxa condominial é uma das poucas dívidas que pode resultar na perda do único bem de família em razão de sua execução. Ainda que não haja uma base de dados unificada com os dados de dívidas de despesas condominiais, da execução fiscal destas e dos imóveis penhorados em razão dela, uma breve pesquisa no sistema de processos eletrônicos do Tribunal de Justiça do Paraná¹⁴⁷ permite localizar centenas de processos de cobranças judiciais de despesas condominiais em empreendimentos do PMCMV faixa 01 em Curitiba,

146 Informações obtidas em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/365769/garantidoras-de-condominio-cuidados-basicos-e-informacoes>

147 Pesquisa realizada no sistema PROJUDI (Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná) no mês de dezembro de 2023.

sendo que parte delas resultou na penhora e posterior leilão das unidades habitacionais.

Entretanto, a penhora do bem nem sempre é possível por este não pertencer ao morador inadimplente, mas sim ao credor fiduciário, qual seja a Caixa Econômica Federal, que comumente também tem prestações a receber. De fato, em diversas situações foi possível constatar a participação da Caixa Econômica Federal como terceira interessada para viabilizar o leilão dos imóveis e receber parte dos créditos. Em outras situações, foi decidido pela inviabilidade da penhora em razão do devedor não ser o proprietário do imóvel¹⁴⁸.

Importante observar que a forma condomínio associada à necessidade do pagamento de um financiamento, com a utilização da alienação fiduciária (regra criado pelo SFI), gera um imbróglio burocrático e jurídico de difícil resolução. Acompanhar essas ações de cobrança judicial das despesas condominiais evidencia o quanto o modelo proposto foge da realidade das famílias que ali estão.

O roteiro se repete: condomínio pede a execução da dívida, morador tenta acordo, mas não tem recurso para pagar a dívida acumulada somada aos juros e correção monetária, o Poder Judiciário determina a busca e o bloqueio de bens e, em razão de nada encontrar, determina a penhora da habitação do devedor, ao passo que a Caixa Econômica Federal, que é a credora fiduciária do imóvel, manifesta-se e indica crédito a receber, e o imóvel é penhorado e leiloadado.

Em significativa porção desses processos judiciais, em algum momento o morador deixa de se manifestar, isso quando não é sequer mais localizado para ser citado ou intimado, o que sinaliza um comportamento de assunção de derrota e de impossibilidade de manter sua habitação.

Apresenta-se ilógico a política de habitação estabelecer diversos critérios para a seleção dos beneficiários, tais como a comprovação de renda, a ausência de propriedade de outros imóveis, a alta vulnerabilidade social e habitacional, o dever de aguardar a “fila” para participar dos sorteios, a adesão ao Trabalho Técnico Social, e o “aprendizado” das regras para o bem viver e a convivência social, para, depois de

148 Recente decisão do STJ dirimiu essa dúvida ao entender pela impossibilidade de penhora de imóveis financiados em regime de alienação fiduciária para o pagamento de dívidas condominiais, adicionando mais um fator complicador para a gestão dos inúmeros condomínios criados no âmbito do PMCMV.

tudo isso, os imóveis terminarem em leilões públicos sem qualquer critério para a sua aquisição, além do pagamento do preço alcançado.

É de conhecimento que, no âmbito do PMCMV faixa 01, as famílias beneficiárias recebem um subsídio consubstanciado em um “desconto” de 90% no valor do imóvel. Mas além desse subsídio, também são conhecidos os subsídios públicos, já que, por vezes, o empreendimento é construído em imóvel público, ou então à municipalidade são transferidas as obrigações de implantar toda a infraestrutura básica, equipamentos comunitários e serviços públicos essenciais, a exemplo do transporte público.

Tais elementos certamente contribuem para a elevação do preço da unidade habitacional, a qual, posteriormente, circulará livremente pelo mercado, quando não mais estiver sob a posse de um beneficiário. Martins (2010, p. 93) sintetiza bem esses dois momentos, ao tratar dos imóveis produzidos para as faixas 02 e 03 do PMCMV:

Se o pagamento da renda da terra configurou o preço inicial deste imóvel quando foi comercializado pela primeira vez, no momento do leilão é o pagamento à renda do capital financeiro adiantado que predomina.

A opção pelo produto casa própria financiada resulta em um rigor demasiado para a seleção e entrada dos novos titulares da dívida, que termina com um leilão, que não possui qualquer outro critério que não seja a capacidade de pagamento das pessoas que estão ali presentes, o que resulta em um desvirtuamento da política pública de habitação e de seus resultados.

Uma série de pesquisas se preocupou em analisar se o fato do PMCMV ter produzido 4.751 unidades habitacionais em Curitiba para a faixa 01 é muito ou pouco, ou como essa produção se relaciona com o Déficit. Entretanto, enquanto discutimos essas questões, parte significativa dessas unidades está sendo destinada a leilões e adquiridas por qualquer pessoa que pague preço definido no certame. Toda a preocupação pela melhor destinação dos subsídios públicos se esvazia no momento em que o “beneficiário” da política de habitação sai de cena. Fica a questão sobre a finalidade de tantos critérios e rigor na seleção dos beneficiários enquanto, na prática, os imóveis circulam livremente pelo mercado.

