

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL  
NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS E TECNOLOGIAS CONTEMPORÂNEAS DE  
SUBJETIVAÇÃO

CAMILA LEITE ESCOSTEGUY

**MINHA CASA, MINHA VIDA? A CONSTRUÇÃO DO SONHO DA CASA PRÓPRIA  
NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE**

PORTO ALEGRE

2019

CAMILA LEITE ESCOSTEGUY

**MINHA CASA, MINHA VIDA? A CONSTRUÇÃO DO SONHO DA CASA PRÓPRIA  
NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-graduação em Psicologia  
Social e Institucional do Instituto de Psicologia  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Prof. PhD Neuza Maria de Fátima  
Guareschi

PORTO ALEGRE

2019

BANCA EXAMINADORA

---

Professora PhD. Neuza Maria de Fátima Guareschi (Presidente – Orientadora)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Professora Dra. Simone Maria Hüning

Universidade Federal de Alagoas – UFAL

---

Professora Dra. Daniela Mendes Cidade

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Professora Dra. Carolina dos Reis

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Neste espaço gostaria de deixar os meus agradecimentos a todas aquelas pessoas que de alguma forma participaram do processo de elaboração e escrita desta dissertação.

Em especial, registro meus agradecimentos à professora Neuza, pela acolhida calorosa no E-Politics, pela paciência e generosidade no compartilhamento dos seus saberes. Paciência e generosidade no último grau de seus significados.

Às/aos minhas/meus colegas e amigas/os de grupo de pesquisa, Carol, Oriana, Rodrigo, Fernanda B., Fernanda W., Giovana, Luis Henrique, Mariana, Maíne, Cris, Gabriela e Pamela que junto da professora Neuza compartilharam deste percurso comigo e o tornaram intelectual e afetivamente potente.

Agradecimento mais que especial à Carol, amiga fundamental na escrita e conclusão deste trabalho. Paciência, confiança e estímulos infinitos. Saudades desde já dos encontros entusiasmados em cafés, dos retornos calorosos sobre a escrita. Sem ela, sem sombra de dúvida, este trabalho não estaria aqui.

Em especial agradecer também ao meu amigo Rodrigo, por debater incansavelmente este trabalho comigo, nos cafés, bares e andanças pela cidade. Vida e escrita filosofadas madrugadas, vinhos e cigarros adentro.

À minha amiga Luiza, por ter sido tão presente e incentivadora incansável ao longo desses anos de Mestrado. Por compartilhar inúmeras discussões sobre moradia, cidade e desigualdades. Pela compreensão, aceitação e aprendizado junto às nossas diferenças epistemológicas.

Por fim, gostaria de agradecer à minha mãe Izaura e minha irmã Isadora, pelo suporte e acolhida incondicional, bem como meu pai Claudio e meus irmãos Teresa e Luis Antonio.

Mais tantas outras pessoas, lugares e coisas, que de alguma forma me acompanharam e se fazem também presentes nessa escrita.

Gratidão pelo apoio sempre!



## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo problematizar o sonho da casa própria difundido pelas políticas habitacionais, mapeando como ele foi sendo construído historicamente a partir de jogos de saber-poder e evidenciando seus efeitos na produção de subjetividade. Para isso, parte-se do pensamento do filósofo Michel Foucault, quando salienta a indissociabilidade entre verdade-poder-sujeito, tomando a produção de subjetividade como efeito das relações de saber/poder e dos sujeitos consigo mesmos. O intuito é realizar um empreendimento crítico da construção de subjetividades, questionando as verdades estabelecidas e sustentadas por relações de poder, para desmontar o edifício que as sustenta. Para isso, percorro os caminhos que levaram à invenção e à solidificação de um discurso de promoção e financiamento da casa própria para a população, explicitando como ele vai se tornando uma estratégia que visa, a um só tempo, à condução da conduta de determinada população, à gestão do território das cidades e aos lucros econômicos e políticos de determinados setores. Discuto, como a partir da entrada da moradia no rol dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988 e a pulverização do debate sobre como esse direito deve ser garantido. Neste momento, entram em cena diversos novos atores, que vão ampliar a discussão do direito à moradia, incluindo-o em uma pauta de reforma urbana. Desde a financeirização das empresas de construção civil e maciços investimentos estatais, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida, centralizando e unificando a política habitacional do país a partir da construção de novas unidades habitacionais, subsidiadas e financiadas pelo Estado e construídas pelo mercado. Por fim, a partir de uma experiência de trabalho junto a um empreendimento Minha Casa Minha Vida e da análise de documentos que norteiam sua implantação e manutenção, analiso de que forma o Programa Minha Casa Minha Vida, mediante a prerrogativa de realização do sonho da casa própria, tem impactando a vida da população beneficiada e os efeitos de subjetividade que nela produz, evidenciando, assim, a inseparabilidade entre o desenho das políticas públicas de moradia e a produção de sujeitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Habitacionais, Sonho da Casa Própria, Programa Minha Casa Minha Vida, Produção de Subjetividades.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to problematize the dream of home ownership spread by housing policies, mapping how it has been historically built from knowledge-power games and highlighting its effects on the production of subjectivity. For this, we start from the philosopher Michel Foucault's thought when he emphasizes the inseparability between truth-power-subject, thus taking the production of subjectivity as an effect of the relations of knowledge / power and the subjects with themselves. Thus, we intend to do a critical undertaking of the construction of subjectivities, questioning the truths established and sustained by power relations, thus dismantling the building that sustains them. For this, we walk the paths that led to the invention and solidification of a discourse about the promotion and financing of housing for the population, explaining how this became a strategy that aims at the same time, the conduct of population, the management of city territory and the economic and political profits of certain sectors. Then we discuss the entry of housing into the list of fundamental rights from the 1988 Constitution and the spread of debate about the ways in which it should be guaranteed. At this point Several new actors come into play that will broaden the discussion of the right to housing, including it in an urban reform agenda. From the financialization of construction companies and massive state investments, the Minha Casa Minha Vida Program was created, centralizing housing policy around the construction of new state-subsidized and market-financed housing units. Lastly from a work experience with a Minha Casa Minha Vida project, as well as from the analysis of documents that guide its implementation and maintenance, we analyze how the Minha Casa Minha Vida Program, from the prerogative of realizing the dream of home ownership, it has been impacting on the life of the beneficiary population and what effects of subjectivity has been producing on them, thus evidencing the inseparability between the design of public housing policies and the production of subjects.

**Keywords:** Housing Policies, Dream of Homeownership, Minha Casa Minha Vida Program, Subjectivity Production

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	8
1 Tudo bem, o que importa é a Casa Própria... ..	10
1.1 Caminhos metodológicos.....	23
2 A emergência da casa própria como política pública de habitação.....	27
2.1 Higiene e moradia popular: sobre a emergência da intervenção estatal na questão habitacional.....	27
2.2 Era Vargas: a casa do trabalhador.....	41
2.3 Produção de casas e ditadura militar: o Banco Nacional de Habitação.....	55
3 Direito à moradia, neoliberalismo e o Programa Minha Casa Minha Vida .....	60
3.1 Redemocratização, direitos sociais e participação popular.....	60
3.2 Neoliberalismo, financeirização e a casa própria .....	68
4 Programa Minha Casa Minha Vida: do sonho da casa própria à normalização dos modos de vida .....	83
4.1 Reunião de condomínio .....	87
4.1.1 Minha Casa, Minha Dívida: a produção do sujeito endividado .....	89
4.1.2 Minha Casa, Suas Regras: o sujeito civilizado.....	93
4.1.3 O sujeito da segurança/insegurança .....	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	101
Referências Bibliográficas.....	104

## APRESENTAÇÃO

Pela definição do dicionário<sup>1</sup>, a palavra *sonho* significa: *ideias disparatadas e sem coerência; imaginação sem lógica; devaneio; fantasia; ideal ou ideia dominante que se persegue com interesse e paixão; desejo vivo, intenso, veemente e constante*. A palavra *sonho* evoca, portanto, um ideal – difícil de ser alcançado, mas constantemente fantasiado.

E o que significa quando esse ideal é *a casa própria*?

O *sonho da casa própria* é um dos tantos imperativos que nos rodeiam. Ele vai dizer dessa ideia fixa, recorrente, de se ter um lar próprio. Esse lar que seria seguro, cálido e confortável, que todos os seres humanos almejavam. Mas por que ter uma casa haveria de transformar-se em um sonho? E, quando esse sonho se transforma em força propulsora de uma política pública, o que isso quer dizer?

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 pelo Governo Federal, tendo como principal finalidade contribuir com a diminuição do déficit habitacional no país a partir da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Destaca-se que, desde seu *slogan*, passando pela fala de seus gestores e de empresários do setor de construção civil e chegando à de seus beneficiários, a realização do *sonho da casa própria* é amplamente enaltecida, tornando-se a força motriz do PMCMV, que dessa forma evoca a concretização de um ideal que a população naturalmente teria. A realização do chamado *sonho da casa própria* passa, então, a ser o elemento que dá destaque social, econômico e político ao Programa.

Mas como esse ideal da casa própria vai se tornar tão amplamente aceito e legítimo no interior de uma política habitacional?

Esta dissertação busca problematizar o imperativo do *sonho da casa própria* propagado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, questionando sua aparente naturalidade. Como o sonho da casa própria vai se construindo como uma verdade cristalizada? A partir de quais práticas e movimentando quais jogos de interesse? Quais os efeitos que ele vem produzindo?

Para dar conta desses questionamentos, organizo esta dissertação em quatro capítulos. No primeiro, apresento minha aproximação com a temática de pesquisa a partir da experiência de trabalho em um empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida. Evidencio, também, os objetivos desta pesquisa e os percursos teórico-metodológicos.

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=OWQE>. Acesso em 25/07/2019

No segundo capítulo, abordo os caminhos que tornara/m possível a intervenção estatal na moradia popular, explicitando seus alvos e objetivos. Demonstro como a habitação para a população mais pobre, mesmo antes de vir a ser uma política pública, se torna um importante dispositivo de governo para gerir e normalizar vidas. Parto das intervenções do início da República, com suas investidas higienistas, passando pela Era Vargas, quando se inicia a difusão da casa própria para o trabalhador, e chego à Ditadura Militar, momento em que a criação do BNH consolida a aquisição da propriedade para a população mais pobre com a construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos e homogêneos. Com essa retomada, o objetivo é apontar a invenção e a solidificação de um discurso de promoção e financiamento da casa própria para a população como estratégia para condução da conduta de determinada população, gestão do território das cidades e os lucros econômicos e políticos de determinados setores.

No terceiro capítulo, discuto a entrada da moradia no rol dos direitos fundamentais e a pulverização do debate sobre as formas como tal direito deve ser garantido. Entram em cena diversos novos atores, que vão ampliar a discussão do direito à moradia, incluindo-a em uma pauta de reforma urbana. Novas iniciativas serão executadas pelo poder público, com participação dos movimentos sociais, não se baseando unicamente na construção de novas casas, o que marca, senão uma ruptura, um desvio na rota que vinha se consolidando.

No entanto, o neoliberalismo, que começa a expandir seus tentáculos no país e no mundo, torna-se o ator principal nessa disputa, orientando as políticas públicas de habitação a partir de sua racionalidade e reinventando o acesso à casa própria como sua principal estratégia. Mostro, então, como o Programa Minha Casa Minha Vida será o resultado contemporâneo de intensas disputas e interesses sociais, políticos e econômicos em torno da temática da moradia no Brasil.

No quarto e último capítulo, a partir de uma experiência de trabalho em um empreendimento Minha Casa Minha Vida e da análise de documentos que norteiam sua implantação e manutenção, analiso de que forma o Programa, mediante a prerrogativa de realização do sonho da casa própria, vem impactando a vida da população beneficiada e os efeitos de subjetividade que nela vem produzindo. Concentro-me em salientar três modos de subjetivação que emergem a partir da entrada no Programa, evidenciando a inseparabilidade entre o desenho das políticas públicas e a produção de sujeitos, bem como entre discurso e subjetividade.

## 1 Tudo bem, o que importa é a casa própria...

“É que o saber não é feito para compreender, ele é feito para cortar”  
(Foucault, 1979, p. 28).

Subo até o 5º andar de um dos 15 blocos de apartamentos recém finalizados e prontos para serem entregues às famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na região metropolitana de Porto Alegre/RS. Em um grande terreno dividido em lotes, foram construídos cinco empreendimentos com 300 unidades habitacionais cada, dirigidos à Faixa 1<sup>2</sup> do Programa, e mais 200 casas, destinadas a reassentamentos<sup>3</sup>, totalizando 1.700 novas unidades habitacionais, todas financiadas pelo PMCMV. Algumas já estavam finalizadas e habitadas; outras, em fase de finalização, à espera de seus novos moradores. Ao olhar por uma das janelas, observo a imensidão daquele novo complexo habitacional. O mar de telhados terracotas das novas casas e as dezenas de novos blocos de apartamentos, emoldurados por uma paisagem verde, causam-me uma imensa sensação de satisfação. Fui tomada instantaneamente por uma espécie de ímpeto desenvolvimentista: “Quantas moradias construídas para a população de baixa renda do país! Todas novas! Todas construídas pelo Governo! É o país crescendo e produzindo moradia digna para quem precisa! Que alegria!”



**Figura 2.** Imagem aérea de um complexo de condomínios e casas do Programa Minha Casa Minha Vida

---

<sup>2</sup>Famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/paginas/default.aspx>. Acesso em 01/07/2019.

<sup>3</sup> Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em 01/07/2019.

Assim começava um dos meus primeiros dias de trabalho junto ao Programa Minha Casa Minha Vida. Fui contratada para executar o trabalho social em um dos empreendimentos acima citados, e minha tarefa consistia em realizar o acompanhamento psicossocial de famílias beneficiadas pela Faixa 1 do Programa, junto a uma equipe interdisciplinar, composta também por uma socióloga, uma assistente social e uma bióloga.

O Programa Minha Casa Minha Vida, que será mais longamente explicado ao longo deste trabalho, foi lançado no ano de 2009, com o objetivo de garantir o acesso a uma moradia digna e diminuir o déficit habitacional<sup>4</sup> por meio de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais nas cidades brasileiras (Brasil, 2009)<sup>5</sup>. Efetiva-se, assim, o direito fundamental à moradia, tal qual apresentado na Constituição de 1988, juntamente com os demais direitos sociais. O PMCMV tornou-se o maior programa de política habitacional da história do país, atingindo um total de 6,8 milhões de beneficiados em todo o Brasil, com 1,7 milhões de moradias entregues, sendo 52% destas destinadas à população de baixa renda (Faixa 1), segundo fonte do Instituto Lula<sup>6</sup>. A Faixa 1 do Programa destina-se a atender famílias com renda de até dois salários mínimos; as unidades habitacionais são quase totalmente subsidiadas pelo Governo, ficando a cargo das famílias uma parcela de até 5% de sua renda mensal, a ser paga durante 10 anos.

Foi ao procurar uma oportunidade de emprego na área da Psicologia Social/Comunitária, logo após a formatura na faculdade de Psicologia, que me deparei com essa vaga. Até esse momento, não tinha envolvimento específico com a temática da moradia, nem como campo de trabalho, nem como área de militância. Durante a faculdade, havia trabalhado nas áreas de Política de Assistência Social, Saúde Pública e até Gastronomia, além de me aventurar no movimento estudantil e em coletivos de esquerda, mas, com moradia, era a primeira vez.

---

<sup>4</sup> Por déficit habitacional, entende-se a deficiência no estoque de moradias em um determinado momento e a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda. O déficit habitacional nas cidades brasileiras é calculado pela Fundação João Pinheiro, que, para elaborar o cálculo, leva em conta as moradias precárias (domicílios rústicos e/ou improvisados), famílias que vivem em coabitação familiar, as que não têm condições de arcar com valor de aluguéis e o adensamento excessivo em domicílios alugados. Os domicílios considerados inadequados não entram no cálculo do déficit habitacional, pois não estão relacionados ao estoque de moradias, e sim às características das moradias que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores (FJP, 2015).

<sup>5</sup> A lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida é a nº 11.977, de 7 de julho de 2009, substituída pela lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

<sup>6</sup> Entre os anos de 2009 a 2014. <http://www.brasildamudanca.com.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 27/02/2019.

Minha pequena aproximação com a temática da moradia dava-se mais por conta de um envolvimento com o Partido dos Trabalhadores, intensificado na campanha eleitoral de 2014, que reelegeu Dilma Rousseff, do que por militância ou trabalho propriamente dito. Nunca fui filiada ao Partido dos Trabalhadores, porém, devido ao cenário político que estava colocado naquela campanha, com chances reais de o candidato do PSDB, Aécio Neves, ganhar o pleito e implementar a agenda neoliberal do partido, empenhei-me em ajudar a candidata do PT a vencer as eleições. O Programa Minha Casa Minha Vida era festejado pelo partido como o maior programa habitacional da história do país, tendo sido lançado em 2009, no final do segundo mandato do Governo Lula, e desde então utilizado como propaganda de programa social bem-sucedido, ao lado do Bolsa Família. Por isso, foi exaustivamente utilizado na campanha eleitoral de 2014, que reelegeu Dilma Rousseff. Como participante ativa daquela campanha, apropriei-me de seu funcionamento básico e entreguei centenas de materiais explicativos sobre o Programa<sup>7</sup>, conversando com a população sobre como ele ajudou a realizar o sonho da casa própria para milhões de brasileiros.

A equipe contratada para trabalhar no Programa deveria acompanhar as 300 famílias contempladas com apartamentos em um dos empreendimentos daquele grande complexo citado no início deste capítulo. As atividades incluíam dar a notícia às famílias de que foram contempladas com um apartamento do Programa; participar de reuniões informativas sobre a localização do empreendimento, equipamentos e serviços da região, bem como sobre as diversas etapas até o momento da mudança; realizar reuniões para escolha dos apartamentos; acompanhar as vistorias e as mudanças; e elaborar atividades com as famílias no novo local de moradia. O trabalho era orientado por um projeto autorizado previamente pela Secretaria Municipal de Habitação, tendo como base o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, tendo como objetivo “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. O

---

<sup>7</sup> Nas eleições de 2014, foram gastos 5,1 bilhões de reais nas campanhas de todos os candidatos a deputado, senador, governador e presidente, tornando-se a campanha eleitoral mais cara da história da democracia brasileira, segundo o Tribunal Superior Eleitoral. A campanha de Dilma Rousseff/PT gastou um total de 318 milhões, e a de Aécio Neves/PSDB, 216,8 milhões de reais, segundo o TSE. A maior parte desse dinheiro foi proveniente de doações de empresas, modalidade que foi proibida pelo Superior Tribunal Federal, atestando sua inconstitucionalidade a partir de 2015. Os três maiores doadores da campanha de Dilma Rousseff foram JBS, a empreiteira Andrade Gutierrez e a também empreiteira OAS, que doaram R\$ 69,2 milhões, R\$ 21 milhões e R\$ 20 milhões, respectivamente. Fonte: Estadão. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/campanhas-gastaram-r-5-bilhoes-em-2014-imp-,1600362>; <https://politica.estadao.com.br/ao-vivo/stf-doacoes-eleitorais>; <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/campanha-a-reeleicao-custa-r-318-milhoes,1597905>. Acesso em 18/02/2019.

projeto teria duração de 12 meses e estava dividido em duas fases: *pré-morar* (anterior à mudança) e *pós-morar* (após a mudança).

“O Programa Minha Casa Minha Vida vem realizando o maior dos sonhos dos brasileiros: o sonho da casa própria”, diz a então presidenta Dilma Rousseff no discurso de entrega das chaves dos apartamentos, transmitido por videoconferência para diversas cidades do Brasil ao mesmo tempo. Ao cumprimentar os presentes, a presidenta fala também da importância da união de diversos setores e pessoas para que o Programa fosse efetivado, tais como, o então Ministro das Cidades, Gilberto Kassab (PSD), a Caixa Econômica Federal, os movimentos de luta por moradia, a população beneficiada e os trabalhadores encarregados pela construção do empreendimento. Ela continua seu discurso dizendo que o Programa, “*além de casas, gera emprego e renda*”; ao visitar um dos apartamentos, diz que “*o clima dentro das moradias é melhor que o clima lá fora*”, referindo-se ao calor que fazia do lado de fora, em contraponto com o frescor interno do apartamento visitado. A presidenta segue dizendo que “*a população tem agora um local seguro para poder criar seus filhos, ter uma vida digna, deixar de viver de favor, em condições precárias, e sofrer com altos aluguéis*” e que “*o Brasil precisa de cidadãos que sejam tratados como cidadãos de 1ª classe*”, tratamento esse que se efetiva, segundo ela, com a aquisição da unidade habitacional pelo PMCMV. Enfatiza que a população teria um “*lugar bom para mães criarem seus filhos e ter boas condições para o futuro, além de poder viver com dignidade e conforto*”. Também trata o condomínio como formação de uma comunidade, onde há solidariedade e responsabilidade com crianças e jovens.

A escolha dos moradores de um determinado empreendimento dava-se a partir de um sorteio organizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação a partir de uma lista com todas as pessoas cadastradas do município que contemplavam os requisitos do Programa. Dessa forma, uma pessoa poderia esperar 10 anos ou apenas um mês para conquistar o direito à moradia, não havendo critério de tempo de inscrição. Como o direito conquistado vinha a partir de um sorteio, não havia participação dos sujeitos beneficiados na escolha do local onde seria sua moradia, tampouco havia qualquer tipo de triagem que selecionasse famílias que residissem no bairro do empreendimento ou em bairros próximos. Era uma verdadeira loteria. Acontecia de um empreendimento ser construído no bairro em que uma família residiu toda a sua vida e onde constituiu seus laços sociais e afetivos e ser sorteada com um apartamento em um bairro no extremo oposto daquele.

Trocas entre empreendimentos eram proibidas, porém, extremamente solicitadas desde o início de minha experiência. “*Mas vai sair um empreendimento aqui no meu bairro, será que não posso ficar na lista dele?*”; “*Tenho uma amiga que já mora em empreendimento MCMV e*

*quer trocar comigo, assim, ficamos mais perto dos nossos serviços e das escolas de nossos filhos*”. Tais demandas eram levadas até a Secretaria de Habitação, onde as respostas eram: *“Apartamento dado, não se escolhe a localização. Afinal, têm a casa própria e ainda reclamam”*; *“Se um programa de abrangência nacional do tamanho do MCMV fosse escutar ‘querer’, não sairia do papel”*. Ao levar as respostas aos futuros moradores, estes entendiam e respondiam que realmente o local não era tão relevante diante do fato de estarem realizando o sonho da casa própria. *“Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.”*

E onde se localizava, afinal, o empreendimento? Estava situado em um bairro de periferia da cidade, curiosamente, um bairro criado a partir de uma ocupação de prédios do Banco Nacional de Habitação (BNH) no dia 17 de abril de 1987, data esta que deu nome à avenida principal do local. O bairro era bastante populoso e tinha índices altos de homicídios, o que fez com que, nos últimos anos, recebesse investimentos do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (Pronasci), que o havia transformado em um Território da Paz, palco de diversas ações voltadas à diminuição da violência, entre elas, a criação de serviços para atendimento das juventudes e de mulheres vítimas de violência. O bairro contava também com um presídio estadual, que fora recentemente construído e inaugurado.

Os apartamentos sorteados foram construídos no final deste bairro, no limite entre a zona urbana e a zona rural da cidade, fato este que apenas fui perceber quando um futuro morador me perguntou o CEP da sua nova moradia, e, depois de inúmeras buscas, descobri que essa informação ainda não existia! O CEP é o código de endereçamento postal, criado para facilitar a localização e a entrega de correspondências, e é dividido por logradouros. Devido ao fato de o empreendimento ter sido construído nesse limite de zonas, onde novas ruas foram abertas, o CEP ainda teria que ser criado. Passadas algumas semanas, o CEP foi criado, e as correspondências já poderiam chegar ao seu destino.

Localizado na periferia de um bairro já periférico, mesmo com CEP e incluído de fato na zona urbana, o empreendimento estava muito distante de outras regiões da cidade e, inclusive, do centro do próprio bairro, onde havia um setor de serviços e comércio já consolidado, sendo impossível chegar lá a pé, o que fazia a população depender de serviços de ônibus ou de outras formas de transporte. Com o tempo, diversos novos fatores ligados à questão da localização foram aparecendo, criando problemas diários para os futuros moradores e deixando a equipe sem muita saída.

Uma dessas questões era que apenas uma linha de ônibus conectava o local do condomínio com o centro da cidade, passando pelo centro do bairro e fazendo viagens de 30

em 30 minutos, com um percurso que durava mais de uma hora. Para ir para outros bairros, era necessária a utilização de pelo menos duas linhas. A grande maioria dos futuros moradores trabalhava e constituía rotinas de vida em bairros distantes daquele, o que os deixava dependentes da única linha de ônibus. *“Quando todos os condomínios deste complexo estiverem prontos e habitados, poderão pressionar a companhia de ônibus a oferecer mais linhas”*, diziam responsáveis da SMH. A demora em conectar o novo local de moradia aos outros locais da cidade e a pouca oferta de ônibus eram incômodas para os beneficiários, porém, a felicidade de estar realizando o sonho da casa própria era sempre mais importante e salientada constantemente por eles. *“Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.”*

Esta também era a resposta padrão da SMH no que dizia respeito à oferta de comércio e serviços nos arredores do condomínio, que até aquele momento contava apenas com um mercado próximo e uma banca improvisada que vendia lanches. *“Com a nova demanda, novos serviços serão criados”*, o que de alguma forma acabou acontecendo. Com o crescente desemprego na época e o enorme êxodo para aquela região desabitada até então, muitos moradores começaram a ofertar serviços em seus próprios apartamentos, como venda de xis, serviço de cabeleireiro e até venda de legumes congelados empacotados, entre diversos outros. No entanto, a Caixa Econômica Federal, por meio de sua Convenção de Condomínio para Empreendimentos Minha Casa Minha Vida, veda qualquer uso que não seja residencial dentro dos imóveis, como exposto no Artigo 9º do documento:

É vedado aos condôminos, proprietários, moradores, suas famílias e empregados: instalar em qualquer dependência do Condomínio ou suas unidades autônomas, qualquer atividade comercial, cultural ou recreativa, incluindo, entre outras: hospedarias, repúblicas, oficinas, de qualquer natureza, clubes carnavalescos, agremiações ou partidos políticos, cursos ou escolas, entidades ou agremiações estudantis, laboratórios de análises químicas, enfermarias, ateliers de corte e costura, salões de beleza, cabeleireiros, manicures, instituições destinadas à prática de cultos religiosos, assim como sublocações de forma geral e qualquer outra destinação que não a residencial. (p.4)

A nova demanda existia, mas os serviços de que a população necessitava não poderiam ser ofertados dentro do condomínio. A população do local deveria aguardar que algum empreendedor investisse na região, fora dos muros do condomínio. *“Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.”*

O modelo de apartamentos, organizados em forma de condomínio fechado, também era uma das maiores fontes de dor de cabeça, tanto para os moradores quanto para a equipe técnica encarregada de intermediar qualquer conflito que fosse gerado. A grande maioria do público

beneficiado com o empreendimento havia residido toda a sua vida em habitações horizontais, casas unifamiliares, sendo a primeira vez que moravam em blocos de apartamentos organizados em condomínio. O PMCMV, sabendo desse dado, organiza uma série de atividades, que ficavam a cargo da equipe técnica e de uma gestora condominial profissional, para que a convivência em condomínio fosse a melhor possível e para que os beneficiários que não soubessem viver em apartamentos aprendessem. A gestora condominial profissional estava encarregada de auxiliar na criação do condomínio, na eleição de um síndico e no estabelecimento de regras condominiais, com base nas regras fornecidas anteriormente pela CEF. Já a equipe técnica, incluindo esta que aqui escreve, necessitava organizar atividades com vistas ao bom convívio em condomínio e diversas oficinas, que iam desde como fazer a coleta de lixo até a organização das finanças para dar conta das novas contas que surgiam com a nova moradia: taxa de condomínio, taxa de água, taxa de luz. No entanto, muitas pessoas não tinham dinheiro para pagá-las, enquanto outras se recusavam a fazê-lo, o que produzia números grandes de inadimplência. *“Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.”*

Muitos moradores queriam morar em casas, não em apartamentos, mas o PMCMV Faixa 1 conta apenas com esse modelo de empreendimento, do Oiapoque ao Chuí, sendo o condomínio aberto de casas destinado ao público oriundo de reassentamentos. Como ao lado do condomínio havia centenas de casinhas desocupadas, esta era uma demanda frequente dos moradores: *“Por que não posso ir para uma casa dessas?”*. Não podiam, pois elas já tinham destinatários, pessoas removidas de áreas de risco da região<sup>8</sup>. *“Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.”*

O empreendimento consistia de 15 blocos de edifícios de cinco andares, com quatro apartamentos cada. Não contava com elevadores, e o acesso aos pavimentos era pelas escadas. Os apartamentos tinham uma planta padrão que incluía uma sala, seguida de cozinha e área de serviço acoplada, dois quartos e um banheiro. A área total do apartamento era de 43m<sup>2</sup>, independentemente da quantidade de moradores que iriam ocupá-lo. A SMH elabora uma triagem inicial no momento do cadastro para que famílias muito numerosas não residam nesses imóveis, entretanto, como o cadastro não é atualizado, muitas famílias aumentavam ao longo dos anos em que aguardavam o sorteio, fazendo com que famílias de até sete membros dividissem um desses apartamentos. A SMH também não impõe quantidade mínima de

---

<sup>8</sup> Em 2017, 420 famílias ocuparam as casas do PMCMV que estavam prontas, mas desocupadas, sendo removidas dias depois pela Brigada Militar. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/04/bm-desocupa-predios-da-minha-casa-minha-vida-no-bairro-guajuviras-em-canoas-9763671.html>. Acesso em 26/02/2019.

ocupantes, podendo o beneficiário residir com a quantidade de pessoas que desejar. Contudo, a estrutura do apartamento não podia ser modificada, sob o risco de danificar todo o prédio, de acordo com os construtores. “*Puxadinho nem pensar?*”, perguntava uma moradora do térreo para o engenheiro responsável. “*Sob hipótese alguma, pode-se modificar a configuração do apartamento, se não, o prédio inteiro pode ficar prejudicado*”, respondia ele. “*Tudo bem, o mais importante é o sonho da casa própria que estou realizando.*”

Estas são apenas algumas das inúmeras situações que foram aparecendo no cotidiano de trabalho junto ao PMCMV e que foram rapidamente reduzindo minha alegria e euforia iniciais, dando lugar a uma série de inquietações e questionamentos sobre o Programa e sobre seus efeitos na vida da população.

