

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**Um lugar para chamar de seu?  
O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**

JOANA ZATTONI MILANO

PORTO ALEGRE  
2013

Joana Zattoni Milano

**Um lugar para chamar de seu?  
O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

**Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati**

Porto Alegre  
Dezembro, 2013

### CIP - Catalogação na Publicação

Milano, Joana Zattoni

Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria / Joana Zattoni Milano. -- 2013.

154 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. ideologia da casa própria. 2. aluguel social. 3. habitação de interesse social. 4. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Rovati, João Farias, orient. II. Título.

Joana Zattoni Milano

**Um lugar para chamar de seu?  
O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**

**BANCA EXAMINADORA:**

Presidente e Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

Profª. Drª. Heleniza Ávila Campos  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

Profª. Drª. Livia Terezinha Salomão Piccinini  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

Profª. Drª. Gislene de Fátima Pereira  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFPR

## AGRADECIMENTOS

Ao meu querido e dedicado orientador, João Rovati, pela motivação constante e, principalmente, pela paciência ao longo desses anos. Agradeço por ter me aceitado como orientanda e pelo acolhimento em terras 'estrangeiras'. Foi um imenso privilégio.

À CAPES, pela bolsa concedida, e aos professores e funcionários do PROPUR, pela oportunidade de acesso ao conhecimento.

A todos aqueles que voluntariamente concederam depoimentos durante a pesquisa de campo deste trabalho: aos técnicos da COHAB-CT e do IPPUC, aos representantes de incorporadoras e às famílias que me receberam em suas casas, meus sinceros agradecimentos.

A todos os colegas do PROPUR pelas reflexões compartilhadas, especialmente à equipe do Laboratório Cidade-Projeto pelos agradáveis momentos durante minha estadia em Porto Alegre.

Um agradecimento mais do que especial aos meus companheiros 'estrangeiros', que acabaram se tornando minha família em 2011: Patrícia, John e Reinaldo. Sem a linda amizade que construímos, eu não teria ido até o fim. Os estudos coletivos com vocês, com direito a um café na pausa longa, foram os melhores momentos da pesquisa.

Às professoras Gislene e Madianita, por terem sido minha primeira inspiração no campo acadêmico e por terem me encorajado a desbravar o mundo complexo do planejamento urbano e regional. Um agradecimento especial à Gislene, por ter me apresentado o debate sobre a ideologia da casa própria, ainda durante a graduação.

Aos amigos de Curitiba, pelo incentivo e paciência ao longo dos últimos anos. Um agradecimento especial à Mariana, Elena e Ana, companheiras de mestrado à distância.

Ao Nicholas e à Melissa, meus sinceros agradecimentos pela enorme paciência no decorrer dessa pesquisa. Obrigada, Nicholas, por estar sempre ao meu lado, me incentivando e me apoiando, mesmo tendo mais afinidades com pássaros e florestas do que com questões urbanas.

À minha irmã, Marja, e aos meus sobrinhos, Martina e José, pelo amor sem restrições. Ao meu pai, Miguel, por ser um exemplo de profissional, comprometido e transformador. À minha mãe, Sinéia, pelo carinho, pelo apoio constante e por ter me ensinado a seguir sempre em frente.

## RESUMO

O discurso dominante no Brasil vincula a ideia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade individual. A partir dessa constatação, a dissertação reflete sobre a *ideologia da casa própria* e seus desdobramentos relativos à política habitacional brasileira, buscando: (i) compreender como essa ideologia se expressa, hoje, em face do Programa Minha Casa Minha Vida; (ii) identificar se essa ideologia de fato representa um obstáculo à viabilização programas habitacionais alternativos, como o aluguel social. Para a realização da pesquisa foram identificados os principais atores envolvidos com a produção e aquisição de habitação de interesse social pelo Programa Minha Casa Minha Vida. No trabalho de campo, realizado na cidade de Curitiba, adotou-se a técnica da entrevista qualitativa semiestruturada. Os resultados do estudo revelam que o acesso à casa própria tem sido compreendido, sobretudo: (i) como a garantia da segurança de um teto em caso de eventual crise ou instabilidade política e econômica, e; (ii) como um investimento seguro em uma mercadoria com elevado potencial de troca. Constatou-se ainda que, embora a ideologia da casa própria de fato represente um obstáculo à viabilização de programas de aluguel social, políticas dessa natureza beneficiariam uma parcela importante da população. Nas conclusões, ressalta-se a importância do estímulo à reflexão sobre a habitação como um serviço básico, pautado em política habitacional ampla, que leve em conta a diversidade e as particularidades da população brasileira.

PALAVRAS CHAVE: ideologia, casa própria, habitação de interesse social, política habitacional, aluguel social, Curitiba.

## ABSTRACT

The widespread discourse in Brazil associates the idea of access to dignified housing to the ideal of access to individual homeownership. The present dissertation proposes some reflections on homeownership ideology and its implications regarding the Brazilian housing policy. The main objectives of the research are: (i) to comprehend how the homeownership ideology is expressed, whereas the current housing policy is ruled by the program Minha Casa Minha Vida and; (ii) identify whether this ideology is an obstacle to alternative housing programs, such as social rental housing. To carry out the research the main actors involved in the production and acquisition of social housing through Minha Casa Minha Vida were identified. During the fieldwork, conducted in the city of Curitiba, the technique of semi-structured qualitative interview was adopted. The results of the interviews revealed that homeownership is particularly understood as: (i) the home safety in case of any political or economic instability, and; (ii) a safe investment in a commodity with higher potential returns. Likewise, it was possible to observe that although the homeownership ideology have proven to be an obstacle to the viability of social rental programs, such housing modalities would benefit an important portion of the population. In conclusion, it is emphasized the importance of encouraging reflection on housing as a basic social service, based on extensive housing policy that embraces the particularities and the diversity of the Brazilian population.

**KEYWORDS:** ideology, homeownership, social housing, housing policy, social rental housing, Curitiba

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Empreendimento PMCMV, Ganchinho, Curitiba - 2012 .....	52
Figura 2: Circuitos de promoção habitacional pública, privada e por cooperativas. ....	54
Figura 3: Edifício de Locação Social na África do Sul .....	70
Figura 4: Mapa de produção da COHAB-CT - 1967 a 2006.....	81
Figura 5: Mapa de empreendimentos do PMCMV (faixa 1), Curitiba - 2012.....	89
Figura 6: Empreendimento visitado: Residencial Caiobá - 2012 .....	90
Figura 7: Empreendimento visitado: Moradias Boa Esperança - 2012 .....	91
Figura 8: Sobrados do empreendimento Moradias Boa Esperança - 2012 .....	91
Figura 9: Estrutura para análise das entrevistas .....	95
Figura 10: Crachá de visitante de uma das incorporadoras visitadas .....	127

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População urbana e rural (%) - 1940 a 2010 .....	28
Gráfico 2: Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) - 1940 a 2010.....	28
Gráfico 3: Condição de Ocupação por faixa de renda no Brasil - 2010.....	57
Gráfico 4: Déficit habitacional urbano no Brasil, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (s.m.) - 2008.....	59
Gráfico 5: Participação (%) dos componentes no déficit habitacional (urbano) - Brasil, Paraná, RMC e outras RMs - 2008.....	59
Gráfico 6: Distribuição das tipologias habitacionais produzidas pela COHAB-CT - 1967 a 2009.....	80
Gráfico 7: Quantidade de inscritos na COHAB-CT, por faixa de renda - 2007 .....	87
Gráfico 8: Inscritos na COHAB-CT, por faixa etária - 2007 .....	140
Gráfico 9: Inscritos na COHAB-CT, por estado civil - 2007.....	140

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Quadro-resumo da consolidação da ideologia da casa própria e da temática do aluguel social no contexto brasileiro .....	37
Quadro 2: Domicílios alugados e próprios (%) em grandes cidades - 2003.....	63
Quadro 3: Domicílios alugados e próprios (%) em diferentes países - 2003.....	64
Quadro 4: Habitação na Europa, por tipo de ocupação - 2001/2006 .....	64

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

CIC - Cidade Industrial de Curitiba

COHAB-CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba

Concitiba - Conselho da Cidade de Curitiba

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FJP - Fundação João Pinheiro

FMH - Fundo Municipal de Habitação

FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS - Habitação de Interesse Social

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

MCidades - Ministério das Cidades

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia

OGU - Orçamento Geral da União

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PMHIS – Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Privada

RIT – Rede Integrada de Transportes

RMC – Região Metropolitana de Curitiba

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA NO BRASIL.....	20
1.1. O termo ideologia e seus múltiplos significados.....	20
1.2. Casa própria <i>versus</i> aluguel: uma introdução.....	24
1.3. Construindo a ideologia da casa própria no Brasil.....	27
1.4. Moradia: valor de uso e valor de troca.....	39
2. A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ATUALIDADE.....	43
2.1. A incorporação imobiliária na produção de habitação para a população de baixa renda	48
2.2. O Estado como agente central na viabilização da produção habitacional para a população de baixa renda.....	53
2.3. A alternativa que não existe: o aluguel social.....	56
2.3.1. O panorama internacional.....	63
2.3.2. A Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação e as tentativas fracassadas em São Paulo: o caso brasileiro.....	71
3. ABORDAGENS E TÉCNICAS ADOTADAS PARA A PESQUISA DE CAMPO.....	75
3.1. Cidade modelo brasileira: sobre a escolha do lugar.....	75
3.2. Entrevista qualitativa.....	82
3.2.1. As unidades de análise.....	86
3.2.2. Procedimento para análise das entrevistas.....	93

4. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO.....	96
4.1. Moradia ideal: como a ideologia se manifesta? .....	96
4.1.1. O que pensa a população sobre a casa própria e sobre o aluguel social?.....	96
4.1.2. O que pensam os técnicos sobre a casa própria e sobre o aluguel social?... 106	
4.1.3. O que pensam os representantes de incorporadoras sobre a casa própria e o aluguel social?.....	122
4.1.4. Depoimento da dirigente paranaense do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).....	131
4.2. Síntese da pesquisa .....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146
ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTAS - Unidade de Análise 1 .....	151
ANEXO II: ROTEIRO DE ENTREVISTAS - Unidade de Análise 2.....	153
ANEXO III: ROTEIRO DE ENTREVISTAS - Unidade de Análise 3 .....	154

## INTRODUÇÃO

O Brasil, na década de 1970, tinha pouco mais de 50 milhões de habitantes residindo em cidades. Hoje, a população urbana no país é superior a 160 milhões. Essa transformação foi marcada por uma rápida e colossal demanda por infraestrutura e serviços urbanos – processo que se deu num contexto de extrema desigualdade social. Um dos resultados desse processo é o problema habitacional, amplamente estudado e debatido no campo do planejamento urbano e regional. Sendo a habitação um problema central nas cidades brasileiras, sobretudo no que se refere ao acesso dos pobres à moradia digna, já que as políticas de uso do solo são demasiadamente frágeis e o preço da terra é elevado, é fundamental que existam programas habitacionais subsidiados pelo governo.

Até a década de 1930, o Estado pouco interferiu na questão habitacional. A produção de habitação para a população mais pobre era realizada via mercado e predominavam os cortiços, casas de pensão e vilas operárias. Somente a partir de então, na Era Vargas, é que surgiram os primeiros programas habitacionais com recursos públicos, implementados pela Fundação da Casa Popular e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Em 1942, a promulgação da Lei do Inquilinato também trouxe grandes transformações no que tange à produção de habitação para a população de baixa renda. Com o congelamento dos aluguéis, a chamada “produção rentista” deixou de ser lucrativa para os investidores privados, desencadeando uma grave escassez habitacional. A produção de habitação, via mercado e via Estado, mostrava-se insuficiente para suprir as carências habitacionais da população mais pobre e as ocupações irregulares e favelas se proliferaram pelas cidades brasileiras.

Um grande marco da interferência do Estado na produção habitacional foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964. Contudo, conforme revelaram muitos pesquisadores, o BNH serviu, mais do que a uma política habitacional, a uma política econômica, planejada com o intuito de alavancar a economia brasileira. Em se tratando de provisão de moradias, o banco beneficiou, sobretudo, a classe média brasileira.

O período entre a extinção do BNH, em 1986, e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, foi marcado pela ausência de uma política habitacional

forte. O PMCMV foi lançado num momento de grave crise econômica mundial, sendo considerado, novamente, uma política decorrente da macropolítica econômica. De todo modo, o programa conta com uma ampla destinação de recursos para a provisão de moradias, sendo parte delas subsidiadas pelo governo federal, o que tem beneficiado uma parcela considerável da população brasileira.

O discurso dominante no Brasil, diferentemente do que ocorre em muitos países, vincula estreitamente a ideia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade individual. Como que a testemunhar a validade dessa assertiva, as políticas habitacionais brasileiras quase sempre foram pautadas pelo financiamento à casa própria. Diversos autores que tratam do problema habitacional no país associam esse fato ao que chamam de *ideologia da casa própria*. Ao mesmo tempo em que a ideologia da casa própria surge como explicação para uma parte dos problemas urbanos, como a proliferação das ocupações irregulares e o crescimento periférico das grandes cidades, esse discurso torna-se, em si mesmo, um problema, já que é utilizado como justificativa para a base da política habitacional vigente há quase meio século: a produção massiva de moradias com fins de propriedade.

Neste trabalho, questiona-se o fato de a casa própria aparecer, de maneira reiterada, como única alternativa para suprir a demanda por moradias dignas no país. Esse quadro sugere muitas indagações. Por exemplo: não há políticas de aluguel social porque a ideologia da casa própria é dominante? Ou, ao contrário, a ideologia da casa própria é dominante porque não há políticas de locação social?

Esses questionamentos estão na origem da pesquisa aqui apresentada. Supõe-se a existência de uma espécie de círculo vicioso. Do ponto de vista dos operadores das políticas, programas de aluguel social não deveriam nem poderiam ser efetivados porque a população veria na casa própria o único meio de se garantir acesso à moradia digna. E a ausência de políticas de locação social, por sua vez, faria a população acreditar que a casa própria é o único meio de se garantir o acesso à moradia digna.

Parte-se, portanto, das seguintes hipóteses: (i) a ampla aceitação da ideia de que “todos querem a casa própria”, difundida pela mídia, por governantes e pela população em geral, é uma *ideologia*; (ii) a *ideologia da casa própria* é um fator determinante e intrínseco à

problemática da provisão de moradias para população de baixa renda no Brasil e; (iii) a população que compõe o déficit de moradias do país seria beneficiada se a política habitacional, além do financiamento à casa própria, contasse com programas habitacionais alternativos e efetivos como, por exemplo, o incentivo à produção habitacional por cooperativas e a destinação de recursos para programas de locação social.

Considerando essa problemática, a pesquisa tem como objetivo responder a duas perguntas principais: como se expressa, hoje, a ideologia da casa própria, em face do Programa Minha Casa Minha Vida? Essa ideologia é um obstáculo para programas habitacionais alternativos, como o aluguel social? Para responder a essas questões, optou-se por realizar uma pesquisa de campo, baseada em entrevistas de cunho qualitativo, na cidade de Curitiba. A capital do Paraná é reconhecida pelo seu planejamento urbano dito “eficiente”, baseado no tripé uso do solo, transporte coletivo e mobilidade. Não obstante, a habitação nunca esteve presente nesse discurso. Presume-se que, assim como o sonho da casa própria tem uma ideologia que o sustenta, a *cidade modelo* também o tem. A publicidade que enfatiza a boa imagem da capital tem como base uma realidade concreta, mas ofusca as mazelas da cidade, dentre elas, a questão da habitação.

Pode-se afirmar que a força motora desta pesquisa se alinha, sob determinados aspectos, com o que pensava Carlos Nelson Ferreira dos Santos a respeito da atuação do arquiteto e urbanista que opera no campo do planejamento urbano. Santos (1983) se fez bastante claro ao afirmar que qualquer reflexão sobre as cidades que não se considere capaz de transformá-las e que não perceba sua potencialidade de propiciar mudanças não são de grande utilidade à sociedade. Sob o ponto de vista do autor, a reflexão sobre o espaço urbano (incluindo os processos de vida urbana, problemas de produção e consumo ou problemas habitacionais), só é interessante quando a atividade inclui propostas de transformação sobre o que se está pensando e discutido.

Desde o primeiro esboço desta pesquisa, tinha-se por objetivo, além de compreender de que modo a ideologia da casa própria se expressa entre a população brasileira, indicar caminhos e/ou alternativas habitacionais distintas das existentes na atualidade. Pretendia-se extrapolar o campo da compreensão da realidade e alcançar o campo da proposição de alternativas. Parte-se do pressuposto de que o planejamento urbano (no

Brasil, inserido na grande área de conhecimento denominada “ciências sociais aplicadas”) deve incluir a idealização de distintos cenários com base em determinada realidade diagnosticada. A relação entre ciência, tecnologia e práxis, da qual o planejamento urbano depende, é chamada por Mario Bunge (1999) de sociotecnologia. O planejamento urbano, nesta pesquisa, foca a produção do conhecimento pensando alternativas para o meio urbano. Desse ponto de vista, trata-se de uma tecnologia social – um processo pelo qual se estuda as maneiras de se manter, aperfeiçoar ou substituir sistemas sociais existentes.

Ao tratar do caráter epistêmico da sociotecnologia, Bunge (1999) sugere a seguinte reflexão: a ciência, seja a ciência natural ou a ciência social, estuda o mundo, enquanto a tecnologia sugere maneiras de transformá-lo. A tecnologia estuda maneiras racionais de saltar do “é”, para o “deveria ser”. Na ciência, essa transformação é um meio para se chegar ao conhecimento; na tecnologia é o oposto – o conhecimento é um meio de transformar a realidade. Para o autor, enquanto os cientistas (sociais ou naturais) se debruçam sobre problemas epistêmicos, os tecnólogos enfrentam questões empíricas. Já os sociotecnólogos não embarcam em questões práticas, mas estudam as questões sociais buscando apontar alternativas possíveis.