Considerações Finais

A Tese aqui apresentada foi motivada pelas inúmeras contradições observadas na política pública de habitação em minha trajetória profissional, inicialmente como arquiteta em uma consultoria de planejamento urbano e habitacional e, posteriormente, como assessora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo no Ministério Público do Paraná. O contato com beneficiários da aludida política pública, e que relatavam situações de sofrimento após serem objeto de programas e ações, revelavam o desencontro entre o objetivo declarado pela política e o cotidiano oportunizado para essas famílias.

A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida e o seu ineditismo quanto ao volume de recursos orçamentários disponibilizados para a habitação de interesse social, e às metas ambiciosas de produção de unidades, trouxeram a esperança para um setor da sociedade de que, dessa vez, poder-se-ia caminhar em direção à generalização do direito à moradia. Contudo, ao contrário das expectativas, o programa repetiu diversos equívocos do tão criticado Banco Nacional de Habitação e foi objeto de inúmeras pesquisas que apontaram múltiplos problemas, dentre eles o protagonismo das empresas privadas da construção civil desde a sua elaboração até a sua execução, a ausência de articulação com a política urbana e habitacional, a reprodução e criação de novos patamares de segregação socioespacial com a inserção da habitação em lugares não urbanizados, a abertura de novas fronteiras urbanas, a baixa qualidade arquitetônica aliada à grande escala (número de unidades habitacionais) dos empreendimentos, bem como a homogeneização da função residencial e da renda dos moradores.

Entretanto, o modo como o programa foi formulado na escala do cotidiano e a programação de vida endereçada aos beneficiários dos empreendimentos habitacionais emergiam, em minha percepção, como importantes questões a serem discutidas. De fato, a participação, como assessora do Ministério Público, em grupo de trabalho que tratava de inúmeros casos de violência contra moradores desses empreendimentos, os quais precisavam decidir entre sair das suas casas ou continuarem a arriscar as suas vidas e de seus familiares, segundo as normativas do programa à época, impulsionaram-me a compreender como os mecanismos de uma

política que deveria ser de direitos se tornou algo que mais se aproximava de uma penalização.

Não parecia razoável um programa, que subsidiava noventa por cento da habitação para famílias de até três salários mínimos, exigir a permanência de uma família que sofria ameaças e/ou que já tinha sofrido violência por algum dos seus membros¹⁴⁹, sob pena de perder o imóvel e nunca mais poder acessar subsídios públicos para a habitação.

Assim, os mecanismos operacionais internos da política habitacional em sua modelagem, e a sua implantação com normas que intentavam a imposição de uma determinada ordem e controle e de um modo específico de habitar, emergiram como objeto relevante de pesquisa. Ciente das conhecidas pesquisas sobre as políticas de habitação no populismo e no período ditatorial brasileiro, e do tão difundido argumento da ideologia da casa-própria para a sustentação do regime militar, entendeu-se pertinente também a compreensão de como a racionalidade neoliberal e a financeirização do capital afetaram a formulação da política habitacional brasileira no tocante às regras impostas aos seus beneficiários.

Conquanto a aquisição da casa própria por meio do financiamento imobiliário tenha sido, desde a Fundação da Casa Popular, o “produto” predominante da política de habitação brasileira, esse modelo ganha novos contornos com a financeirização do capital e a importação de instrumentos do Sistema Financeiro Imobiliário para a política de habitação popular. A exigência de financiamento imobiliário de apenas 10% do valor do imóvel sob o regime de alienação fiduciária reproduz uma lógica que pouco ou nada se comunica com a realidade das famílias mais vulneráveis, ou do que deveria ser uma política de asseguramento de direitos.

O “problema de moradia”, hoje mais do que antes, tem o Estado como o principal responsável por sua resolução, e isso oculta que a continuidade do problema é uma condição intrínseca da reprodução do capital e das desigualdades sociais entre não proprietários e proprietários detentores do capital e dos meios produção (tensão que ora oculta, ora revela quando se manifesta como contradição, como cooperação e como conflito nos termos da Fórmula Trinitária d’O *capital*), mas que possui como

149 O portal de notícias UOL elaborou reportagem sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias que desejavam fazer os distratos de seus contratos no Programa Minha Casa, Minha Vida no FAR – faixa 01. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/o-pesadelo-da-casa-propria.htm#o-pesadelo-da-casa-propria>.

fundamento negar à parte da sociedade as possibilidades de conduzir sua reprodução e, mais essencialmente de viver.

A essa condição de reprodução do capital, soma-se a contradição que a habitação encerra, pois é força produtiva enquanto produto do trabalho e item básico para a reprodução da população trabalhadora. É o que afirma Marx, no capítulo XXIII sobre a lei geral da acumulação capitalista, de que quanto mais o trabalhador produz, menos ele tem para consumir: “Produzir mais valia é a lei absoluta desse modo de produção.” Desse modo, produzir pobres e trabalhadores submetidos numa condição de ausência de moradia para todos, antes de ser fruto da incompletude da modernização, do “rápido crescimento” das cidades brasileiras, de uma taxa galopante de urbanização e da ausência de planejamento, é condição para a reprodução do capital.