Como o maior programa habitacional da história do país exclui os sujeitos de processos decisórios que envolvem sua futura moradia? Como o programa que mais aportou recursos para garantir moradia digna à população de baixa renda reforça a segregação socioespacial nas cidades brasileiras, empurrando os mais pobres cada vez mais para as periferias, assim restringindo sua circulação pela cidade? Como um programa habitacional que visa a garantir dignidade à população mais pobre instaura também um determinado modo de morar, regulando e normalizando a diversidade das formas de habitar e viver dessa população? Como um programa que subsidia quase totalmente o valor de uma unidade habitacional para a população de mais baixa renda acaba também por onerá-la com custos fixos que até então ela não tinha?

Passo a perceber também que estas e tantas outras inquietações que surgem são constantemente silenciadas pela frase que enuncia o imperativo da realização do sonho da casa própria. Efetivar *o sonho da casa própria* para a população de baixa renda, aparece como o grande objetivo, a força motriz do PMCMV, e é a justificativa evocada, tanto por parte do Estado, quanto por parte da população, para legitimar e apaziguar todo e qualquer questionamento do Programa, o que faz com que nos coloquemos algumas outras questões.

Por que o PMCMV utiliza prioritariamente o modelo de construção de casas próprias para efetivação do direito à moradia no Brasil? Quais os efeitos dessa escolha de política habitacional para a população e para as cidades brasileiras? Como se torna possível que esse modelo seja tão amplamente legitimado e naturalizado? Por que (e como) o direito à moradia se sobrepõe aos demais direitos sociais, entre eles, o direito à cidade? De que maneira o direito à moradia, executado dessa forma, produz determinados modos de vida e de gestão da população empobrecida das cidades brasileiras? E por que isso interessaria à Psicologia Social?

A Psicologia, como disciplina, funda-se em uma noção de subjetividade enquanto interioridade naturalizada e substancializada, em oposição a uma exterioridade que seria palco

de processos sociais. É nessa subjetividade interior que os psicólogos deveriam debruçar-se. Para Prado Jr. (2017), essa noção de subjetividade privatizada torna-se possível com o advento da modernidade e o desenvolvimento científico no final do século XIX e também tem heranças do pensamento cristão, mostrando que a experiência de subjetividade interior tem raízes históricas, não sendo da ordem da natureza humana. Segundo o autor, ao longo do século XX, as concepções de subjetividade no campo da Psicologia sempre estiveram em disputa, não formando uma unidade, e sim uma diversidade de abordagens. Nesse tensionamento, a subjetividade passa a ser entendida também como um fenômeno histórico social, atentando-se para sua formação cultural, centrada em abordagens mais coletivistas e materiais e menos individualizantes, mas mantendo-se uma dicotomia entre interioridade e exterioridade, ligando-as por relações lineares de causa e efeito. Mais contemporaneamente, a Psicologia Social passa a questionar tais abordagens naturalizantes e identitárias, compreendendo a subjetividade como uma emergência histórica conectada a processos sociais, culturais, econômicos, não ligadas por relações de causalidade, mas coexistindo e em constante transformação. A subjetividade é, então, pensada como processo, e não enquanto identidade, salientando-se, assim, a multiplicidade e os movimentos de sua constituição (Ferreira Neto, 2012). Trata-se de subjetividade como efeitos múltiplos de forças histórico-sociais, como exterioridade, não tendo permanência, substância, nem qualquer sentido biológico ou naturalizante, mas sendo resultado de jogos de forças. Subjetividade, portanto, como produção histórica localizada e móvel.

Ao não tomarem a subjetividade como uma estrutura humana essencial e des-historizada, os estudos em psicologia social buscam atentar para a emergência histórica dos modos de subjetivação contemporâneos, evidenciando a sua contingência e assim fazendo uma história do presente. Com isso, torna-se possível desnaturalizar os modos de subjetivação hegemônicos, muitas vezes violentos, e ter como horizonte ético-político a possibilidade de construir e afirmar novos modos de subjetivação, gerados a partir de práticas de liberdade. Dessa maneira, os objetivos de pesquisa acompanham o pensamento do filósofo Michel Foucault, quando ele diz que, “talvez, o objetivo hoje em dia não seja descobrir o que somos, mas recusar o que somos (...). Temos que promover novas formas de subjetividade através da recusa desse tipo de individualidade que nos foi imposto desde há vários séculos.” (Foucault, 1995, p. 239).

Frente a isso, parte-se do Programa Minha Casa Minha Vida para problematizar como a noção de casa própria vai sendo historicamente construída e de que forma ela vai se constituindo também como produção de subjetividade, conformando o modo como os sujeitos se relacionam consigo e com o mundo. Para tanto, tomo o pensamento de Michel Foucault

quando salienta a indissociabilidade entre verdade-poder-sujeito, considerando a produção de subjetividade como efeito das relações de saber/poder e dos sujeitos consigo mesmos. Segundo o autor, para realizar o empreendimento crítico da construção de subjetividades, necessita-se percorrer “os discursos de verdade que a ela se referem, os sistemas de poder que regulam sua prática e as formas pelas quais os indivíduos podem e devem se reconhecer como sujeitos dessa exterioridade” (Foucault, 1998, p.10). Ou seja, é preciso questionar as verdades estabelecidas e sustentadas por relações de poder, que criam sujeitos e mundos, podendo-se desmontar o edifício que as sustenta.

Quando Foucault (2017) aponta a inseparabilidade entre verdade e poder, toma distância do que chama de hipótese repressiva do poder, em que o poder é visto a partir de suas relações negativas, de repressão e exclusão, e a verdade se encontra em oposição ao poder. O autor faz um deslocamento da análise ideológica, na qual o poder encobriria a verdade para poder operar e produzir aceitação, disseminando uma falsa consciência para mascarar seus efeitos. As análises a partir da ideologia trazem a ideia do verdadeiro e do falso – ao revelarem-se as reais intenções do poder, os sujeitos poderiam tirar o véu da ideologia e encontrar A verdade, absoluta, suprema, o que resultaria em sua liberdade. Portanto, a liberdade dos sujeitos estaria conectada ao acesso da verdade oculta pelo poder. Já Foucault (2017) está interessado em analisar o poder como positividade, no sentido do que o poder produz, cria, faz falar.

No contexto desta pesquisa, isso implica pensar como a ideia de casa própria vai se constituindo nas políticas habitacionais como discurso de verdade, sendo sustentada por determinadas relações de poder. Cabe atentar para os efeitos que ela vai produzindo, para a maneira como vai criando determinadas relações com a moradia, com a propriedade, com a cidade e dos sujeitos consigo mesmos. Isso envolve, ainda, pensar que as formas como as moradias vão sendo tomadas não são escolhas neutras e naturais – elas vão sendo fabricadas, gerando impacto em nossos modos de vida.

Não pensaremos, portanto, o poder como um ente naturalizado e centralizador. O poder será visto como prática social, enquanto ação e atividade historicamente datada. Trata-se, pois, de pensar o poder mais como relação – relações de poder múltiplas e locais (Foucault, 2017).

Para Foucault (2014), não há poder que não se manifeste sem um discurso de verdade que legitime suas práticas. A verdade é um dos elementos que tornam possível a reprodução das relações de poder. No entanto, ao não partir de uma noção absoluta e natural de verdade, não interessa aqui qual o valor de verdade de um determinado discurso, se ele é verdadeiro ou falso, mas sim quais os efeitos de verdade dos discursos, quais os efeitos dessa verdade em termos políticos. “Parece-me que fazer a história de certos discursos, portadores de saberes, não

é possível sem ter em conta as relações de poder que existem na sociedade em que esse discurso funciona.” (Foucault, 2001, p.1277)

É dessa análise que Foucault se ocupará, pretendendo fazer uma história política da produção de verdade: “a história da ‘verdade’ – do poder próprio dos discursos aceitos como verdadeiros – está totalmente para ser feita.” (Foucault, 2008, p.48). Portanto, trata-se de uma história política da verdade, e não de uma história da ideologia.

O que se busca então não é saber o que é verdadeiro ou falso, fundamentado ou não fundamentado, real ou ilusório, científico ou ideológico, legítimo ou abusivo. Procura-se saber quais são os elos, quais são as conexões que podem ser observadas entre mecanismos de coerção e elementos de conhecimento, quais jogos de emissão e de suporte se desenvolveram uns nos outros, o que faz com que tal elemento de conhecimento possa tomar efeitos de poder afetados a um tal sistema a um elemento verdadeiro ou provável ou incerto ou falso, e o que faz com que tal procedimento de coerção adquira a forma e as justificativas próprias a um elemento racional, calculado, tecnicamente eficaz (Foucault, 1990, p. 14).

Nesta pesquisa, pretende-se empreender uma história da política da verdade sobre a casa própria no contexto das políticas habitacionais no Brasil, atentando-se para as relações entre verdade e poder que vão sendo produzidas ao longo do tempo e para os efeitos por elas produzidos.

Ao fazer uma analítica das relações de poder, Foucault parte da ideia de que toda relação de poder se exerce entre sujeitos livres, diferenciando-as das práticas de violência e de dominação. Essas relações de poder não vão impor comportamentos de obediência, não se darão no nível de dominantes e dominados, mas sim onde as práticas de resistência não serão exteriores a elas, mas são sua “outra face”, sempre presentes e servindo de ponto de apoio para elas. Sempre será necessária uma determinada relação consigo mesmo, a qual produzirá estados de obediência, não sendo da ordem da imposição, da lei ou da coerção violenta.

As relações de poder não se inscreverão no corpo para mutilá-lo ou violentá-lo, mas para aprimorá-lo, adestrá-lo, gerir a vida dos homens, controlá-los em suas ações, tendo como objetivo diminuir sua força política, sua capacidade de revolta, suas resistências, lutas e insurreições contra os poderes, e aumentar sua força de trabalho e utilidade econômica (Machado, 2017). Para que isso ocorra, atuar-se-á no nível do que Foucault chamou de biopoder – um poder que tem como foco o investimento na vida. Michel Foucault (2016), em seu curso *Em Defesa da Sociedade* (1975/1976), tomando os processos históricos a partir da história do Ocidente, vai salientar que foi na passagem do século XVIII para o XIX que a vida biológica e a saúde dos homens se tornaram alvos fundamentais de um poder sobre a vida, por meio do que chamou de um processo de estatização do biológico. Com a necessidade de fortalecer os

nascentes Estados-Nação, o poder de vida e de morte do soberano foi sendo substituído por um poder destinado a produzir e maximizar forças, a fazê-las crescer e a ordená-las, mais do que barrá-las ou destruí-las.

Para Foucault (2016), o biopoder efetivar-se-á mediante duas tecnologias distintas: os mecanismos disciplinares e a biopolítica. Os mecanismos disciplinares agirão sobre os corpos individuais; trata-se de uma anátomo-política do corpo, com o intuito de reger a multiplicidade dos homens, lançando-se mão de técnicas de vigilância, treinamento e punição, com vistas a produzir corpos dóceis, serializados e individualizados, a maximizar suas forças e a reduzir seus custos.

No século XVII, em espaços como fábricas, conventos, escolas e quartéis, o disciplinamento conhece seu apogeu. Já no século XVIII, surge uma nova tecnologia, a biopolítica, tendo como foco não mais o corpo, mas a vida das populações; há a preocupação de aumentar e estimular essas vidas, para que assim se possa aumentar e enriquecer a força do próprio Estado. Para tanto, faz-se necessário criar estratégias de controle e gestão dessas populações, reduzindo os processos que as enfraquecem. É neste momento que o Estado começa a preocupar-se com processos de adoecimento, natalidade, morbidade, etc. Diferentemente do disciplinamento, a biopolítica dirige-se a uma massa global, a um corpo-espécie, e busca atingir a população por meio de campanhas e técnicas sutis que conduzam a população para os fins desejados. O disciplinamento não desaparece com o advento da biopolítica, sendo a ele incorporado para atingir o mesmo fim – o investimento na vida das populações (Foucault, 2016).

A biopolítica agirá sobre a população, entendendo-a como um elemento que possui suas regularidades e leis próprias, passíveis de serem estudadas pela ciência. Essa noção de população surge na segunda metade do século XVIII como um problema político que pode tornar-se um objeto de saber e alvo de controle (Foucault, 2005).

Foucault trabalha com o conceito de governamentalidade a partir de 1978, em seu curso *Segurança, Território e População*, referindo-se à atualização e apropriação, por uma racionalidade de Estado na modernidade, a partir do fim do século XVI e início do século XVII, de técnicas arcaicas, sobretudo, desenvolvidas e empregadas pela Igreja ocidental cristã ao longo da Idade Média como estratégia de condução da vida individual e coletiva. Para Foucault (2013), o governo não diz respeito a uma instituição, mas a uma atividade que, a partir de determinadas regras e procedimentos, tem como objetivo conduzir a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado.

Por essa palavra governamentalidade, eu quero dizer três coisas. Por governamentalidade, eu entendo o conjunto constituído pelas instituições, pelos procedimentos, análises e reflexões, pelos cálculos e pelas táticas que permitem exercer esse modelo bem específico, ainda que complexo, de poder, que tem por alvo principal a população, por modelo principal de saber a economia política, por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por governamentalidade, eu entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, conduziu incessantemente, durante muito tempo, muito tempo, à preeminência desse modelo de poder que se pode chamar de ‘governo’ sobre todos os outros: soberania, disciplina etc. [...]. Enfim, por governamentalidade, eu acredito que seria preciso entender o processo, ou melhor, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, como se viu pouco a pouco governamentalizado (Foucault, 2013, p. 429).

No seu curso *Governo dos Vivos 1979-1980* (2010), Foucault aponta a íntima relação que se estabelece entre o exercício do poder e a manifestação da verdade. Para poder governar, será preciso conhecer o que se governa; o exercício de poder está sempre acompanhado de uma manifestação suplementar da verdade. Portanto, a verdade será uma peça do dispositivo de poder. Governo pela verdade: quanto mais um governo governar pela verdade, menos tomará decisões que se imporão de cima para baixo, e mais as pessoas aceitarão ser governadas. Verdade como condição de aceitabilidade, portanto.

Ainda no curso *Governo dos Vivos*, Foucault (2010) traz o conceito de anarqueologia como postura metodológica e atitude filosófica diante do poder da verdade, invertendo a relação da produção de conhecimento com a verdade e colocando o ato de desobediência e de crítica ao poder como atitude primeira, para assim promover uma crítica da verdade e provocar a transformação dos sujeitos.

É preciso não mais partir da ligação voluntária com a verdade, mas colocar como problema inicial o questionamento do poder o que esse gesto sistemático, voluntário, teórico e prático de colocar em questão o poder tem a dizer sobre o sujeito do conhecimento e sobre a ligação com a verdade na qual ele involuntariamente se encontra preso. Considerando minha vontade, decisão e esforço de desfazer a ligação que me liga ao poder, o que é feito então do sujeito do conhecimento e da verdade (Foucault, 2010, p.69-70)

Portanto, questionar a verdade para desligar-se do poder e poder ser outro.

É a partir dessa perspectiva que se orienta esta pesquisa, entendendo-se o sonho da casa própria a partir do Programa Minha Casa Minha Vida como prática discursiva que engendra determinados modos de ser e habitar nas cidades. Que modos de existência são esses? Uma prática discursiva histórica e contingente, portanto, nem natural, nem absoluta, produzida em constantes relações com mecanismos de poder. Como ela foi sendo formada?

Entendo que a afirmação de que *a casa própria é o maior dos sonhos dos brasileiros* não é natural. A partir disso, percorro um caminho para compreender como se torna possível

que ela seja dita, como ela vai se tornando um discurso de verdade com grande força subjetivante nas populações mais pobres atualmente e quais os seus efeitos para a construção das cidades e para as pessoas que nela vivem. Ao compreender que todo discurso de verdade vem ligado a relações de poder, passo a pensar em quais relações de poder operam conjuntamente com essa afirmação e quais modos de vida ela vem forjando. Dessa forma, busco interrogar a verdade sobre seus efeitos de poder e o poder sobre seus discursos de verdade; mais ainda, procuro empreender o que Foucault chamou de crítica, sendo esta um “desassujeitamento da política da verdade”. (Foucault, 1990)

Não interessa aqui pesquisar o quão verdadeira ou falsa é essa questão, nem exercer qualquer juízo de valor sobre se ela é boa ou má, mas a partir de seu estatuto de verdade, dar visibilidade para os jogos de força que permitem que ela seja tomada como um discurso de verdade e para os efeitos deste nas vidas dos sujeitos e das cidades brasileiras.

No horizonte ético da pesquisa, esse percurso tem como objetivo liberar as amarras que os sujeitos têm com a verdade e o poder, para, dessubjetivando-nos, poder sermos outros. Pretendo, com este estudo, analisar os modos como a política da casa própria foi sendo instaurada e a partir de quais relações de força, para poder desamarrar esse vínculo que os sujeitos têm com essa forma de subjetivação, podendo praticar outras formas de ser e estar no mundo.

## **1.1 Caminhos metodológicos**

Esta dissertação está organizada em dois momentos metodológicos, entendendo-se o método não como uma prescrição, unitária e apriorística, mas partindo-se dos estudos foucaultianos e tomando-se algumas regras de prudência, problematizações e estratégias móveis, escolhidas a partir da relação com o problema de pesquisa. Para Prado Filho (2017), essas escolhas não podem ser tidas como falta de rigor, lembrando o quanto Foucault atentou “à singularidade dos acontecimentos e às descontinuidades históricas, também, pela sensibilidade de perceber o caráter estratégico, móvel e por isso mesmo político, de uma aplicação metodológica, sem desligar saber e poder, teoria e prática” (p. 313). Escolho ferramentas metodológicas que me auxiliam a constituir o objeto de pesquisa, fazendo com que o método e o problema de pesquisa estejam juntos e se relacionando ao longo de todo o trabalho.

Em um primeiro momento, realizo um percurso histórico de inspiração genealógica para mapear como a moradia foi se tornando um problema para o Estado e como suas práticas foram

se transformando e se atualizando ao longo do tempo, evidenciando como foi sendo construído o discurso da casa própria para população de baixa renda, tornando visível os jogos de poder-saber que foram sendo travados em seu interior e as produções de subjetividades que lhe são correlatas.

A inspiração genealógica tem o sentido dado por Foucault, aqui com vistas a conhecer, analisar e problematizar as condições de emergência do discurso da casa própria, para com isso contestar o caráter natural que lhe é atribuído e destacar sua historicidade, contingência e singularidade. Portanto, procuro empreender um olhar crítico sobre a história, salientando as rupturas e descontinuidades relacionadas à questão da moradia, da casa própria e da forma como habitamos as cidades. Vou me debruçar lentamente sobre a história, com o intuito de questionar o tempo presente e pensar criticamente sobre como nos tornamos o que somos, enquanto sujeitos históricos constituídos por determinadas práticas, que transformam não só o que pensamos, mas também o que somos. Entendo que o que somos é resultado de construções sociais, e não de um a priori naturalístico, portanto, é algo mutável e modificável. O método genealógico é uma estratégia que historiciza e desnaturaliza os jogos de verdade, tornando possíveis a problematização e a desconstrução, com o objetivo principal de questionar a aparente calma que constitui o presente (Foucault, 2017).

Início o percurso histórico na Primeira República (1889-1930), mostrando como ocorreram as primeiras intervenções do Estado no que diz respeito à moradia e à gestão das cidades, passando pelo período getulista, quando a intervenção estatal na moradia vai sofrer grandes modificações e se identifica o aparecimento da difusão da casa própria para o trabalhador. A partir daí, sigo abordando as intervenções estatais, bem como seus efeitos na moradia popular, fazendo paradas estratégicas em momentos históricos que considero importantes para a construção da questão de pesquisa, até chegar ao momento presente. Saliento os embates que vão sendo mobilizados e mostro como o discurso da casa própria vai sendo criado, transformado e solidificado a partir de determinados interesses. Passo por diferentes períodos históricos, a fim de marcar a fabricação – artificial e em múltiplos jogos de interesses – do discurso da casa própria para a população de baixa renda.

Com o olhar de inspiração genealógica, posiciono-me ética e criticamente frente ao objeto, sabendo que se trata de um olhar perspectivo, a partir de um determinado ângulo – “é um olhar que sabe tanto de onde olha quanto o que olha” (Foucault, 2017, p.76). Escolhas teórico-metodológicas constituíram o objeto que será analisado, portanto, esta pesquisa não pode ser considerada neutra, desinteressada e imparcial.

Ora, se o genealogista tem o cuidado de escutar a história em vez de acreditar na metafísica, o que é que ele aprende? Que atrás das coisas há “algo inteiramente diferente”: não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas. (FOUCAULT, 2017, p.58)

Busco dar visibilidade para os jogos de forças das relações de poder-saber que tornaram possível a emergência da casa própria como política pública. Entendendo que as relações de poder serão sempre intencionais e que se exercem a partir de uma série de miras e objetivos (Foucault, 2017b), procuro expor as múltiplas linhas de força, os jogos de verdade e os efeitos de subjetividade que a moradia popular vai mobilizando ao longo do tempo.

Em um segundo momento, abordarei os efeitos que o discurso da casa própria, construído e difundido pelas políticas habitacionais, vêm produzindo atualmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. Efeitos no que concerne à produção de determinados modos de vida, certas formas de relação consigo, com o outro e com o mundo, considerando que o discurso da casa própria vai engajar certas relações com a moradia, com o bairro, com a cidade e consigo mesmo.

Para isso, parto de falas de moradores de um empreendimento Minha Casa Minha Vida, coletadas em uma reunião de condomínio acompanhada por mim enquanto exercia a função de técnica social daquela ação. A reunião de condomínio foi escolhida por tratar-se de uma atividade em que os moradores se reúnem para discutir as temáticas relativas à vida condominial, ou seja, à vida cotidiana em comum dentro do empreendimento, o que pode impulsionar o pensamento sobre os modos de vida que o Programa vem difundindo.

Usando as falas dos moradores como disparadores para as questões a serem estudadas, focalizarei os documentos que orientam e balizam o Programa Minha Casa Minha Vida, entendendo-os como materialidades onde podemos visibilizar as racionalidades que operam na condução do Programa. Assim, podem-se identificar as estratégias que estão em jogo no seu interior e problematizar seus efeitos nos modos de vida da população beneficiada. Os materiais escolhidos fazem parte de uma série de documentos que tentam regular práticas cotidianas dos moradores de empreendimentos MCMV, lá onde os poderes intencionam atingir o dia a dia dos sujeitos. Trata-se de materialidades potentes para analisar as formas como o Programa incide na vida dos sujeitos.

Compõem os documentos desta pesquisa: *Cláusulas Gerais do Contrato PMCMV*; *Convenção de Condomínio PMCMV*; *Guia do Proprietário PMCMV*; *Ofício nº 94 de 2015*; *Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014*; e *Regimento Interno PMCMV*. Para situar os documentos no contexto da pesquisa, seguem abaixo apontamentos importantes.

- **Cláusulas Gerais do Contrato PMCMV:** documento escolhido por tratar das cláusulas gerais do contrato de venda e compra do imóvel residencial do Programa Minha Casa Minha Vida, onde estão dispostos os direitos e deveres do beneficiário a partir do recebimento do seu imóvel por meio do Programa.

- **Convenção de condomínio PMCMV:** o documento apresenta as regras gerais da utilização do condomínio, bem como os direitos e deveres dos condôminos, orientando previamente os moradores sobre as formas de vida permitidas e proibidas no interior de condomínios Minha Casa Minha Vida.

- **Guia do proprietário PMCMV:** guia elaborado pela Caixa Econômica Federal, entregue a todos os beneficiários do Programa, onde estão dispostas orientações sobre o contrato, o cuidado com o imóvel, a convivência em condomínio, além de regras do que se pode ou não fazer nas instalações domésticas e condominiais.

- **Ofício nº 94 de 2015:** apresenta o Projeto de Trabalho Social para Empreendimentos Minha Casa Minha Vida na cidade de Canoas/RS, com base nas diretrizes da Portaria 21, de 22/01/14, que dá as orientações para elaboração do Trabalho Social. No Projeto de Trabalho Social, estão listadas as diversas ações que devem ser realizadas com as famílias beneficiárias de um empreendimento da cidade. Nele podemos ver mais detalhadamente as atividades programadas para serem executadas com os beneficiários, com objetivos educativos e socio-organizativos, visando à melhoria da qualidade de vida e à boa manutenção dos equipamentos entregues. O Projeto é organizado em quatro eixos: 1. Mobilização Organizacional e Fortalecimento Social; 2. Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção; 3. Educação Ambiental e Patrimonial; e 4. Desenvolvimento Socioeconômico.

- **Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014:** documento que aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, contendo normas e orientações para elaboração, contratação e execução do trabalho social nas intervenções executadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, em todas as suas modalidades.

- **Regimento Interno PMCMV:** documento que estabelece normas de disciplina, procedimento, conduta e comportamento às quais estão obrigados todos os moradores e toda e qualquer pessoa que se utilize do condomínio ou de alguma de suas partes comuns ou autônomas.

## **2 A emergência da casa própria como política pública de habitação**

Para analisarmos a construção do discurso da casa própria, cabe primeiro realizar um movimento de desnaturalização dos modos como habitamos as cidades, reconhecendo que a forma com que nos relacionamos com a moradia, com a propriedade privada, com as residências familiares, não são modos únicos ou naturais de habitar. Pelo contrário, trata-se de formas que foram sendo construídas ao longo do tempo, a partir de determinadas condições históricas, políticas, econômicas e culturais. Formas essas que emergem coengendradas com as mudanças do desenho urbano, nas relações de trabalho e familiares, mostrando a indissociabilidade entre a gestão das cidades e a vida urbana.

Neste capítulo, buscamos analisar as condições de emergência da casa própria como política de moradia na história das políticas habitacionais do país. Para isso, inspiramo-nos no método genealógico de Foucault, não o tomando como um método prescritivo, mas como uma estratégia para percorrer um caminho histórico; não propondo buscar uma suposta origem, mas pesquisar as condições de emergência de determinado discurso, atentando às suas rupturas e discontinuidades, tornando visível o processo de luta e de embate presente no seu interior, realizando uma história do presente, e desnaturalizando e historicizando as formas como habitamos a cidade (Foucault, 2017a). “A pesquisa de proveniência não funda, muito pelo contrário: ela agita o que se percebia imóvel, ela fragmenta o que se pensava unido, ela mostra a heterogeneidade do que se imaginava em conformidade consigo mesmo.” (Foucault, 2017, p.63-64)

Buscamos dar visibilidade para os jogos de forças das relações de poder-saber que tornaram possível a emergência da casa própria como política pública. Entendendo que as relações de poder serão sempre intencionais e se exercem a partir de uma série de miras e objetivos (Foucault, 2017b), procuramos expor as múltiplas linhas de força, os jogos de verdade e os efeitos de subjetividade que a moradia popular vai mobilizando ao longo do tempo.

### **2.1 Higiene e moradia popular: sobre a emergência da intervenção estatal na questão habitacional**

A moradia, mais especificamente a moradia popular<sup>9</sup>, não esteve desde sempre inscrita na ordem do direito e afirmada como uma responsabilidade de Estado. Foi a partir do final do século XIX que ela passa a ser tomada como um problema para o Estado brasileiro, momento em que as cidades começam a viver uma expansão vertiginosa. Com a abolição da escravatura, a adoção do trabalho assalariado e a chegada de uma massa de imigrantes, nossas cidades ganharam milhares de novos moradores, fazendo surgir novos problemas no que diz respeito à gestão das cidades e das vidas que ali habitavam.

De acordo com o geógrafo Milton Santos (2018), no século XVIII, os fazendeiros ricos começam a constituir residência nas cidades, mas foi a partir da expansão da agricultura comercial e da exploração mineral, em um primeiro momento, e, após, com a mecanização da produção e do território, que o surgimento das cidades foi impulsionado no litoral e no interior do país. Como destaca Vaz (1994), no final do século XIX, o país passa por diversas transformações, com a substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado; com a criação de novos mercados e a mercantilização de bens, dentre eles, a moradia e o trabalho; com o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia, fazendo surgir novas categorias sociais; e com a substituição das elites no poder, a partir da queda do Império e da proclamação da República. É nesse momento, como pontua Bonduki (1998), que se difundem as relações capitalistas de produção, intensificando a divisão do trabalho e fazendo com que as cidades brasileiras passem a receber milhares de novos moradores.

Cabe salientar que a queda da monarquia e a Proclamação da República (1889) no Brasil ocorreram a partir de um pacto entre as oligarquias locais, que instituíram uma democracia de fachada submetida a seus interesses, como forma de conservar seus rendimentos, calando brutalmente as reivindicações populares e subjugando o restante da população, que se encontrava na miséria (Safatle, 2018). É com esses interesses que tem início a nossa “era republicana” e a formação do Estado brasileiro, diferentemente de outros países, onde a independência e a instauração da República vieram acompanhadas de movimentos por igualdade de direitos.

Também por interesse das oligarquias locais, promulgou-se em 1850 a Lei de Terras, organizando a aquisição de terras no Brasil, que desde então só podem ser adquiridas perante compra e venda, o que faz surgir a propriedade privada no país. Aboliu-se o regime de

---

<sup>9</sup> O termo *moradia popular* era utilizado para referir-se à habitação da classe trabalhadora, nomenclatura que vai sendo substituída mais contemporaneamente, acompanhando as modificações na esfera do trabalho e das políticas públicas, para *habitação de baixa renda*, que salienta a renda da população, e não a sua ocupação e classe social (Buonfiglio, 2018). Utilizaremos os dois termos ao longo do texto, a depender do contexto em que se insere a discussão.

sesmarias, que funcionou durante todo o Império, em que as terras podiam ser ocupadas sob o sistema de usufruto, desde que comprovado seu uso, e a Coroa Portuguesa continuava com o título de propriedade. Com a Lei de Terras, as terras já ocupadas foram registradas com título de propriedade, e as demais ficaram a cargo do Estado, podendo ser compradas, mas não mais ocupadas. A Lei de Terras surge no mesmo ano em que o tráfico negreiro é proibido, sinalizando o fim da escravidão. Isso faz com que os grandes proprietários de terras organizem essa ofensiva legal para inviabilizar a ocupação das terras pelos negros libertos e também pelos imigrantes, que começavam a desembarcar no país. Portanto, a Lei de Terras, proibindo a ocupação das terras devolutas, organiza a distribuição do solo brasileiro como uma mercadoria, perpetuando até os dias de hoje uma forma excludente e desigual de ocupação do solo (Holston, 2013).