Para Bunge (1999), apesar da evidente distinção entre ciência, tecnologia e práxis, é preciso reconhecer sua relativa interdependência quando se estuda sistemas sociais e, especialmente sistemas sociotécnicos. Sistemas sociotécnicos são sistemas sociais nos quais os resultados dependem de instrumentos desenhados por tecnólogos. Todos os sistemas sociotécnicos são produtos de desenho (políticas/planos/projetos) elaborados à luz do conhecimento científico. Para o autor, toda atividade prática pode ser objeto de uma tecnologia, que, por sua vez, pode se basear em uma ou mais ciências. Ao mesmo tempo, toda ciência pode ser utilizada para construir ou fortalecer uma tecnologia, que pode ser utilizada para orientar determinada atividade prática. O planejamento urbano evidentemente depende dessa inter-relação.

Apesar de grande parte das pesquisas e produção do conhecimento sobre o espaço urbano resultarem em importantes e complexas teorias, poucas são as propostas resultantes desta produção. Parece fundamental uma mudança de rumo no sentido de apontar soluções às questões urbanas diagnosticadas no campo acadêmico. Este trabalho não tem como propósito encontrar a solução para os problemas intrínsecos à

homogeneidade na produção de habitação de interesse social no Brasil, mas, sim, objetiva, a partir da compreensão de como se expressa a ideologia da casa própria entre os atores envolvidos na produção e aquisição de habitação de interesse social na atualidade, identificar se a ideologia da casa própria é um obstáculo à viabilização de programas alternativos – como o aluguel social, praticado em outras nações.

Nesse sentido, optou-se por entrevistar alguns dos principais atores envolvidos na produção, mediação e aquisição de moradias ofertadas pelo programa: técnicos da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), representantes de incorporadoras que estão produzindo Habitação de Interesse Social (HIS) pelo PMCMV e pessoas que adquiriram moradias pelo programa.

O primeiro capítulo desta dissertação abrange as questões históricas e teóricas da pesquisa, de modo a fundamentar o problema proposto. Para compreender o que se entende por ideologia da casa própria será abordado, primeiramente, o conceito de ideologia. Alguns autores, como Marilena Chauí (1980), Mario Stoppino (2010) e Terry Egleaton (1997), tratam do conceito e serão citados neste trabalho. Com base nas reflexões sobre esse termo e em um breve resgate histórico sobre a produção habitacional no Brasil, buscar-se-á compreender o motivo pelo qual o sonho da casa própria é considerado uma ideologia no país. Ao fim do capítulo, serão abordados os conceitos de valor de uso e valor de troca, e suas relações com a ‘mercadoria’ moradia, fundamentais para a discussão proposta neste trabalho.

No segundo capítulo, serão apresentados, nesse contexto, quais são as relações entre a produção e o consumo da mercadoria moradia, e, conseqüentemente, como se dá a oferta desse produto para a população, hoje, em face do Programa Minha Casa Minha Vista. Aqueles que estão fora do mercado habitacional convencional – a população de baixa renda – tornam-se objeto de políticas públicas e sociais. Será enfatizado que, no Brasil, essas políticas se traduzem em programas habitacionais de um único tipo: o financiamento da casa própria. Por fim, será apresentada a alternativa do aluguel social e a importância dessa modalidade habitacional para alguns países, tanto no passado, quanto, em alguns casos, no presente.

No terceiro capítulo serão apresentadas as questões metodológicas da pesquisa: a escolha da técnica de pesquisa selecionada para o estudo empírico – a entrevista qualitativa – e um panorama da questão habitacional em Curitiba.

No quarto capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa de campo, a partir de três unidades de análise: (i) entrevistas com a população de baixa renda (até três salários mínimos), que recém adquiriu sua moradia pelo PMCMV; (ii) entrevistas com técnicos do poder público municipal (COHAB-CT e IPPUC) que atuam no campo do planejamento e gestão habitacional em Curitiba e; (iii) entrevistas com representantes de incorporadoras que estão produzindo unidades habitacionais, pelo PMCMV, destinadas à população que tem como renda até três salários mínimos. No final deste capítulo os resultados do estudo de campo serão analisados com base nas questões históricas e teóricas apresentadas no primeiro e segundo capítulos.

Por fim, nas considerações finais serão abordadas algumas reflexões que margearam o desenvolvimento deste trabalho, bem como as principais conclusões da pesquisa. Os roteiros das entrevistas semiestruturadas serão apresentados nos Anexos (I, II e III).

Em síntese, a pesquisa pretende contribuir para a compreensão do problema habitacional brasileiro, visando subsidiar o debate sobre o aluguel como alternativa de provisão de moradias – questão pouco explorada em âmbito do planejamento urbano, em especial no campo acadêmico. Considera-se que os questionamentos e abordagens presentes neste trabalho são de fundamental importância e urgência na agenda da temática urbana brasileira.

# 1. A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA NO BRASIL

## 1.1. O termo ideologia e seus múltiplos significados

Segundo Michael Lowy, “é difícil encontrar na ciência social um conceito tão complexo, tão cheio de significados, quanto o conceito de ideologia” (LOWY, 1991: 11). Para Mario Stoppino<sup>1</sup> (2010), pode-se delinear duas tendências gerais de significado para o termo: um "significado fraco" e um "forte". No seu significado fraco, ideologia seria um conceito neutro, designando um “conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (STOPPINO, 2010: 585). Já o significado forte, originário do conceito de ideologia de Marx, pode ser compreendido como “falsa consciência” das relações de dominação entre as classes; ou seja, trata-se de um conceito negativo, que denota precisamente o caráter mistificante de uma crença política. Para este trabalho, cujo eixo central é a ideologia da casa própria no Brasil, interessa, em um primeiro momento, o “significado forte” do conceito abordado por Stoppino (2010).

Lowy (1991) segue a mesma ideia ao afirmar que:

“Para Marx, claramente, ideologia é um conceito pejorativo, um conceito crítico que implica ilusão, ou se refere à consciência deformada da realidade que se dá através da ideologia dominante: as ideias das classes dominantes são as ideologias dominantes da sociedade”. (LOWY, 1991: 12)

Marilena Chauí (1980), em *O que é ideologia*, referencia-se claramente na abordagem marxista, ou no “significado forte” do termo, conforme definido por Stoppino (2010). Para a autora, a ideologia também seria o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, isto é, se tornam ideias dominantes. Seria “um dos meios usados pelos dominantes para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados.” (CHAUÍ, 1980: 86). A ideologia seria uma força dificilmente contornável por três razões fundamentais: (i) a separação entre trabalho

---

<sup>1</sup> Mario Stoppino é colaborador do célebre *Dicionário de Política* organizado por Norberto Bobbio (2010).

material e trabalho intelectual, entre trabalhadores e pensadores, levaria a suposição de que as ideias existem em si e por si mesmas, desde toda a eternidade; (ii) o fenômeno da alienação tornaria possível a ideologia, na medida em que a experiência comum de vida se realizaria sem crítica e sem reflexão; (iii) o fato de que a dominação real seria exatamente aquilo que a ideologia tem por finalidade ocultar a tornaria uma força quase impossível de ser destruída. Ainda de acordo com Chauí:

“(…) a ideologia nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam. Ora, como a experiência vivida imediata e a alienação confirmam tais ideias, a ideologia simplesmente cristaliza em “verdades” a visão invertida do real. Seu papel é fazer com que no lugar dos dominantes apareçam ideias “verdadeiras”. Seu papel também é o de fazer com que os homens creiam que tais ideias representam efetivamente a realidade.” (CHAUÍ, 1980: 87)

A construção de uma ideologia, portanto, somente seria possível a partir de alguns critérios. Para Chauí, embora a sociedade esteja dividida em classes e cada qual devesse ter suas próprias ideias, somente são consideradas válidas, verdadeiras e racionais as ideias da classe dominante, já que a dominação de uma classe sobre outra é algo concreto. Isto ocorre quando os membros da sociedade não se percebem como estando divididos em classes, mas sim como tendo certas características humanas comuns, tomando as diferenças sociais algo derivado ou de menor importância.

Para que a ideologia se dissemine, é preciso, portanto, que essas características, supostamente comuns a todos, sejam convertidas em ideias comuns a todos. Ou seja, a classe dominante, além de produzir suas próprias ideias, deveria também disseminá-las, o que seria feito, por exemplo, através da educação, da religião, dos costumes e dos meios de comunicação disponíveis.