As explicações que atribuem o problema da moradia a uma questão tecnológica ou industrial – dificuldade da produção capitalista em acompanhar o crescimento populacional – alimentaram por muitos anos a percepção de que somente não acessavam a habitação as pessoas que não trabalhavam, os vadios, marginais e bandidos. Estigma que, a despeito das inúmeras pesquisas que demonstram a sua inveracidade, recai até os dias de hoje sobre a habitação dos mais pobres e sobre a impossibilidade estrutural de pagá-la. O estigma dirigido a essas pessoas e a esses locais legitimou (processo que persiste na atualidade com novas camadas) uma série de medidas repressivas, como a demolição de cortiços (ou pensões como denominadas em Curitiba) e a adoção de atos policiais para reestabelecer a ordem e a higiene em locais habitados pela população mais pobre.

Foram os trabalhadores, superexplorados pela industrialização que impunha baixos-salários e espoliados pela produção do espaço urbano, que transformaram a pauta da habitação em direito básico a ser reivindicado. Inicialmente, pelo controle do preço dos aluguéis e, depois, por quase tudo face à irresolução habitacional e à ocultação de sua lógica e fundamento. As medidas adotadas nesse sentido, juntamente com a consolidação do setor industrial imobiliário, intensificaram o efeito inverso, de modo a aprofundar o problema habitacional e a indefinição da moradia, nos formatos de aluguel ou de casa própria, e a conduzir para que o preço seja o máximo (PEREIRA, 1988).

Nessa toada de maximização dos ganhos, as primeiras iniciativas de uma intervenção mais imediata do Estado na habitação, que não fossem exclusivamente por meio da regulação (especialmente do preço dos aluguéis), foram dirigidas aos trabalhadores por meio da construção de habitações.

O direcionamento ao Estado da resolução do “problema da habitação” contribuiu para cegar a contradição entre capital e trabalho e para amenizar eventuais conflitos e tensões. No entanto, as reivindicações deveriam ser dirigidas aos principais agentes do mercado imobiliário, tais como proprietários de terras e de imóveis, empresários de materiais de construção e empreiteiros, à medida em que os preços imobiliários atingiam novos patamares.

Esse movimento também contribuiu para que a precariedade habitacional dos mais pobres passasse a ser descrita como uma ausência física de habitações (e não da impossibilidade de acesso a ela), e, por consequência, à construção de uma noção de déficit, ou seja, de incapacidade da produção industrial ou de uma barreira tecnológica para a produção habitacional que impediria a generalização da moradia digna.

A adoção do déficit como indicador começou a ser mobilizado na metade do século XX e não se mostrou neutro ou desprovido de efeitos concretos. A formulação de que há um déficit implica em considerar o problema e a solução como elementos pré-determinados, ou seja, se há déficit, há a necessidade de construir mais habitações. O indicador se autonomiza e afasta análises implicadas nas múltiplas e fundamentais causas da precariedade habitacional. A habitação se reduz a uma questão de produção ou de necessidade de melhoria da tecnologia da construção, de modo a barateá-la ou torná-la mais “racional”.

A utilização do referido indicador não somente obscurece um problema complexo e inerente ao modo de produção capitalista, como também serve para concentrar riqueza e legitimar discursos que criminalizam os grupos empobrecidos, que tensionam a ordem estabelecida com o objetivo de acessar a moradia.

O emprego do déficit confere a falsa percepção de que o “problema da moradia”, para ser resolvido, demanda tempo, avanço tecnológico, crescimento do “bolo” e um grande volume de recurso público, sendo necessário aguardar enquanto essa solução é formulada. Esse tempo de espera se manifesta nas “filas de habitação”. No âmbito dessa falsa formulação, as famílias que “furam” a fila em

ocupações de imóveis abandonados são criminalizadas como se não tivessem tido “paciência” para aguardar pela solução que está sendo elaborada. Como se a disputa pela terra e pela moradia não fosse objeto de constantes e violentas batalhas.

Além disso, o indicador oficial do déficit habitacional no Brasil foi desenhado de modo a contabilizar apenas as famílias que possuem algum tipo de habitação, o que claramente alija do processo a crescente população em situação de rua, que, ao fim e ao cabo, independentemente dos motivos para chegar a essa situação, não encontram casa que possam pagar.

A “forjada escassez da habitação” também contribui para a percepção de que acessar uma habitação “regular” é algo que diferencia uma família escolhida pela burocracia estatal em relação ao contingente de pessoas “sem casa” ou “favelados”. Os estigmas territorial e da pobreza, somados, trazem uma gradação entre os diferentes modos de morar que não sejam os oficiais. De fato, ao longo dessa pesquisa, pode-se constatar a frequente tentativa dos moradores dos conjuntos em se diferenciarem dos “favelados” ou do “pessoal da ocupação”. Essa “gradação” também tem efeitos concretos no que se refere ao acesso a serviços públicos essenciais e básicos, bem como no modo como as forças de segurança pública se relacionam com seus moradores.

Nesse contexto, a produção da habitação de interesse social opera, desde as suas origens, como um meio de incutir moral e valores alheios às famílias atendidas, mas que são dominantes e capazes de produzir submissão, e, ainda, um meio de retirar (ou ao menos amenizar) o estigma de “marginal”, “invasor”, “favelado” (dentre outros termos amplamente empregados de modo cruel), o que fortalece a percepção de diferenciação social e enfraquece ainda mais a consciência de unidade, enquanto classe que vive do trabalho. Os diferentes momentos da política de habitação no Brasil demonstram que a moral e os valores a serem incutidos na parcela da população atendida se transformam na mesma medida em que mudaram os valores das classes dominantes.