Na cidade de São Paulo, segundo Bonduki (1998), a partir de 1880, começam a surgir atividades urbanas ligadas ao setor cafeeiro, gerando uma enorme expansão do mercado de trabalho. Tal processo foi intensificado com a chegada de milhares de imigrantes a partir de 1886, o que fez com que a cidade de São Paulo passasse de 44.030 habitantes em 1886 para 239.820 no ano de 1900. Isso acontece também em outras cidades do Brasil, como no Rio de Janeiro, que vê sua população crescer de 235.000 habitantes em 1870 para 522.000 em 1890, e Porto Alegre, que passou de 42.115 em 1888 para 73.274 habitantes em 1900<sup>10</sup>.

Com o aumento da população urbana, a demanda por moradia nas cidades cresce exponencialmente, e a solução encontrada para abrigar os novos moradores que chegavam em busca de trabalho e de moradias baratas surge da iniciativa privada, que vê na moradia popular um negócio altamente rentável. Nesse momento, começam a proliferar as habitações coletivas, os chamados cortiços, nas regiões centrais das cidades, local onde se encontravam as ofertas de trabalho e a sociabilidade da urbe.

Os cortiços eram habitações onde diferentes famílias e trabalhadores pobres coabitavam; suas construções abrigavam diversos pequenos cômodos, com instalações sanitárias coletivas e compartilhadas. Havia diversas modalidades de cortiços, como o hotel-cortiço, que recebia a população operária durante a noite; os cômodos de fundos, onde os proprietários transformavam os fundos de suas residências para abrigar diversos cômodos de aluguel; e o mais comum deles, o cortiço pátio, que consistia em uma sequência de pequenos

---

<sup>10</sup> Dados retirados do livro *Origens da Habitação Social*, de Nabil Bonduki (1998), do artigo “Dos cortiços às favelas”, de Lilian Vaz (1994), e do artigo “Lugares malditos: a cidade do “outro” no Sul brasileiro (Porto Alegre, passagem do século XIX ao século XX)”, de Sandra Jatahy Pesavento (1998), respectivamente.

cômodos germinados ao longo de um estreito corredor, adentrando pelos quarteirões, onde as instalações sanitárias coletivas – privada e tanque – eram localizadas ao fundo do lote.



**Figura 1.** Cortiço-pátio, típico do século XIX

Um dos maiores e mais famosos cortiços da época, o Cabeça de Porco, localizado na cidade do Rio de Janeiro, chegou a abrigar 4.000 pessoas e foi demolido no ano de 1893, o que resultou na formação de uma das primeiras favelas cariocas. Esse processo deu início a transformações urbanísticas na cidade, com a demolição de centenas de edificações para a abertura de grandes vias, nos moldes das grandes cidades europeias (Bonduki, 2014).

A oferta de moradia nesse período dava-se essencialmente mediante aluguel. Não existiam os financiamentos para aquisição de propriedades, e apenas a parcela mais rica da população conseguia ser proprietária de sua moradia. Com isso, surgem investidores que, para garantir lucros e uma renda mensal com o aluguel de cômodos, dão início ao chamado mercado rentista.

Lotes e casas eram encortiçados e transformados em estalagens e casas-de-cômodos. Apesar de serem objetos arquitetônicos de formas diferentes, são iguais em sua essência, não apenas por serem indistintamente chamados de cortiços, nem por terem os mesmos elementos de uso coletivo - w.c, banheiro, tanque, pátio ou corredor - mas também por serem todos produtos resultantes de um mesmo sistema de produção de moradias. Neste sistema, proprietários cediam seus imóveis (casas, quintais, terrenos) a terceiros que investiam pequenas economias na construção de casinhas ou na subdivisão das edificações existentes. Os aluguéis eram considerados exorbitantes e os rendimentos fabulosos. Construir pequenos cortiços tornou-se uma prática comum entre proprietários e arrendatários de imóveis; na virada do século estavam presentes por toda a cidade, abrigando considerável parcela da população (Vaz, 1994, P.583).

Para Bonduki (1998), o investimento em cortiços era altamente rentável, por conta do intenso aproveitamento do terreno; da grande economia em materiais devido à sua organização espacial e baixíssima qualidade da construção; e da inexistência de custos com manutenção. O

mercado rentista era totalmente regulado pelo mercado, não havendo qualquer participação do Estado. No período de escassez de moradias, os aluguéis aumentavam, gerando um grande excedente de lucros para os proprietários. No entanto, as habitações construídas eram consideradas precárias, e a grande concentração de pessoas que podiam ali residir começa a ser fonte de preocupação para os higienistas da época.

Nesse período, as cidades sofriam inúmeros surtos epidêmicos, e as condições de higiene das habitações coletivas populares passam a ser o foco de intervenção das autoridades, com o intuito de evitar a propagação de doenças. Para as autoridades estatais, as habitações coletivas eram o epicentro de disseminação das epidemias, e tornava-se necessário combater esse tipo de moradia e os modos de vida que ali se instauravam. Bonduki (1994) relata que, desde o início do crescimento da cidade de São Paulo, higienistas, médicos e engenheiros passam a ocupar cargos de grande relevância na administração pública e reivindicam a criação de leis sanitárias nos moldes das cidades europeias. Dessa forma, os primeiros profissionais do Estado que passam a tomar as moradias populares como um problema público foram os médicos higienistas, os policiais sanitários e os desinfetadores.

Desse período, encontramos diversos materiais que descrevem as condições de moradia das classes populares nas cidades brasileiras, onde fica evidente a visão higienista e moralista sobre as habitações coletivas e as populações de baixa renda que nelas viviam. Após uma epidemia de febre amarela que assolou a cidade de São Paulo em 1893, foi encomendado pelo poder público um relatório à Diretoria de Higiene para descrever as condições de moradia da população que residia nos cortiços.

O cortiço ocupa comumente uma área no interior do quarteirão: quase sempre um quintal e um prédio onde há estabelecida uma venda ou tasca qualquer. Um portão lateral da entrada por estreito e comprido corredor para um pátio de 3 a 4 metros de largo nas casas mais favorecidas. Para este pátio, ou área livre, se abrem portas e janelas de pequenas casas enfileiradas com o mesmo aspecto, a mesma construção, as mesmas divisões internas e a mesma capacidade. Entre nós esses estes cortiços se caracterizam: 1. Pela má qualidade e impropriedade das construções; 2. Pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem luz e sem a necessária ventilação; 3. Pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos; 4. Finalmente, pelo desprezo das mais mezinhas regras de higiene domésticas (Motta, 1894, como citado em Bonduki, 1994, p. 23-24).

Casas existem com acomodação de seis a oito pessoas e que abrigarão, em completa promiscuidade, trinta a quarenta indivíduos. São inúmeros os casarões abrigando durante a noite centenas de pessoas sem luz, sem ar e que fazem durante o dia a cozinha em alcovas escuras, por meio de fogareiros volantes envenenando ainda mais a atmosfera, já deletéria e perniciososa. A cor escura das paredes, as elevações do assoalho, os utensílios e roupas esparsas pelo quarto, tudo revela a maior imundície que se possa imaginar (Veiga, 1894, como citado em Bonduki, 1994, p.26).

Vemos como se cria todo um discurso de verdade produzido pelos relatórios municipais e também pelos jornais locais da época acerca das moradias populares e da população que lá vive, o que vai acabar legitimando as investidas do poder público contra essa forma de viver e habitar.

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 roubo de forma a perderem sua liberdade ou a ganharem por essa forma meios de se alimentarem ou dormirem melhor. A população italiana calculada em 70.000 almas, só na capital composta na sua maior parte por indivíduos recém chegados e 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 moral, que é a base do edifício social, ali não existe (...). A impressão que a autoridade sanitária sente ao penetrar nesses recantos imundos é indescritível, pois fica extasiada diante do fato, sem poder, por falta de legislação especial, providenciar radicalmente (Veiga, 1894, como citado em Bonduki, 1994, p. 26).

Tais relatórios resultaram na criação de legislação para inspeção sanitária das moradias coletivas, dando poder de polícia aos médicos sanitaristas para que pudessem adentrar as habitações, mesmo sem qualquer autorização prévia, e controlar as regras de higiene e saúde dos moradores. Também foi criada toda uma legislação para controle sanitário e produção de habitação. A edificação dos cortiços passa a ser regulamentada pelo poder público, e, por fim, tem início a intervenção do Estado no saneamento, no abastecimento de água e na coleta de esgoto da cidade, até então encampada pela iniciativa privada (Bonduki, 1994)

Portanto, foi a partir da concepção higienista e sanitária, que percebia a cidade e as moradias como causadora de doenças, que se deram as primeiras ações do Estado no que diz respeito à gestão do espaço urbano e da moradia das classes populares, funcionando como um poderoso agente normalizador na sociedade. Mediante o discurso sanitarista, torna-se possível a regulamentação e legítima a eliminação das moradias populares nos centros das cidades.

O receio do caos e da desordem, a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, o pânico que um mal desconhecido trazia à população, o prejuízo que a morte de imigrantes recém-chegados causava às finanças públicas, o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano (Bonduki, 1994, p.30).

Além da questão de higiene, outro fato sobre as moradias coletivas que desassossegava o poder público e a classe dirigente da época era o pouco controle que se tinha sobre esses ambientes. Inúmeras vezes, o poder público não conseguia penetrar nos grandes cortiços devido à grande resistência e à coesão interna exercida por seus moradores.

Os higienistas, amparados pelo Estado, invadiam os domicílios, expulsavam seus moradores e queimavam as habitações que considerassem demasiadamente insalubres, infringindo as leis de privacidade de domicílio e usando da violência.

A casa da rua da Consolação foi submetida a rigoroso tratamento sanitário nesta mesma noite, sendo as desinfecções, como em outros pontos, repetidas por espaço de oito dias sucessivos. Como medida complementar determinei que fossem desinfectados todos os prédios do quarteirão, tendo em especial atenção os esgotos (...) Não foi difícil descobrir a casinha onde haviam pernoitado os epidêmicos e, depois de convenientemente desinfectada e lavada, ficou interdita (...) Seguimos então para o km 20 da Estrada de Ferro Sorocabana, onde se verificou que os indivíduos em questão habitavam um imundo e quase arruinado rancho de palha, que não se prestava ao mais elementar processo de desinfecção. O meio de garantir a inocuidade daqueles pardieiros era destruí-los pelo fogo, providência que foi tomada sem hesitação (...) Tomei providências para prevenir a disseminação do mal (Cotrim, 1893, como citado em Bonduki, 1998, p.31-31).

Da mesma forma, na cidade do Rio de Janeiro, no dia 26 de janeiro de 1893, foi demolido o seu mais famoso cortiço, o Cabeça de Porco<sup>11</sup>, em um processo altamente midiático na época, o que representou o início de uma transformação urbanística na cidade, afetando drasticamente as formas de morar da população mais pobre. O Cabeça de Porco, segundo Paula (2004), ficou conhecido como símbolo de habitação coletiva precária e insalubre, habitada por um “valhacouto de desordeiros”, discurso que foi produzido e reproduzido pelas elites e mídia da época. Estas reivindicavam um novo modelo de cidade, que englobaria novas e modernas avenidas, o que implicava destruir as edificações existentes no centro da cidade, juntamente com os modos de viver que ali se davam, não condizentes com o ideal de sociedade moderna almejado. Seus argumentos centravam-se nas condições de higiene do centro da cidade.

A imprensa não põe dúvida que no centro da capital existem grandes focos de infecção, nunca se opôs a medidas, por mais enérgicas que fossem, tendentes a eliminá-las a bem da saúde pública (Jornal do Comércio, 1893).

Fato incontestável é que a nossa opulenta capital oferece, particularmente no seu centro, um aspecto repugnante e hediondo, que não condiz com as nossas pretensões de povo civilizado (Gazeta de Notícias, 1893 como citado em Paula, 2004, p.).

A demolição do cortiço foi anunciada como um grande combate do bem – higiênico e disciplinado – contra o mal – insalubre e delincente – e contou com a presença de grandes autoridades da época: o prefeito Barata Ribeiro, o chefe da Polícia Federal da República, os empresários Vieira Souto e Carlos Sampaio e a equipe da Inspetoria de Higiene Municipal, o que foi glorificado pela imprensa local. Um grande aparato policial foi armado, juntamente com

---

<sup>11</sup> O nome Cabeça de Porco é dado em alusão ao ornamento com a figura de uma cabeça de porco que se encontrava na entrada principal do cortiço (Chalhoub, 2016).

trabalhadores municipais munidos de picaretas e machados, com ajuda de funcionários de uma empresa particular que tinha interesse econômico na destruição do cortiço. Os dados sobre a quantidade de moradores residentes no cortiço na época eram imprecisos; alguns jornais noticiavam a existência de 400 moradores, e outros chegavam a contabilizar 2.000 pessoas. A população que lá vivia não tinha para onde ir e implorava para permanecer no local por mais alguns dias antes da demolição, porém, não foi escutada, e as alas foram sendo demolidas mesmo com a presença de seus moradores, que só saíram de seus cômodos após os escombros começarem a cair sobre suas cabeças. Os moradores do cortiço, não tendo para onde ir, começam a ocupar o morro da Providência, localizado logo atrás do cortiço, munidos de pedaços de madeira retirados dos escombros. Um dos proprietários do cortiço já havia adquirido um pedaço de terra no morro, mantendo alguns de seus antigos inquilinos ali<sup>12</sup>. A demolição do Cabeça de Porco acionou um processo de destruição de tais habitações e inaugurou a ocupação de terrenos livres nos morros, inaugurando assim a favelização da cidade (Chalhoub, 2016).



**Figura 2.** Foto do cortiço Cabeça de Porco.

Os jornais da época aplaudiram as ações do prefeito Barata Ribeiro contra o cortiço e anunciavam a purificação da cidade e a eliminação de “um mundo de imundície” (Chalhoub, 2016). Na *Revista Ilustrada*, é publicada uma charge com uma cabeça de porco chorando sobre um prato e uma barata acima dela, com o seguinte verso:

---

<sup>12</sup> Alguns anos mais tarde, em 1897, soldados retornando da Guerra de Canudos instalaram-se nesse morro, que passou a ser chamado “Morro da Favela”, dando origem ao termo *favela*, hoje nome dado às regiões de encostas de morros ocupadas principalmente pela população pobre.

*“Era de ferro a cabeça,  
De tal poder infinito  
Que, se bem nos pareça,  
Devia ser de granito.*

*No seu bojo secular  
De forças devastadoras  
Viviam sempre a bailar  
Punhos e metralhadoras.*

*Por isso viveu tranquila  
Dos poderes temerosos  
Como um louco cão de fila  
Humilhando poderosos.*

*Mas eis que um dia a barata,  
Deu-lhe na telha almoçá-la,  
E assim foi, sem patarata,  
Roendo até devorá-la”*



**Figura 3.** *Matéria de capa com charge sobre a demolição do cortiço Cabeça de Porco*

Parece importante também salientar que o local onde se situava o cortiço Cabeça de Porco era um grande alvo do setor imobiliário da época, que almejava, com o alargamento e

prolongamento das vias, construir novas e higiênicas habitações na região. No seu lugar, depois de 30 anos, foi construído um túnel interligando avenidas da cidade (Azevedo, 2003).



**Figura 4.** Foto do túnel João Ricardo sendo construído no local onde estava edificado o cortiço.

Com isso, os cortiços das áreas centrais das cidades foram sendo fechados e destruídos, e foram proibidas as construções de novas edificações que não se adequassem às regras impostas pela nova legislação sanitária. De acordo com Vaz (1994), foram instauradas regras estipulando um número mínimo de cômodos, bem como as condições de ventilação e iluminação dos ambientes; além de melhorias de higiene, almejavam-se determinadas condições de moralidade e disciplina. Um dos aspectos mais importantes nesse novo modelo habitacional implantado é a diminuição dos elementos de uso coletivo, característicos dos cortiços, com aumento dos elementos de uso privado. Assim, visava-se a controlar a classe trabalhadora e pobre das cidades, que, segundo os higienistas e as elites da época, não tinham hábitos básicos de moral, higiene e bons costumes, necessitando ser reeducada nos seus hábitos de morar. Vemos também, sob o lema da higiene, a tentativa de eliminar os cortiços das áreas centrais da cidade e o início de um processo de segregação socioespacial da população pobre, o que se perpetua até os dias de hoje.

De acordo com Pesavento (1999), a partir da República Velha, a cidade de Porto Alegre também passa por um processo de “modernização”, com o objetivo de construir uma cidade “burguesa, bela, moderna, higiênica, ordenada e branca”, fazendo do centro da cidade um núcleo social e comercial, onde estavam abrigadas as grandes mansões. No entanto, a zona “nobre” da cidade era cortada por pequenas ruas, chamadas pejorativamente de “becos”, onde estavam instalados os cortiços, tascas e bordéis, abrigando toda sorte de gente indesejada para a elite local, e onde os ideais da modernização, ordem e moralidade não se materializavam

como se desejava. Campanhas para destruição de tais espaços, sob a égide da higiene, da ordem e da moral, para reestruturação do espaço urbano fizeram-se presentes, para fins de expulsão dos pobres do centro da cidade. Os jornais e documentos municipais da época salientavam que as habitações coletivas existentes nos becos sofriam de “falta de higiene, ar, luz, excesso de pessoas e promiscuidade”, havendo apenas “espeluncas” povoadas por todos os “vícios”. Para eles, os becos eram lugares de crime, bebedeira e atos obscenos. Nessa época, Porto Alegre também havia elaborado toda uma legislação proibindo e regulamentando as habitações coletivas, com o intuito de exterminá-las na área central da cidade.

Essas práticas começam a marcar quem são os habitantes legítimos e os habitantes ilegítimos da cidade ao fomentarem uma forma correta de habitar e exercer a vida urbana, frente a outros modos, que devem ser destruídos, removidos, queimados. Os despejos e destruição de cortiços inauguram as práticas de remoção, marcas do poder do Estado e de gestão do território que atravessam séculos, afirmando quais vidas podem ser deslocadas, para que novos desenhos e projetos urbanísticos sejam executados. A instabilidade da moradia passa a ser um problema para as populações que não seguem padrões tidos como aceitáveis para parte da população e para o Estado. A moradia popular passa a ser um problema para o Estado, na medida em que ela compromete a gestão das cidades e da vida urbana. É a partir desse lugar que ela passa a ser alvo de iniciativas do poder público.

Porém, os cortiços constituíam uma importante fonte de lucros para o mercado rentista, e os aluguéis baratos faziam com que as classes mais pobres continuassem a procurá-los. Nesse momento, o Estado ainda não se responsabiliza pela construção de moradias populares, no entanto, a fim de atrair o mercado privado para construir o novo padrão de moradia que se adequasse às regras de moral e higiene impostas, cria diversas isenções fiscais, fomentando a construção das chamadas casinhas unifamiliares higiênicas e garantindo aluguéis mais baixos. Cria-se o modelo de vila operária, baseada em casas unifamiliares para locação, construídas em série, em terrenos afastados dos centros das cidades (Bonduki, 1998). Dessa forma, podemos pensar que as isenções fiscais são os primórdios de uma política habitacional voltada para o mercado e para a transformação dos modos de vida de determinada população, e não focada nas necessidades e anseios dessa população.

Nesse modelo, destacavam-se as vilas operárias construídas pelas empresas para moradia de seus trabalhadores e as vilas operárias privadas, com oferta de casas para aluguel. As vilas operárias foram construídas principalmente em locais mais afastados dos centros urbanos, onde não havia estrutura urbana, como forma de manter os operários junto às fábricas, sendo totalmente criadas pelas empresas para seus trabalhadores. Dessa maneira, podia-se

controlar não só o trabalho do operário, como o seu lazer. As vilas operárias seguiam o modelo disciplinar. “As regras de moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia a ser difundida aos seus subordinados”. (Bonduki, 1998, p.47)

As vilas operárias particulares eram construídas por pequenos investidores, como também por grandes empresas construtoras, que erigiam desde pequenos núcleos de casas até grandes conjuntos habitacionais, respeitando as regras mínimas de construção higiênica. As casas das vilas operárias continham equipamentos sanitários individuais, sendo uma das regras estabelecidas pelas normas da época e uma das principais diferenças entre as novas casas e os cortiços.

O máximo aproveitamento do terreno, muitas vezes no centro do quarteirão, e a racionalização dos projetos tendo em vista a economia de materiais – com o uso de paredes comuns, áreas livres mínimas e ausência de recuos – fazia com que os investimentos fossem extremamente rentáveis em relação ao capital investido, que se beneficiava também de isenções fiscais (Bonduki, 1998, p.50).



**Figura 5.** Vista aérea de uma vila operária particular

A casinha da vila operária era o modelo ideal de moradia tanto para o Estado quanto para os investidores, porém, a população à qual eram direcionadas tais construções não troca facilmente sua moradia nas áreas centrais e com preços mais baixos, mesmo sob o risco de despejo pela ordem higienista. As casas unifamiliares foram ocupadas por uma classe média trabalhadora, e a população mais pobre, que não podia pagar o aluguel de uma casa isolada, segue residindo em cortiços e estalagens multifamiliares irregulares, que não desaparecem, pois rendem grandes lucros por conta da densidade demográfica que abrigavam (Bonduki, 1998).

Junto a essas estratégias, o prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos, realiza um processo de “embelezamento da cidade”, que ficou conhecido como “bota abaixo” e que destruiu inúmeras edificações da área central do Rio de Janeiro para abrir largas avenidas, a fim de facilitar a circulação na cidade. Com isso, visava a garantir uma melhor circulação de mercadorias e de pessoas, além de melhor controlar o espaço urbano. As obras realizadas por Pereira Passos eram vistas como civilizadoras e representavam o ideal do progresso almejado pelas elites. Teatros e bibliotecas aos moldes parisienses foram construídos com o intuito de “aculturar” a sociedade carioca no modelo europeu. Pereira Passos inspirou-se na remodelação que Haussmann realizou em Paris (Azevedo, 2003).

A ideia de civilização presente no ideário de Pereira Passos era atinente a uma série de valores desenvolvidos pela sociedade europeia ao longo da modernidade. Consistia fundamentalmente na manutenção de uma civilidade urbana burguesa – na qual a ideia de individualidade e de uso regulamentado do espaço público pelos agentes privados da cidade jogavam um papel fundamental; no fomento à atividade estética e cultural, na reverência a um passado e no respeito à lei e à ordem pública estabelecidas pelo Estado através de uma elite política ilustrada. (Azevedo, 2003, p. 61).

Com a destruição das habitações que abrigavam a população mais pobre no centro da cidade do Rio de Janeiro, começa uma ampla ocupação dos morros vazios ao redor, já que habitar distante do centro, longe dos locais de trabalho, se tornava inviável para a maioria da população. Por conta da pressão da crise habitacional gerada por esse processo de “embelezamento da cidade” e derrubada dos cortiços na área central, em 1906, é construída a primeira vila operária pelo poder público, somando um total de 120 casas construídas dentro dos padrões de higiene estabelecidos e caracterizando, segundo a administração pública da época, uma solução habitacional ideal para a classe operária (Azevedo, 2003).

De acordo com Foucault (1978), com o aumento populacional nas cidades, a questão da circulação passa a ser um problema. Na aula de 11 de janeiro de 1978 do curso Segurança, Território e População, Foucault começa a introduzir a noção de biopolítica, e é a partir da gestão do espaço que ele inicia suas considerações. Para ele, a partir do século XVIII na Europa (a partir do século XIX no Brasil), passa-se a pensar as cidades considerando-se o problema da circulação. Para dar conta de uma melhor e mais eficiente circulação, foi preciso abrir largas ruas e avenidas que atravessassem as cidades, com o intuito de garantir, segundo o autor, quatro funções: a higiene, o comércio no interior das cidades, o escoamento das mercadorias que chegam de fora e o controle e vigilância da população. Assim, maximiza-se o que se considerava como boa circulação, e diminui-se a que se considerava como má. Foucault introduz também a noção de meio, sendo este o apoio e o elemento da circulação.

O meio é um conjunto de dados naturais, rios, pântanos, morros, é um conjunto de dados artificiais, aglomeração de indivíduos, aglomeração de casas, etc. O meio é um certo número de efeitos, que são efeitos de massa sobre todos que aí residem (...) vai se procurar atingir uma população e não uma multiplicidade de indivíduos (Foucault, 2008, p. 28).

Os mecanismos de poder, a partir de determinado momento, vão passar a atuar ativamente sobre esse meio para com isso incidir na população que com ele se relaciona.

Se do clima, do regime, dos usos, do costume de certas ações resulta o princípio desconhecido que forma o caráter e os espíritos, pode-se dizer que os soberanos, por leis sábias, por instituições sutis, pelo incômodo que trazem os impostos, pela faculdade de suprimi-los, enfim por seu exemplo, regem a existência física e moral dos seus súditos. Talvez um dia seja possível tirar partido desses meios para matizar à vontade os costumes e o espírito da nação (MOHEAU, 1778 como citado em Foucault, 2008, p. 30).

Ao regulamentar um padrão para a construção de moradias, vemos como o Estado, além de garantir os tão almejados padrões de higiene, também buscava incidir nos modos da população pobre de viver e habitar a cidade, gerindo, dessa forma, a vida urbana. Além da regulamentação para a construção de moradias, o ideal civilizador foi fomentado a partir de códigos e leis que proibiam uma série de comportamentos no espaço público: “proíbe que se cuspa na rua e nos bondes, proíbe a vadiagem de caninos, proíbe que se façam fogueiras nas ruas da cidade, que se soltem balões, proíbe a venda ambulante de loterias, de exposição de carnes à venda nas ruas, também proíbe o trânsito de vacas leiteiras na cidade e andar descalço e sem camisa” (Azevedo, 2003, p. 62). Tenta-se, portanto, disseminar outra forma de vida no espaço urbano, tendo como espelho o ideal civilizatório burguês europeu. Percebemos, assim, a relação direta que se estabelece entre a promoção da moradia ideal e a gestão do território, mas, sobretudo, a gestão da vida urbana.

Ser civilizado em uma grande cidade seria sobretudo enquadrar-se nos códigos burgueses de civilidade, associados a posturas pertinentes ao senso de individualidade, ao reconhecimento da legitimidade do espaço privado e da percepção do espaço público como um espaço que deve ser utilizado a partir da observação às regras estabelecidas por leis (Azevedo, 2003, p. 61).

O novo modelo de moradia que estava sendo implantado no lugar dos cortiços atendia a esses ideais de civilidade burguesa. Além de higiênicas, as casas unifamiliares seriam as ideais para disseminar os valores da família nuclear burguesa, que não teriam, segundo seus idealizadores, lugar para se disseminar nas habitações coletivas, onde se misturavam todos os tipos de pessoas. Dessa forma, podemos perceber como, a partir de um investimento sobre a vida da população, ao promover-se moradia “adequada” desde o discurso higienista, visando a uma maximização das vidas e inserindo-as no ideal de saudabilidade – o que Foucault (1976)

chamou de biopoder –, operam mecanismos de controle e de regulação para gerir e normalizar a população nas cidades, especialmente a população pobre.

Tal higienização não se refere somente a questões sanitárias. Por meio desse controle da circulação da cidade e de um ideal de moradia, higienizam-se os modos de viver, as relações com os outros e consigo mesmo, com a família e com a própria cidade. O Estado vai perceber que, ao gerir a moradia, acaba gerindo também a população que nela vive, sendo este um fator importante para compreender as políticas públicas de moradia como responsabilidade do Estado que aparecerão mais adiante.

## **2.2 Era Vargas: a casa do trabalhador**

Com a Revolução de 30, o Brasil passa por uma importante mudança no que se refere à intervenção estatal na economia e na regulamentação das relações entre capital e trabalho. A partir do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o desenvolvimento nacional e todos os assuntos influentes na esfera econômica tornaram-se prioritários para o Estado; são tomadas inúmeras medidas para regulamentar as relações entre o trabalho e o capital, protegendo as condições dos trabalhadores assalariados<sup>13</sup>. Durante a chamada Era Vargas (1930-1945), a intervenção do Estado torna-se central para disseminação de atividades ligadas a uma economia urbano-industrial, que passa a substituir a economia predominantemente agroexportadora, com pouca ou nenhuma intervenção estatal (Bonduki, 1994). Segundo Safatle (2018), com a Revolução de 30, Getúlio Vargas retira os oligarcas do poder e congrega pela primeira vez as massas populares no processo político<sup>14</sup>, transformação que só se efetivou a partir de uma ampla conciliação com os mais variados – e antagônicos – setores da sociedade e distintos espectros políticos – de comunistas a conservadores, passando por democratas a simpatizantes do nazismo.

Nesse momento, o tema da habitação passa a ser tomado como um problema para o governo nacional-desenvolvimentista, que vai tratar a habitação como a condição básica de reprodução da força de trabalho e como local prioritário para formação ideológica e moral do

---

<sup>13</sup> Direitos trabalhistas regulamentados durante o Governo Vargas: segurança no emprego, jornada de trabalho de horas, período de descanso semanal e em feriados, salário mínimo, segurança no trabalho, aposentadorias e pensões, extinção do trabalho infantil, entre outros.

<sup>14</sup> Processo conhecido como populismo, quando da emergência do povo como sujeito político; quando as massas populares, até então excluídas dos jogos de poder, interferem nos processos políticos, transformando-se em corpos políticos populares. (Safatle, 2018)

“homem novo” que o regime tinha a pretensão de forjar (Bonduki, 1998). Evidencia-se, dessa forma, a relação que se estabelece entre gestão da moradia e promoção de determinados modos de vida, articulando-se agora à esfera do trabalho. Ao gerir-se a moradia da população trabalhadora, pretende-se gerir também a vida urbana.

Dentre essas funções hodiernas do Estado, nenhuma é mais simpática ao ponto de vista humano e cristão da civilização brasileira que a de proteger e amparar as classes humildes, de assistir e defender os trabalhadores fracos economicamente, mas dignos por todos os títulos dos cuidados do poder público, por isto que preciosa e inestimável é sua colaboração para o desenvolvimento nacional. Foi isso que compreendeu muito bem o governo do presidente Getúlio Vargas (Discurso do Ministro do Trabalho, Waldemar Falcão em 1938, como citado em Bonduki, 2008, p.80).

Nesse período, o governo passa a atuar na construção e financiamento de conjuntos habitacionais para a classe trabalhadora, interfere no mercado de aluguéis mediante a Lei do Inquilinato<sup>15</sup> e articula a criação de uma primeira política pública de habitação. Esta se concretizará no ano de 1946, com a criação da Fundação Casa Popular, primeiro órgão federal brasileiro responsável pela produção de habitação social. Essas foram algumas das regulamentações que provocaram grande impacto na organização do espaço urbano e da moradia popular.