Na concepção de Chauí, a universalidade das ideias intrínsecas à ideologia é abstrata, pois, *no concreto*, cada classe tem suas ideias. Logo, por ser uma abstração, a ideologia constrói uma rede imaginária de ideias e de valores que possuem base real (a divisão social), mas de tal modo que essa base seja reconstruída de maneira invertida e imaginária (CHAUÍ, 1980: 103-104). Daí a noção de “falsa consciência”. A autora afirma, ao mesmo tempo, que a ideologia não deve ser vista como uma “subjetividade”, oposta à

objetividade, mas sim como um fato social, por ser produzida pelas relações sociais. A ideologia possui razões muito determinadas para surgir e se conservar, “não sendo um amontoado de ideias falsas que prejudicam a ciência, mas uma certa maneira da produção das ideias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais” (CHAUÍ, 1980: 31). A autora (Ibid: 115) assegura ainda que não se pode dizer que a ideologia “falsa” é a dos dominantes e a ideologia “verdadeira” é a dos dominados, já que ideologia que fosse plena já não seria ideologia, e falar em ideologia dos dominados é um contrassenso, visto que, na concepção marxista, a ideologia é um instrumento da dominação.

Há uma ampla gama de significados e de autores que abordam e definem histórica e teoricamente o termo, o que pode gerar certa confusão quando se fala em ideologia. Não obstante, o conceito de ideologia adotado por Chauí (1980) e outros autores apresenta algumas limitações quando utilizado para explicar fenômenos como o do *sonho da casa própria*. Para Terry Eagleton (1997), por exemplo, a associação da noção de “falsa consciência” ao termo ideologia, nos dias de hoje, é indevida e impopular. A crença de que uma minoria de teóricos monopoliza o conhecimento científico sobre como a sociedade funciona, enquanto o resto da população está envolta em uma consciência falsa ou pouco clara, não dá conta da complexidade do termo.

Para Eagleton (1997), as ideologias só têm êxito quando se relacionam às necessidades e desejos que as pessoas já possuem, captando esperanças e necessidades genuínas e modulando essas em sua própria ideia particular, de maneira com que tais ideologias se tornem plausíveis e atrativas. Desse ponto de vista, as ideologias devem ser bastante reais para proporcionar motivações sólidas para uma ação efetiva. Em resumo, as ideologias que têm êxito devem ser mais do que ilusões impostas e, apesar de todas suas incongruências, devem transmitir à coletividade uma visão da sociedade que seja real e suficientemente reconhecível para que não sejam imediatamente rechaçadas.

Por outro lado, segundo o mesmo autor, não se pode definir o conceito de ideologia, justamente porque o termo, como já comentado neste trabalho, apresenta uma ampla gama de significados úteis, em muitos casos incompatíveis entre si. Eagleton (1997) acredita que o conceito mais genérico de ideologia está quase sempre relacionado à legitimação do poder de um grupo ou classe social dominante. Tal processo de

legitimação faz uso de algumas estratégias, tais como: promover crenças e valores afins a ele (ao poder); naturalizar e universalizar tais crenças para torná-las evidentes e aparentemente inevitáveis; excluir formas contrárias de pensamento e; obscurecer a realidade social de modo conveniente a si mesma. Provavelmente, nos dias de hoje, em qualquer formação ideológica essas estratégias se relacionam de forma complexa. De outra parte, contrariando Chauí (1980), Eagleton (1997) contesta a ideia de que toda crença etiquetada como “ideológica” está associada a um poder político dominante.

Em meio à discussão conceitual e epistemológica sobre o termo, Eagleton (1997) insiste na ideia segundo a qual aqueles que se opõe à noção de ideologia como falsa consciência têm razão ao considerar que a ideologia não é uma ilusão carente de bases, e sim uma realidade sólida – um fato social, uma força material ativa – que deve ter ao menos certo conteúdo cognitivo para contribuir com a organização da vida prática dos seres humanos. Nem todo compromisso com a ordem social dominante supõe algum tipo de engano. Em uma situação hipotética, determinada pessoa pode ter uma compreensão perfeitamente adequada dos mecanismos intrínsecos ao modo de produção capitalista, mas chegar à conclusão de que esse tipo de sociedade, mesmo sendo injusta e opressiva, é preferível a qualquer outra alternativa. De uma perspectiva socialista, por exemplo, essa pessoa pode estar equivocada. Mas não necessariamente essa pessoa está enganada, no sentido de interpretar erroneamente de maneira sistemática a situação real. Há, portanto, uma diferença entre estar equivocado e estar enganado, e, se considerarmos tal situação hipotética, determinadas ideologias relacionadas ao modo de produção capitalistas não abarcam, necessariamente, a noção de falsa consciência. Nas palavras do autor:

“Muito do que as ideologias dizem é verdadeiro e seriam ineficazes se não o fosse, mas as ideologias também têm muitas proposições que são evidentemente falsas, e isso não tanto por causa de alguma qualidade inerentemente falsa, mas por causa das distorções a que são submetidas nas suas tentativas de ratificar e legitimar sistemas políticos injustos, opressivos. A falsidade em questão, como vimos, pode ser epistêmica, funcional ou genérica, ou alguma combinação das três.” (EAGLETON, 1997: 193)

O autor, ao citar reflexões do sociólogo Pierre Bourdieu, sugere que os indivíduos, em uma sociedade, atuam de acordo com sistemas interiorizados: suas ações podem estar reguladas de forma objetiva e harmônica, sem ser resultado de uma obediência consciente das regras, ou, em outras palavras, as ações humanas podem obter unidade e consistência

sem intenção consciente. Para ele, pode-se crer que há uma espécie de mecanismo de retransmissão pelo qual as estruturas mentais e sociais se encarnam na atividade social diária.

Com base nessa fundamentação é possível supor que a *casa própria* de fato tornou-se uma *ideologia*, no Brasil, na medida em que o ato de adquirir uma moradia em um contexto fortemente marcado por desigualdade social, insegurança e instabilidade, passou a ser visto como uma vantagem. Assim, ao mesmo tempo em que o ideal da casa própria era racionalmente e sistematicamente retransmitido das classes dominantes a toda população, com o objetivo (dentre outros) de garantir sua “fidelidade” ao modo de produção capitalista, assentado no processo de compra e venda de mercadorias (neste caso, da mercadoria moradia), a experiência vivida por essas pessoas, com o passar dos anos, as fez crer que o acesso à casa própria é efetivamente uma vantagem. Essa hipótese será esclarecida e aprofundada ao longo deste trabalho.

## 1.2. Casa própria *versus* aluguel: uma introdução

Friedrich Engels (1984 [1873]), um dos pioneiros no estudo do problema da habitação na cidade capitalista<sup>2</sup>, ao tratar da Revolução Industrial no final do século XIX criticou a solução apresentada pelas classes dominantes para a problemática da habitação: a transformação do operário em proprietário de suas moradias. Para Engels, o culto à propriedade, numa época em que a indústria caseira rural cresceu sem precedentes e se tornou a base do comércio de exportação alemão, pretendia amarrar os operários a um lugar, impedindo-os de procurar outra ocupação. Em síntese, essa transformação de todos os pequenos proprietários de casas rurais em operários industriais caseiros seria uma maneira de vincular o operário ao capitalista de forma semifeudal:

“Vemos aqui, claramente, que o que numa etapa histórica anterior era a base de um relativo bem-estar dos operários – a ligação entre cultivo da

---

<sup>2</sup> A obra *Para a Questão da Habitação*, de Engels, escrita entre maio de 1872 e janeiro de 1873, é dirigida contra os sociais-reformadores burgueses e pequeno-burgueses, que, segundo sua visão, tentavam dissimular as chagas da sociedade burguesa na época.

terra e indústria, a propriedade de uma casa e horta e campo, a segurança da habitação, se torna hoje, com a dominação da grande indústria, não só na mais terrível cadeia para o operário mas também no maior infortúnio para toda a classe operária, na base de uma descida sem precedentes do salário abaixo do seu nível normal (...)” (ENGELS, 1984[1873]: 18)

Engels critica a solução apontada “por muitos” para a problemática habitacional. Quando fala do aluguel como alternativa habitacional, o autor crê que a relação entre o inquilino e o proprietário da terra é totalmente diversa da relação entre o operário assalariado e o capitalista. Para ele, o aluguel é uma simples venda de mercadoria entre dois cidadãos, regida por leis econômicas (nesse caso, em especial, a propriedade do solo), considerando o custo da construção e de manutenção da habitação, o valor do terreno e a lei da oferta e da procura. Para Engels, “o operário, quer o seu trabalho seja pago pelo capitalista abaixo, acima ou pelo seu valor, é sempre levado numa parte do produto do seu trabalho, e o inquilino só o é se tiver de pagar a casa acima do seu valor” (Ibid: 28).

Engels expõe (e critica) de modo especial duas soluções propostas para a questão habitacional: uma sugerida por Proudhon, importante teórico do anarquismo do século XIX, e outra sugerida por Dr. Emil Sax, pelo fato de, na opinião de Engels, sua obra<sup>3</sup> sintetizar toda a literatura burguesa sobre o assunto.