As primeiras iniciativas de produção de habitação tinham o claro objetivo de educar os trabalhadores e suas famílias para o trabalho assalariado e estável, bem como para a valorização de um formato de família, dotada de princípios cristãos, como célula essencial da vida em sociedade. A necessidade de vinculação a esse modo de vida já transparecia por ocasião da seleção de potenciais beneficiários da Fundação

da Casa Popular. Os futuros moradores eram ensinados a como habitar as novas casas antes mesmo da mudança, o que, na prática, significava lembrar para cada membro da família as suas funções morais (como esposa, esposo, mãe e pai) e materiais (dona de casa e chefe de família com o papel de provedor), assim como quais eram as punições previstas em contrato para o descumprimento dessas funções.

Já no tocante à dívida contraída, a atuação da Fundação Casa Popular era bastante diversa, pois mesmo com a utilização do financiamento da casa própria como único produto, não se tem notícias de punições ou rescisões de contratos com inadimplentes, fato que Azevedo e Andrade (2011) atribuem ao paternalismo.

No período ditatorial, essa lógica se inverte. Os contratos e a autossustentação da política de habitação do BNH, que utilizava recursos da poupança dos trabalhadores (FGTS), tornam-se as principais preocupações de seus executores. Aos poucos, a atuação do BNH começa a migrar daqueles que precisam da casa própria, com o objetivo de evitar convulsões sociais, para aqueles que podem pagar pela casa própria.

As análises do modelo de financiamento habitacional desse período evidenciam a inviabilidade de atendimento da população mais empobrecida. A terceirização às empresas construtoras da tomada de decisão acerca da tipologia arquitetônica adotada, e da localização e inserção urbana dos empreendimentos, também se mostrou equivocada, uma vez que produziu verdadeiras “novas cidades” sem elementos mínimos de urbanização e da vida urbana.

A despeito dos elementos acima descritos, o insucesso do programa e a criação de “conjuntos-problema” foram muitas vezes atribuídos à incapacidade dos “favelados” em viver em sociedade e em honrar com seus compromissos contratuais. Mesmo que, no período do BNH, o que preponderasse na tomada de decisão dos executores da política fossem os mecanismos de mercado (o encontro do produto com a demanda solvável), permaneceu o estigma sobre os pobres e, especialmente, sobre os favelados.

O fim do BNH, em um cenário de forte recessão econômica, de descontrole inflacionário, e de ausência de um órgão federal que centralizasse o planejamento e as ações no campo da habitação de interesse social, inaugurou um longo período de

programas habitacionais esparsos, que dificilmente atendiam à população de menor renda.

O avanço da pauta neoliberal e a constante preocupação com a “saúde econômica” do Brasil, constantemente cobrada por organismos internacionais como o FMI e o BID, fez com que ganhasse ainda mais força o discurso de que as necessidades habitacionais da população deveriam ser resolvidas pelo mercado.

Nesse cenário, quem assumiu o protagonismo na questão habitacional foram os Estados e Municípios, especialmente aqueles com melhor capacidade técnica e financeira, e aqueles que buscaram alternativas para suprir a escassez de iniciativas e recursos nacionais.

Já no governo Lula (ano de 2003), houve uma significativa mudança no arcabouço institucional com a criação do Ministério das Cidades, e com a aprovação da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, que delinearam, com a participação da sociedade civil, uma série de objetivos e ações para a habitação de interesse social.

Entretanto, a crise financeira de 2008 mudou o curso de uma possível nova história para a política de habitação de interesse social. As grandes construtoras brasileiras se reuniram com o governo para modelar o Programa Minha Casa, Minha Vida, e, em um processo de repetição da fórmula do BNH com algumas mudanças, apoiaram-se no déficit habitacional, a partir do fundo público, para injetar milhões na economia por meio da construção civil e do setor imobiliário.

A principal diferença do PMCMV para o BNH foi o grande volume de recursos do orçamento da União destinados ao atendimento habitacional, em especial às famílias com renda entre zero e três salários mínimos. Entretanto, o fato da União ter sido a detentora da maior parte do recurso utilizado na produção habitacional não resultou na assunção de um maior controle nos empreendimentos produzidos. Na prática, e em regra, foram reproduzidos imensos conjuntos habitacionais afastados da malha urbana e de serviços e infraestruturas essenciais.

Já a mitigação desse velho e problemático modo de operar se deu por meio da edição de inúmeras portarias do Ministério das Cidades, que, em síntese, transferiram aos municípios o ônus de levar as cidades aos empreendimentos, preservando o lucro das construtoras na relação entre o preço final da unidade e o preço do terreno.

Porém, a incorporação de mecanismos do recém-criado SFI para a faixa 01 constituiu o elemento de mais difícil compreensão nessa modelagem. Isso porque é custoso compreender a lógica da imposição de um financiamento habitacional para população de zero a três salários mínimos em um imóvel com noventa por cento de subsídio, sob um regime de alienação fiduciária. E, de fato, o financiamento é imposto, pois o “beneficiário” não pode quitar de modo antecipado, sob o risco de perder o subsídio que recebeu.