São criadas diversas entidades e instituições com o intuito de pensar o desenvolvimento do país, e começam a proliferar novos saberes sobre a questão da moradia popular. Durante a República Velha (1889-1930), de acordo com Bonduki (1998), o tema da habitação foi abordado primeiramente por médicos e higienistas; já neste novo momento, o assunto da habitação social torna-se multidisciplinar, tendo destaque a atuação de arquitetos e engenheiros, mas também de assistentes sociais, economistas, geógrafos, sociólogos, demógrafos e empresários. Começam a ser organizados encontros científicos para debater a questão da habitação social no país; destacam-se, entre eles, o I Congresso de Habitação, organizado por engenheiros em 1931, e, no ano de 1941, as Jornadas de Habitação Econômica, organizada por empresários que mantinham vínculos com o governo. Também foram organizadas diversas publicações científicas acerca da temática da habitação, nas mais variadas áreas do conhecimento, além de o tema ser recorrente na imprensa da época (Bonduki, 1998). Portanto, saberes dedicados ao tema da habitação social, atrelados aos mecanismos de poder, legitimam uma determinada intervenção na moradia, com base nos argumentos da cientificidade e neutralidade.

---

<sup>15</sup> A Lei do Inquilinato de 1942 regulamentou o mercado de aluguéis, congelando seus valores pelo período de dois anos. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05/07/2019.

O debate criado, mesmo dentro do setor empresarial, apontava para a crise do sistema de moradia baseado no mercado rentista de provisão de moradias de aluguel para a população trabalhadora e reivindicava uma ação estatal tanto na oferta de moradias quanto no financiamento para viabilizar a casa própria para a classe trabalhadora. Diversos setores apoiaram a intervenção estatal na área da habitação social; governo, empresários e comunistas viam a produção de moradias pelo Estado como a melhor solução para o problema da habitação. Os setores mais à esquerda defendiam o acesso à moradia via aluguel, mas empresários, setores da Igreja e o poder público mostravam-se favoráveis à aquisição da propriedade (Bonduki, 1998).

O debate centralizou-se em encontrar formas de tornar mais acessível a aquisição da casa própria para o trabalhador e em difundir o acesso à propriedade ao povo, em um momento em que 70% dos imóveis nas cidades eram alugados. Ao facilitar o acesso à casa própria, buscava-se valorizar os trabalhadores, mostrando que o trabalho gerava resultados materiais. Dessa forma, “o ideal de justiça social vai sendo explicitado como um ideal de ascensão social pelo trabalho que tem no Estado seu avalista e intermediário” (Gomes, Oliveira, & Veloso, 1982). Difundir a pequena propriedade também era uma forma de contrapor-se a ideias socialistas e comunistas e de dar estabilidade ao governo. Entendia-se que, para docilizar o trabalhador e torná-lo um agente da ordem e do progresso nacional idealizado pelo governo, era necessário prover-lhe um ambiente seguro para descanso.

Após um dia de trabalho extenuante exercido sem a necessária e 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 a ordem das coisas que o escraviza a um trabalho mal remunerado (Ferreira, 1942 como citado em Bonduki, 1994, p.84).

Por um lado, pretendia-se gerar estabilidade para o regime; por outro, garantir a disseminação dos valores da moral burguesa, centralizados na família nuclear, o que só seria possível em um ambiente ideal, materializado na casa própria unifamiliar, e não mais nos cortiços, onde se acreditava que os sujeitos estariam expostos às mais diversas práticas tidas como desviantes. Fortalece-se, então, a relação habitação-família-moral, que já estava presente nas investidas higienistas contra os cortiços, mas que recebe agora todo um investimento especial e se torna essencial no debate sobre moradia. Torna-se urgente, além da aceitabilidade do regime, criar um ambiente ideal para que se reproduzam os valores morais cristãos, e o isolamento das famílias era visto como primordial.

Para Foucault (1976), o dispositivo da sexualidade, que controla e regula o sexo e os corpos, aparece, primeiro, na família burguesa para nesta instaurar uma diferenciação e um enobrecimento de classe marcados no corpo, já que seu valor não poderia estar no nome e no sangue, como na família aristocrática. Além disso, a preocupação com o corpo sexual voltava-se à expansão do vigor e da saúde, ligando-se a um projeto de crescimento da hegemonia burguesa. Com o passar do tempo, a partir dos conflitos emergentes no espaço urbano, tal dispositivo adentra a família operária, mas com vistas à regulação e ao controle político e econômico dos corpos pobres. A família é o “cristal” do dispositivo da sexualidade, e a habitação unifamiliar, como ambiente cada vez mais investido para ser o *locus* primordial onde se dão o controle e a regulamentação dos corpos, torna-se foco de investimento político.

O espírito de família é hoje uma expressão sem sentido para o trabalhador dos grandes centros. À massa dos obreiros já não se pode mais falar em espírito de família, em necessidade de manter e cultivar as tradições de família. Uma sala ou duas, sem higiene e sem conforto, mal arejada e mal ensolarada, onde se cozinha, se come, dorme, como reunir a família para as refeições e palestras em comum: para o pai e os filhos do sexo masculino, há o recurso da rua; para a mãe e as mulheres, a vizinhança, os enredos, os diz-que-diz-que; para as crianças, o pátio cortiço, com todos os seus perigos tanto da ordem física como moral. (...) Não havendo permanência em casa, não pode também ser a família aquele centro educador de energias morais e espirituais e agente transmissor da civilização e da cultura (Ferreira, 1942 como citado em Bonduki, 1994, p.85-86).

A família nuclear era vista como uma instituição essencial para reprodução da ordem e da moral estabelecidas, e prover uma moradia adequada era requisito básico para disseminar tal instituição. No ano de 1942, é publicado na revista do Arquivo Municipal um artigo intitulado “A habitação como fator de delinquência”, defendendo que as moradias coletivas produziam sujeitos perigosos: “a má habitação é fator que concorre para a eclosão da delinquência (...) é fora de dúvida que, resolvido o problema da habitação, teremos contribuído indiretamente, para a diminuição da criminalidade” (Sinusgalli, 1942). A casa própria unifamiliar representava também a difusão de um ideal de organização familiar conservador: “a família monogâmica exige um ambiente privado” (Ferreira, 1942).

O lar da família operária transformada em proprietária torna-se um pequeno mundo protegido de todas as desgraças. A habitação sadia, higiênica, individual e própria será o ponto de partida para a eliminação dos riscos de convulsão social e para a difusão de uma visão conservadora de organização social através de sua unidade geradora: a família. Constrói-se uma utopia na qual os operários reproduzem um modo de vida pequeno burguês, mantendo a ordem capitalista e sendo atendidos por um Estado protetor e por entidades assistenciais capazes de garantir um futuro seguro para todos (Bonduki, 1994, p. 95)

Torna-se importante, portanto, transformar o trabalhador em proprietário para produzir, dessa forma, um modo de vida conservador. A habitação passa a operar como um dispositivo

crucial no governo da população. A questão da salubridade, que em um primeiro momento foi o foco principal na abordagem das habitações populares, independentemente do título de propriedade, agora vem acompanhada da importância da casa própria para os trabalhadores.

Entra ativamente neste debate também a necessidade de transferir para o trabalhador, por meio de educação e propaganda, o desejo individual de constituir uma casa própria, unifamiliar, mesmo em locais sem infraestrutura e distantes do centro da cidade, e de abandonar os antigos hábitos de morar, que ainda se centravam no aluguel de cômodos em cortiços multifamiliares e centrais das cidades. Necessitava-se modificar a cultura do morar nas cidades e instituir o hábito da poupança para que os trabalhadores, individualmente e com o seu próprio esforço, pudessem adquirir a casa própria. Para isso, usou-se o recurso da propaganda, influenciado por métodos fascistas de doutrinação, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda, que cumpria importante função no governo ditatorial de Vargas. As habitações coletivas eram reproduzidas como um lugar obscuro e inseguro, e as casinhas unifamiliares eram retratadas como lugar de harmonia e segurança.

O mais eficiente desses meios é a educação em sentido lato, a educação, sob todos os aspectos possíveis – filmes, rádio, palestras escolhidas em lugares apropriados – capazes de demonstrar que só há vantagens medíveis, presentes e futuras, na troca do pátio da habitação coletiva pelo quintalzinho da zona rural, onde uma horta e um galinheiro poderão erigir-se em renda para a família (Araujo, 1942 como citado em Bonduki, 1998, p.88).

O trabalhador precisava escolher entre ter uma casinha própria no meio rural, distante do local de trabalho e da vida urbana, necessitando utilizar o transporte para circulação, e viver nos cortiços precários, porém centrais e sem a necessidade do uso do transporte. “Tudo depende que essa ideia seja cuidadosamente preparada” (Viana, 1942 como citado em Bonduki, 1998, p. 96).

Porém, não foi apenas por intermédio dos recursos da propaganda que tais ideias foram disseminadas. Diversos fatores políticos, econômicos e de regulação e gestão do espaço urbano contribuíram para difundir e concretizar essa mudança de cultura do morar nas grandes cidades. Como veremos mais adiante, despejos, demolições, especulação imobiliária, falta de ofertas em moradias de aluguel, entre outros, acabam por efetivar essa transformação gestada pelos setores ocupados em pensar a habitação do trabalhador.

Para efetivar tal projeto, principalmente arquitetos e engenheiros buscaram inovações técnicas como forma de diminuir os custos das construções, elaborando propostas com projetos simplificados e padronizados, inspirando-se em projetos modernistas da Europa dos anos 20. Para que o trabalhador mal remunerado pudesse construir sua própria casa, fazia-se necessário

simplificar as legislações relativas ao padrão de construção e dar acesso mais facilmente à compra de lotes nas periferias das cidades (Bonduki, 1994).

Contudo, a alternativa habitacional baseada na casa própria em loteamento periférico, construída pelos próprios moradores, exigia a expansão horizontal das cidades, fazendo surgir diversos outros problemas. Um dos mais importantes foi a necessidade de organizar e expandir o transporte público das cidades, já que viver na zona rural exigiria uma malha de transporte que conectasse os trabalhadores com seus locais de trabalho e demais serviços, inexistentes naquelas zonas até então. Em São Paulo, em 1947, estatiza-se o setor de transporte. Além da questão dos transportes, outros impasses urbanísticos colocam-se, como a expansão da rede de água e esgoto e da iluminação pública (Bonduki, 1998).

Concomitantemente ao desenvolvimento de saberes e ao debate na esfera pública sobre a questão da habitação social, são feitas as primeiras intervenções estatais na moradia da população de baixa renda. Dentre as ações mais relevantes, temos a regulamentação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões em 1937, que construiu e financiou moradia própria e de aluguel para trabalhadores com carteira assinada; a Lei do Inquilinato, que, a partir do ano de 1942, passa a congelar o valor dos aluguéis, promovendo grande impacto no mercado rentista e na provisão de moradias de aluguel para grande parte da população; e a criação da Fundação Casa Popular, em 1946, primeiro órgão nacional encarregado de construir e financiar moradias para toda a população de baixa renda, incluindo os trabalhadores do mercado informal e desempregados, até então excluídos das iniciativas habitacionais, dirigidas somente para trabalhadores com carteira assinada. Porém, por conta do intenso crescimento das cidades e dos impactos e efeitos dessas iniciativas na área habitacional, veremos mais adiante como a casa própria autoconstruída em terrenos periféricos passa a ser uma das únicas alternativas habitacionais para a população de baixa renda.

A partir do golpe de estado que instaura o Estado Novo (1937), são regulamentadas por Getúlio Vargas as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), sendo estas as primeiras iniciativas estatais no que diz respeito ao fornecimento de habitação para a população brasileira. Os IAPs não eram órgãos exclusivos para o desenvolvimento de políticas habitacionais, sendo sua principal função fornecer benefícios previdenciários aos seus trabalhadores associados; no entanto, foi a partir deles que o Estado começou a interferir diretamente na provisão de moradias, que até então eram construídas exclusivamente pela iniciativa privada (Bonduki, 2014).

Os IAPs foram criados após a Revolução de 30 para garantir benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistência médica aos trabalhadores, fazendo parte de uma gama

de direitos instaurados pela ditadura Vargas para regulamentar a força de trabalho<sup>16</sup>. Os Institutos eram divididos por categorias profissionais (industriários, marinheiros, comerciários, bancários, etc.), chegando ao número de 183 no ano de 1937. Eram geridos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que se encarregava de nomear os presidentes de cada Instituto, e funcionavam com contribuições tripartites oriundas do próprio trabalhador, das empresas e do Estado. Seu funcionamento dava-se mediante um regime de capitalização, em que os recursos arrecadados deveriam ser aplicados como forma de garantir o aumento do fundo. A arrecadação previdenciária era compulsória, portanto, os fundos aglutinavam volumosas quantias de dinheiro que não seriam utilizadas em curto prazo<sup>17</sup>. Dessa forma, os fundos dos IAPs serviram de fonte para toda sorte de investimentos públicos, auxiliando no processo de desenvolvimento nacional colocado em ação na ditadura de Getúlio Vargas (Bonduki, 1998).

A partir de 1937, a utilização dos fundos dos IAPs na área da habitação social passa a ser regulamentada, sendo a primeira iniciativa estatal para construção e financiamento de moradias para a população. Os IAPs passam a fornecer financiamentos aos seus associados com baixas taxas de juros e aumentam o prazo de pagamento para aquisição e construção de casas, atingindo um público que até então não tinha acesso ao mercado imobiliário. O foco, portanto, está na viabilização da construção e aquisição da casa própria. Cabe destacar que tais benefícios eram concedidos unicamente aos associados dos IAPs, trabalhadores com carteira assinada, não se universalizando o acesso à moradia, o que deixava de fora toda uma massa de trabalhadores informais e desempregados. Assim, colaborava-se com o projeto de Getúlio, que visava a garantir direitos à classe trabalhadora formal, tida como central para o processo de industrialização do país. De acordo com Holston (2015), estabeleceu-se nesse momento uma cidadania diferenciada, excluindo-se a população que não trabalhava com carteira assinada, marginalizando-se os desempregados e os trabalhadores que não tinham ocupação regulamentada e tornando-se o trabalho formal a essência da cidadania na época.

Tivemos a oportunidade – nós do governo provisório – de impor, como condição para a concessão dessas habitações, fossem os requerimentos encaminhados pelos sindicatos profissionais, evitando-se assim que indivíduos não operários se tornassem seus ocupantes, o que desvirtuaria a grande obra realizada (Ministério do Trabalho, Indústria, Comércio, 1937 como citado em Bonduki, 1998, p. 110).

E não confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as “favelas” dos nossos morros...Mas será obra social atender-se a esse habitantes das favelas do Distrito Federal, que não são a rigor, operários?...Todos os indivíduos que

---

<sup>16</sup> Antes da regulamentação estatal da previdência social, os trabalhadores já organizavam seus próprios fundos previdenciários, sem a participação do Estado e dos empregadores, sendo autogeridos, com caráter anarquista, tendo servido como fundo de greve para importantes mobilizações operárias da década de 10. Portanto, o controle estatal visava também a um maior controle sobre os recursos mantidos pelos trabalhadores (Bonduki, 1998).

<sup>17</sup> Envelhecimento dos trabalhadores.

ocupam essas “favelas”, essas casas, já denominadas casas de cachorro, não são trabalhadores que vivem de um salário honesto... Será obra social fazer-se uma edificação para esses vadios? (Ministério do Trabalho, Indústria, Comércio, 1937 como citado em Bonduki, 1998, p. 110).

Por conta de seu caráter corporativo, cada Instituto tinha seu próprio funcionamento e regras específicas, mas as regras imobiliárias adotadas pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) foram sendo incorporadas pelos demais IAPs e assim funcionaram até o ano de 1964. Estas compreendiam três planos: o Plano A, que consistia em alugar ou vender unidades habitacionais em conjuntos residenciais construídos pelos Institutos; o Plano B, que fornecia financiamento aos associados para aquisição ou construção de moradia em terreno próprio; e o Plano C, que concedia empréstimos hipotecários para qualquer pessoa física ou jurídica, ou qualquer outro investimento imobiliário que o Instituto aprovasse, para obter, dessa forma, um maior rendimento para suas reservas (Bonduki, 1998).

Vemos que, desde as primeiras intervenções estatais no campo da habitação social, os interesses econômicos coexistem com as iniciativas sociais. Os Planos A e B ocupavam-se de garantir o acesso à moradia aos trabalhadores, e o Plano C fornecia recursos, via financiamento e crédito para a iniciativa privada, gerando um tensionamento entre o caráter social e o caráter econômico das Carteiras Prediais. A partir do Plano C, como forma de garantir maiores lucros para seus fundos, os IAPs contribuíram também para a construção e expansão de todo um mercado imobiliário que não tinha interesses sociais, e sim econômicos, possibilitando a construção de grandes edifícios residenciais e comerciais direcionados para populações de rendas mais altas, que propiciariam maiores lucros, fortalecendo a especulação imobiliária no país. Ficava a cargo destas a construção e o desenho das cidades, o que acabava por agravar o problema da moradia devido ao aumento do valor da terra e dos imóveis nas áreas centrais, onde se alocava a maior parte dos investimentos privados (Melo, 1990).

Esse jogo de forças faz-se presente até os dias de hoje no que tange às políticas de habitação social no país, como veremos no próximo capítulo. Ao mesmo tempo em que se encarrega de produzir habitação para a população de baixa renda, financia e subsidia construções para parcelas da população com maior poder aquisitivo, fazendo eclodir a especulação imobiliária, valorizando determinadas áreas das cidade em detrimento de outras e promovendo desigualdades no espaço urbano. Trata-se de um exemplo das políticas de conciliação de Getúlio Vargas, que veremos ser também um caminho das políticas sociais instituídas nos governos do PT, como o Programa Minha Casa Minha Vida, que subsidia e financia moradia para as mais variadas camadas sociais, aprofundando a problemática da questão habitacional ao contribuir para o aumento do valor da terra urbana.

A moradia aqui ainda não é entendida como um direito da população, mas já se constitui como uma política com o intuito de organizar e gerir as vidas de determinada população, operando com um mecanismo de governo que pretende atingir determinados fins com esse investimento. Também vemos como o trabalhador que financia e adquire sua casa própria passa a ser considerado um cidadão legítimo na cidade. Ainda que a aquisição da propriedade possa levar dezenas de anos até o final do financiamento, isso já lhe concede o estatuto de cidadão com direitos sobre a cidade e sobre a moradia.

Mesmo tendo a aquisição da casa própria como principal vetor, muitos conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs tinham a opção de aluguel das residências para seus associados, iniciativa respaldada pelos setores progressistas que defendiam a propriedade estatal, não transformando a moradia em mercadoria, mas também pelos setores conservadores, que viam na propriedade estatal uma forma de controle de seu uso e uma melhor maneira de conservar os conjuntos habitacionais. Portanto, a casa própria individual não é a única nem a forma natural de se morar, nem de resolver o problema habitacional, funcionando como um dispositivo de gestão que se ocupará de produzir determinados modos de ser e de gerir as cidades.

Vemos que as duas realidades coexistiram da mesma forma que, apesar dos discursos em favor da casa própria unifamiliar, defendido por setores conservadores e pela igreja como forma de preservar o convívio familiar afastada dos perigos da rua, os residenciais construídos pelos IAPs apostaram também na construção de edifícios coletivos, como forma de baratear as construções e pensava também a socialização dos trabalhadores e não a sua privatização. Em muitos conjuntos habitacionais, foram construídos, além das moradias, equipamentos comunitários e de convivência (lavanderias coletivas, escolas, postos de saúde, quadras esportivas, parques). Havia uma tensão entre os que visavam a individualizar o convívio familiar e os modelos que pensavam a socialização desses grupos. Pretendia-se instaurar novas formas de morar, formas modernas de habitar, onde os espaços públicos e coletivos fossem tão valorizados quanto a moradia em si, modificando-se as relações entre público e privado. O modelo de casa própria individual acabou sendo difundido sem intervenção estatal direta, pela autoconstrução periférica, como veremos mais adiante (Bonduki, 1998).

[As casas unifamiliares] lembram o pijama e o chinelo dos domingos, ao passo que as construções feitas em série, formando conjuntos densos, apresentam as mesmas vantagens da produção industrial em massa, baixam o custo unitário permitindo elevar o padrão da unidade habitação e criar o parque coletivo de grandes proporções (Lima, 1963, p. 6).

Não é tanto que os usuários desejam, mas sim o que deveriam desejar que os arquitetos da nova arquitetura pretendem oferecer-lhes. A habitação mínima deve ser o meio de passar a uma outra maneira de viver, (...) uma nova cultura da habitação (...) Trata-se então, após estudo científico das necessidades e aspirações, não de construir a casa ideal nascida da imaginação popular e que, em geral, será uma imitação das residências dos ricos, mas de trazer uma solução nova, original e suscetível de originar novos hábitos e um novo modo de vida conforme as ideias que têm do futuro os meios progressistas políticos e arquitetônicos (Kopp, 1990, p. 53).

Os arquitetos contratados para projetar os conjuntos habitacionais dos IAPs, principalmente do IAPI, acreditavam que a arquitetura moderna poderia ser um poderoso agente de transformação social, apostando em técnicas de racionalização e padronização, possibilitando a construção de milhares de unidades habitacionais; a partir da ideia da habitação mínima e dos ambientes coletivos, disseminavam novas formas de morar. Acreditavam contribuir para a construção de uma nova sociedade, acrescentando uma dimensão social à arquitetura brasileira, para ultrapassar as visões conservadoras sobre moradia, renovando as formas de morar e modificando as relações público-privadas. O objetivo não era habitar apenas uma casa, mas também uma série de equipamentos públicos e coletivos. Pretendiam desenvolver propostas de moradia que fossem diferentes das do modelo burguês, tanto nos seus aspectos construtivos quanto nos comportamentos de seus moradores. Importantes nesse sentido são: a diminuição das áreas da cozinha e de área de serviço, que em muitos residenciais passam a ser coletivas, indo ao encontro do projeto de emancipação da mulher; e a transformação do mobiliário, que deveria ser simplificado, sendo de mais fácil manutenção e podendo ser adquirido por mais baixo custo. Com isso, pretendia-se substituir o individualismo que estava presente nos projetos de casas isoladas unifamiliares por formas de viver e habitar mais socializadas e coletivizadas (Bonduki, 1998). Mostra-se, assim, a íntima relação que se estabelece entre os modos de viver, a vida urbana e a moradia.

Fazia-se um paralelo entre uma nova e moderna forma de morar e a modernização e industrialização que estavam em curso no país. Exemplos de conjuntos habitacionais construídos nesse período são a cidade-jardim do IAPI Porto Alegre, onde foram construídas casas unifamiliares, residenciais multifamiliares, equipamentos públicos e espaços de convivência, e o Residencial Pedregulho, no Rio de Janeiro, um grande edifício serpenteado, com equipamentos públicos ao seu redor, instaurando esses novos modelos arquitetônicos que valorizavam a circulação e socialização dos moradores.



**Figura 6.** Fotografia aérea, IAPI Porto Alegre



**Figura 7.** Fotografia aérea do Residencial Pedregulho



**Figura 8.** Residencial Pedregulho, seu prédio principal ao fundo e seus equipamentos coletivos

Consolidava-se, então, o projeto de Getúlio Vargas de fornecer território sadio e controlado para os trabalhadores, que não necessitariam mais estar expostos aos perigos da rua e poderiam passar o tempo livre nos ambientes externos dos condomínios. “Nesses espaços poderia florescer o novo homem que o regime buscava criar, enfatizando-se a modernidade e a racionalidade, a edificação de equipamentos sociais estatais como instrumento de controle e normatização de comportamentos” (Bonduki, 1998, p. 138). Para isso, toda uma gama de saberes começa a ser requisitada e difundida com o intuito de educar os trabalhadores nos novos hábitos de morar. Aparece nesse momento a figura de sociólogos e assistentes sociais, que se encarregavam de pesquisar os hábitos de moradia da população trabalhadora e ensinar novos hábitos de higiene e uso das novas construções.

Com relação à localização dos conjuntos residenciais construídos pelos IAPs, ocorria sobretudo em áreas de urbanização consolidada, diferentemente das casas construídas pelos próprios moradores, que também se disseminam nesse período, mas se difundem em áreas até então não urbanizadas das cidades. Para os arquitetos modernos, havia uma ligação essencial entre a construção da habitação econômica e o urbanismo.

Ao longo do tempo, os investimentos em habitação social dos IAPs foram sendo reduzidos, devido ao baixo retorno dos investimentos, o que, segundo seus gestores, ameaçava as reservas dos fundos de aposentadorias e pensões, especialmente a partir do ano de 1954. Apesar dos protestos da classe trabalhadora, o Plano C, que financiava investimentos no setor privado e que gerava maior rentabilidade aos fundos, foi sendo priorizado quase exclusivamente (Azevedo, 1988).

A criação de uma agência central para financiar moradias para a população de baixa renda, centralizando os recursos dos IAPs, foi debatida durante todo o governo de Getúlio Vargas, mas só foi efetivada em 1946, com a criação da Fundação Casa Popular (FCP), no governo de Dutra. A Fundação Casa Popular foi a primeira superagência nacional voltada para a construção de casas populares para a população de baixa renda. Segundo Azevedo (1988), visava a garantir legitimidade ao governo de Dutra; além de financiar a construção de casas próprias para os setores de baixa renda, oferecendo subsídios indiretos, baixa taxa de juros e um longo prazo de financiamento, intencionava investir em saneamento e infraestrutura. Porém, por não ter fonte de recursos próprios,<sup>18</sup> por depender de repasse federal e por sofrer pressões da indústria de construção civil, do mercado imobiliário e de setores sindicais e trabalhistas, produziu uma quantidade pequena de unidades habitacionais, que eram distribuídas, segundo

---

<sup>18</sup> A unificação das Carteiras Prediais dos IAPs só se efetiva com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964.

Azevedo (1988), de maneira clientelista, sem critérios claros. Na FCP, de acordo com Melo (1990), foi consolidada a ideia de casa própria unifamiliar e isolada, ideia amparada por setores conservadores e da Igreja, que viam nesse tipo de moradia uma base para estabilidade social e unidade familiar, em contraponto com setores comunistas e progressistas, que acreditavam que a aquisição da propriedade era uma forma de cooptação da classe trabalhadora, defendendo moradias de aluguel e em edifícios multifamiliares, permeados por equipamentos sociais e coletivos.

Ainda segundo Melo (1990), o projeto da FCP estabelecia critérios para aquisição da casa própria baseados na conduta moral dos indivíduos e famílias, tais como: estabilidade na profissão e emprego, conservação e asseio da família e lar; costumes, reputação ou moral que não permitam o convívio com vizinhos, sendo estes critérios que permitiam a rescisão do contrato de obtenção do imóvel. Conforme o autor, as moradias populares viabilizadas pelo poder público teriam um “caráter pacificador” das massas urbanas de trabalhadores pobres e, se não fossem construídas, poderiam contribuir para “a proliferação de ‘ideias exóticas’ que avassalam as sociedades necessitadas e de que Recife é talvez o centro mais ameaçador na nossa terra” (FCP, Anais 76'2 sessão, 11/5/46).

Outros fatores foram exacerbando os problemas habitacionais nas cidades brasileiras nesse período, entre eles, o grande êxodo rural da população, que deixava o campo para conseguir emprego no crescente setor industrial e comercial do país; um grande crescimento da especulação imobiliária, chamada por Melo (1990) de *boom imobiliário*, que encarecia os imóveis dos centros urbanos, agora alvos de investimento para setores de rendas mais elevadas, utilizando principalmente financiamentos imobiliários do Plano C dos IAPs; a desapropriação e demolição dos antigos prédios coloniais onde residiam os setores de mais baixa renda, para construção de modernos arranha-céus e abertura de grandes avenidas para abrigar o crescente número do mais novo símbolo da modernidade na época, os automóveis.

Os arranha-céus erguem-se as dezenas, orgulhosos e indiferentes aos míseros mortais que não dispõem de posses para habitá-los. Incomensurável quantidade de pequenas casas desaparece e mais e mais se agrava a crise de habitações, já por si acentuada pela contínua afluência de gente do interior (Jornal O Dia, 1944 como citado em Bonduki, 1998, p. 249).

De acordo com Bonduki (1998), os excedentes financeiros resultantes da acumulação na indústria e no comércio foram investidos no setor imobiliário, em um momento em que o mercado de capitais<sup>19</sup> ainda era inexistente, sendo esse um investimento considerado de alta

---

<sup>19</sup> Mercado de capitais é constituído pelas bolsas de valores, sociedades corretoras e outras instituições financeiras autorizadas.

liquidez. Com isso, muitos imóveis eram mantidos fechados e desocupados, e as novas construções, com as facilidades criadas para aquisição de propriedade, como fixação da taxa de juros e possibilidade de compras a prestação, eram postas à venda e não mais disponibilizadas para aluguel. Nesse cenário, é aprovada a Lei do Inquilinato, que em 1942 congela os valores dos aluguéis, com o objetivo de diminuir o impacto dos valores dos aluguéis no orçamento dos trabalhadores, o que acabou resultando em uma diminuição expressiva da oferta de imóveis de aluguel e uma enorme onda de despejos, deixando milhares de pessoas sem moradia. “Sobram casas para vender e faltam casas para alugar”, diz notícia do *Jornal Folha Carioca* no ano de 1944.

A população mais pobre, despejada dos centros das cidades, não tendo recursos para compra de imóveis, cada vez mais caros e inflacionados, e não encontrando imóveis acessíveis no então escasso mercado de aluguéis, acaba por encontrar a solução para a questão da moradia fora dos limites urbanos e começa a ocupar as zonas rurais das grandes cidades, onde, a partir da autoconstrução, resolve por si mesma o problema da falta de moradia. Surgem, assim, diversas soluções informais de produção de habitação, baseadas principalmente na casa própria autoconstruída, nas periferias das grandes cidades, onde os lotes eram acessíveis e diversas facilidades eram apresentadas para que os habitantes das cidades erguessem suas próprias casas. Nesse momento, o sonho da casa própria passa a ser explorado, representando o lar próprio como o ambiente seguro para a família operária.

Segundo Holston (2013), a especulação com lotes rurais já existia desde a República Velha, mas só se torna possível a sua ocupação com a mudança no transporte público das cidades. Surgem, nessa época, as primeiras linhas de ônibus particulares, muitas vezes associadas aos incorporadores de lotes rurais, que, ao abrirem estradas de terra sem autorização, efetivam a conexão entre a cidade urbanizada e os terrenos periféricos. A venda dos lotes rurais era facilitada pela compra a prestações, e a legislação, que manteve um controle rigoroso das construções na República Velha, desaparece nesse cenário. Para Bonduki (1998), essa se tornou uma estratégia do poder público, que, sem interferência nesse processo, resolvia os problemas da habitação popular, “barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes dava a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários.” (p. 288). A população pobre começa a ocupar, de forma regular ou irregular, os terrenos fora das cidades, sem infraestrutura mínima; com suas próprias mãos e com ajuda de vizinhos nos mutirões, ergue sua casa nos finais de semana e no seu tempo livre, juntando todas as suas economias para investir na casa, que está constantemente em construção e modificação.