A afirmação abaixo retrata parte do pensamento proudhoniano da época:

“Não temos dúvidas em afirmar que não há escárnio mais terrível de toda a cultura do nosso famoso século do que o facto de, nas grandes cidades, noventa por cento ou mais da população não ter qualquer lugar a que possa chamar seu. O centro peculiar da existência moral e da família, casa e lar, é arrastado pelo turbilhão social... Neste aspecto, estamos muito abaixo dos selvagens. O troglodita tem a sua caverna, o australiano tem a sua cabana de barro, o índio tem o seu próprio lar – o proletário moderno está, de facto, suspenso no ar (...)” (PROUDHON, apud ENGELS, 1984 [1873]:31)

Proudhon sugere a abolição das casas de aluguel e propõe um sistema de aquisição que hoje poderia ser denominado de *leasing*: haveria uma amortização anual (pelo pagamento dos alugueis) até que o valor da habitação fosse integralmente pago e, então, o inquilino se transformaria em proprietário. Em sua visão, desse modo, a sociedade se transformaria em um conjunto de livres e independentes proprietários de habitações.

---

<sup>3</sup> A obra do Dr. Emil Sax utilizada por Engels foi “As Condições de Habitação das Classes Trabalhadoras e a Sua Reforma”, Viena, 1869.

Engels contesta, afirmando que o modo de produção capitalista em nada é afetado com a relação inquilino-proprietário. O centro da questão capitalista, para Engels, é a venda da força de trabalho do operário ao capitalista, e o uso que o capitalista faz dessa relação, na medida em que obriga o operário a produzir muito mais do que o valor pago pela compra de sua força de trabalho. Os proprietários que alugariam habitações aos inquilinos são também uma categoria de capitalistas, mas que não compram diretamente qualquer força de trabalho, tampouco levam à produção de mais-valia. Para Engels (Ibid) a massa de valor-trabalho não pago continuaria exatamente a mesma se o os proprietário de habitações fossem proibidos de alugá-las (e, por conseguinte, de cobrar renda fundiária e juros).

Para o infortúnio de Engels, as soluções (dentre elas o fim do inquilinato) apontadas por Proudhon para a questão da habitação, que nasceriam, hipoteticamente, do seio da ideia revolucionária, se concretizaram de maneira similar, porém a partir de ideais da própria burguesia. Os interesses da grande burguesia no assunto eram significativos e se relacionavam diretamente com medidas sanitaristas, já que os chamados “bairros ruins”, onde os operários residiam apinhados, eram foco de todas as epidemias daquele tempo. A citação a seguir retrata de maneira surpreende o pensamento burguês da época. Nas palavras do Dr. Emil Sax:

“Há algo de peculiar na ânsia de propriedade de terra que existe no homem, um impulso que nem mesmo a vida mercantil do presente, com o seu pulsar febril, conseguiu debilitar. É o sentimento inconsciente do significado da conquista econômica representada pela propriedade de terra. Com ela, o homem obtém um apoio seguro, como que ficando solidamente enraizado no solo, e toda a economia tem nela a sua base mais duradoura. No entanto, as bênçãos da propriedade de terra vão muito para além destas vantagens materiais. Quem é suficientemente feliz para possuí-la alcançou o grau supremo pensável de independência econômica; tem um território no qual pode pôr e dispor de forma soberana, é senhor de si próprio, tem um certo poder e uma reserva segura para os tempos de adversidade; cresce a sua autoconsciência e, com ela, a sua força moral. Daí o profundo significado da propriedade na presente questão... O operário, hoje exposto indefeso às contingências da conjuntura, na dependência constante do dador de trabalho, libertar-se-ia, graças à propriedade, dessa precária situação, num certo grau; tornar-se-ia capitalista e estaria seguro contra os perigos do desemprego ou da incapacidade de trabalhar, em virtude do crédito real que para ele estaria sempre aberto. Seria desse modo elevado da classe não possuidora à classe dos possuidores.”(SAX apud ENGELS, 1984 [1873]:53)

Em resumo, para Sax, o operário se torna capitalista a partir do momento em que adquire a casa própria. Sob o ponto de vista de Engels (Ibid), se *capital* é comando sobre trabalho alheio não pago, a casa adquirida pelo operário só se tornará capital se ele alugar a um terceiro e se apropriar, sob a figura de aluguel, de uma parte do produto do trabalho desse terceiro. Nesse caso, se ele habitar sua própria casa (se apenas o valor de uso se faz presente), ela não se torna *capital* e, portanto, o operário não será um *capitalista*.

A solução para a questão da habitação não resolve simultaneamente a questão social: pelo contrário, somente através da solução da questão social (e, nesse caso, para Engels [Ibid], da abolição do modo de produção capitalista), se torna possível a solução da habitação. Seria um contrassenso querer resolver a questão da habitação e, ao mesmo tempo, manter as grandes cidades modernas. Para Engels, com o fim do modo de produção capitalista as coisas seriam tratadas diferentemente, e a solução jamais seria oferecer uma casa própria para cada cidadão. Engels, em sua obra, segue criticando as soluções propostas pela burguesia para resolver a questão da habitação.

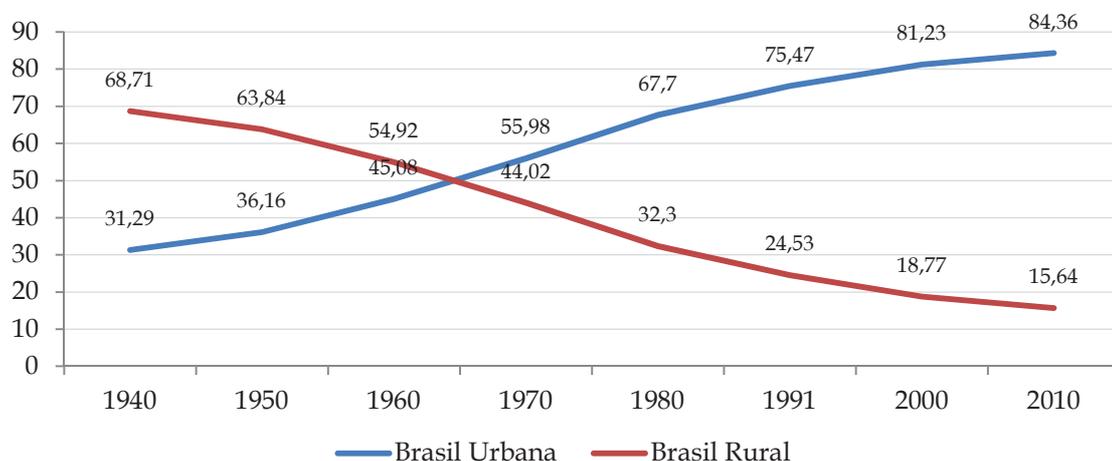
Visto que, em decorrência da Revolução Industrial, no fim do século XIX já se discutia e criticava as soluções propostas para a questão habitacional (substituir o aluguel pela propriedade), cabe aqui a seguinte reflexão: ao mesmo tempo em que, hoje, no Brasil, a ideologia da casa própria surge como explicação para uma parte das questões urbanas (ocupações irregulares, crescimento periférico das grandes cidades, etc.), esse discurso torna-se um problema em si, já que é utilizado como justificativa para a base da política habitacional vigente há meio século: a produção massiva de moradias com fins de propriedade.

### **1.3. Construindo a ideologia da casa própria no Brasil**

O resgate histórico apresentado a seguir, sobre a extraordinária (e rápida) inversão da condição de ocupação (aluguel/propriedade) que ocorreu no Brasil entre as décadas de 1940 e 2010, tem o objetivo de delinear como se deu a construção da ideologia da casa própria no país. A propriedade, como forma de acesso à moradia, diferentemente do que se pode imaginar, nem sempre foi predominante no Brasil, como mostram os gráficos 1 e

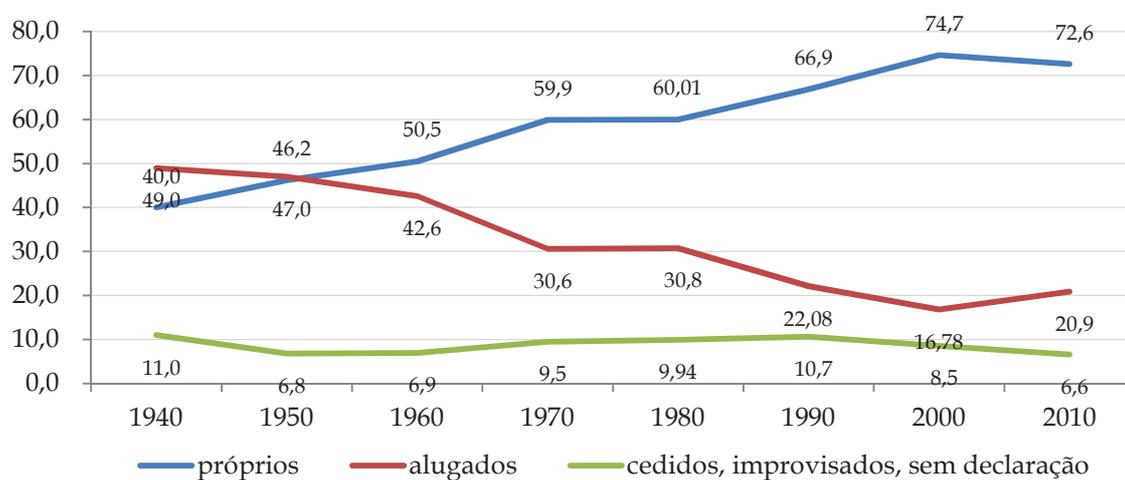
2, referentes à proporção entre população urbana e rural no período de 1940 a 2010 e à condição de ocupação dos domicílios urbanos, no mesmo período.