De igual modo, o não tensionamento da “lógica do mercado” garantiu a reprodução da forma-condomínio, que assegura a produção do maior número de unidades e a diluição da participação no preço da terra. Porém, se o benefício de uma maior produção de unidades e a manutenção do lucro do construtor estão assegurados, resta para a população “beneficiada” arcar com o custo econômico de se viver em condomínio, de assumir não apenas a prestação do financiamento, mas também as taxas de água, luz e gás, dentre outros serviços, além da taxa condominial.

Além do custo econômico, a população “beneficiada” é obrigada a assumir o custo social decorrente da adesão a uma comunidade específica e a um modo de vida sobre o qual não teve nenhuma oportunidade de opinar. Ademais, a forma condomínio se constitui como um elemento de desagregação social, que reforça a percepção do outro (do que está fora) como estranho e perigoso, e alimenta o medo do outro como um afeto central (SAFATLE, 2022). Tal configuração dificulta, inclusive, a mobilização social para uma organização comunitária que favoreça mudanças no local e na vizinhança. O isolamento e a sensação de aprisionamento, ao lado da satisfação pelo “*status*” de morarem em um condomínio, aparecem nos relatos de diversos moradores dos empreendimentos do PMCMV.

Se os critérios nacionais de seleção e de priorização dos beneficiários tinham como foco aqueles dotados de maior vulnerabilidade social, no município de Curitiba, entretanto, foi possível constatar a criação de mecanismos de punição e de controle da demanda alheios à política habitacional. A título de exemplo, pode-se citar a exigência de comprovação da ausência da inscrição no SERASA, da manutenção constante de cadastro ativo na companhia de habitação e da regularidade da situação matrimonial. Na dimensão punitiva, aponta-se o envio para o final da “fila” as famílias contempladas que se recusarem a receber a habitação e, conseqüentemente, de se vincularem ao financiamento e às despesas condominiais a ela inerentes.

O rigor na seleção se mantém na execução do trabalho técnico social, tanto no momento pré-ocupação quanto no momento pós-ocupação, com o objetivo de demonstrar às famílias “como viver em sociedade”, como se já não soubessem. Na verdade, ao trabalho técnico social é endereçada a função de resolução de problemas, tais como a inadequação da localização do empreendimento ou do programa básico arquitetônico da unidade habitacional, da não adaptação à vizinhança e situações extremas de violência e, principalmente, a impossibilidade de fazer frente ao financiamento e às inúmeras taxas recém adquiridas. Problemas que não se solucionam por meio de reuniões e encontros promovidos pelo trabalho técnico e social.

Assim, com esse panorama, não é incomum o abandono, a troca e a venda de imóveis, seja de modo informal ou formal. Além disso, foi possível localizar inúmeros casos de execução judicial de dívidas condominiais de apartamentos do faixa 01 do PMCMV, com alguns deles levados a leilão, o que agrava ainda mais o cenário. Enquanto o peso da política recai sobre a população pobre, os imóveis produzidos com subsídios públicos (ainda que indiretos em razão da doação do terreno para construção e extensão de infraestrutura e serviços públicos) circulam livremente e alimentam novas rodadas de majoração dos preços imobiliários e o alcance de novos patamares de valorização. Já a parcela da população que aderiu ao financiamento do PMCMV com recursos do FAR-faixa 01, ainda que não tenha conseguido honrar o financiamento ou permanecer no imóvel em razão das inúmeras contingências da vida, estará para sempre CADMUTADA e impossibilitada de receber qualquer subsídio habitacional do governo federal.

Entretanto, assim como a classe trabalhadora não se coloca em uma posição passiva de servidão sem conflito, os beneficiários da política pública também não se submetem às tentativas de docilização sem protestar. Surgem os conflitos nos conjuntos e os descaminhos da política pública: abandono de imóveis, desvirtuamento das funções originais das habitações e outras práticas de resistência e sobrevivência desenvolvidas no cotidiano.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: gerenciamento e controle do trabalhador just-in-time. In.: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. O engenheiro-arquiteto Rubens Porto e os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPs/CAPs): contribuições para a formulação de uma política pública habitacional no Brasil na década de 1930. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 8, p. 35 – 48, 2008.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. **Habitação social no nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)**. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALMEIDA, Romulo. **Carta de Romulo Almeida ao Vice-Presidente da Comissão Nacional de Bem-Estar Social encaminhando sugestões da Subcomissão de Habitação e Favelas para solucionar o problema de habitação popular**. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CorrespGV4&id=5822406594339&pagfis=7885>. Acesso em 10 de junho de 2023.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In.: Anais do XI ENANPUR. Salvador: 2005.

APPELBAUN, Binyamin. A recovery that repeats its painful precedents. **The New York Times**, New York, 29 jul. 2011. Disponível em: https://www.nytimes.com/2011/07/29/business/economy/as-growth-slows-us-recovery-seems-to-repeat-a-pattern.html?_r=1&nl=todaysheadlines&emc=tha25

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida**. In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista da PosFAUUSP**, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARQUITETURA. s. HRu sem. de habitação e reforma urbana. **Arquitetura** n. 15, Rio de Janeiro, set. 1963, p. 17 a 24.