Outra saída para a população que não encontrava mais moradias acessíveis nas zonas centrais e não queria se deslocar para as zonas afastadas das cidades, o que implicaria residir longe dos locais de trabalho e ser dependente de transportes, foi a ocupação de terrenos ainda existentes nas zonas centrais. Estes, em sua maioria, se localizavam em encostas de morro, banhados ou outras áreas não consideradas aptas para construção de moradias, o que fez surgirem as favelas. Em São Paulo, segundo Bonduki (1998), as favelas chocavam a elite paulistana com seus barracões feitos de madeira e outros materiais improvisados, contrastando com o projeto de progresso e modernidade que estava em ampla expansão na cidade.

### **2.3 Produção de casas e ditadura militar: o Banco Nacional de Habitação**

Quando João Goulart assume a presidência da República em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, passa a articular, com amplo apoio das classes populares, diversas reformas estruturais – as chamadas reformas de base<sup>20</sup> – com o intuito de promover justiça social e diminuir as desigualdades sociais no país. Entre as principais ações, estava a reforma agrária, que se propunha a democratizar o acesso à terra, promovendo assentamentos em áreas improdutivas e estendendo os direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais. Entre elas, estava também a reforma urbana, que implicava planejar e regulamentar o crescimento das cidades e desapropriar lotes urbanos, visando a controlar a especulação imobiliária, a garantir a função social da propriedade e a democratizar o acesso à moradia digna à população. Tais reformas sofreram duras resistências por parte dos grandes proprietários de terra, de empresários e da classe política conservadora, que denunciava as reformas de base como sendo uma forma de “comunização” do Estado brasileiro, em um contexto de Guerra Fria e polarização ideológica entre capitalismo e socialismo (Moreira, 2011).

Em 1964, ocorre o golpe civil-militar, levado a cabo por militares amparados pelos setores contrários ao governo de Jango, depondo o então presidente e instaurando uma ditadura no Brasil, que durou 20 anos. O país passa a ser governado sob um padrão econômico aliado ao capital estrangeiro e sob a insígnia da Segurança Nacional, reprimindo e perseguindo duramente os setores que apoiavam o governo de Jango e suas reformas de base, e ainda suprimindo direitos constitucionais e censurando meios de comunicação. A partir desse momento, as políticas sociais assumem o papel de pacificar os opositores e de buscar apoio ao

---

<sup>20</sup> Entre as reformas de base, estavam: Reforma Administrativa, Reforma Agrária, Reforma Bancária, Reforma Eleitoral, Reforma Cambial e Estatuto do capital estrangeiro, Reforma Universitária, Reforma Urbana, Reforma Fiscal: Tributária e Orçamentária (Moreira, 2011).

regime ditatorial, a fim de eliminar os conflitos sociais e despolitizar os trabalhadores (Lasta, 2015).

Logo após o golpe civil-militar, em 1964, é criado um banco nacional público específico para financiamento habitacional, o Banco Nacional de Habitação (BNH), fruto de uma aliança entre o Estado e setores empresariais ligados à indústria da construção civil que buscavam, a partir da construção de casas populares em todo o país, dinamizar a economia com a geração de empregos e o fortalecimento da indústria da construção civil. Além disso, procurava-se fomentar o acesso à casa própria para setores populares e assim combater ideias tidas como comunistas e progressistas, diminuindo a adesão da população nos protestos contra o Regime.

É nesse período que se consolida uma política habitacional baseada na construção de casas próprias individuais. Nas palavras de uma das idealizadoras e primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito à propriedade” (Rolnik, 2015, p. 282). Isso também norteava movimentos conservadores da sociedade civil que davam apoio ao Regime Militar, como o Tradição, Família e Propriedade, grupo de cunho religioso que defendia a manutenção desses três elementos como forma de promover o progresso e a ordem social no país, barrando movimentos e ideias tidas como esquerdistas e comunistas (Zannotto, 2010).

A difusão do acesso à propriedade ocorre como forma de assujeitamento e silenciamento da população em um período marcado por censura à liberdade de expressão, perseguições e prisões políticas, mortes e desaparecimentos até hoje não explicados nem julgados. Ao analisar o tratamento dado à questão da moradia nesse período, compreendemos a relevância da moradia no interior das práticas de governo e como o acesso à propriedade foi amplamente utilizado pelo Regime Militar para promover o apaziguamento e docilização da população.

Tais intervenções tiveram apoio também dos Estados Unidos, que planejavam uma ofensiva na América Latina para que esta não seguisse ideias revolucionárias provenientes de países socialistas, como Rússia e Cuba. A construção de casas fazia parte de um projeto de cooperação chamado Aliança para o Progresso, lançado pelo presidente dos EUA, John Kennedy, em 1961, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e não deixar com que ideias comunistas se disseminassem pela América Latina. Os EUA apoiaram, financeira e politicamente, os diversos golpes militares que aconteceram na América Latina, impondo sua agenda política e econômica (Rolnik, 2015).

Os comunistas de fato repudiavam as ideias que fomentavam a difusão da propriedade entre os trabalhadores. Friedrich Engels, em seu livro *Sobre a Questão da Moradia* (2015), diz que a escassez de moradias não se solucionará enquanto houver um sistema capitalista e que a

solução baseada na construção de casas próprias para o trabalhador seria um engodo que mascara o antagonismo de classe e prende o trabalhador à terra, apaziguando seu ímpeto revolucionário contra o sistema. Para ele, não haveria falta de moradias, apenas uma má distribuição delas; expropriando propriedades e nestas acomodando a população sem teto, resolver-se-ia o problema da escassez habitacional imediatamente.

A transformação do trabalhador em um “aliado da ordem” e o papel econômico do BNH tornaram a política habitacional um pilar do regime ditatorial. Desse modo, inaugura-se um modelo de política habitacional que, segundo Rolnik (2015), funciona até os dias de hoje. Um órgão financeiro centraliza a formulação e a implementação de uma política habitacional, ancorada na ideia da difusão da propriedade, resultando em uma política que incide nas estratégias monetárias e fiscais do país, respaldado redução de um “déficit habitacional” que entende a escassez de moradias como uma demanda por casas a serem construídas e fomenta o setor da construção civil e financeiro do país. Bonduki (1998) chama esse modelo de *central-desenvolvimentista*, em que o Estado constrói a política habitacional de maneira centralizada, instaurando um único projeto para todas as cidades do país, sem diálogo com a comunidade; produzem-se casas próprias construídas por empreiteiras nas periferias das cidades, com projetos arquitetônicos de baixa qualidade construtiva. Com a encomenda de grandes obras às construtoras, o BNH torna-se um elemento central para o fortalecimento das empresas de construção civil no país, solidificando uma relação Estado-construtoras que se estenderá até hoje. Dessa maneira estruturada, sem diálogo com a sociedade civil e ausência de transparência nos processos de contratação e financiamento de empreiteiras, disseminam-se os casos de corrupção. Veremos mais adiante os impactos que este tipo de política tem na vida da população e das cidades no contemporâneo, a partir da análise do Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir desse momento, de acordo com Bonduki (1998), o Estado consolida o incentivo a um modo de vida individualizado, e as ideias que sustentavam as construções dos IAPs na Era Vargas foram totalmente abandonadas. Os residenciais dos IAPs, que eram de propriedade estatal e alugados aos associados, foram então vendidos, tornando-se propriedade privada, e os locais planejados para sociabilidade – tetos-jardim, áreas livres, lavanderias coletivas, locais de cooperativas de consumo, recreação, pilotis – foram fechados e privatizados, individualizando-se os seus usos. Toda concepção urbanística da moradia como serviço público e da arquitetura como forma de transformação social também foi abandonada (Bonduki, 1998). Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, principalmente os construídos pelas Cohabs<sup>21</sup> e

---

<sup>21</sup> Para promover o acesso à casa própria às classes populares, foram criadas as Companhias de Habitação Populares (Cohabs), que eram empresas mistas com controle estadual e/ou municipal e faziam o papel de

direcionados para população de mais baixa renda, foram construídos em locais periféricos, sem urbanização e, no linguajar dos arquitetos, de forma “monótona”, ou seja, imensos conjuntos habitacionais com o mesmo padrão e formato, sem projetos para espaços de convivência, focados unicamente em fornecer um “teto” para a população que se via sem alternativas em meio à cidade, cada vez mais entregue à especulação imobiliária.



**Figura 9.** Fotografia aérea de um conjunto habitacional financiado pelo BNH

O BNH passou a receber investimentos do recém-criado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>22</sup>, fortalecendo a dimensão financeira do programa e subordinando suas ações à rentabilidade dos recursos dos fundos. De acordo com Rolnik (2015), isso fez com que apenas 30% do total dos financiamentos concedidos pelo BNH fossem destinados para a população de mais baixa renda, e o BNH começou a financiar também grandes obras de infraestrutura no país. Desse modo, a população de mais baixa renda segue tendo o autoempreendimento da casa própria nas periferias das cidades como sua principal opção para resolver a questão da moradia.

A mobilização popular pela redemocratização cresce, e as críticas ao BNH aumentam, visto que esta instituição estava muito associada ao regime ditatorial que se queria combater.

O BNH é grande exemplo de insânia do poder. Financiado com o suor do trabalhador, que perdeu, para isso, a garantia de emprego e ganhou a maldição de um compromisso crescente, o órgão é o novo Leviatã nacional. Só a morte do trabalhador liberta sua família do contrato perverso que um dia assinou, com o sonho de ser o senhor sob seu teto. Não será o trabalhador brasileiro, com os salários reduzidos enquanto prosperava o Estado e prosperavam alguns, que irá ser executado em consequência do

---

incorporadora, coordenando e supervisionando o trabalho das empresas construtoras, reduzindo, assim, os custos das moradias populares, visto que sua operação não visava ao lucro (Rolnik, 2015).

<sup>22</sup> FGTS é um fundo gerado a partir da contribuição mensal do empregador ao seu empregado, podendo ser resgatado quando o empregado é demitido sem justa causa; caso contrário, o fundo fica retido. Funciona como uma poupança compulsória (Rolnik, 2015).

desequilíbrio financeiro do BNH. Teremos de encontrar a forma justa de superar todo o sistema e a encontraremos. Tancredo Neves, discurso de aceitação de sua candidatura presidencial pelo PMDB, 1984 (Aragão, 1997 citado em Bonduki, 2014, p.7).

No ano de 1986, após diversos escândalos de corrupção, aumento da inadimplência, rompimento de interesses empresariais e políticos e crise no regime ditatorial, o BNH é extinto, sem qualquer resistência ou mobilização por parte da sociedade civil, já que o órgão era altamente reprovado pela população naquele momento. Não é criado nenhum órgão ou política habitacional de âmbito nacional, fato que muda apenas com a criação do Ministério das Cidades em 2003. Mesmo sem ter nenhuma experiência na área, a Caixa Econômica Federal torna-se herdeira do BNH, o que explica muitas das similitudes entre MCMV e BNH, como será abordado mais adiante.

A partir dos anos 80, segundo Bonduki (1998), no período em que o regime militar começa a perder força e se inicia um processo de abertura política, começam a ser gestados outros modelos de políticas habitacionais em diversos municípios do país, priorizando a descentralização da gestão e projetos com alternativas que iam além da produção de novas casas próprias, focando também a urbanização de favelas, com base na organização comunitária e autogestão. Iniciava-se um movimento com novas propostas para uma gestão urbana mais participativa, transparente e democrática. Esse debate aparece e consolida-se a partir da Promulgação da Constituição de 1988, como veremos no próximo capítulo.

### 3 Direito à moradia, neoliberalismo e o Programa Minha Casa Minha Vida

#### 3.1 Redemocratização, direitos sociais e participação popular

“Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo (...) A sociedade sempre acaba vencendo, mesmo ante a inércia ou o antagonismo do Estado (...) A sociedade foi Rubens Paiva, não os facínoras que o mataram”<sup>23</sup>

Após um movimento “lento, gradual e seguro”<sup>24</sup> de reabertura política, em 1985, é eleito indiretamente<sup>25</sup> Tancredo Neves, o primeiro presidente civil do país após 21 anos de Ditadura Militar, mas que morre dias antes de sua posse, fazendo com que seu vice, José Sarney, assumisse a presidência da República. Como resultado da luta social pela redemocratização, em seu governo, foi aprovada uma Assembleia Nacional Constituinte, órgão colegiado que teve como função elaborar a nova Constituição Brasileira para refundação da democracia e ampliação dos direitos sociais e individuais no Brasil após os anos de chumbo, quando os direitos civis e políticos foram duramente perseguidos e reprimidos.

A Assembleia Constituinte (1987-1988) foi composta por parlamentares eleitos<sup>26</sup>, mas contou também com uma ampla participação popular, a partir de assinaturas de emendas populares<sup>27</sup>, cartas enviadas a parlamentares e participação direta nos debates em plenário, inaugurando um novo momento político no país. A redação da nova Constituição foi elaborada a partir de amplo debate público, em que setores populares e de minorias políticas, como mulheres, quilombolas, indígenas, sem teto e sem terra, puderam pela primeira vez participar da elaboração de projetos de emendas constitucionais. No entanto, a Assembleia Constituinte era um território ativo de embate, em que diversas forças políticas lutavam por seus interesses, como fica claro na fala de um deputado constituinte: “a ordem constitucional foi produto de

---

<sup>23</sup> Fragmento do discurso de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, quando da Promulgação da Constituição da República em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE.--DR.-ULISSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html> Acesso em 01/04/2019.

<sup>24</sup> *Slogan* do governo do militar Ernesto Geisel (1974-1979), que inicia o processo de redemocratização do país com amparo dos militares.

<sup>25</sup> Eleito por um colégio eleitoral formado por representantes do Congresso Nacional e membros das Assembleias Legislativas.

<sup>26</sup> Entre os parlamentares que participaram da Constituinte, estiveram os ex-presidentes Luis Inácio Lula da Silva (deputado federal na época) e Fernando Henrique Cardoso (senador na época), bem como nomes conhecidos do Partido dos Trabalhadores, como Olívio Dutra, Benedita da Silva e José Genuíno.

<sup>27</sup> As emendas populares necessitavam de um total de 30 mil assinaturas para serem acolhidas e respaldo de, no mínimo, três entidades representativas. No total, foram enviadas 122 emendas populares, englobando 15 milhões de assinaturas.

uma intensa disputa política. Não foi uma casa dos sábios que têm inteligência de dizer o que os humanos vão fazer. Essa é uma visão elitista, conservadora. Ela é fruto de paixão, confronto e porrada.”<sup>28</sup>

De acordo com relatos de parlamentares da época, enquanto o parlamento recebia representantes populares que até então nunca haviam tido voz no âmbito político, as mansões de Brasília passavam as noites iluminadas, por conta de festas de parlamentares que articulavam formas de manter interesses da elite na nova Constituição – e assim é elaborada a Constituição de 1988, acomodando lutas de setores progressistas e de setores conservadores de nossa sociedade. Com isso, torna-se claro que os direitos não são naturais, mas resultado de lutas e enfrentamentos, sendo forjados em relações de força e disputa.

No âmbito da política urbana, os movimentos de luta por moradia e a sociedade civil realizaram uma organização histórica, unificando diversos movimentos dispersos pelo país, e apresentaram conjuntamente à Assembleia Nacional Constituinte uma emenda de iniciativa popular para reforma urbana. Entre suas principais propostas, estavam: delegar a propriedade à sua função social; cobrança de tributo progressivo para terrenos ociosos e desapropriação de interesse social; usucapião especial urbano ou usucapião coletivo após três anos de ocupação em terrenos de até 300 m<sup>2</sup>; criação de uma agência habitacional pública nacional com gestão descentralizada; aluguéis ou prestações proporcionais à renda das famílias. Estas e outras ações inovadoras visavam a reduzir as desigualdades no acesso à terra urbana e à cidade.

Após esse processo de debates e embates, a Constituição da República foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e continua vigente até o momento presente. Estabeleceu-se, a partir da união dos três entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal), um Estado democrático de direito, colocando como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana, tendo em vista garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Como direitos e garantias fundamentais, dos direitos individuais e coletivos, a Constituição estabelece, no Art. 5, como direito de todo cidadão brasileiro “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.” Esses direitos estão subordinados aos seus incisos, nos quais salientamos os seguintes:

---

<sup>28</sup> Fala do então deputado constituinte José Genoíno. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/04/30-anos-da-constituente/>. Acesso em 26/05/2019

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;  
XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;  
XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (Brasil, 1988).

Apesar de estabelecer a propriedade como um direito individual fundamental, ao lado do direito à vida, à segurança e à liberdade, subordina-o à sua função social, estabelecendo hierarquicamente o bem-estar coletivo acima do bem-estar individual no que se refere a esse quesito. Se, de acordo com Dardot e Laval (2015), o princípio jurídico da propriedade se estabelece a partir do domínio absoluto do proprietário sobre o seu bem, em relação de exclusão sobre todos os outros seres, a função social da propriedade vem no sentido de limitar essa soberania, ao menos quando esta não cumpre o que se entende por ser sua função social. A propriedade segue sendo um princípio pilar da ordem jurídica, construindo modos de subjetivação individualistas e em concordância com os fundamentos neoliberais, como discutiremos mais adiante, mas a sua hegemonia passa a ter limitações a partir da Constituição de 1988. Assim, terrenos e edificações ociosas presentes nas cidades, que não cumprem sua função social, servindo muitas vezes apenas como ativo financeiro e para especulação imobiliária, podem e devem ser desapropriados para servir a fins sociais. Reconhecer que a propriedade deve submeter-se a uma função social é uma importante conquista dos movimentos de luta por moradia e daqueles que buscavam tornar as cidades lugares mais justos, além de ser uma ferramenta potente para combater os privilégios no acesso à terra e à especulação imobiliária. Inclusive, no que tange aos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição de 1988 novamente determina que a propriedade privada esteja subordinada à sua função social, limitando as atividades econômicas que visam a explorar a propriedade privada sem, no entanto, fazer cumprir tal função.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
I - soberania nacional;  
II - propriedade privada;  
III - função social da propriedade;  
IV - livre concorrência (Brasil, 1988)

A Constituição de 1988 estabelece, ainda, como direito fundamental e, portanto, dever do Estado, o direito à moradia, como descrito no Art. 6, que determina como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção

à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” Assim, não mais apenas os trabalhadores, como também todo e qualquer cidadão, passam a ser detentores desses direitos.

O direito à moradia adequada aparece desde 1948 como um direito humano fundamental, estabelecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU<sup>29</sup>. No entanto, de lá para cá, diversos documentos internacionais versam sobre o direito à moradia adequada deixando claro que esta não se resume apenas à estrutura da casa, necessitando abarcar diversos elementos, tais como: segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível (o que inclui gastos com serviços como água e luz), não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, habitabilidade, localização adequada para pleno desenvolvimento social, econômico e cultural, e adequação cultural, respeitando-se a diversidade cultural dos sujeitos. Esses fundamentos começam a entrar na jurisdição nacional e a provocar efeitos na construção das políticas de habitação e urbanas.

As propostas específicas de política urbana, que surgem pela primeira vez em uma Constituição brasileira, aparecem nos artigos 182 e 183, representando uma importante conquista dos movimentos sociais urbanos que se organizaram para a elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, ainda que muitas reivindicações propostas por eles tenham ficado de fora da Carta Magna. A partir de então, a política urbana passa a ser responsabilidade dos poderes públicos municipais, que se ocuparão das questões referentes à gestão das cidades, tendo como objetivo garantir a sua função social e o bem-estar dos seus habitantes, o que faz aparecer uma nova forma de tratar a temática habitacional no país, até então centralizada pelo BNH. Também vai subordinar a propriedade à sua função social, estabelecida a partir de Plano Diretor elaborado pelos municípios, autorizando impostos progressivos por subutilização, desapropriação com justa indenização para uso de interesse social e também a regularização fundiária, a partir do instrumento de usucapião.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

---

<sup>29</sup>[http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt). Acesso em: 28/05/2019.

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;  
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Brasil, 1988)

A função social da propriedade aparece novamente como elemento fundamental para garantir o direito à moradia e o bem-estar social nas cidades, ficando a cargo dos municípios impor sanções e desapropriações para fins sociais em caso de propriedades que não cumprem sua função social. Esse é um elemento importante que, apesar de já aparecer de alguma forma nas constituições anteriores, agora ganha destaque como um direito fundamental, servindo de ferramenta de luta para diminuição das desigualdades sociais e garantia de acesso à moradia para a população, abrindo a possibilidade de articular a política habitacional com uma política urbana. Junto com a possibilidade de regulação fundiária, que deu visibilidade e legitimidade às ocupações irregulares que se alastravam pelo país, a função social da propriedade funciona como uma importante ferramenta para garantir o direito à moradia e são elementos essenciais para democratização das cidades.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 1988).

Dessa forma, criam-se as bases legais para resolver a questão da moradia, sem recorrer unicamente à construção de novas moradias, produzidas em série, nas periferias das cidades, como era característica dos conjuntos habitacionais do BNH, passando-se a pensar a questão habitacional a partir de um leque amplo de direitos que vão compor o direito à cidade. Isso dá origem a novas formas de garantir o direito à moradia, como a urbanização das favelas, a regularização fundiária, a possibilidade de transformar em moradias para a população de baixa renda os prédios que não cumprem a função social estabelecida por lei e a desapropriação de terrenos ociosos dentro do perímetro urbano. No entanto, os artigos referentes à política urbana só serão regulamentados no Estatuto das Cidades, em 2001, que dá as diretrizes gerais para a execução da política urbana no Brasil.

A partir de então, conjuntamente com uma ampla mobilização dos movimentos sociais e da sociedade civil, começam a ser gestadas, nos municípios de todo o Brasil, políticas habitacionais e urbanas com base em novos paradigmas, que têm na descentralização da gestão das políticas, na participação popular e na reforma urbana os seus princípios fundamentais,

afastando-se da lógica centralizadora e desenvolvimentista dos tempos do BNH. Surgem, assim, projetos e programas participativos e heterogêneos, em que se destacam a diminuição dos valores das unidades habitacionais, uma produção de moradia baseada em mutirões e autogestão<sup>30</sup>, a introdução do conceito de habitação progressiva<sup>31</sup>, a urbanização e a regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos, assistência técnica e jurídica gratuita nos assuntos relativos à moradia para população de baixa renda e habitação social em áreas centrais, entre outras importantes ações. Com isso, busca-se dar conta do acesso à moradia para a população de mais baixa renda, focando em variadas soluções, e não unicamente na construção de um teto e quatro paredes, nem na transformação completa dos modos de vida da população mais pobre. Reconhecem-se e valorizam-se outras formas de viver e habitar o espaço das cidades, ao mesmo tempo visando a garantir uma melhor qualidade de vida para os habitantes.

O arquiteto e urbanista Nabil Bonduki, em seu livro *Os pioneiros da habitação social: 100 anos de construção da política pública de habitação no Brasil* (2014), relata algumas experiências desenvolvidas nesse período que foram se expandindo por todas as cidades do Brasil, consolidando outra forma de desenvolver, pensar e executar as políticas habitacionais no país para garantir o direito fundamental à moradia. Segundo o autor, uma política de desapropriação em massa de vazios urbanos foi realizada na cidade de São Paulo, dando origem a uma ampla produção de habitações sociais em áreas equipadas com infraestrutura urbana, o que rompeu com a tradição das ações do Estado, que até então construía habitação popular em terrenos periféricos sem infraestrutura, fazendo cumprir a subordinação do direito à propriedade à sua função social. Foi possível, então, articular direito à moradia com direito à cidade, reduzir o gasto com infraestrutura e fazer um melhor aproveitamento dos serviços já existentes nessas regiões.

Outra ação que se dissemina pelo país, de acordo com Bonduki (2014), como alternativa para acesso à moradia digna é a urbanização das favelas, reconhecendo-se a ocupação irregular como uma das principais formas de acesso à moradia da população que não tem outra opção de habitação nas cidades devido aos custos cada vez mais altos. Dessa forma, melhorias de infraestrutura são realizadas, legitimando e melhorando a qualidade de vida urbana desses espaços, sem a necessidade de retirar os moradores do seu local de moradia. A essas ações, soma-se a regulação fundiária – os terrenos ocupados são escriturados no nome das famílias,

---

<sup>30</sup> Construídas em coletivo pelos próprios moradores que serão beneficiados.

<sup>31</sup> Habitação progressiva é a habitação que pode seguir sendo transformada e aumentada pelos próprios moradores.

dando-lhes a segurança da posse. Com o melhoramento urbano e a segurança da posse dos terrenos invadidos, evitou-se a remoção de milhões de famílias moradoras de favelas e vilas.

Maricato (2001) salienta que a urbanização das favelas foi um movimento intenso das políticas urbanas nesse período, realizada tanto por motivos econômicos (mais barato que construir nova moradia em local novo) quanto por atender a anseios da população, que preferia ficar no lugar onde morava, onde constituiu laços de amizade, família e trabalho, e onde tem acesso a equipamentos urbanos. No entanto, a autora conta que o processo de urbanização das favelas, que representou o reconhecimento de um padrão espontâneo de construção informal e de urbanização, e não apenas do padrão funcionalista e disciplinar de cidade, transformando o informal em formal, não necessariamente foi acompanhado da devida regularização fundiária dos terrenos ocupados. A partir da urbanização das favelas e vilas, garantiram-se melhores condições de vida para a população dessas regiões, que passou a contar com água encanada, luz e rede de esgoto, entre outros, mas sem a garantia da segurança da posse, o que mostra como a questão da legalização das ocupações sempre foi um problema no país, mesmo havendo mecanismos legais para tal. Maricato (2000) diz que regularizações fundiárias de ocupações agora urbanizadas sofreram e sofrem resistência de inúmeras ordens, seja das câmaras municipais, que defendem interesses econômicos, seja por dificuldades burocráticas, seja por desgosto dos próprios vizinhos de classes mais abastadas que viviam perto das vilas e favelas, os quais, além de não quererem conviver com “aquela população”, referindo-se à população mais pobre, também tinham receio de que as terras próximas perdessem valor de mercado, já que, com a regularização, a vizinhança com essas populações se consolidaria.

Não podemos deixar de salientar que a forma de ocupação histórica das terras nas cidades brasileiras se deu a partir da ilegalidade, a partir de ocupações ou de compra de lotes ilegais, única maneira de tornar a terra acessível para compra a quem não tem dinheiro para comprar ou alugar uma moradia formal, já que a formalidade eleva o valor de custo da terra. Assim, transformar uma ocupação de terra irregular em propriedade é uma luta histórica da população mais pobre e uma forma de garantir acesso à cidadania. A ilegalidade da posse conduziu os moradores a exigirem sua legalização, bem como infraestrutura e serviços, organizando-se em torno dessa luta, o que fez emergir subjetividades políticas (Holston, 2013).

A reabilitação de prédios antigos em áreas históricas é outra ação para garantir moradia à população que necessitava. Visibilizou-se a ocupação de prédios abandonados em áreas dotadas de infraestrutura urbana e serviços, diminuindo o uso do transporte público e acendendo um debate pelo direito à cidade, pelo direito da população de baixa renda de morar em áreas urbanas centrais. Foi nesse momento também que começaram a surgir inúmeras ocupações por

parte de movimentos sociais de moradia em prédios ociosos nas regiões centrais das cidades brasileiras, reivindicando que a função social da propriedade e o acesso à moradia digna fossem contemplados.

Dessa maneira, veem-se ações que garantem o acesso à moradia digna e que reconhecem um modo de viver e habitar da população mais pobre nas cidades brasileiras, sem passar por práticas que exijam construção de novas moradias e remoções. Isso mostra que a questão habitacional pode ser pensada a partir de uma perspectiva transversal e que a construção de casas pode solucionar a questão de ter um teto, mas traz consigo inúmeras outras dificuldades, tanto para os cidadãos quanto para a cidade. Inúmeros outros atores envolveram-se nesse processo, transformando as maneiras de a população relacionar-se com a reivindicação do acesso a uma moradia digna.

A gente conseguia trazer aquela discussão, que seria, em tese, altamente especializada, técnica, para coisas não só do cotidiano no mutirão, mas muito na perspectiva de experiências que podiam ser ampliadas. [...] A campanha do Fundo foi bastante interessante na base, porque chegou com aquela discussão de política habitacional, a gente fez mil cursinhos de como funcionava a política habitacional no estado, no governo federal, no município, e que isso não contemplava a gente. [...] A discussão era como seria uma estrutura de política que contemplasse os interesses, as propostas do movimento. Então, nessa época, já se avançava a discussão da autogestão, da participação, de conceitos que até o momento a gente não tinha. Antes, a gente só queria casa. Evaniza Lopes Rodrigues, coordenadora da União dos Movimentos de Moradia, 1996 (Bonduki, 2014).

Apesar desse movimento que instaura inúmeras novas formas de solucionar o problema da moradia nas cidades brasileiras, agora a partir de uma lógica do direito fundamental a todo e qualquer cidadão e atravessada pela função social da propriedade e de uma política urbana mais global, ela segue sendo pensada a partir da sua relação com a propriedade. Os movimentos sociais, novos atores que passam a compor e pautar as políticas habitacionais, até então centralizadas em superagências governamentais, por um lado, inovam ao não apenas reivindicar a construção de novas casas e ao promover o desenvolvimento de uma política de caráter participativo, em que a população que necessita se envolve e constrói junto, complexificando-se as relações da moradia com a urbe e a ocupação do solo. Porém, por outro lado, seguem pautando-se no direito à propriedade como forma de garantir o direito à moradia, agora criando critérios de justiça social, mas sem questionar a sua lógica, mantendo-se o direito à propriedade como fundamento de nossa sociedade civil.

Dardot e Laval (2015), ao discutirem a propriedade privada como uma construção jurídica que foi sendo criada ao longo do tempo, não a tomando como essência ou naturalidade, destacam que, a partir do Iluminismo, no século XVIII, a propriedade passa a ser colocada como

liberdade essencial, dando “condições para a autonomia do indivíduo, como meios de emancipação das tutelas e das vassalagens” (p. 264). A propriedade seria, portanto, um lugar protegido, seguro: “a propriedade é aquela relação entre uma pessoa e um objeto que permite a ela, mas proíbe a qualquer outra, livre uso e posse dele” (Hume, 1983 como citado em Dardot e Laval, 2015, p.262-263); “aquele domínio exclusivo e despótico que um homem reclama e exerce sobre as coisas exteriores do mundo, em total exclusão do direito de qualquer outro indivíduo do universo.” (Blackstone, 1917 como citado em Dardot e Laval, 2015, p.263). No Código Civil francês de 1804, “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira a mais absoluta, desde que dela não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”.