**Gráfico 1: População urbana e rural (%) - 1940 a 2010**



Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

**Gráfico 2: Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) - 1940 a 2010**



Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

Nota-se que em 1940, quando a população urbana era consideravelmente inferior à rural, o percentual de domicílios próprios era inferior ao de domicílios alugados. Já em 1950, o

percentual de domicílios urbanos ocupados por proprietários era equivalente ao percentual de domicílios alugados e, a partir daí, há uma inversão na condição de ocupação dos imóveis urbanos.

Entre as décadas de 1960 e 1970 a população passa a ser majoritariamente urbana e, nesse período, há um considerável declínio de domicílios alugados, enquanto aumenta o percentual de domicílios próprios, improvisados, cedidos, etc. No ano 2000 essa diferença é ainda maior: 74,7% dos domicílios são próprios e apenas 16,78% são alugados. O censo demográfico de 2010 (IBGE, Censo Demográfico de 2010) revela que houve um aumento (cerca de 4%) no percentual de moradores que pagam aluguel e uma redução no número de imóveis próprios, cedidos, improvisados e sem declaração.

A urbanização no Brasil ocorreu de forma muito rápida. Suas consequências, tais como a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia e a intensa segregação e exclusão sócio-territorial, são evidentes e explícitas. Para Maricato (2001), mais do que progresso, desenvolvimento e modernização, ou seja, mais do que a superação do Brasil arcaico, que estava vinculado à hegemonia da economia agroexportadora, essa rápida urbanização iniciada no período em que a economia apresentou acelerada expansão reforçou as desigualdades e injustiças presentes na sociedade. A cidade passou a ser o lugar onde melhor se reúnem as características para o desenvolvimento do capitalismo, já que, em sua dinâmica, o ciclo do capital flui com maior rapidez: no contexto urbano, há uma grande redução no tempo gasto entre o investimento necessário à realização de uma determinada produção e o consumo deste produto.

Para Silva e Silva (1989) o espaço urbano expressa, em seu desenvolvimento histórico, “a organização social do processo de reprodução do capital em cujo âmbito ocorre o domínio da instância econômica sobre a estrutura social” (SILVA E SILVA, 1989: 13). A cidade capitalista é compreendida, portanto, como uma aglomeração para produção; como o espaço de reprodução do capital e também de reprodução das classes sociais.

Gabriel Bolafi (1975 e 1979), Azevedo e Andrade (1982), Flávio Villaça (1986) e Nabil Bonduki (1998), apenas para citar alguns exemplos, atribuem um papel destacado à ideologia da casa própria na explicação da histórica inversão do aluguel à casa própria

verificada no Brasil, e a tem como a maior vilã de qualquer tentativa de formulação de uma política que incluía o aluguel a baixo custo como programa de provisão habitacional efetivo. Nabil Bonduki, sem dúvida um dos maiores especialistas da temática habitacional no Brasil, em *Origens da habitação no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria* (1998), aprofunda-se no tratamento do tema e propõe um interessante resgate histórico.

Segundo Bonduki (1998), na Primeira República, do final do século XIX até os anos 1930, existiam várias modalidades de oferta de moradia destinadas a alojar a população de baixa e média renda. As habitações eram construídas exclusivamente pela iniciativa privada, sendo a moradia para aluguel a modalidade predominante em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico. O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo, sendo o setor regulado pelo mercado, pela chamada lei da oferta e da procura, inexistindo regulamentação estatal. A produção de casas para locação, denominada por Nabil Bonduki (1998:46) de “produção rentista”, propiciou o surgimento, por exemplo, de vilas operárias e cortiços.

O modelo das vilas era considerado o ideal pelos higienistas, pois contava com habitações do tipo unifamiliar e equipamentos sanitários individualizados. No entanto, como o valor do aluguel era alto e as os trabalhadores geralmente recebiam salários abaixo do necessário à sua subsistência, ao operário de menor renda e ao trabalhador informal muitas vezes somente restava a alternativa de residir em cortiços e casas de pensão, quase sempre insalubres e superlotados. De acordo com Bonduki (1998), o Estado liberal relutava em interferir na esfera privada. Não havia produção direta de moradias pelos órgãos de governo nem legislação que regulasse a relação entre inquilino e proprietário, entretanto, devido à precariedade das habitações, o poder público promovia visitas domiciliares com o objetivo de impor novos hábitos de higiene e convivência aos moradores.

Segundo o autor, o ano de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder, marcaria o início de uma nova fase de reflexão sobre o problema da moradia. A habitação passa a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, como fator econômico na estratégia de industrialização do país. O país atravessava uma crise habitacional e se tornava necessária a adoção de novos modelos de provisão de moradia

para a classe operária, o que vinha ao encontro aos anseios da elite no sentido de eliminar os cortiços localizados nas áreas centrais e de ampliar a distância física entre as classes sociais. Nessa época, muitos cortiços foram demolidos.

Cabe aqui uma breve ressalva: diferente do que ocorreu na formação dos Estados de Bem-Estar Social em diversos países (nos Estados Unidos, a partir do *New Deal* do presidente Roosevelt e, em seguida, com grande força nos países europeus após a segunda guerra mundial) o processo de concentração populacional nos centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado que garantisse condições mínimas de qualidade de vida. Isso demandaria a elevação do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que não interessava à classe dominante industrial. Não foi por razões caridosas que o Estado atuou com força, por meio de políticas públicas (em especial as habitacionais), em alguns países, mas pela ciência de que o sistema de mercado sobreviveria apenas se a classe operária tivesse capacidade de consumo.

No Brasil, é a partir da década de 1930 que se inicia a atuação direta do Estado na produção de moradias populares, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e, mais tarde, da Fundação da Casa Popular (FCP). Conforme relatam Azevedo e Andrade (1982), frente às realizações dos IAPs, a FCP teve desempenho pouco expressivo, contribuindo com menos de 10% das moradias construídas por todas as instituições no chamado período populista.

As operações imobiliárias dos IAPs, conforme analisa Bonduki (1998), eram baseadas em três estratégias: (i) locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos; (ii) financiamento para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio; e (iii) empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa (física ou jurídica), assim como qualquer operação imobiliária que o instituto julgasse conveniente. Os dois primeiros tinham um objetivo social, mesmo que beneficiassem também associados de média e alta renda. Já o terceiro plano interessava a um setor do empresariado.

Conforme analisa o autor, a grande maioria dos conjuntos produzidos pelos IAPs a partir do final da década de 1930 foi destinada ao aluguel e a trabalhadores vinculados aos institutos. O patrimônio gerava renda de aluguel, o que transformava os IAPs em

organizações “rentistas-estatais”, fato inédito até então, já que essa atividade era exercida apenas pelo setor privado. Nesse mesmo período, entretanto, como lembra Bonduki (1998), os formadores de opinião difundiam os “benefícios” (duvidosos, também naquela época) da obtenção da casa própria com o intuito de atender a objetivos de natureza econômica, pela redução do custo de reprodução da força de trabalho, e também de caráter ideológico, através da representação da casa própria como meio capaz de transformar os trabalhadores em defensores da propriedade, da ordem e do conservadorismo.

Em 1942, o governo interferiu fortemente no mercado de locação através da Lei do Inquilinato, que iria vigorar até 1964. Essa lei estabeleceu o congelamento dos aluguéis e teria grande repercussão social e econômica. Independente dos seus interesses e objetivos econômicos, a medida serviria para evidenciar a peculiaridade da moradia como mercadoria, sugerindo que o interesse social deveria estar acima dos interesses do mercado, o que reforçou a abordagem da habitação como problema social no Brasil. Para Bonduki (1998), a Lei do Inquilinato foi instituída também com o objetivo de impulsionar o processo de industrialização. O investimento em casas de aluguel, ao deixar de ser rentável, liberava capitais para aplicação na indústria. Além disso, visava reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação das indústrias, sem reduzir demasiadamente a qualidade de vida dos trabalhadores.

Quem ganhava com essa medida, para Azevedo e Andrade (1982), eram apenas os antigos inquilinos, já que os novos acabavam por enfrentar inúmeras dificuldades, como a oferta escassa e os aluguéis excessivamente elevados, para compensar a desvalorização futura decorrente do congelamento. A Lei do Inquilinato constituiu, portanto, uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil. A defesa da casa própria, assim como as tentativas de torná-la acessível, era então quase um consenso nos discursos sobre a moradia popular. Como aponta Bonduki (1998), os que propunham que as casas fossem alugadas aos trabalhadores, e não vendidas, eram uma minoria, mesmo que na década de 1940 a moradia de aluguel ainda representasse mais de 70% da provisão habitacional em São Paulo e Rio de Janeiro. A casa própria, além de criar a ilusão do progresso econômico, já que a propriedade individual é um bem passível (de alto valor) de troca, tornou-se o símbolo da valorização do trabalhador e um importante fundamento da constituição moral da sociedade. A difusão da casa própria passou a ser

um importante instrumento para reprodução de valores burgueses. O discurso dominante difundia a ideia de que as habitações coletivas, tais como os cortiços, inviabilizavam a vida familiar decente, promoviam os maus-hábitos e, conseqüentemente, iam contra a moral cristã.