ARRETCHE, Marta. Intervenção da Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In.: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, Ano X, n° 31, p. 21–36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1946-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 1988.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In.: CARDOSO, Adauto Lúcio. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2011.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In.: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas (org.)**. Brasília: IPEA, 2016.

BEGA, Maria Tarcisa Silva; SANTOS, Viviane Vidal Pereira dos. Famílias “da fila” versus famílias “da ocupação” a reprodução institucional de *status* diferenciado entre famílias atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba. In.: **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap29.pdf

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Terra e habitação: o problema e o falso problema – as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba**. 2013. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Habitat) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Vidas CADMUTadas ou Como sobreviver à política habitacional. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al (orgs.) **Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/ Observatório das Metrópoles, 2019.

BLAY, Eva. Dormitórios e vilas operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In.: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BOLAFFI, Gabriel. **A Casa das ilusões perdidas: aspectos socio-economicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In.: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

_____. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In.: MARICATO, Erminia (org.). **A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2006.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb**, n. 1, 2008. p. 70–104.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 1**. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

_____. Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. In.: SANTOS, Eleonora Cruz. **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volumes 2 e 3**. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BORGES, Isadora; RUFINO, Beatriz. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. In.: RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; NAKAMA, Vinicius (orgs.). **Financeirização e metropolização do espaço: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In.: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution**. Nova York: Zone Books, 2015.

CABANES, Robert; GEORGES, Isabel. Perspectivas. In.: CABANES, Robert; GEORGES, Isabel; RIZEK, Cibele; TELLES, Vera (orgs.). **Saídas de Emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. Valorização do Capital na Produção Imobiliária: Distanciamento entre o preço da moradia e o salário. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.) **Imediato, Global e Total na Produção do Espaço: A financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 40-54.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Mobilização e Organização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda e Educação Sanitária e Ambiental**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2013.

CARDOSO, Adauto. Política Habitacional: a descentralização perversa. **Planejamento e Território, Ensaio sobre a Desigualdade/Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, n. 1, pp.105-121, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Proposta**, n.95, pp. 6 – 17, dez. 2003.

CARDOSO, Adauto. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando desafios. In.: **Anais do XII ENANPUR**. Belém: 2007.

CARDOSO, Adauto. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, v. 9, n. 17. pp. 219-240, fev. 2012.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, Adauto (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto; Aragão, Thêmis; ARAÚJO, Flávia. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **Anais do XIV ENANPUR**. Rio de Janeiro: 2011

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A crise urbana, a pandemia e a dialética urgência-utopia. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandri; RIZEKI, Cibele Saliba (orgs.). **Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi. **A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90**. 1999. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CASTRO, Carolina; SHIMBO, Lucia. Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. 12. 53-74, 2010.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE CURITIBA. **PROHAB: Habitação em Parceria**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1999.

CONCEIÇÃO, Wellington da Silva. **“Sossega, moleque, agora você mora em condomínio”**: segregação, gestão e resistências nas novas políticas de moradia popular no Rio de Janeiro. Curitiba: Appris, 2018.

DAMIANI, Amélia Luisa. **A Cidade (Des)Ordenada: Concepção e cotidiano do conjunto habitacional Itaquera I**. 1993, Tese (Doutorado – Departamento de Geografia) FFLCH - USP.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In.: ROSA, Júnia Santa. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. Contribuição ao problema da habitação. In.: Karl Marx e Friedrich Engels: obras escolhidas. Rio de Janeiro: Editora e Gráfica Polar, 1961.

FARAH, Marta. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. **Espaço & Debates**. São Paulo, n. 16, pp. 73 – 81, jan. 1985.

FAUSTO, Boris. Trabalho Urbano e conflito social 1890-1920. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

FERNANDES, Nelson da Nóbrega; OLIVEIRA, Alfredo César Tavares de. Marechal Hermes e as (des) conhecidas origens da habitação social no Brasil: o paradoxo da vitrine não-vista. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (87), ago. de 2010

FERREIRA, Francisco de Paula. A Habitação e a Moral. **Revista do Arquivo Municipal de São Paulo**. São Paulo, vol. 7, n° 87, 1942.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas. In.: SANTOS, Eleonora Cruz. **Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012

FINEP-GAP. **Habitação Popular: Inventário da ação governamental**. FINEP: Rio de Janeiro, 1985.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais**. Arqtextos 160.04 ano 14, set. 2013 (disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/14.160/4880>, acesso em 03/08/2023)

FRANCO, Fábio et. Al. O sujeito e a ordem do mercado: gênese teórica do neoliberalismo. In.: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Cristhian. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

FREIRE, Leticia de Luna; SOUZA, Mônica Dias de. **“Trocando o pneu com o carro andando”**: uma etnografia do processo de intervenção do Programa de

Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos. Relatório final da pesquisa de campo do projeto “Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde”, coordenado por Renato da Gama-Rosa Costa. Rio de Janeiro, Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, 2010.

FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. **Plano de Aconselhamento da Fundação da Casa Popular.** Rio de Janeiro: Fundação da Casa Popular, 1952.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2000.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2005.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2010.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

GOMES, Ângela Maria de Castro. A construção do homem novo: o trabalhador brasileiro. In.: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. **Estado Novo: ideologia e poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GONDIM, Linda Maria. A Manipulação do estigma de favelado na política habitacional do Rio de Janeiro. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, vol. 13, Nº. 1-2, 1982, págs. 27-44.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, ano 2, n. 6, São Paulo, 1982, p. 6-35.

_____. **O neoliberalismo história e implicações.** São Paulo: Editora Loyola, 2005.

_____. **A Loucura da Razão Econômica: Marx e o capital no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2018.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IANNI, Octavio. **As metamorfoses do escravo: apogeu e crise da escravatura no Brasil meridional.** São Paulo: Hucitec, 1988.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social.** São Paulo: Annablume, 2008.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato e NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento onde fica a política habitacional. IPEA texto para discussão 183**. Brasília, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DPeA, 1999.

_____. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.

_____. **Espaço e política: O direito à cidade II**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LOURAU, René. **El Estado y el inconsciente: Ensayo de sociología política**. Barcelona: Editorial Kairós, 1980.

LUCO, Camilo Arriagada. **América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional**. CEPAL, Nações Unidas. Santiago de Chile, outubro de 2003. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31850/S0310660_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In Defense of Housing**. Londres: Verso, 2016.

MARICATO, Ermínia (org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1982.

_____. **Indústria da construção e política habitacional**. 1984. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

_____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos Metrópole. São Paulo, nº 21, 2009, 1º semestre, pp. 33-52.

_____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In.: MARIGNONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano. **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo/ Fundação Lauro Campos, 2017.

MARTINS, Fabiana Moro; PEREIRA, Gislene de Fátima. Produção imobiliária de habitação em Curitiba na década de 2010: algumas reflexões. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 311 – 336, jan. – abr., 2022.

MARTINS, Flávia Elaine Martins da Silva. **A re(produção) social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo**. Tese (Doutorado) Faculdade de

Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana, (202 f.), São Paulo, 2010.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl. **O capital, livro I, capítulo VI (inédito)**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, 1978.

_____. **O Capital: crítica da economia política, livro primeiro, tomo dois**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MELLO, Marcus André C. Política de Habitação e Populismo - O Caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, 1990.

_____. A não política da casa popular (1946-1947). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15, ano 6, 1991.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Curitiba: Editora Íthala, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Habitar Brasil - BID, regulamento operacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

MONTEIRO, Fabiana. Habitação popular em Curitiba/PR: da criação da COHAB a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. In.: **Anais do XVII ENANPUR**. São Paulo: 2017.

NASCIMENTO, Flávia Brito do. (2006). Lar e família: o discurso assistencialista sobre habitação popular nos anos 40 e 50. **Risco revista de pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (Online), (3), 43-55.

NASCIMENTO, Paulo Nascimento; ULTRAMARI, Clovis. 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.

NOVO, Leonardo Faggion. “Paz, saúde, família, casa própria e justiça social”: os debates sobre habitação no I Congresso Panamericano de la Vivienda Popular. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, 22(34), 122–149, 2022. Disponível em: <https://revista.anphlac.org.br/anphlac/article/view/4104>

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Melissa Ronconi. **Da corrosão patrimonial aos despejos: os limites do financiamento no combate do problema da moradia no Brasil**. 2021. Tese (Doutorado) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues. Informalidade urbana, classe trabalhadora e raça no Rio de Janeiro: a história dos censos de favelas (1948-1960). **Revista de História**, São Paulo, n. 180, p. 1-27, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/170643/174290>.

PAZ, Rosangela Dias da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In.: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social. Brasília: Ministério as Cidades, 2010.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. Trabalho social em habitação: contradições, convocações e redefinições políticas. In.: PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. Serviço social e trabalho social em habitação: requisições conservadoras, resistências e proposições. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

PEREIRA, Danielle Gato; MOREZZI, Rosemeire; SANTOS, Tatiely Camille dos Santos. Programa Minha Casa Minha Vida e os desafios da permanência do direito à moradia. Caderno humanidades em perspectivas, v. 3 n. 2, 2018.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Valorização Imobiliária, Movimentos Sociais e Espoliação**. In: Revista Sinopses, n. 9, jun. 1986. São Paulo: FAUUSP, 1986, p. 203-233.

_____. **Espaço, Técnica e Construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. Mercantilização da terra e do trabalho: um problema insolúvel? In.: **I Congresso Latinoamericano De Teoría Social**, 2015.

_____. Para una discusión sobre el valor y el precio en la producción inmobiliaria. In: NÚÑEZ, Ana (org.). **Reflexiones teórico metodológicas en torno a la renta y al relevamiento y procesamiento de precios del suelo en cuatro ciudades argentinas**. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2018.

_____. Crise, urbanização contemporânea e a reprodução do capital no setor imobiliário. In.: In.: CARLOS, Ana Fani Alessandri; RIZEKI, Cibele Saliba (orgs.). **Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação controle e espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro, editora Campus, 1980.

PRAZERES, Leandro; MARTINS, Rafael Moro; FARIA, Carolina. O pesadelo da casa própria. **Uol notícias**. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/o-pesadelo->

[da-casa-propria.htm#se-chamar-a-policia-e-expulso-se-reagir-ou-mata-ou-morre?cmpid=copiaecola](#)

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Plano municipal de habitação e regularização fundiária**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2018.