Cria-se, assim, certa relação de soberania do indivíduo sobre sua propriedade – dentro daqueles limites, ele pode ser O Rei, protegido das tiranias e mazelas sociais. Por isso o título de propriedade torna-se tão caro para a população pobre. Frente às inseguranças sociais e de futuro, e diante da própria desassistência do Estado, ali, na propriedade que lhes pertence, podem dormir e sonhar seguros.

O Estado, no entanto, para realizar seus próprios interesses, vai usar e manipular esse desejo da população de ser soberana sobre si mesma. Desejo que agora aparece dentro dos cálculos do poder e se constitui uma forma de governo.

### **3.2 Neoliberalismo, financeirização e a casa própria**

Apesar das mudanças importantes na forma de condução da política habitacional no país, descentralizando a gestão e envolvendo a participação da sociedade civil no debate e na construção das políticas urbanas e de moradia, um novo processo econômico global começa a prevalecer a partir dos anos 90 no Brasil. O neoliberalismo aparece e vai se instalando com força na sociedade brasileira, preconizando um capitalismo com ênfase na livre circulação do mercado de capitais, na globalização e no multilateralismo. A intervenção do Estado deveria restringir-se à gestão de áreas específicas, deixando que a iniciativa privada se ocupasse das demais, sobretudo a econômica. Cabe salientar que tal modelo capitalista, em sua capilaridade, de acordo com Dardot e Laval (2015), não pode ser visto unicamente como um sistema econômico, mas, sobretudo, como um projeto de construção de um novo sujeito. Ainda segundo os autores, também não podemos correr o risco de, a partir do neoliberalismo, opor Estado e mercado, como nas análises político-econômicas tradicionais, mas pensar como o mercado foi se infiltrando no funcionamento de Estado, não apenas com sua lógica privatista, mas também

com seu modelo de gestão, formando, mais que um sistema econômico, uma racionalidade. Este debate será retomado quando, a partir da crise de 2008, vemos um acirramento de tal lógica. Ela servirá de base de análise para pensar o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida.

Nesse cenário, em 1994, na gestão do presidente Itamar Franco, é instaurado no Brasil o Plano Real, liderado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que se elege presidente da República no final do mesmo ano, vindo a cumprir dois mandatos, que vão de 1995 a 2003. O Plano Real tinha como objetivo controlar a inflação, introduzindo uma nova moeda, e viabilizou uma reforma financeira que, entre outras ações, promove a abertura do mercado para bancos estrangeiros. Tal processo é continuado e ampliado nas gestões de FHC, promovendo-se privatizações de grandes empresas estatais. Essas ações foram comemoradas por instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que pressionavam os países tidos como em desenvolvimento para que implantassem a agenda neoliberal (Rolnik, 2015).

No que se refere às políticas habitacionais, o governo FHC vai criar alguns programas. Mais do que à sua magnitude, interessa dar destaque aos novos desenhos com que a temática vai sendo executada. Evidencia-se como o direito à moradia começa a ser organizado a partir de uma lógica neoliberal, com o abandono da noção de direito social e sua transformação em financiamento da casa própria, com foco no mercado e na rentabilidade dos recursos.

O Programa Pró-Moradia, voltado para população de até três salários mínimos, foi uma continuação do modelo empreendido pelo BNH, por contar com o financiamento de agentes promotores públicos para construção de novas unidades habitacionais<sup>32</sup> (Fix, 2012). Já o Programa Carta de Crédito Individual vai introduzir um novo modelo, “um divisor de águas” (SHIMBO, 2016), que, como o próprio nome sugere, vai focar no financiamento ao beneficiário final, o consumidor; este terá autonomia para escolher uma habitação ofertada no mercado, ficando sua oferta livremente a cargo das instituições privadas (Rolnik, 2015).

As cartas de créditos individuais visavam a atingir a classe média e, de acordo com Fix (2012), absorveram mais de 70% dos recursos do FGTS, ficando apenas 30% deste para incentivo à produção, o que demonstra a tendência de desinvestimento nas promotoras públicas, modificando-se o modelo do BNH. Dessa maneira, a política habitacional vai abandonando um modelo focado no financiamento de habitações novas, construídas por prestadoras públicas, e inclina-se muito mais para um modelo centrado no financiamento ao consumidor final, que

---

<sup>32</sup>Em 1998, acordo com o FMI proibiu o financiamento para o setor público, de modo que os programas voltados para os estados e municípios (além do Pró-Moradia, o Pró-Saneamento) foram paralisados.

adquirirá, principalmente, imóveis usados ofertados pelo mercado, o que vem a tornar-se um marco de concepção neoliberal aplicada à habitação.

Para Fix (2012), o “desfinanciamento” das promotoras públicas fazia parte de uma estratégia cujo objetivo principal era incorporar mecanismos de mercado no interior da gestão das políticas de desenvolvimento urbano, mantendo a dominância do mercado privado de habitação e reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado. A gestão FHC ampliou o leque de programas existentes, que incluíram ainda: Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H); Habitar Brasil; Programa de Arrendamento Residencial (PAR); PSH.

Dentre estes, cabe destacar o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que, além de ir pela contramão da tendência de fornecer crédito ao consumidor final para aquisição de imóvel no mercado (Fix, 2011), também nos interessa por ser um dos precursores do Programa Minha Casa Minha Vida (Arantes, 2010; Rolnik, 2015).

No PAR, as construtoras privadas eram responsáveis pela compra dos terrenos, elaboração dos projetos e construção dos empreendimentos, então ofertados à Caixa Econômica Federal, que fiscalizava e adquiria a totalidade das unidades habitacionais, ajudando a promover um investimento de baixo risco para as construtoras. A CEF era também encarregada de dar subsídios e financiar os imóveis aos beneficiários, que se tornavam arrendatários ao longo dos 15 anos do financiamento, passando a ser proprietários apenas ao final do pagamento de todo o saldo devedor. Havia ainda a opção de adquirir o imóvel apenas para aluguel e também a possibilidade de troca por imóveis em outros bairros ou cidades. Para Arantes (2010), essa era uma forma de garantir o direito à moradia sem recorrer unicamente à lógica da propriedade privada. A seleção da demanda ficava a cargo das prefeituras municipais.

O modelo de arrendamento (*leasing*) era um atrativo para os agentes financeiros (CEF). Isso porque, por um lado, reduzia os riscos da operação imobiliária, mantendo a propriedade em nome do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No entanto, por outro lado, a manutenção dos empreendimentos custava mais ao agente financeiro que as perdas com inadimplência. (Arantes, 2010).

Já aparecem aqui as figuras dos técnicos sociais, profissionais que visam a educar a população tanto para o “bom pagamento” quanto para o cuidado com o imóvel. O modelo de arrendamento ainda facilitava a retomada imediata dos imóveis, e administradoras privadas ameaçavam os moradores de despejo caso a inadimplência superasse os dois meses. Percebe-se como o arrendamento do imóvel acaba por ser uma forma de pressão contra a inadimplência.

O PAR e seu modelo de arrendamento, na verdade, acaba por aprofundar a gestão neoliberal nas políticas sociais, pois o foco do Programa está na recuperação dos custos e na capacidade de pagamento dos beneficiários, sendo exemplo não de privatização, mas de uma racionalidade neoliberal incorporada no interior das políticas habitacionais. Para Arantes (2010), o PAR, criado pelos tucanos (PSDB) nos anos 90, é o DNA do Programa Minha Casa Minha Vida, que será criado em 2009 pelo governo petista. Modelo de provisão baseada na oferta privada, captava recursos públicos, com o suporte de um banco público como agente operador para o financiamento da casa própria.

No ano de 2002, Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, demanda histórica dos movimentos sociais de luta por moradia, tendo como ministro Olívio Dutra (PT), ex-prefeito da cidade de Porto Alegre, o processo de municipalização da política habitacional passa a ser reconhecido e instituído. O Ministério das Cidades vem preencher uma lacuna institucional, para articular saneamento, mobilidade, planejamento territorial e habitação em uma só pasta. A Política Nacional de Habitação parte da experiência acumulada no âmbito das políticas habitacionais nas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conjuntamente com amplo debate junto à sociedade civil, resultando em desenhos de uma nova política habitacional de nível federal (Rolnik, 2015).

Nesse desenho, as administrações locais teriam destaque na execução da política, mas contando com o apoio institucional e financeiro dos níveis estaduais e federal, via Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Os municípios poderiam integrar o novo sistema, desde que implementassem um processo de participação democrática para definir e instaurar os programas e projetos. Essa participação era garantida pela adesão dos municípios à criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS). A centralidade do SNHIS era o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujo destaque, segundo Cardoso e outros (2011), é ter sido criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular; “sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas” (Cardoso et al, 2011, p. 2). Porém, tal iniciativa recebeu grande resistência da equipe econômica do governo, limitando a atuação do Ministério por falta de financiamento. Apesar de o Ministério das Cidades ser o responsável pela gestão da política habitacional, perdia força diante do fortalecimento da Caixa Econômica Federal, alocada no Ministério da Fazenda, como agente operador dos programas habitacionais e principal agente financeiro dos recursos do FGTS destinados ao financiamento habitacional (Shimbo, 2016).

Uma importante ação do Governo Lula, que provocará grandes impactos na produção de habitação e no desenho do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, como veremos logo adiante, foi o incentivo à ampliação do mercado privado de habitação. Isso foi pensado para tornar possível que as classes médias acessassem o mercado imobiliário, até então restrito ao segmento de renda mais alta (20% da população), de maneira a não mais disputar com a população de baixa renda – em que se concentra a maior parte do déficit habitacional – os recursos da política pública de habitação, como ocorre historicamente nas políticas de habitação no Brasil (Fix, 2011).

Com isso, o governo petista vai lançar mão de diversas medidas para poder estimular diretamente a produção de habitação via mercado, entre elas, estímulos ao financiamento imobiliário, liberando maior quantia de recursos para estatais (FGTS e SBPE)<sup>33</sup>, diminuição de impostos em insumos e materiais de construção e simplificação da Alienação Fiduciária, permitindo que o credor mantivesse a posse do imóvel até o devedor quitar a dívida, como forma de garantia contra inadimplência (Shimbo, 2016). Cria-se, desse modo, um cenário altamente atrativo para as empresas de construção civil, que passarão a investir na construção de habitação para o agora chamado “segmento econômico”<sup>34</sup>. Grandes construtoras especializadas em obras públicas ou voltadas à produção de imóveis de alto padrão passam a investir nesse setor. “A necessidade do setor de inventar um nome é, por si só, indício da criação de um novo mercado, uma invenção que é, ao mesmo tempo, política e imobiliária” (Fix, 2011, p. 185). Cresce, assim, o estímulo para obtenção da casa própria, que será ofertada pelo mercado com amparo estatal.

Vemos como, em paralelo com a construção de uma política habitacional inovadora, de caráter estatal e com participação popular, o mercado imobiliário começa a apresentar um crescimento vertiginoso. Sua produção aumenta, assim como os preços dos imóveis, o que vai acabar interferindo nos rumos da política pública habitacional no país.

Com o aumento de volume de recursos e garantias estatais que impulsionaram o crescimento das empresas de construção civil, a partir de 2006, muitas delas começam a abrir o seu capital na bolsa de valores, passando também a captar recursos de investidores nacionais e estrangeiros. Começa a desenhar-se um “alinhamento inédito”<sup>35</sup> entre Estado, finanças e

---

<sup>33</sup> Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

<sup>34</sup> A expressão é utilizada no setor imobiliário para referir-se ao mercado de imóveis residenciais com valores de aproximadamente R\$ 200 mil reais, destinados geralmente a famílias com rendimento mensal entre três e dez salários mínimos (Fix, 2011).

<sup>35</sup> Sobre os capitais que produzem habitação (Shimbo, 2016).

empresas de construção civil, o que vai impactar vigorosamente na produção de moradia no Brasil, articulando as dimensões de produção, do Estado e das finanças com uma lógica de maximização de lucros e da rentabilidade de suas operações financeiras. Inicia-se no Brasil um processo de financeirização da moradia; a terra e o ambiente construído passam a atuar mais como ativo econômico. Intensificam-se o processo de mercantilização da moradia e a especulação imobiliária, afastando-se cada vez mais da garantia de moradia como um direito. As empresas de construção, agora financeirizadas e com afluxos cada vez maiores de capital (estatal e das finanças), vão passar a atuar sob a racionalidade das finanças e com apoio estatal, o que aponta para as íntimas relações que se estabelecem entre Estado e Mercado, bem como para suas consequências na garantia de direitos.

Dentro da lógica financeira, para melhorarem seu Valor Geral de Vendas (VGV) e tornarem-se mais atrativas aos investidores, as empresas passam a comprar grandes montantes de terra, assim formando *land banks*, estoques de terras como capital fictício, garantindo também que os futuros empreendimentos terão local para serem construídos. O preço do solo começa a aumentar, e as empresas passam a investir também em terrenos mais periféricos e em cidades médias.

Não se trata apenas de mais uma fase de crescimento, mas de uma profunda reestruturação do setor. A partir de 2004 algumas das maiores empresas do setor realizam operações de IPO, captando recursos na Bolsa de Valores, recursos que utilizam para ampliar suas atividades, assumindo o controle acionário de empresas regionais, investindo em terra ou financiando novos empreendimentos. Como resultado desse processo opera-se uma concentração de capital sem precedentes na história, com a constituição de empresas com amplitude regional de atuação e que também passam a atuar em diversos segmentos de mercado, diversificando produtos e atingindo diferentes faixas de renda (Cardoso & Aragão, 2013, p. 33).

O Programa Minha Casa Minha Vida começa a ser esboçado quando desponta a crise hipotecária internacional de 2008, ameaçando a quebra do setor imobiliário, que, durante o *boom* imobiliário a partir da abertura de capital, havia feito grandes estoques de terra nos anos anteriores. As empresas de construção começam a vender suas ações na bolsa de valores. Sofrendo uma grande queda, as ações são compradas por investidores estrangeiros, que, segundo Fix (2011), articularam a criação do Programa para poder reerguer o valor na bolsa.

Para evitar a falência generalizada do setor, os empresários e acionistas iniciaram negociações junto ao Ministério da Fazenda para implementar o que foi chamado na época de “pacote habitacional”, inspirado fortemente no modelo chileno<sup>36</sup>. O pacote habitacional

---

<sup>36</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida tem inspiração direta no modelo de política habitacional chileno, instaurado durante a ditadura militar de Pinochet, a partir do ano de 1970, com destaque nas estratégias que

implicava que o Governo Federal fornecesse subsídios diretos aos compradores e facilitasse o crédito imobiliário, para tornar possível a compra de 200 mil unidades que já estavam preparadas para serem colocadas no mercado. Tais negociações foram realizadas em caráter de urgência junto ao Ministério da Fazenda, sem a participação do Ministério das Cidades, nem do Conselho das Cidades – órgão deliberativo do Ministério –, nem de quaisquer representantes dos movimentos de luta por moradia que participaram ativamente na construção do Plano Nacional de Habitação Popular - PlanHab (Rolnik, 2015).

Do inferno ao céu em menos de dois meses. Não é exagero dizer que o pacote do governo para estimular a habitação popular funcionou como mágica para as ações de empresas de construção civil – as mais castigadas da bolsa no ano passado. Algumas companhias já dobraram de preço em 2009. A disparada concentrou-se no mês passado depois do anúncio das medidas de estímulo pelo Ministério da Fazenda, em 25 de março.  
Daniela D'Ambrosio e Tatiana Bautzer, Valor Econômico, 6 de maio de 2009.

O “pacote habitacional” foi elaborado pelo Ministério da Fazenda, juntamente com os empresários do setor ameaçado pela crise, para salvar as empresas de grande porte do setor imobiliário. Ao mesmo tempo, como medida econômica anticíclica<sup>37</sup>, garantiria o crescimento econômico do país com o estímulo ao setor da construção civil, apostando nos efeitos multiplicadores deste e barrando a crise econômica (FIX, 2011). Em famosa declaração do presidente Lula na época, ele diz que a crise que atingiu os Estados Unidos feito um tsunami, ao chegar ao Brasil, não passaria de uma “marolinha” e que a população mal a perceberia.

O pacote habitacional Minha Casa Minha Vida foi anunciado como uma medida para conter os efeitos da crise econômica de 2008, ao mesmo tempo em que aumentaria o acesso à moradia, em um momento no qual o Plano Nacional de Habitação Popular, elaborado de forma participativa e democrática, já estava praticamente pronto, sendo então engavetado. Fix (2011) relembra que o Governo havia sugerido também a compra das ações das empresas que estavam ameaçadas de falir; no entanto, elas se opuseram a esta alternativa, alegando estatização do setor e dizendo que queriam apoio estatal, mas com autonomia para a produção de habitação popular, no que foram atendidas.

Com o novo pacote, o governo passa a direcionar os maiores volumes de subsídios<sup>38</sup> públicos da história do país para a viabilização de moradia para a população de mais baixa renda. O intuito do pacote era induzir ativamente o setor imobiliário a produzir habitação para

---

incentivavam a participação das empresas privadas e os subsídios diretos para a população mais pobre (Rolnik, 2015).

<sup>37</sup> Uma política econômica anticíclica consiste no conjunto de ações governamentais voltadas a impedir, sobrepujar ou minimizar os efeitos do ciclo econômico. Ver mais em Fix (2011), Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.

<sup>38</sup> Valores dos subsídios.

a população de baixa renda, introduzindo-a no mercado imobiliário, restrito até então à população com maior poder aquisitivo. Tratava-se de inclusão pelo consumo a partir de subsídios públicos e recursos para financiamento<sup>39</sup>, para que a população sem recursos pudesse adquirir uma habitação ofertada pelo mercado, portanto, era uma política de financiamento da casa própria individual (Rolnik, 2015). “De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseado no modelo único de promoção de casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (Rolnik, 2015, p. 309).

As construtoras privadas receberiam quase a totalidade dos recursos (97%) para produzir e ofertar as unidades habitacionais, enquanto 3% seriam destinados para entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para habitação urbana por autogestão e habitação rural. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que é inteiramente entregue às construtoras privadas tendo a demanda organizada pelos municípios, é destinado aos empreendimentos de zero a três salários mínimos, enquanto o FGTS, é destinado para as faixas de três a dez salários mínimos, com apartamentos ofertados diretamente pelas construtoras.

O presidente Lula, ao ser informado do “pacote” que seria lançado, decidiu aumentar para um milhão a quantidade de casas a serem ofertadas e colocou como prioritário o atendimento da parcela mais empobrecida da população, que inicialmente estava pouco contemplada no pacote, visto que o setor imobiliário estava focado no atendimento do “segmento econômico”<sup>40</sup>. Foi então que, no início de 2009, o “pacote” passa a ser tratado como “programa” e nomeado pela área de marketing do governo como “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), indicando o que, de acordo com Fix (2011), desenvolve um imaginário na população ancorado em uma “ideologia da casa própria”.

A moradia e, especialmente, a casa própria, como vimos no decorrer desta dissertação, vão sendo mobilizadas pelos governos sempre para atingir fins específicos e calculados – e desta vez não será diferente. O sonho da casa própria vai ser estimulado dentro de um acordo para salvar as empresas do setor imobiliário que estavam ameaçadas de falir e blindar a economia do país frente à crise econômica de 2008. Será utilizada uma demanda histórica da população e de movimentos sociais – o direito à moradia digna –, que será atendida mediante um arranjo visando ao benefício das construtoras, do capital financeiro e da economia do país.

---

<sup>39</sup> Subsídios públicos a partir do Orçamento Geral da União e mobilização do FGTS como fonte de recursos para financiamentos.

<sup>40</sup> De três a dez salários mínimos.

Após o anúncio do Programa, o setor de construção lidera alta na bolsa de valores, com destaque para as empresas destinadas ao “segmento econômico”, que também veem o aumento da compra de suas ações por parte de investidores estrangeiros. Empresários do setor festejaram os incentivos do Programa Minha Casa Minha Vida, “que trouxeram ao setor uma classe de consumidores até então sem acesso à casa própria.”<sup>41</sup>

Com o Programa Minha Casa Minha Vida, intensificam-se as relações entre Estado, mercado e empresas de construção civil, borrando as fronteiras já difusas entre Estado e mercado e entre habitação de mercado e habitação de interesse social, o que vai se hibridizar, criando um segmento novo, chamado por Shimbo (2016) de “habitação social de mercado”, em que importa menos a moradia como direito social e mais a rentabilidade das operações financeiras. Agora com novos subsídios e recursos provenientes do novo PMCMV, as empresas tornam-se mais seguras para receber investimentos de acionistas financeiros, aumentando ainda mais seu fluxo de dinheiro e intensificando o processo de financeirização da moradia.

Dessa forma, a luta por democratização do acesso à terra, função social da propriedade, pauta histórica dos movimentos pela Reforma Urbana, incluída na Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto das Cidades de 2001, é deixada totalmente de lado em prol de uma política habitacional que não atinge a questão fundiária – ao contrário, vai aumentar a especulação imobiliária nas cidades brasileiras.

O PMCMV vem com o intuito de diminuir o déficit habitacional nas cidades brasileiras (ROLNIK, 2015). O déficit habitacional, mais que um índice estatístico, é uma opção e uma estratégia de poder, pois a partir dele será definido o que, em determinado momento, se entende por moradia adequada e qual a estratégia para enfrentamento desse problema. Não cabe aqui criticar o cálculo do déficit em termos técnicos, mas entender que optar por trabalhar com esse índice e escolher suas variáveis são uma opção política que tem efeitos nas políticas habitacionais, nas cidades e na vida da população, mostrando como dados não são neutros e carregam em si estratégias e interesses.

O déficit habitacional utilizado oficialmente pelo Governo Federal é medido pela Fundação João Pinheiro (FKP) e compreende a quantidade de moradias que precisam ser construídas para solucionar a demanda habitacional da população. O conceito de déficit, portanto, vai passar, obrigatoriamente, pela solução de construção de novas moradias para diminuição do déficit habitacional. Para calcular o déficit habitacional, levam-se em

---

<sup>41</sup> Declaração da Construtora Rossi, no ano de 2009 (Fix, 2011, p. 144).

consideração: em primeiro lugar, as habitações precárias (domicílios rústicos<sup>42</sup> ou improvisados); em segundo, a coabitação familiar, considerando famílias que vivem juntas e não mais assim o querem<sup>43</sup>, e coabitação de famílias em cômodos; em terceiro, o ônus excessivo com aluguel<sup>44</sup>; e, em quarto e último, o adensamento excessivo em moradia de aluguel. Em 2015, a estimativa do déficit habitacional correspondeu a 6,355 milhões de domicílios, sendo 87,7% localizados em áreas urbanas. A conclusão, portanto, desse índice é que precisariam ser construídos 6,355 milhões de imóveis para suprir a demanda por habitação da população brasileira. É com o resultado deste índice que o Programa Minha Casa Minha Vida vai trabalhar e assim legitimar sua atuação.

A FJP mede também a quantidade de moradias inadequadas em um determinado momento, sendo nelas medidas as especificidades que afetam a qualidade de vida dos seus moradores, não havendo necessidade, no entanto, de novas construções para serem solucionadas. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura<sup>45</sup>, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Em 2015, há cerca de 9,692 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, 1,867 milhão de unidades com inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados), 1,020 milhão de domicílios próprios com adensamento excessivo, 191 mil sem banheiro exclusivo e 830 mil domicílios com cobertura inadequada. Para solucionar tais problemas, a FJP sugere políticas públicas específicas em cada área, como urbanização com infraestrutura, regularização fundiária e melhoramento de moradias já existentes. O número total de moradias inadequadas corresponde ao dobro do valor do déficit, ficando na casa dos 12 milhões. O Programa Minha Casa Minha Vida não vai trabalhar com esse índice, nem vai promover ações direcionadas a tais problemáticas, ficando estas a cargo dos municípios, que, como vimos, foram abandonando suas políticas habitacionais municipais para executar majoritariamente o Programa federal.

---

<sup>42</sup> Segundo a FJP, domicílios rústicos são os domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, e os domicílios inadequados são todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros).

<sup>43</sup> Porém, essa diferenciação de coabitação como déficit não só foi possível de ser realizada por conta de um recorte do Censo, que acabou no ano de 2014, fazendo com que a FJP passasse a usar uma média para calcular o déficit por coabitação, visto que a partir do Censo foi constatado que nem todas as famílias que vivem em coabitação desejam ter uma moradia unifamiliar. (FJP, 2015)

<sup>44</sup> Famílias que ganham até três salários mínimos e gastam mais de 30% de sua renda com aluguel.

<sup>45</sup> Iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana (FJP, 2015).

Ainda há um índice que, apesar de ser um tópico do documento da Fundação João Pinheiro, a qual pontua a sua contradição em comparação ao déficit habitacional, não é explorado e é deixado em aberto por falta de dados e estudos. Trata-se do índice referente aos domicílios vagos, que, de acordo com a PNAD<sup>46</sup> 2015, no Brasil, são 7,906 milhões, com 80% deles localizados em zonas urbanas, sendo 6,893 milhões em condições de serem ocupados e 1,012 milhão em construção ou em reforma. Cruzando os dados de déficit com os dados de domicílios ociosos, podemos constatar claramente como há mais imóveis ociosos que o índice de déficit.

A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre uma fonte de questionamento. É apontada também a impossibilidade de se obterem maiores detalhes sobre as condições, a localização, a situação de propriedade e o padrão da construção desse estoque de moradia (...). Uma caracterização maior é de vital importância tanto para o delineamento do perfil desses domicílios quanto para a identificação da parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada a suprir parte das carências de habitação da população (FJP, 2015, p. 37).

A quantidade de imóveis vagos, a falta de estudo sobre eles e a total desconsideração por parte do PMCMV de trabalhar com esse índice escancaram o uso político dos dados. Os imóveis vagos não estão cumprindo a sua função social, e, mesmo com a presença da função social da propriedade em diversos artigos constitucionais, regulamentada a partir do Estatuto das Cidades, limitando o absolutismo da propriedade privada, a função social é deixada totalmente de lado pelo PMCMV. Desse modo, o PMCMV, a partir do índice de déficit habitacional, vai promover uma política nacional baseada unicamente na construção de novas casas próprias construídas pelo mercado, beneficiando as construtoras financeirizadas, mantendo os imóveis ociosos como reserva de mercado a serviço apenas da especulação imobiliária e aprofundando as desigualdades socioterritoriais e o acesso à cidade.

O índice de déficit habitacional faz parte, portanto, de um conjunto de conhecimentos técnicos que, segundo Foucault (2008), caracterizam o Estado como forma de legitimação de suas ações, o que o filósofo vai chamar de política da verdade. Cria-se todo um aparelho de saberes para fundamentar o exercício do poder e dar-lhe aceitabilidade.

---

<sup>46</sup> Programa Nacional por Amostra de Domicílio - IBGE: obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40). Acesso em 29/05/2019.

Lançado em março de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida vai transformar-se em uma das mais importantes ações no campo econômico e social, articulando a oferta de moradia com uma estratégia de crescimento econômico e geração de empregos.

Responde, a um só tempo, a problemas de acumulação, por meio da injeção de recursos no circuito imobiliário (construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras) e legitimação, ao responder à pressão das lutas sociais do ponto de vista da demanda por habitação e por emprego. Guardadas as diferenças – sem dúvida significativas e importantes – são claros os paralelos com a história do BNH (Fix, 2011, p. 141).

Além disso, cabe destacar que o PMCMV se transformou em um grande motor político eleitoral, devido ao papel central dado ao Governo Federal na condução da política habitacional, sendo o carro-chefe das subsequentes campanhas eleitorais para a presidência (2010 e 2014), nas quais Dilma Rousseff saiu vitoriosa. Para Rolnik (2015), em nível municipal, a Caixa Econômica Federal ganhou destaque ao ser o órgão responsável por regular, financiar e fiscalizar os empreendimentos, além de negociar com empresas, governos municipais, Governo Federal e beneficiários. A realidade hoje é que os governos municipais deram centralidade para o PMCMV e abandonaram, pouco a pouco, suas iniciativas na área de habitação, tendo como únicas responsabilidades a organização das demandas da Faixa 1, via Cadastro Único, e a aprovação dos projetos, com as possíveis flexibilizações nas legislações para facilitar a construção dos empreendimentos.

Salienta-se que a mobilização dos movimentos sociais de luta por moradia conseguiu incluir junto ao Programa um modelo de autogestão, que resultou na criação do Minha Casa Minha Vida Entidades, o qual destinaria subsídios a associações e cooperativas autogeridas. O movimento dos sem-terra também se mobilizou e conseguiu aprovar uma modalidade para a construção de casas de pequenos agricultores, o PNH Rural. No entanto, tais modalidades perfazem, juntas, apenas 1% das moradias construídas pelo MCMV até hoje, e o MCMV – Empresas representa “o núcleo duro” dessa política (Rolnik, 2015).

No PMCMV – Empresas, as empresas privadas de construção civil são as responsáveis pela construção dos empreendimentos; para isso, têm acesso a financiamento estatal mediante a apresentação de projetos, a serem analisados e aprovados pela Caixa Econômica Federal, órgão executor do PMCMV. É o Governo Federal que subsidia o valor das unidades habitacionais às famílias, de acordo com a sua faixa de renda, tendo como objetivo criar condições para que elas tenham acesso ao mercado habitacional. Ficam a cargo dos estados e municípios a organização dessa demanda e as condições para facilitar as construções, como flexibilização nas legislações urbanísticas e tributárias (Cardoso et al, 2011).

O PMCMV opera de acordo com três faixas de renda, que têm mecanismos de subsídios e funcionamentos diferentes. Na Faixa 1 (renda até 1.800 reais), a unidade habitacional é quase totalmente subsidiada pelo Governo e construída por empresas privadas, tendo a sua demanda organizada pelos municípios conforme seus próprios cadastros locais. Fica a cargo das famílias o pagamento mensal de 5% de sua renda total à Caixa Econômica Federal, que é o órgão que se encarrega de comprar as unidades habitacionais das empresas construtoras, com recursos de um fundo público federal, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A Faixa 2 (renda até 3.000 reais) é contemplada com subsídios por parte do Governo, porém estes não representam mais que 20% do valor total do imóvel. Para esta faixa, são aprestandas ofertas de crédito com juros abaixo do valor de mercado e garantia por meio de um fundo público, o Fundo Garantidor de Habitação (FGHab). A Faixa 3<sup>47</sup> (renda até 9.000 reais) não recebe subsídios, apenas crédito a juros mais baixos e a garantia do FGHab. Nas Faixas 2 e 3, as unidades habitacionais são vendidas diretamente pelas empresas construtoras.