Para Flávio Villaça (1986) as ideias visando firmar a crença de que somente a casa própria oferece segurança econômica e social, difundidas pela classe dominante, constituem o que chama de *ideologia da casa própria*. Contudo, para o autor, essa relação entre a casa própria e a segurança social e econômica representava apenas uma relação imaginária até os anos 1930, o que já não corresponde à realidade atual, em que a posse de uma moradia, além de conferir *status*, facilita as relações econômicas e, de certo modo, representa uma forma segura de investimento. Bonduki concorda, ao afirmar que:

“Se para os mais ricos a casa própria pode ser importante por aspectos simbólicos e subjetivos, como satisfação própria, garantia de estabilidade e criação de um ambiente doméstico compatível com o gosto, *status* social e cultural da família, para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se o refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece.” (BONDUKI, 1998:310).

Portanto, com base na bibliografia citada, é possível afirmar que o ideal da casa própria, no Brasil, não é apenas o fruto de uma ideologia, mas incorpora e traduz experiências de vida, transmitidas de geração em geração; trata-se, pois, de um fato social.

Voltando ao passado, para Bonduki (1998), aos poucos o problema da habitação se transformou também em um problema de educação. Era preciso doutrinar o trabalhador, no sentido de convencê-lo a lutar para mudar de vida, superar as dificuldades e abandonar as soluções habitacionais consolidadas. No entanto, isso implicava em construir a moradia longe do centro e do local de trabalho, sem água encanada, esgoto ou luz elétrica, apenas contando com transporte público para levá-lo ao trabalho. Do mesmo modo, Marisa Carpintéro (1997) afirma que “para os operários, ‘pobres seres inferiores’ e sem ‘cultura’, restava a função de serem primeiramente educados para depois exercerem o direito de cidadania” (CARPINTÉRO, 1997: 166). Melhorar as condições de vida passou a ser confundido com o próprio ato de obtenção da casa própria individual. Nesse sentido, uma das conseqüências um tanto paradoxais da ideologia da casa própria seria a legitimação de qualquer ato ilegal de ocupação, inibindo o controle do uso do solo pelas

autoridades, o que resultou na extraordinária expansão periférica e ilegal dos grandes centros urbanos.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), logo após o golpe militar, consolidou a política nacional baseada na casa própria. Em 1964 era preciso conter e reduzir as pressões inflacionárias, através de projetos capazes de conservar ou conquistar o apoio das massas populares ao novo regime, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Nas palavras do então ministro Roberto Campos:

“A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.” (ROBERTO CAMPOS apud AZEVEDO e ANDRADE, 1982: 59-60).

No contexto do regime militar, o comprometimento da renda com o crédito hipotecário era, portanto, um fator de estabilidade política, já que aqueles que se comprometessem com o financiamento teriam maior resistência à participação em greves. O sentido da propriedade criaria na população o desejo de estabilidade social e, como consequência, haveria uma resistência à participação em movimentos de protesto.

Segundo Villaça (1986), se o objetivo do BNH era promover a construção e aquisição da habitação, especialmente pelas classes de menor renda, tal objetivo não foi atingido. A nova política desconsiderava a articulação necessária entre a questão habitacional e a problemática urbana. Seu objetivo principal era estimular o setor da construção civil e usar a casa própria para promover a acumulação e, a partir de 1967, quando a conjuntura econômica começa a se inverter, as preocupações com as condições habitacionais das camadas populares vão sendo paulatinamente esquecidas.

Na visão de Gabriel Bolaffi (1979: 181-182), em 1964, se de fato a solução do problema da moradia fosse o único e verdadeiro objetivo do BNH, é muito provável que o caminho adotado teria sido o da construção de casas populares para aluguel a baixo preço. Esta opção, além de beneficiar um número muito maior de pessoas, asseguraria um controle mais eficiente do uso do solo ao poder público. Tal alternativa (aluguel social) foi adotada

por países europeus que buscavam enfrentar a questão da moradia. No Brasil, na visão de Bolaffi, preferiu-se explorar o mito da casa própria, difundido entre as massas populares urbanas, ao invés de optar pela solução mais barata. A ideologia da casa própria foi utilizada como meio de desconstruir a solução adotada (e aprovada) em outros países. Para o autor (1979), técnicos se encarregaram de produzir e disseminar argumentos contra a viabilidade da casa de aluguel, com o objetivo de comprometer as classes menos favorecidas com a propriedade e com o regime.

Ainda segundo Bolaffi (1975), a classe média e o operariado urbano viviam permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, marcada pela necessidade de demonstrá-la publicamente por meio da aquisição de um imóvel, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. Não se pode negar, no entanto, que a casa própria liberava o orçamento familiar da obrigação mensal inexorável do aluguel, grande benefício dos poucos que tinham acesso aos financiamentos na época.

Em 1986 o BNH foi extinto e sua herança transferida para a Caixa Econômica Federal. A política habitacional brasileira se desestruturou. Para Bonduki (1998), mesmo que a política urbana e habitacional de muitas cidades brasileiras ainda esteja fundamentada nos princípios formulados no Estado Novo e consolidados com a instituição do BNH, novas perspectivas se abriram para que fosse possível repensar a habitação social no Brasil.

A construção de moradia em grande escala com fins de propriedade aos beneficiários finais, assim como o fornecimento de infraestrutura básica aos milhares de assentamentos populares, no entanto, ainda monopolizam as políticas habitacionais. Exemplo disso é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), atual carro-chefe da política habitacional brasileira, instituído pelo Ministério das Cidades (MCidades) em 2009, sobretudo com o objetivo de alavancar a economia através do setor da construção civil. O novo programa em muito se assemelha ao BNH, alvo de tantas críticas. O PMCMV também promove a expansão descontínua da malha urbana e demanda um elevado dispêndio de recursos destinados à execução de infraestrutura para conjuntos localizados em áreas longínquas dos centros urbanos, como será visto mais adiante neste trabalho.

A estrutura do PMCMV está fortemente ancorada na participação do setor privado, ou seja, a provisão habitacional para a população de menor renda está nas mãos do mercado. Uma vez que as regras de mercado sugerem a garantia da maior taxa de lucro possível, ainda que os projetos atendam às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo programa, os ganhos com a produção habitacional somente serão possíveis a partir de uma redução no custo de construção e/ou da redução do preço da terra. Tudo aponta para a produção massiva de unidades na extrema periferia das cidades e a padronização dos empreendimentos.

Fato é que a produção habitacional exerce um papel de destaque no modo de produção capitalista, já que promove a acumulação de capital através da produção mercantil da moradia, contribuindo para o desenvolvimento econômico. David Harvey (1982), quando fala da pressão das classes dominantes para a obtenção da casa própria pelos trabalhadores, afirma:

(...) Consequentemente, a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um 'individualismo possessivo' bem como a fragmentação dessa classe em 'classes de habitação' constituídas de inquilinos e proprietários. Isso dá à classe capitalista uma bem-vinda alavanca ideológica a ser usada contra a propriedade pública e exigências de nacionalização, porque é fácil dar a estas a aparência de que elas pretendem tirar dos trabalhadores as suas casas próprias. (HARVEY, 1982: 13)

A promoção da aquisição da casa própria tem, portanto, valores de ordem social, política e econômica, quase sempre relacionados aos interesses capitalistas. Os valores de ordem social e política estão atrelados à manutenção do *status quo* e na disseminação dos valores da classe dominante. Já os de ordem econômica são relativos à redução do custo de reprodução da força de trabalho, bem como à importância da produção habitacional na movimentação dos setores da construção civil e no estímulo do ramo do crédito imobiliário, como será visto com mais profundidade no próximo capítulo. O Quadro 1 apresenta um resumo histórico-cronológico do debate em torno dos temas da ideologia da casa própria e do aluguel social no Brasil.