RIBEIRO, Luiz Carlos. Experiência operária em Curitiba: a greve geral de 1917. In.: MENDONÇA, Joseli Maria Nunes, SOUZA, Jhonatan Uewerton (orgs). **Paraná Insurgente: história e lutas sociais – séculos XVIII ao XXI**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2018.

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

ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro: EDUERJ: Contraponto, 2001.

ROSSO, Teodoro. **Racionalização da construção**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1980.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In.: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seus estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RUMSTAIN, Ariana de Cássia; SOUZA, Fabiana Mendes de; OLIVEIRA, Márcia Gesina G. De. Conquistamos o direito à moradia, e agora? Práticas e desafios da vida em conjuntos habitacionais. In.: **Anais do Seminário URBFAVELAS**. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

SAFATLE, Vladimir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral. In.: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Cristhian. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SANTO AMORE, Caio. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In.: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seus estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, Caio. et al. É pensão, sim! Notas sobre a diversidade de precariedades habitacionais em área central. In: **II UrbFavelas** Rio de Janeiro, 23-26 nov. 2016.

SANTOS, Cláudio Hamilton. Políticas Federais de Habitação no Brasil. **IPEA texto para discussão n. 654**, Brasília, 1999.

SERPA, Claudia Brandão. **Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista: política de terras do BNH.** 1988, 137f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

SHIMBO, Lucia. **Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Gabriela Tunes da.; BARTHOLO, Roberto. Três Caminhos para a Servidão. In: **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n.1/2. p. 41-66, jan/dez. 2003.

SIMÕES, S. S. **Cruzada São Sebastião do Leblon: Uma etnografia da moradia e do cotidiano dos habitantes de um conjunto habitacional na Zona Sul do Rio de Janeiro.** 315f. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, UFF, Niterói, 2008.

SIMONSEN, Roberto. Conferência inaugural pelo Dr. Roberto Simonsen. **Revista do Arquivo Municipal de São Paulo.** São Paulo, vol. 7, n° 87, 1942.

SMITH, Robert. **Propriedade da terra e transição:** estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2008.

TONE, Beatriz. **São Paulo, século XXI: valorização imobiliária e dissolução urbana.** 2015. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In.: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International**, 34 (2), pp. 165-173, 2010.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1980.

_____. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VASCO, Kelly Maria Christine Mengarda. **O programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da Vila Santos Andrade.** 2018. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

WACQUANT, Loic. **La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada**. Renglones, núm. 60, marzo – agosto, 2009, Jalisco, México.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 4.209 de 11 de dezembro de 1920. Autoriza o poder executivo a construir casas para operários e proletários e dá outras providencias.

BRASIL. Decreto nº 14.813 de 20 de maio 1921. Aprova o regulamento sobre a concessão de favores para a construção de casas populares.

BRASIL. Decreto nº 20.465 de 01 de outubro de 1931. Reforma a legislação das caixas de aposentadoria e pensões

BRASIL. Decreto nº 21.326 de 27 de abril de 1932. Aprova o regulamento para aquisição ou construção de casas pelas caixas de aposentadoria e pensões.

BRASIL. Decreto nº 882 de 05 de junho de 1936. Aprova e manda executar o regulamento para a caixa de construção de casas para o pessoal de marinha.

BRASIL. Decreto nº 1.749 de 28 de junho de 1937. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados a moradia dos associados e a sede dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões.

BRASIL. Decreto nº 4.508 de 23 de julho de 1942. Dispõe sobre financiamento de construções de conjuntos residenciais operários pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

BRASIL. Decreto nº 8.938 de 26 de janeiro de 1946. Regula o regime de combate a peste e das práticas de anti desratização em todo o país.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218 de 01 de maio de 1946. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular".

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777 de 06 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências.

BRASIL. Conselho Central da Fundação da Casa Popular. Resolução nº 237 de 28 de abril de 1952. Rio de Janeiro, 1952.

BRASIL. Conselho Central da Fundação da Casa Popular. Resolução nº 558 de 01º de dezembro de 1954. Rio de Janeiro, 1954.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1050 de 19 de outubro de 1959. Brasília, 1959.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. Extingue o banco nacional da habitação - BNH e dá outras providências (extinção).

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Resolução nº 18, de 28 de julho de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Resolução nº 314, de 29 de abril de 1999. Brasília, 1999.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.135-24 de 26 de janeiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o programa de arrendamento residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências

BRASIL. Lei Federal nº 11.977 de 07 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.

BRASIL. Decreto nº 6.962 de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as seções I, II, III E IV do capítulo I e o capítulo II da [Lei n.º 11.977](#), de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 514 de 01º de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 12.424 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 7.499 de 16 de junho de 2012. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 518, de 11 de novembro de 2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete da Ministra. Portaria nº 163, de 06 de maio de 2016. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 488, de 18 de julho de 2017. Brasília, 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 14.620 de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

CURITIBA. Conselho da Cidade de Curitiba. Resolução nº 15 de 2010. Curitiba, 2010.

CURITIBA. Conselho da Cidade de Curitiba. Resolução nº 19 de 13 de setembro de 2012. Curitiba, 2012.