As empresas privadas de construção civil têm o poder de decisão sobre a localização e o desenho dos projetos, sendo a rentabilidade o principal critério para tal escolha, o que transforma o problema da habitação em um negócio no qual o lucro das empresas se torna prioritário. De acordo com Tourinho (2011), o lucro das empresas de construção pode ser tanto de ordem imobiliária quanto de ordem construtiva. Os lucros imobiliários provêm, principalmente, do estoque de terras, da transformação de terras rurais em terras urbanas e da compra de terrenos fora do mercado. Como estratégias para obter maiores lucros construtivos, as empresas ampliam as escalas dos projetos, racionalizam os processos produtivos, reduzem as perdas e aumentam sua produtividade.

O Governo Federal estabelece um teto de financiamento por empreendimento, portanto, para obter maior margem de lucro, as construtoras escolhem os terrenos mais periféricos das cidades para construir os empreendimentos destinados à Faixa 1 do Programa, seja pelo seu baixo valor, seja por suas dimensões, que permitem a ampliação da escala dos projetos, possibilitando a construção de diversos empreendimentos em um único terreno. Mesmo com o limite estabelecido pela Caixa de 300 unidades habitacionais por empreendimento, o que se constata é que as empresas burlam tal regra ao comprarem grandes áreas e dividirem-nas em lotes para construção de 300 unidades habitacionais em cada, o que resulta em áreas que possuem até 1.500 unidades habitacionais ao todo.

---

<sup>47</sup>Esta faixa de renda foi a que mais sofreu mudanças após a entrada do governo golpista de Temer. A Faixa 3, que tinha como meta atender as famílias que ganhavam até 6.000 reais de renda, passou para 9.000 reais o limite máximo de renda.

Os setores de avaliação de projetos da CEF não dispõem de elementos para a análise espacial dos empreendimentos e, ao seguir os procedimentos padronizados estabelecidos nas normativas, dão o aval para a construção de numerosos conjuntos habitacionais adjacentes que, na realidade, conformam um único empreendimento aprovado em etapas (Cardoso et al., 2011, p. 9).

O que se pode observar, então, no que diz respeito à Faixa 1 do PMCMV, são grandes aglomerados de empreendimentos padronizados e homogêneos de habitação popular, onde as especificidades regionais, econômicas ou culturais das famílias não são consideradas. Os empreendimentos situam-se nas periferias das cidades, onde há pouca ou nenhuma infraestrutura urbana e de acesso a serviços, a exemplo dos empreendimentos construídos pelo BNH na época da ditadura.

Segundo a urbanista Raquel Rolnik (2015), que foi relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU de 2008 a 2014, o padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV reproduz um modelo de urbanização excludente e precário, consolidando segregações socioespaciais já existentes nas grandes cidades brasileiras, que concentram a população com menor poder aquisitivo nas periferias. Segundo ela, os empreendimentos destinados à Faixa 1 do Programa encontram-se distantes dos centros urbanos, em periferias precárias, com baixa qualidade urbanística e com poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural, apresentando características de bairros dormitórios. Uma das queixas principais dos moradores dos empreendimentos MCMV é a grande distância que necessitam percorrer para chegar aos seus locais de trabalho, acessar escola, postos de saúde, comércio e serviços, o que acarreta um gasto excessivo com transporte e maior tempo de deslocamento. Muitas famílias acabam abandonando seus imóveis recém adquiridos por conta da grande distância dos centros urbanos e das suas antigas redes de apoio. Para a autora, antes tínhamos os “sem casa” e agora estamos criando os “sem cidade”. Nas palavras do diretor geral de uma empresa construtora do segmento econômico, vale “transformar terras em bairros”, ficando claro que, em termos de rentabilidade, comprar uma terra rural é muito mais atrativo para as empresas do que comprar um terreno inserido na malha urbanística.

Se eu quero criar um condomínio lá na periferia, eu tenho que dar água, luz, esgoto, asfalto; em contrapartida, vou pagar a terra muito mais barato. Em vez de eu pagar 300 reais o m<sup>2</sup> eu vou pagar 10 reais o m<sup>2</sup>. E vou gastar mais 150 reais para levar [a infraestrutura]. No final, vai ficar mais barato do que se comprasse um terreno urbanizado. (Fala do presidente de uma construtora citado em Fix, 2011, p.208)

Muitos desses terrenos são terras rurais transformadas em terrenos urbanos; para isso, de acordo com Fix (2011), as empresas construtoras têm de estabelecer “boas relações” com as prefeituras municipais para que estas modifiquem sua legislação urbanística, a fim de viabilizar a construção do empreendimento e ampliar os seus ganhos.

Para garantir maiores lucros a partir do padrão construtivo, os empreendimentos MCMV têm como modelo a verticalização e a padronização, com prédios de quatro ou cinco pavimentos, sem elevador e divididos por blocos. A planta padrão do apartamento contém uma sala, cozinha com área de serviço, dois quartos e um banheiro, distribuídos em 43m<sup>2</sup>, sem possibilidade de modificações futuras, acolhendo desde idosos que moram sozinhos até famílias com quatro ou cinco filhos.

Já o modelo de condomínio, murado e fechado, antes restrito a uma parcela da população com maior poder aquisitivo, agora é ofertado para a população de baixa renda, impactando na vida da população e na estrutura urbana da cidade. Esse modelo pressupõe um pagamento obrigatório de taxa de condomínio, comprometendo até 40% da renda mensal das famílias, o que contribui para uma taxa de inadimplência alta, observada na maioria dos condomínios. Tal gasto, somado aos custos de transporte, à parcela do imóvel e às taxas de água, luz e gás, impacta fortemente na vida econômica das famílias, sendo mais um motivo de abandono dos imóveis adquiridos. O Programa Minha Casa Minha Vida já é popularmente chamado de Minha Casa Minha Dívida, devido à grande massa de endividados que tem produzido.

O PMCMV, mesmo destinando bilhões de reais para a área habitacional, reforça as segregações existentes na malha urbanística, o que acarreta diversos outros problemas para o poder público. O PMCMV não destina verbas para a construção de equipamentos públicos ao redor do empreendimento, deixando a cargo dos municípios tal garantia, aumentando a demanda de investimentos em transporte público, por conta do aumento das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária e, na maioria dos casos, também necessitando de novos equipamentos de educação, saúde e assistência. Porém, na prática, os municípios acabam utilizando a rede de serviços já existentes nas regiões onde são alocados os empreendimentos, resultando em uma superlotação na rede.

Como afirma Rolnik (2015), uma exitosa política econômica e de geração de emprego e renda na construção civil pode ser desastrosa em termos habitacionais. Para ela, o PMCMV “evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos, o que não se alcança por meio de uma lógica de inclusão pelo consumo” (p.149).

#### **4 Programa Minha Casa Minha Vida: do Sonho da Casa Própria à Normalização dos Modos de Vida**

Neste capítulo, abordo de que forma o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de suas diretrizes e práticas, vai incidir nos modos de vida da população beneficiada. Para tal, inicio fazendo uma apresentação das linhas gerais do Programa Minha Casa Minha Vida, bem como do Trabalho Social executado junto a empreendimentos MCMV na cidade de Canoas, do qual fiz parte ocupando o cargo de psicóloga em uma equipe interdisciplinar que contava também com uma assistente social, uma socióloga e uma bióloga. Na sequência, a partir da fala de moradores em uma reunião de condomínio, analiso como o Programa vai produzindo determinadas formas de viver. Para orientar a discussão, utilizo alguns documentos e diretrizes que balizam e orientam o Programa.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em 2009 com o objetivo de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos” (Brasil, 2009). O Programa busca garantir o direito fundamental à moradia e a diminuição do déficit habitacional nas cidades brasileiras, concedendo subsídios públicos e ofertando crédito para aquisição de novos imóveis.

Como já explicitado anteriormente, o Programa é dividido de acordo com três faixas de renda, que têm mecanismos de subsídios e funcionamentos diferentes. Na Faixa 1 (renda até 1.800 reais), a unidade habitacional é quase totalmente subsidiada pelo Governo e construída por empresas privadas; a demanda é organizada pelos municípios segundo seus próprios cadastros locais. Fica a cargo das famílias o pagamento mensal de 5% de sua renda total<sup>48</sup> ao longo de até 120 meses à Caixa Econômica Federal, órgão encarregado de financiar as unidades habitacionais das empresas construtoras com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Já a Faixa 2 (renda até 3.000 reais) é contemplada com subsídios por parte do Governo, porém, estes não representam mais que 20% do valor total do imóvel. Para esta faixa, são apostadas ofertas de crédito com juros abaixo do valor de mercado e a garantia mediante um fundo público, o Fundo Garantidor de Habitação (FGHab). A Faixa 3<sup>49</sup> (renda até 9.000 reais)

---

<sup>48</sup>Com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta da família.

<sup>49</sup>Esta faixa de renda foi a que mais sofreu mudanças após o a entrada do governo golpista de Michel Temer. A faixa 3, que tinha como limite atender as famílias que ganhavam até 6000 reais de renda, passou para 9000 reais o limite máximo de renda.

não recebe subsídios, apenas crédito a juros mais baixos e a garantia do FGHab. Nas Faixas 2 e 3, as unidades habitacionais são vendidas diretamente pelas empresas construtoras.

Além dessas faixas de renda, o PMCMV trabalha ainda com uma modalidade de construção de casas para reassentar a população que, de acordo com o poder público, reside em locais precários ou onde se executará uma obra pública. Nessa modalidade, os beneficiários não têm participação financeira, sendo a moradia totalmente subsidiada por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Esta modalidade é muito utilizada quando o poder público decide executar uma obra pública em local urbanizado e, para retirar seus moradores do local, oferece uma casa do PMCMV, geralmente em local distante do original. O PMCMV oferece uma casa própria, mas exige que os moradores deixem suas antigas moradias, bem como toda uma trajetória de vida que se relaciona com aquele lugar. Muitos desses casos foram executados nos anos anteriores à Copa do Mundo no Brasil, quando, com a justificativa de ampliação de vias para garantir uma maior circulação de veículos em locais próximos de estádios, dezenas de comunidades foram removidas de suas casas, sem processo de participação ou decisão sobre o local e a forma da futura moradia. Como exemplo, cita-se a comunidade Nova Chocolate, reassentada no ano de 2012 na cidade de Porto Alegre; a partir do reassentamento, muitas famílias perderam as condições de geração de renda por conta da mudança para uma região extremamente distante do local de origem, tido como precário pelas autoridades, justificando assim sua remoção (Reis, 2017).

Este capítulo concentra-se em analisar a Faixa 1 do PMCMV – Empresas, que, além de ser o “núcleo duro” da política, é a modalidade em que se deu minha experiência de trabalho, a qual, após diversos desdobramentos, culmina nesta dissertação.

Para inclusão na Faixa 1 do Programa, é necessário que as famílias estejam cadastradas no CadÚnico<sup>50</sup>, atestem nas Prefeituras Municipais um rendimento mensal que não ultrapasse dois salários mínimos e não tenham sido contempladas com outro programa habitacional, nem possuam casa própria. Após o cadastro, a seleção dos beneficiários é realizada mediante sorteio, não havendo participação da população na escolha do novo local de moradia.

Na cidade de Canoas, no ano de 2013, foi realizado o sorteio de 1.500 famílias titulares e 2.000 famílias suplentes para 1.500 unidades habitacionais, ficando reservados, por determinação do Programa, 3% para idosos com 60 anos ou mais e pessoas com deficiência. O

---

<sup>50</sup> O cadastro único é o principal instrumento para seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. Nele as famílias de baixa renda são identificadas e caracterizadas para que o Governo conheça sua realidade socioeconômica. É a porta de entrada para a maioria dos programas sociais, como Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida.

sorteio foi realizado para ocupação de 1.500 novas unidades habitacionais do PMCMV construídas no Bairro Guajuviras, região nordeste da cidade de Canoas. O Bairro Guajuviras é fruto de uma ocupação de prédios do BNH realizada no ano de 1987; hoje é um dos mais populosos bairros do Rio Grande do Sul, contando com uma população de mais de 90.000 pessoas.

De acordo com o Artigo 5º da Lei 11.977, os empreendimentos urbanos deverão atentar para

- I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
- II - adequação ambiental do projeto;
- III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
- IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Depois do sorteio e da coleta de documentos dos então beneficiários do PMCMV, foram contratadas pela Prefeitura Municipal, a partir de licitação pública, empresas com experiência comprovada na área para execução do Trabalho Social. O Trabalho Social é preconizado no artigo 23 do Decreto Nº 7499, que atribui aos entes federais, estaduais e municipais:

Executar o trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, definido como um conjunto de ações que visam promover o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda (Brasil, 2011, p.8)

No ano de 2014, é aprovado pelo Ministério das Cidades, Portaria nº 21, de 22 de janeiro, o Manual de Instruções para os Trabalhos Sociais, que contém normas e orientações para a execução dos Trabalhos Sociais a serem desenvolvidos com a população beneficiada pelo Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1. Os Trabalhos Sociais têm duração de um ano e são executados por uma equipe técnica contratada, sob supervisão da Caixa Econômica Federal. Segundo a Portaria,

O Trabalho Social, de que trata este Manual, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas,

contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (p. 5).

A partir de então, inicio minha jornada junto aos beneficiários do Programa, em conjunto com uma equipe interdisciplinar, para atuar em processos que visavam, de acordo com a Portaria, a “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. Dentre os objetivos específicos do Trabalho Social, estão: fomentar processos de liderança, estimular o desenvolvimento da cidadania, apoiar a implementação de gestão condominial e fomentar processos de inclusão produtiva, além de

contribuir para a sustentabilidade da intervenção, a ser alcançada por meio da permanência das famílias no novo habitat, da adequada utilização dos equipamentos implantados, da garantia de acesso aos serviços básicos, da conservação e manutenção da intervenção física e, quando for o caso, do retorno dos investimentos (Brasil, 2014, p. 6).

Dessa forma, começo a acompanhar as famílias desde o processo do sorteio, passando por todas as etapas previstas no Projeto de Trabalho Social aprovado pela Secretaria de Habitação e Caixa Econômica Federal. Essas atividades já estão desenhadas antes da entrada da equipe, o que vai me suscitando diversos questionamentos ao longo de sua execução.

Vimos, ao longo deste trabalho, como o financiamento da casa própria para a população de baixa renda foi sendo forjado dentro de um debate que envolve atores políticos, econômicos e financeiros e como a casa própria se torna um importante mecanismo para governar a população. Entendemos aqui a casa própria como uma tecnologia que vai mobilizar diversas estratégias e técnicas, produzindo determinadas formas de ser e estar no mundo que não estão desligadas dos interesses que as forjaram.

Para Prado Filho (2007), a subjetividade se produz na relação das forças que atravessam o sujeito, no movimento, no ponto de encontro das práticas de objetivação pelo saber/poder com os modos de subjetivação: formas de reconhecimento de si mesmo como sujeito da norma, de um preceito, de uma estética de si. É necessário, então, que a população se reconheça dentro dessa lógica, dentro do discurso da casa própria. Por isso, escolheu-se analisar os documentos que visam a orientar e regular a vida cotidiana dos moradores, entendendo esses documentos como estratégias primordiais de governo da população, pois incidem no seu dia a dia, funcionando como dispositivos de subjetivação e assujeitando a população nesse novo modo de vida que o Programa quer produzir.

Segundo Branco (2013), a normalização tem como foco a vida subjetiva dos indivíduos; seu problema central é conhecê-la em profundidade, para assim poder dominá-la. Para o autor,

o objetivo principal da normalização é “a produção de subjetividades assujeitadas, é a criação de trabalhadores honestos, de cidades cumpridoras de seus deveres, de bons pais de família, de pessoas feitas em série e mais ou menos padronizadas nos seus modos de viver, nos seus gostos e até mesmo nos seus modos de morrer” (p. 11).

Para Foucault (2013), *governar* diz respeito a uma atividade que, a partir de determinadas regras e procedimentos, tem como objetivo conduzir a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado. Para ele, governo é ainda “o encontro entre as técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si. Governar é conduzir a conduta dos homens tanto para consigo mesmo, quanto para com os outros” (Foucault, 1980, p. 155). Desse modo, *governar* não deixa de lado a relação de governo que se estabelece consigo mesmo e deixa claro que, para governar, é necessário que haja um espaço de liberdade, onde os sujeitos devem conformar-se por si mesmos a seguirem determinadas regras ou normas, assim abrindo um espaço para resistência.

#### 4.1 Reunião de condomínio



**Figura 12.** Foto do Condomínio Mario Quintana - PMCMV

Dia 12 de abril de 2016, inicia-se a 5ª reunião de condomínio do Residencial Mario Quintana. Os moradores do Mario Quintana eram vizinhos havia apenas três meses. No dia 12 de janeiro de 2016, em uma escaldante manhã de verão, foi realizado um grande evento para entrega de chaves dos apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Uma enorme

estrutura foi montada na área externa do residencial – estrutura de lona, palco, telão, som, centenas de cadeiras. Futuros moradores, suas famílias, funcionários da Caixa Econômica Federal, Secretaria de Habitação, Equipe Social, construtora responsável pela obra, o prefeito da cidade e até o Ministro do Trabalho estavam presentes. No entanto, a figura mais aguardada daquela manhã apareceria em um telão, via videoconferência. Era a presidenta Dilma Rousseff. A cerimônia demora a começar, o calor implacável começa a incomodar. “Precisamos esperar a Dilma”. Os futuros moradores estavam ansiosos; ao mesmo tempo em que queriam muito ouvir a fala da então presidenta da República, também queriam pegar o mais rápido possível as chaves da sua mais nova moradia. Após duas horas de espera, Dilma aparece no telão e é ovacionada pelo público, que pacientemente a aguardava. Ela se encontra presente em um mesmo evento de entrega de chaves de apartamentos do Minha Casa Minha Vida, mas na cidade de Teresina, Piauí. Mais quatro cidades brasileiras estão aguardando sua fala para entrega de chaves, transmitida também ao vivo em um grande telão: Mogi das Cruzes/SP, Cascavel/PR, Araguaína/TO e Feira de Santana/BA. Após a aguardada fala de Dilma, que salientou a importância do Programa para realizar o sonho da casa própria dos brasileiros e garantir uma vida digna para as famílias, as chaves dos apartamentos foram entregues e, mediante agendamento com a equipe social, as mudanças foram realizadas.

Hoje estão reunidos no salão de festas 57 moradores do Residencial Mario Quintana para mais uma “calorosa” reunião de condomínio. Entre eles, crianças, jovens, cônjuges, a equipe social e a gestora condominial que auxilia na implantação do condomínio nos primeiros seis meses. O empreendimento tem 300 apartamentos no total, portanto, 1/6 do número de titulares está presente. Muitos apartamentos ainda estão vagos; não se tem o número exato, pois ele oscila a cada dia, mas calcula-se que 50 apartamentos estão vazios, por motivos variados. Algumas famílias ainda não se mudaram; outras decidiram desistir do apartamento e nem sequer o ocuparam; outras, ainda, se mudaram, mas abandonaram os imóveis. Não há cadeiras nem espaço suficiente para todos os presentes – uns ficam em pé do lado de dentro do salão, ao passo que outros ficam em pé do lado de fora, junto às janelas, que estão abertas. É uma noite quente de outono, mas o vento bate forte – “é do descampado”, diz uma das moradoras, referindo-se à falta de árvores e construções ao redor, o que aumentaria a força do vento. Entre as pautas: inadimplentes, normas do condomínio, apartamentos vagos, segurança, conflito entre vizinhos, entre outros. O síndico, que tem a competência da administração geral do condomínio, de acordo com o Regimento Interno e a Convenção de Condomínio, dá início à assembleia.

#### 4.1.1 Minha Casa, Minha Dívida: a produção do sujeito endividado

O síndico inicia a reunião falando que o condomínio chegou a uma inadimplência de 60% no mês anterior, fazendo com que não houvesse dinheiro suficiente para pagar as contas básicas. Pauta bomba, começam a falar entre si os moradores. “Mas é muito caro!” “Eu estou desempregada, não tenho como arcar com a conta fixa de quase 200 reais, mais a parcela do apartamento, conta de luz, mais o gás, mais o transporte!” “Tenho que ir ao trabalho todos os dias de táxi, porque o ônibus demora muito tempo! Preciso escolher entre o condomínio ou meu trabalho. Tenho chegado tarde, e meu chefe disse que não importa onde eu moro, que preciso chegar no horário! Eu quero muito conseguir pagar, eu vou pagar! Mas hoje não estou conseguindo, priorizo meu trabalho e a comida. Mas não durmo sabendo que estou em dívida com o condomínio e que posso perder meu apartamento por conta disso”, declara uma das moradoras. “O problema é que a gente que paga em dia fica refém dos inadimplentes. O condomínio vem cada vez mais caro, para que possamos pagar a conta dos que não pagam! Vocês se comprometeram a arcar com essa despesa fixa quando vieram para cá! Se não conseguem pagar, não deveriam ter vindo! Isso está comprometendo a todos nós!”, diz outro morador, que tem a fala confirmada por vários outros. “Precisamos chamar os inadimplentes um por um e fazer um acordo, se não, teremos que comunicar a Prefeitura.” “Quem sabe diminuimos os serviços, para tentar diminuir o valor!” “Mas já está no mínimo, temos apenas a portaria e o zelador, que são obrigatórios, não temos limpeza, nem serviço extra de segurança.” “Mas se eu soubesse que vir morar aqui seria pagar boleto atrás de boleto, eu não viria! Eu e meu marido estamos desempregados! Paguei os primeiros, mas agora estamos sem renda! Não temos de onde tirar! Estamos procurando emprego incessantemente, sabemos que nossa moradia depende disso”, diz mais uma moradora, que chegou mais tarde e entra no debate. “Mas 180 reais é um roubo, agora, com a taxa maior por causa dos maus pagadores, está vindo 260! Está impossível, minha mulher também está desempregada, está difícil de arcar com esse custo! O boleto do apartamento, eu pago em dia, pois morro de medo de perdê-lo, mas o condomínio é muito mais caro, mas sabemos que o bem-estar aqui dentro depende disso.” “Tem gente que não pagou um condomínio sequer desde que veio morar aqui!” “Precisamos conscientizar as pessoas de que, ao assinarem o contrato do apartamento, estavam assinando também os compromissos que viriam junto com a nova moradia. Nada vem de graça.”

O direito à moradia está garantido em nossa Constituição Federal como um direito social fundamental, portanto, devendo ser garantido pelo Estado. O PMCMV é um programa habitacional que subsidia quase totalmente uma moradia própria para uma parcela da população

que não tem condições econômicas de adquirir ou alugar um imóvel oferecido pelo mercado; dessa maneira, visa-se a garantir o direito fundamental à moradia. No entanto, o subsídio não é total, sendo o restante financiado aos beneficiários, o que gera uma parcela mensal de acordo com a renda das famílias, não podendo exceder 5% de sua renda mensal; as parcelas devem ser pagas ao longo de 10 anos.

Cabe salientar também, de acordo com as cláusulas gerais do contrato<sup>51</sup> de aquisição do imóvel, que o financiamento é feito a partir de Alienação Fiduciária<sup>52</sup>, ficando o imóvel como garantia de quitação da dívida e, por isso, em nome da Caixa Econômica Federal (credor), até a quitação total do financiamento; só então o imóvel passa a ser propriedade do beneficiário (devedor). Ao longo desses 10 anos (tempo total do financiamento), caso o beneficiário não pague as parcelas do financiamento, o imóvel pode ser recolhido, junto com as parcelas pagas até então. Ao longo do tempo de alienação fiduciária, o beneficiário não pode nem vender, nem alugar, nem dar qualquer outro fim para o imóvel que não seja para sua própria moradia. Portanto, a casa só será própria no momento em que o financiamento for pago integralmente.

Assim sendo, perder o apartamento é um dos grandes medos dos beneficiários do Programa, e isso acaba sendo utilizado para garantir que os moradores paguem suas contas em dia. Cabe destacar que esta cláusula se refere unicamente às parcelas do financiamento do imóvel, mas as contas referentes a condomínio, água, luz e gás, quando não pagas, acabam por entrar no mesmo imaginário, provocando medo e angústia nos moradores. O não pagamento de quaisquer despesas básicas do imóvel produz o medo de perdê-lo e faz com que os moradores se mobilizem de todas as formas para quitar as suas contas. No entanto, nem sempre é possível, visto que essas despesas acabam por comprometer muito o orçamento das famílias, lembrando que a Faixa 1 do PMCMV beneficia famílias com renda mensal de zero até dois salários mínimos. As parcelas do imóvel são calculadas de acordo com a renda na entrada no Programa, não sendo atualizadas com o tempo. Se a família passa a ganhar menos ou mais, a parcela continuará a mesma e ainda terá a correção anual da taxa referencial de juros.<sup>53</sup>

Além do pagamento mensal referente ao financiamento do imóvel, várias outras despesas são acrescidas na vida dos novos moradores, e a taxa mensal de condomínio é uma

---

<sup>51</sup> Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 17/04/2019.

<sup>52</sup> “Também chamada de alienação em garantia, Alienação Fiduciária é a transmissão da propriedade de um bem ao credor para garantia do cumprimento de uma obrigação do devedor, que permanece na posse direta do bem, na qualidade de depositário”. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=658](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=658). Acesso em 20/04/2019.

<sup>53</sup> De acordo com Cláusulas Gerais do Contrato PMVMV Faixa 1. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 17/04/2019.

delas. É uma nova despesa porque grande parte das pessoas que se mudam para o empreendimento residia anteriormente em casas unifamiliares, onde tal despesa era inexistente. A taxa condominial é um dos temas mais polêmicos entre os moradores do Programa Minha Casa Minha Vida e motivo de grande incômodo e conflitos. O modelo habitacional escolhido para atender à Faixa 1 do Programa se dá prioritariamente por meio de blocos de apartamentos organizados em condomínio murado e fechado, com guarita de portaria obrigatória, fazendo com que este serviço e taxas de manutenção não possam ser dispensados. Esse modelo de moradia, aprovado pela Caixa Econômica Federal e edificado por construtoras privadas, é o modelo que, entre outras questões, apresenta um menor custo construtivo, pois a verticalização torna possível alojar um maior número de pessoas em um terreno menor, portanto, mais barato. Mais barato para quem? Além da parcela do apartamento e da taxa de condomínio, despesas com luz, gás e transporte são acrescentadas na rotina da população, envolvendo-a em dívidas e tornando a inadimplência um novo problema. A moradia própria e regularizada não vem de graça – ela pesa no orçamento e tem um forte impacto nos modos de vida da população.

Vemos criar-se, então, uma forma específica de cidadania, uma cidadania pautada na dívida, que vai modular as relações entre o Estado (credor/proprietário) e os beneficiários (não proprietários/devedores), transformando os direitos sociais em dívidas individuais. Isso faz emergir uma forma subjetiva que Lazzarato (2013) vai chamar de “homem endividado”, salientando que a dívida vai operar tanto economicamente quanto subjetivamente. No caso do MCMVM, os contratos devem, prioritariamente, ser assinados pelas mulheres, como forma de emancipação destas, o que as transforma em devedoras, portanto, “mulheres endividadas”. Para o autor, a produção do sujeito devedor é imprescindível para manter as relações capitalistas contemporâneas; a partir disso, o sujeito vai performar toda uma relação consigo mesmo que passa pela culpa (de contrair a dívida) e pela responsabilidade e promessa (de liquidar a dívida), de maneira a orientar seus modos de vida atuais, focados sempre em um futuro em que não terá mais dívidas. Desse modo, o direito à moradia se concretizará quando o sujeito, individualmente, conseguir pagar suas dívidas – só assim gozará de seu pleno direito. Para tanto, os sujeitos vão engajar-se para conseguir manter seus empregos, sair da condição de desempregados, ter um estilo de vida determinado para poder pagar a dívida das parcelas do apartamento, além das parcelas do condomínio. São sujeitos livres, desde que quitem suas dívidas. Será estabelecida uma série de estratégias e técnicas, com o intuito de conduzir e normalizar a conduta dos sujeitos, visando ao cancelamento das dívidas.

Vemos como o financiamento e a contração da dívida, assim como o estabelecimento do modelo de condomínio com taxas obrigatórias, atuam como uma forma primordial de

governo da vida dos beneficiários do programa de moradia, o que os orientará para formas específicas de relação consigo e com o mundo. A política habitacional, baseada no financiamento do apartamento próprio, além de ser uma estratégia político-econômica, opera como uma estratégia de produção de subjetividades.

O poder público aprova, com a Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014, com base na legislação pertinente, um manual de orientação do trabalho social, que vai elaborar ações visando à *melhoria da qualidade de vida* da população beneficiada, bem como dar *sustentabilidade* à intervenção. Para isso, vai direcionar 1,5% do valor total do empreendimento para promover ações de caráter psicossocial, econômico e ambiental junto aos moradores de empreendimento MCMVM. Determinam-se quatro eixos obrigatórios a serem trabalhados. São eles: 1. Mobilização, organização e fortalecimento social; 2. Acompanhamento e gestão social da intervenção; 3. Educação ambiental e patrimonial; e 4. Desenvolvimento socioeconômico.

De acordo com o Projeto Social, elaborado a partir das prerrogativas da Portaria, diversas oficinas e atividades serão ministradas para dar conta da questão econômico-financeira das famílias, entre elas, atividades de incentivo à participação em programas de geração de trabalho e renda, bem como inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, oficinas de economia doméstica e orientação às famílias quanto à gestão dos recursos por meio da conta bancária. Chama atenção esta última, cujo propósito é ensinar os moradores do PMCMV a gerir uma conta bancária e familiarizá-los com operações de crédito, débito, conta corrente, conta poupança, baseadas em cartilha financeira da Caixa Econômica Federal; a atividade é ministrada por profissional de administração, economia ou ciências contábeis, e a oficina de economia doméstica objetiva ensinar as famílias a gerirem e planejarem o seu orçamento.

A partir da entrada em um programa de moradia, visa-se também a criar estratégias para direcionar a população a um determinado tipo de racionalidade econômica e incluí-la em uma lógica neoliberal. Visto que a população se encontra aprisionada pela lógica da dívida, tais ações são entendidas como urgentes e necessárias, ficando clara a relação de governo concomitante com uma relação consigo mesmo, o que produzirá formas de vida orientadas ao jogo econômico neoliberal.

Uma das maneiras encontradas pelos moradores para gerar renda, dado que o cenário do desemprego começava a assolar os beneficiários, foi o estabelecimento de alguma atividade dentro do imóvel mesmo. Em uma vizinhança onde o único serviço existente é um mercado com preços inflacionados, oferecer serviços dentro do condomínio mostrava-se uma grande ideia, já que apenas no Mario Quintana residiam em torno de 1.500 pessoas. Começam a aparecer salões de cabeleireiro, serviços de manicure, costureira, venda de alimentos

congelados, viandas e até uma pequena lanchonete. No entanto, estes estabelecimentos foram notificados pelo síndico do prédio por serem proibidos.

No Regimento Interno<sup>54</sup> do PMCMV, o Artigo 7º impõe: “os imóveis do condomínio destinam-se exclusivamente à residência familiar, não podendo ser utilizados para fins comerciais”. Tal proibição é mais detalhada no Artigo 9º da Convenção de Condomínio da Caixa Econômica Federal para Residenciais Minha Casa Minha Vida<sup>55</sup>. É vedado aos condôminos, proprietários, moradores, suas famílias e empregados:

b) destinar a unidade autônoma de sua propriedade, ou que ocupe, bem como às partes comuns, utilização diversa da finalidade exclusivamente residencial estabelecida nesta Convenção ou usá-la de forma nociva ou perigosa ao sossego, à salubridade, à higiene e à segurança das pessoas, dos demais condôminos, suas famílias, moradores e empregados; c) instalar em qualquer dependência do Condomínio ou suas unidades autônomas, qualquer atividade comercial, cultural ou recreativa, incluindo, entre outras: hospedarias, repúblicas, oficinas, de qualquer natureza, clubes carnavalescos, agremiações ou partidos políticos, cursos ou escolas, entidades ou agremiações estudantis, laboratórios de análises químicas, enfermarias, ateliers de corte e costura, salões de beleza, cabeleireiros, manicures, instituições destinadas à prática de cultos religiosos, assim como sublocações de forma geral e qualquer outra destinação que não a residencial. (p.4)

Se, por um lado, os moradores são incitados a criarem estratégias para arcar financeiramente com a nova moradia, que “não vem de graça”, por outro, apresentam-se limitadores quanto às formas autorizadas de geração de renda. O condomínio aparece agora como uma forma de disciplinamento das condutas dos beneficiados e de estabelecimento de regras do que se pode e não se pode fazer dentro de sua residência.

#### **4.1.2 Minha Casa, Suas Regras: o sujeito civilizado**

Após uma enérgica discussão acerca da inadimplência, o síndico chama a próxima pauta: o varal. “Eu queria entender por que não podemos estender roupas nas janelas?! Não há espaço dentro do apartamento para secar as roupas, fica tudo úmido, com cheiro de cachorro molhado!”, assim uma moradora inicia a discussão. “Se todos estendermos roupas nas janelas, vai ficar parecendo o Carandiru. Comprem um varal móvel e coloquem no cômodo onde bater mais sol”, continua outro morador. “Não tem como! O apartamento já é pequeno e ainda tu

<sup>54</sup> Regimento Interno do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 22/04/2019.

<sup>55</sup> Convenção de Condomínio – Empreendimento Minha Casa Minha Vida. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 22/04/2019.

queres que eu coloque um varal que é quase do tamanho da sala com roupas secando?” “Eu coloquei um varal aéreo na área de serviço, mas fica tudo com cheiro de comida, já que a área deve ter 2 por 2 e é junto da cozinha.” “Não pode varal para fora, é regra. Como vocês vão secar as roupas, eu não sei, só não podem instalar varal para o lado de fora.”, fala o síndico. “Eu levo meu varal móvel para o pátio, deixo secando e depois vou pegar.” “Não pode haver varais pessoais nas áreas comuns do condomínio.” “Tu queres que eu esconda minhas roupas lavadas então, é isso?” “Sim. É isso.”

O modelo habitacional do PMCMV, organizado em formato de condomínio, traz inúmeras regras do que se pode ou não fazer na nova residência. Formuladas pela gestão do Programa, podendo sofrer algumas alterações pontuais a partir das assembleias gerais de cada condomínio, as regras estão dispostas desde as Cláusulas Gerais do Contrato, passando pela Convenção de Condomínio e Regimento Interno. Além desses, é entregue a cada beneficiário um Guia do Proprietário<sup>56</sup>, também elaborado pela Caixa, onde são descritas e desenhadas orientações de cuidado com o apartamento e o condomínio para, segundo a publicação, “deixar a moradia segura e em condições dignas de habitar”, além de orientações de boa convivência. A construtora responsável ainda entrega um Manual do Usuário, com informações técnicas sobre uso, operações e manutenção da moradia. Os moradores necessitam adequar-se às diversas regras e normas prescritas; caso as descumpram, poderão ser multados ou até expulsos do condomínio.

Hábitos cotidianos, como estender roupas, entram no regramento da nova moradia, passando a causar transtornos no dia a dia dos beneficiários, obrigando-os a transformar suas formas de habitar. A Convenção de Condomínio veda aos condôminos, no seu Artigo 9º, “estender ou secar roupas, tapetes, toalhas e outros pertences em locais visíveis do exterior das unidades”; no Regimento Interno, no Artigo 21, proíbe-se “estender, secar roupas e bater tapetes ou outras peças nas áreas comuns do condomínio.” Os moradores podem ser multados caso empreendam essas práticas, e o fato de o apartamento não ter local adequado para a instalação de um varal é menos importante que a imagem de roupas penduradas para fora das janelas, cena associada ao Presídio Carandiru<sup>57</sup>, símbolo de local insalubre, esteticamente deteriorado e abrigo de criminosos. O regramento sobre o varal, entre outros, visa a fomentar uma estética e

---

<sup>56</sup> Guia do Proprietário – Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 24/04/2019.

<sup>57</sup> Casa de Detenção de São Paulo conhecida como penitenciária do Carandiru; chegou a ser o maior presídio da América Latina, abrigando 8.000 presos, palco de um massacre em 1992, quando foram mortos 111 detentos e 110 foram feridos pela Polícia Militar. A construção foi parcialmente implodida em 2002.

um comportamento nos condôminos que não os associe com locais marginalizados, e sim com um ideal de moradia e de homem moderno, higiênico e civilizado à imagem do sujeito burguês.

O PMCMV, ao proporcionar uma moradia regularizada para a população, não vai poupar esforços para também transformar e modular hábitos de vida. Além dos regimentos, o Projeto de Trabalho Social, no Eixo III – Educação Ambiental e Patrimonial, prevê diversas atividades, com o intuito de “mudança de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua *qualidade de vida* (...) tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção.” Entre as atividades, está a Oficina de Higiene, cujo objetivo é disseminar informações sobre hábitos saudáveis.

Mostrará a importância da população nas mudanças do dia a dia que contribuem para a saúde das famílias e da comunidade através de hábitos saudáveis de higiene. Serão apresentadas ações que colaborem para a manutenção da saúde das famílias, principalmente para crianças e jovens, com conhecimentos básicos de higiene, a importância do tratamento da água, cuidados com a pele, importância do banho, limpeza da casa, etc.

Ainda há uma oficina sobre coleta seletiva de lixo, para orientar as famílias sobre boas práticas de limpeza de espaços de uso coletivo e correto tratamento de resíduos, e oficina de uso correto do imóvel e do condomínio. A partir do Guia do Proprietário, elaborado pela Caixa Econômica Federal, busca orientar as famílias quanto à forma correta de apropriação do imóvel e do condomínio, alertando para as consequências do mau uso da infraestrutura.

Prescrevem-se formas corretas e formas incorretas de utilização dos diversos equipamentos do apartamento e do condomínio e até de cuidado consigo mesmo, associadas a um discurso higienista e moral, com vistas a produzir maneiras mais ou menos padronizadas de habitação e de convívio. O Regimento Interno, que “estabelece normas de disciplina, procedimento, conduta e comportamento às quais estão obrigados todos os moradores e toda e qualquer pessoa que se utilize do condomínio ou de alguma de suas partes comuns ou autônomas”, estipula diversas proibições, intituladas como de interesse comum; entre elas:

ARTIGO 24 - Transgredir, no interior do condomínio, as devidas regras de urbanidade e respeito mútuo, educação e prudência.

ARTIGO 25 - Desobedecer qualquer decisão, ordem ou instrução regular do Síndico e/ou da Assembleia Geral, se for o caso.

ARTIGO 26 - Causar aglomeração, vozerio ou tumulto em qualquer parte do condomínio inclusive no interior das unidades autônomas.

ARTIGO 27 - Fazer churrasco nas varandas dos imóveis

ARTIGO 32 - Pisar ou brincar nas partes que compõem a área verde do condomínio, bem como nele intervir adicionando, removendo ou mudando o projeto à revelia do Síndico.

ARTIGO 33 - Depositar objetos ou outros materiais em qualquer das áreas comuns. Os materiais assim depositados serão removidos pelo Zelador e somente serão devolvidos após o infrator pagar a multa, além dos danos que por ventura ocasionar.

ARTIGO 34 - Ter ou usar instalações ou material susceptível que de qualquer forma possa afetar a saúde, segurança e tranquilidade ou que possam acarretar riscos para os demais moradores.

ARTIGO 35 - Fazer uso de fogão que não seja de gás ou eletricidade, sendo vedado terminantemente o emprego de outros tipos.

ARTIGO 40 - Manter as portas dos imóveis abertas quando da preparação de alimentos.

A efetivação do direito à moradia, a partir do financiamento subsidiado da casa própria, é também utilizada como “porta de entrada” para diversas estratégias estatais que têm como objetivos a condução da conduta e a normalização das formas de viver e habitar da população beneficiada, visando à eliminação do que é tido como “mau hábito” e promovendo o que é tido como “bom hábito” – assim produzindo o assujeitamento e docilização dos moradores. Regras de como cuidar da estrutura do apartamento, passando pelas formas de comportamento, tanto no interior das moradias quanto na convivência em condomínio, procuram modular um sujeito asseado e comportado – o sujeito civilizado –, sempre com a justificativa de que a sustentação da convivência em condomínio e a estrutura deste dependem dessas mudanças, o que produz a aceitabilidade dessas normas. O Estado, a partir de um investimento na vida da população, vai controlar e regular essa vida, e o condomínio passa a ser um dispositivo primordial para a implementação do controle e para a produção de subjetividades “civilizadas”.

A própria estrutura dos apartamentos, constituídos por uma sala com cozinha e área de serviço integradas, dois quartos e um banheiro, totalizando 42m<sup>258</sup>, sem possibilidade de modificação, obriga as famílias a organizarem sua morada de acordo com esse desenho, independentemente do número de moradores ou do desejo de cada um. Há moradores com as mais diversas culturas e configurações familiares, mas a planta do imóvel é sempre a mesma. Na cláusula número 8 do Contrato, “da restrição especial ao uso do imóvel”, ficam proibidas quaisquer alterações no que diz respeito à abertura de paredes, instalações diversas e remoção ou deslocamento de paredes, devido ao fato de o método construtivo ser alvenaria estrutural ou assemelhado, havendo risco de desabamento da estrutura do prédio caso alguma dessas alterações sejam feitas.

O PMCMV, ao promover um engessamento e uma padronização arquitetônica, não reconhecendo ou permitindo que outros arranjos espaciais possam estabelecer-se, acaba também fomentando uma padronização subjetiva e de modos de vida dos beneficiários, que não podem escolher de que maneira organizar sua moradia, tendo sempre que respeitar a formulação

---

<sup>58</sup> Padrão de apartamento do PMCMV para todo o Brasil.

estrutural padrão do Programa. Cabe salientar que tal modelo é praticamente o mesmo em todas as cidades e regiões do Brasil, impactando de modo importante na vida dos sujeitos que são contemplados com o subsídio da moradia própria e que por diversos motivos não se “encaixam” nesse modelo.

#### 4.1.3 O sujeito da segurança/insegurança

“Essas telas não são suficientemente seguras, precisaríamos colocar um muro protegendo o condomínio. Esta região é muito perigosa. Nesta madrugada, mataram dois na vila aqui ao lado. A nossa vizinhança não é das melhores, para não dizer que é das piores, e ainda tem essa proximidade com o presídio, que me tira o sono.” “A construtora nos entregou o condomínio só com as telas. Se quisermos edificar um muro, precisamos aprovar em Assembleia e arcar com os custos.” “E ainda querem fazer outro presídio aqui na frente. Não podemos deixar!” “Não temos como pagar um muro. Quem sabe um sistema de segurança?” “É bastante elevado o valor. Mas podemos orçar um segurança na mesma empresa que fornece a portaria.” “Mal conseguimos pagar o porteiro, que dirá um segurança.” “Mas mal nos mudamos, e já estão acontecendo furtos aqui dentro. Não acho que um muro seria a solução. Precisamos ter algum controle interno. É alguém que ou mora aqui, ou entra facilmente no condomínio. Um controle mais rígido de quem entra e quem sai já ajudaria.” “Qualquer incidente que ocorra aqui dentro, devemos acionar a polícia. Como no caso do apartamento que estava servindo de boca de fumo. Eles vieram prontamente e prenderam os responsáveis. Podemos contar com a polícia nesses casos.” “Eu não me sinto segura aqui dentro.”

O Condomínio Mario Quintana, como tanto outros pelo Brasil afora, foi construído nos extremos de um bairro periférico da cidade. Além da grande distância dos locais urbanos centrais, o bairro onde está localizado é um dos mais violentos da cidade. Foi um dos escolhidos para a implantação de projetos do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), tornando-se um Território da Paz no ano de 2009<sup>59</sup> e recebendo recursos para diversas iniciativas focadas na prevenção e combate à violência. Além de projetos comunitários voltados à juventude e às mulheres, o bairro conta com diversas tecnologias de segurança, além de policiamento comunitário. A Penitenciária Estadual de Canoas, localizada em terreno cedido pela Prefeitura de Canoas, nas proximidades do residencial, foi inaugurada em 2016 para “desafogar” a superlotação do Presídio Central de Porto Alegre, recebendo seus primeiros

---

<sup>59</sup> Disponível em <https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/um-territorio-de-paz-nasce-dentro-da-cidade>. Acesso em 28/04/2019.

presos pouco tempo após terem sido realizadas as mudanças para o residencial Mario Quintana. O presídio conta com quatro módulos e uma capacidade total de 2.808 vagas para regime fechado; na sua concepção, não receberia presos de facções criminosas, fato que não se concretizou. No entanto, a administração do presídio declara que tem controle total dele e que a administração interna das galerias por facções criminosas – como acontece no Presídio Central – não ocorre na PECAN<sup>60</sup>. Um dos caminhos que levam ao Condomínio Mario Quintana passa em frente à PECAN, e da rua não se vê toda a sua estrutura, porém, o arame farpado e uma edificação horizontal pintada do mesmo amarelo claro do residencial chamam a atenção de quem por ali passa.

Também estava sendo planejada a construção de uma Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC)<sup>61</sup>, um modelo de presídio gerido pelos próprios apenados e de caráter religioso, em um terreno da prefeitura localizado em frente ao residencial. Os moradores eram contrários à construção da associação.

Se as muralhas das cidades medievais serviam para proteger e defender seu território de inimigos externos, o modelo de condomínio fechado e murado (nesse caso, cercado) do PMCMV mimetiza os modernos condomínios fechados de classe média e alta, que, ao se enclausurarem em espaços privatizados, monitorados e fechados, buscam distância e proteção dos perigos da rua. Caldeira (2000) destaca que esses *enclaves fortificados* são símbolo de status e distância social, trazendo para dentro de um território coletivo, porém privado, diversos equipamentos que reproduzem os equipamentos da cidade, o que propicia que os moradores não precisem sair de dentro de seus muros para realizar suas atividades, expondo-se à violência e ao outro. Isso produz um esvaziamento do espaço público e da circulação pela cidade. Equipamentos de monitoramento e segurança são as características desses enclaves, que instalam sofisticados sistemas de segurança para proteger as residências dos perigos da violência urbana. O isolamento, a segregação espacial e a diferenciação que se estabelece entre os de dentro e os de fora dos enclaves são símbolos de status, reproduzindo-se, assim, uma arquitetura da violência, que impacta no espaço urbano e suas relações, além de enriquecer a indústria de segurança, que se fortalece com a crescente disseminação do medo (Ferraz, 2005).

Os condomínios MCMV, organizados em formato de condomínio fechado, acabam por disseminar a lógica dos enclaves, ávidos por proteção contra a violência do mundo externo,

---

<sup>60</sup> Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/08/penitenciaria-de-canoas-ja-recebe-presos-de-faccoes-criminosas-cjkygpaxr02i601qktvwr9ldp.html>. Acesso em 28/04/2019.

<sup>61</sup> Disponível em <https://www.diariodecanoas.com.br/conteudo/2016/03/noticias/regiao/288770-apac-sera-construida-em-frente-a-praca-da-juventude.html>. Acesso em 28/04/2019.

marcando uma clara diferenciação entre quem vive em uma moradia regularizada e quem vive em moradias ilegais nas vilas próximas. Porém, por tratar-se de um condomínio popular, percebe-se também o quanto a vigilância e a avidez por segurança acabam direcionando-se para o interior do residencial. A escassez de recursos não permite equipá-lo com os modernos sistemas de segurança dos condomínios mais abastados; cada morador é convocado a ocupar esse lugar, transformando-se em moradores/seguranças informais, com o propósito de barrar qualquer atividade ilegal realizada internamente. Os muros, além da tentativa de proteção do mundo externo, servem de mecanismo de vigilância e controle do mundo interno. A organização espacial e o modelo de condomínio fechado servirão como instrumentos de vigilância primordial de seus moradores, que, a partir da inclusão no programa habitacional, passam a ter suas vidas vigiadas, sempre em prol da segurança do condomínio.

Alguns dispositivos normativos vão legitimar e atribuir encarregados para exercer essa função de segurança e vigilância interna. São eles: o Síndico, o Porteiro e o Zelador. No entanto, fica claro, no Artigo 4º, que todos os moradores devem exercer a função de vigilantes internos por serem os mais interessados no “bom nome do condomínio.”

Os primeiros artigos do Regimento Interno descrevem as competências de cada um no que se refere à segurança e à vigilância das normas internas do condomínio:

Artigo 1º - Compete ao Síndico (Artigo 20 da Convenção) a administração geral do condomínio, fazendo cumprir o disposto neste Regimento Interno.

Artigo 2º - Compete ao empregado ocupante da função de Zelador cuidar da segurança e limpeza de todas as suas dependências e equivalentes, supervisionar os demais empregados do Condomínio, a regularidade de todos os serviços, assegurando a comodidade dos moradores, ficando autorizado a tomar as providências cabíveis para fazer cumprir o presente regimento, devendo comunicar as infrações ao Síndico, para adoção das medidas necessárias.

Artigo 3º - Compete ao empregado ocupante da função de Porteiro e Vigia Noturno, se for o caso: a) manter o serviço permanente de portaria e exercer a vigilância contínua do condomínio, impedindo o ingresso de pessoas estranhas; b) identificar os visitantes (que deverão informar o nome da pessoa que procuram) e somente permitir o acesso à unidade autônoma após a anuência dos moradores; c) ligar e desligar as luzes das partes comuns; d) contribuir para a manutenção da ordem e segurança.

Artigo 4º - Sendo os moradores interessados diretos pelo bom nome do condomínio e qualidade do ambiente, cabe-lhes registrar no livro de ocorrências, localizado na portaria, qualquer irregularidade notada, comunicando-a ao Zelador, e este, ao Síndico.

Artigo 5º - A fim de serem evitados incidentes entre moradores, ou desses com terceiros que frequentam o condomínio, é aconselhável que os moradores apenas façam reclamações ao Zelador, e/ou por escrito, no livro de ocorrências.

Artigo 6º - O Zelador fiscalizará a entrada e saída de qualquer volume e móveis portados por estranhos, exigindo, se for o caso, ordem por escrito.

O PMCMV, ao executar o programa habitacional a partir da lógica de organização espacial de condomínios fechados, acaba produzindo sujeitos que, para garantirem a segurança na moradia, vão vigiar-se entre si, cumprindo um papel de controle da população que ali habita.

No entanto, cabe destacar que, em muitos condomínios, a lógica acaba por inverter-se, e a segurança e a vigilância passam para as mãos de milícias e do tráfico<sup>62</sup>, tornando os moradores reféns dentro de sua moradia. Os trabalhos de síndico, de portaria e de serviços são então executados por organizações criminosas, que acabam “prendendo” os moradores dos condomínios, obrigados a pagar taxas abusivas para os grupos paramilitares. Essa realidade é cotidiana na cidade do Rio de Janeiro, mas também é percebida em diversos condomínios pelo país afora. Muitas vezes, os beneficiários são expulsos de seus imóveis, e os apartamentos são transformados em sede para o tráfico e esconderijo de armas. Mais uma vez, os muros acabam por aprisionar a população beneficiada pelo PMCMV, que, por não poder vender ou alugar os imóveis até a quitação total do financiamento, fica sem alternativas frente a essas situações.

---

<sup>62</sup><https://www.uol/noticias/especiais/o-pesadelo-da-casa-propria.htm><https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/operacao-fiscaliza-residencias-apos-denuncias-de-expulsao-de-moradores-por-criminosos/>. Acesso em 30/04/2019.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, percorreram-se os caminhos que foram tornando possível o alinhamento do sonho da casa própria com o direito à moradia no Brasil. Mapeou-se a rede que foi se constituindo entre jogos de verdade, relações de poder e efeitos na gestão das cidades e na população que nela vive.

O Programa Minha Casa Minha Vida ampara-se no discurso do sonho da casa própria para gerar aceitabilidade de seu modelo. Porém, em sua gênese, não prevê processos participativos no que tange à sua gestão e execução, excluindo a população que se beneficiará de sua política. As construtoras privadas têm a voz. Ao escolherem os terrenos e os projetos, entregam apartamentos homogêneos, sem adequá-los às diversas especificidades culturais de seus maiores interessados – os moradores. Geram também um acirramento da segregação socioespacial da população mais pobre nas cidades ao empurrá-las, cada vez mais, para as regiões periféricas das cidades, onde o acesso a serviços, lazer e trabalho é limitado. Ao mesmo tempo, vemos crescer, nas zonas centrais e dotadas de infraestrutura, o número de imóveis vazios, que se deterioram, em prol de uma especulação imobiliária pungente.

Ainda, o apartamento padrão, o modelo condominial, a esperança do título de propriedade, a distância e a dificuldade de acesso às demais áreas da cidade vão engessando a população em uma determinada forma de viver a moradia, a cidade e suas próprias vidas, envolvendo-as em uma normalização neoliberal. Pode-se pensar que as formas como são pensadas e executadas as políticas habitacionais, além de repercutirem no desenho das cidades, induzem à produção de determinados sujeitos. Investir na construção de casas próprias financiadas pelo Estado, construídas pelo mercado e afastadas dos centros urbanos produz sujeitos que veem sua cidadania ser pautada pela lógica da dívida, da insegurança e da docilização de seus corpos.

Ao mapear a emergência do discurso da casa própria nas políticas habitacionais, constata-se que, desde as primeiras intervenções estatais na moradia popular, elementos de segregação socioespacial da população de baixa renda e a insistência em gerir e modelar seus modos de vida a partir de um ideal civilizador branco burguês já se fazem presentes. As investidas higienistas no início do século XX, a difusão da casa própria para o trabalhador na Era Vargas e o fomento da produção de um “homem conservador” a partir da aquisição da propriedade pelo BNH na época da Ditadura já vão mostrando como a moradia da população de baixa renda foi sendo um alvo de normalização e de governo dessas vidas, com vistas a alastrar um modo de vida tido como mais aceitável. Trata-se de um modo de vida que passa

pela idealização do modelo familiar nuclear, pelo bom comportamento, pela higienização dos corpos, pela ética do trabalho e da poupança, fazendo com que o acesso à moradia implique a transformação dos corpos em conformidade com esse ideal.

Aliados a essa governamentalização das vidas, os interesses econômicos seguem ditando as regras das políticas habitacionais e urbanas, servindo aos interesses do capital financeiro nacional e estrangeiro. A terra e a moradia são convertidas em ativos financeiros – expulsam-se os mais pobres das zonas de interesse e precarizam-se, assim, seus modos de vida, fazendo com que os índices de déficit habitacional não parem de crescer.

Interesses econômicos e morais fazem com que iniciativas pautadas no direito constitucional da função social da propriedade não tenham qualquer força prática. Os movimentos sociais, a partir das ocupações urbanas, há muito vêm chamando atenção para a ociosidade de inúmeros imóveis vazios espalhados pelas cidades, em áreas mais bem localizadas para acesso a serviços, lazer e trabalho; são imóveis que não cumprem sua função social, apenas a função econômica e moral de seus proprietários, sejam eles públicos ou privados.

Afastar os pobres dos centros urbanos e manter esqueletos de prédios e terrenos vazios em áreas que são valorizadas ou que podem valorizar-se economicamente, salvaguardando o lucro de seus proprietários no jogo especulativo, são interesses mantidos e alimentados pelo PMCMV. Desse modo, o Programa deixa de ser solução para o problema habitacional e vem a compor, ele mesmo, esse problema.

Pode-se afirmar, então, que produzir política habitacional é necessariamente produzir política urbana; além disso, é também produzir subjetividades, formas de ser e estar no mundo, de relacionar-se com o outro e com a cidade. Portanto, empreendimentos como os do PMCMV, pautados na lógica da casa própria produzida pelo mercado, se, por um lado, promovem o acesso à moradia a uma parcela da população que dela necessita, por outro, reforça a financeirização das cidades e a normalização neoliberal de sua população.

Esta dissertação teve como intuito tornar visíveis esses jogos que operam no interior das políticas habitacionais, desnaturalizando e desneutralizando ações relativas à moradia, mostrando que elas são estratégias, jogos que vão sendo cuidadosamente elaborados ao longo do tempo. Que outras formas de políticas habitacionais poderiam ser pensadas a partir da relação imbricada que se estabelece entre ela, a cidade e as pessoas que nela vivem?

É uma pergunta que não pretendo responder aqui, mas que, ao ser colocada no horizonte, nos ajudam a problematizar as formas hegemônicas e naturalizadas que há tempos nos são

apresentadas no que diz respeito à moradia, a cidade e à relação que estabelecemos conosco e com o mundo.

## Referências Bibliográficas

- Arantes, P. F. (2010). Ideologia Da Casa Própria... Sem Casa Própria. O Programa De Arrendamento Residencial Na Cidade De João Pessoa-Pb. *Revista Pós*, 28, 275-280.
- Azevedo, A. N. (2003). A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*, 10, 39-79.
- Azevedo, S. de. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Rev. Adm. públ.*, 22(4), 107-119.
- Bonduki, N. (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, XXIX(127), 711-732.
- Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Bonduki, N. (2014). *Os pioneiros da Habitação Social* (Vol. 1). Cem anos de Política Pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp.
- Branco, G. C. (2013). Os nexos entre subjetividade e política. In: Branco, G. C.; Veiga-Neto, A. (Org.). *Foucault: filosofia & política*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 9-12
- Brasil. (2001). *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- Brasil. (2009). *Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm).
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.424, de 16 de Junho De 2011*. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1)
- Brasil. (2014). *Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, Ministério das Cidades*. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programa e Ações do Ministério das Cidades. Recuperado de [http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_21\\_01jan\\_22\\_2014\\_manual\\_inst\\_trabalho\\_social.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_21_01jan_22_2014_manual_inst_trabalho_social.pdf)
- Buonfiglio, L. V. (2018). Habitação de Interesse Social. *Mercator*, 17.
- Caldeira, T. P. do R. (1997). Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos Cebrap*, 47, 155-176.
- Cardoso, A., Aragão, T., & Araujo, F. (2011). Habitação De Interesse Social: Política Ou Mercado? Reflexos Sobre A Construção Do Espaço Metropolitano. *Encontro Nacional da Anpur*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 14.

- Chalhoub, S. (2017). *Cidade Febril: Cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Dardot, P, & Laval, C. (2015). Propriedade, apropriação social e instituição do comum. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*. V 27, n 1. P. 261 – 273.
- Ferraz, S. M. T. et al. (2005). *Arquitetura da violência: os custos sociais da segurança privada*. ANPUR, Salvador.
- Ferreira, F. (1942). A habitação e a moral. *Revista do Arquivo Municipal*, 82, 163-176.
- Ferreira Neto, J. L. (2012). Processos de subjetivação e novos arranjos urbanos. *Revista do Departamento de Psicologia. UFF*, 16(1), 111-120.
- Fix, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tese de doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, M. (1984). *História da Sexualidade 2: O uso dos prazeres*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Foucault, M. (1990). O que é a crítica? *Critique et Aufklärung. Bulletin de la Société française de philosophie*, Vol. 82, nº 2, pp. 35 – 63 (Conferência proferida em 27 de maio de 1978).
- Foucault, M. (1995). O sujeito e o poder. In H. Dreyfus, & P. Rabinow (Org.). *Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica* (pp. 231-249) Rio de Janeiro: Forense/Universitária.
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2010). *Do Governo dos Vivos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2013). *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2016). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2017). Nietzsche, a genealogia e a história. In M. Foucault, *Microfísica do Poder* (p.55-86). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Fundação João Pinheiro. (2018). *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Diretoria de Estatística e Informações.
- Gonçalves, F. R. (2013). Direitos sociais: direito à moradia. *Âmbito Jurídico*, XVI(110).
- Holston, J. (2013). *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kopp, A. (1990). *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel, Edusp.

- Lasta, L. L. (2015). *Políticas de Assistência Social no Brasil: o governo da vida pela Proteção e inclusão social* (Tese de doutorado). Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado: ensayos sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Machado, R. (2017). Introdução: Por uma Genealogia do Poder. In M. Foucault, *Microfísica do Poder* (pp. 7-34). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Maricato, E. (1999). *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Primeira Conferência das Cidades/Carta das Cidades. Brasília.
- Melo, M. A. (1983). A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1960). *Encontro anual Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Águas de São Pedro, SP, Brasil, 7.
- Melo, M. A. (1990). Política de Habitação e Populismo: o caso da Fundação Casa Popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, 3(1), 39-61.
- Moreira, C. S. (2011). *O projeto de nação do governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. (Tese de doutorado). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Paula, R. N. de. (2004). Semente de favela: jornalistas e o espaço urbano da capital federal nos primeiros anos da República: o caso do Cabeça de Porco. *Revista Eletrônica de História do Brasil*, 6(1), 36-53.
- Pesavento, S. J. (1999). Lugares malditos: a cidade do "outro" no Sul brasileiro (Porto Alegre, passagem do século XIX ao século XX). *Revista Brasileira de História*, 19(37).
- Prado Filho, K. (2017). A genealogia como método histórico de análise de práticas e relações de poder. *Revista de Ciências Humanas*, 51(2), 311-327.
- Prado Filho, K, & Martins, S. (2007). A subjetividade como objeto da(s) Psicologia(s). *Psicologia & Sociedade*, 19(3), 14-19.
- Rolnik, R. (2015a). *Antes tínhamos os sem casa, agora estamos produzindo os sem cidade*. *Entrevista Brasil de Fato*. Recuperado de <https://www.brasildefato.com.br/node/31184/>.
- Rolnik, R. (2015b). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e a moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- Shimbo, L. (2016). Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, 35(2), 119-133.
- Safatle, V. (2018). *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas.
- Santos, M. (2018). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Edusp.
- Vaz, L. F. (1994). Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social*, 29(127), 581-597.