**Quadro 1: Quadro-resumo da consolidação da ideologia da casa própria e da temática do aluguel social no contexto brasileiro**

PERÍODO	IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA	ALUGUEL SOCIAL
FINAL DO SÉCULO XIX até 1930	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A população de alta renda tinha por objetivo eliminar os cortiços da área central (buscava-se distância física entre as classes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Havia várias modalidades de aluguel, porém todas ofertadas pelo setor privado. Eram cortiços, casas de pensão e vilas operárias.</li> </ul>
1930 a 1942	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formadores de opinião difundiam os 'benefícios' da casa própria, com o intuito de atender a objetivos de natureza econômica (redução do custo de reprodução da força de trabalho) e ideológica (a casa própria como instrumento capaz de transformar os trabalhadores em defensores da ordem e do conservadorismo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A Fundação da Casa Popular e, principalmente, os Institutos de Aposentadoria e Pensão produziram moradias para a população de baixa renda via aluguel e financiamento da casa própria.</li> </ul>
1942 - 1964	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A defesa da casa própria era quase consenso nos discursos sobre a moradia popular;</li> <li>▪ A casa própria tornou-se o símbolo da valorização do trabalhador e um importante fundamento da constituição moral da sociedade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A instituição da Lei do Inquilinato (congelamento dos aluguéis) com o objetivo de impulsionar o processo de industrialização do país foi uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional.</li> <li>▪ Escassez de moradias para aluguel, uma vez que houve um redirecionamento dos investimentos privados, antes voltados para a produção rentista de moradias.</li> </ul>
1964 - 1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em 1964 era preciso conter e reduzir as pressões inflacionárias, através de projetos capazes de conservar o apoio das massas populares.</li> <li>▪ O Banco Nacional de Habitação (BNH): consolidou a política nacional baseada na casa própria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não havia produção de moradias destinadas à locação, tampouco qualquer incentivo à locação de imóveis.</li> </ul>
1986 - atual	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extinção do BNH em 1986; Caixa Econômica Federal dá continuidade ao financiamento habitacional.</li> <li>▪ Grande incentivo à aquisição de moradias (facilidade de financiamento) e produção de moradias com fins de propriedade em larga escala pelo Programa Minha Casa Minha Vida (2009).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Locação Social é prevista no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), mas não é implementado.</li> <li>▪ Alguns (poucos) empreendimentos exclusivos para Locação Social são realizados na cidade de São Paulo.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora, 2013.

É fundamental observar que, com relação ao processo de afirmação e consolidação da ideologia da casa própria, além do comprometimento com o regime, outras questões – não aprofundadas nesta dissertação – tiveram incidência importante, tais como: (i) o endividamento como medida de controle da população, isto é, a promoção de programas habitacionais assentados em prestações a serem pagas em longo prazo; (ii) o distanciamento físico entre as classes sociais; (iii) a conexão da população ao modo de produção, pelo culto à propriedade.

Eagleton (1997) é enfático ao afirmar que grande parte dos que expõem as ideologias é verdadeiro e de que elas seriam ineficazes em caso contrário. Como visto anteriormente, uma ideologia não pode ser um simples pensamento desconectado. Pelo contrário, deve se figurar como uma força social organizadora que constitui ativamente os sujeitos na raiz de suas experiências de vida e pretende dotá-los de valor e crença relevantes para suas tarefas sociais e para a reprodução geral da ordem social. Ao longo da pesquisa realizada, verificou-se que os ideais relacionados à aquisição da casa própria, outrora ideais de apenas uma parcela da população, não apenas foram aceitos pela população brasileira, como se tornaram naturais. Em outras palavras, as ideias (e ideais) amplamente difundidas pela classe dominante, desde a década de 1930, e ratificadas pelo Estado, a partir de suas intervenções na promoção de habitação com fins de propriedade para a população de menor renda, pareciam fazer sentido para a população, como será mostrado no Capítulo 4. A promoção de vantagens relacionadas à propriedade (segurança, ascensão social, moral, dentre tantas outras já descritas) veio de encontro aos anseios daqueles que buscavam uma mudança de vida, migrando para as grandes cidades – cidades essas que cresceram extraordinariamente nas décadas passadas. Nas palavras de Bonduki (1998):

“A possibilidade de possuir uma casa foi das poucas oportunidades que os trabalhadores de baixa renda tiveram para garantir uma segurança pessoal e familiar mínima numa época em que a previdência social funcionava de maneira precária. (...) a possibilidade de melhoria das condições de vida e de progresso de suas famílias foi muito maior do que a das que continuaram morando em casas de aluguel. É por isso que, desde então, a aspiração de todo trabalhador é tornar-se dono de sua casa (...)”. (BONDUKI, 1998: 308)

Hoje, a obtenção da casa própria parece fazer ainda mais sentido do que em meados do século anterior, considerando-se que, por um lado, a oferta de imóveis para locação é escassa e, conseqüentemente, os valores dos aluguéis são elevados; e, por outro, que os

programas de locação social são praticamente inexistentes, com exceção de alguns poucos empreendimentos na cidade de São Paulo. Aliada à escassez de imóveis para locação, a possibilidade de financiamento habitacional em prestações “a perder de vista” (sem esquecer que, para as famílias de menor renda, parte do valor do imóvel é subsidiado) leva a crer que, de fato, não há grande conveniência em alugar um imóvel. Acrescente-se ainda que, durante muitos anos, os possíveis investidores na produção de imóveis de aluguel consideraram essa opção pouco atraente, já que, em caso de inadimplência, antes da Lei nº 8.245, de 1991 (conhecida como Estatuto da Locação) os processos judiciais eram morosos, e, por isso, na visão dos rentistas, não haveria vantagem financeira no investimento em aluguel residencial.

O resgate histórico aqui apresentado servirá como base para a análise da pesquisa de campo realizada, e, portanto, será retomado nos capítulos que seguem.

#### **1.4. Moradia: valor de uso e valor de troca**

As ideias que sustentam a ideologia a casa própria sugerem que a propriedade da moradia, além de garantir a segurança familiar, pode vir a ser um investimento futuro. A relação entre valor de uso e valor de troca da mercadoria – nesse caso, da mercadoria moradia –, é intrínseca ao modo de produção capitalista e merece um aprofundamento. Essa relação será explorada, neste item, com base no que expõe David Harvey (1980) em *A Justiça Social e a Cidade*.

Como lembra Harvey, em uma “economia capitalista um indivíduo tem duplo interesse na propriedade, ao mesmo tempo como valor de uso atual e futuro e como valor de troca potencial ou atual, tanto agora como no futuro” (1980: 136). Veremos adiante que, segundo os entrevistados na pesquisa de campo, a moradia adquirida é mais do que um local onde se habita, onde se dorme, onde se convive com familiares e amigos: ela foi apontada, principalmente, como um investimento. Nesse sentido, é importante resgatar a definição do valor de uso e de troca exposto por Harvey (1980), já que a casa própria representa, em geral, uma “conquista” de maior valor (de uso e de troca) para famílias de todas as classes sociais.

“A palavra VALOR, é preciso observar, tem dois significados diferentes; algumas vezes expressa a utilidade de algum objeto particular e algumas vezes o poder de compra de outros bens que a posse daquele objeto transmite. O primeiro pode ser chamado ‘valor de uso’ e o outro ‘valor de troca’. (...)” (ADAM SMITH [1776] apud HARVEY, 1980:131).

Essa é a definição de valor de uso e valor de troca apontada por Adam Smith, em meados do século XVIII. Harvey (1980) prefere o modo dialético e relacional com que Marx analisa os termos: valor de uso e troca não têm significado em si próprios, apenas ganham significado através do relacionamento entre si, na medida em que o valor de uso tem valor somente em uso, e realiza-se no processo de “consumo”. Segundo essa concepção, a mercadoria é a unidade direta do valor de uso e do valor de troca e é mercadoria somente em relação a outras mercadorias. Em resumo, Marx atenta para o fato de que uma mercadoria não seria mercadoria se fosse valor de uso para seu possuidor. Logo, a mercadoria é valor de uso para seu possuidor na medida em que é valor de troca e é, ao mesmo tempo, valor de uso para outros. Nas palavras de Marx: “Assim, os valores de uso das mercadorias tornam-se valores de uso por uma troca mutua de lugares: eles passam das mãos para as quais elas eram meios de troca, para as mãos dos quais elas servem como bens de consumo.” (MARX apud HARVEY, 1980:133).

O solo e suas benfeitorias são uma espécie peculiar de mercadoria. Harvey (1980) enumera alguns aspectos que elucidam tal peculiaridade. O simples fato de o solo e suas benfeitorias não se deslocarem livremente, bem como de serem indispensáveis para todo e qualquer indivíduo, já os fazem uma mercadoria distinta das demais. Mas os aspectos que mais importam, para este trabalho, são: (i) o fato de o solo e as benfeitorias mudarem de mãos com pouca frequência – principalmente no caso de áreas ocupadas por proprietários – faz com que esses assumam a forma mercadoria com pouca frequência. Já no mercado de aluguel, o solo assume mercadoria com maior frequência, uma vez que a rotatividade é maior; (ii) o fato de numa economia capitalista haver o duplo interesse de valor de uso atual e futuro e valor de troca potencial ou atual, no que tange à propriedade do solo (e da moradia), e; (iii) o fato de o solo e as benfeitorias apresentarem usos distintos e numerosos, como por exemplo: abrigo, privacidade, localização e meio para lucrar e aumentar a riqueza.

Um adendo ao primeiro aspecto citado: a moradia de aluguel assume um maior caráter de troca para o proprietário, na medida em que a rotatividade é maior, mas apresenta

também um importante valor de uso para os locatários, que, em geral, apenas consomem essa moradia e não a tem como investimento para futura troca. Nesse caso, a importância do valor de troca, para quem consome a moradia, é maior quando se é proprietário da mesma, do que quando se é locatário.

Harvey (1980) lembra que cada um dos diversos atores envolvidos no mercado de moradia tem um modo distinto de determinar o valor de uso e de troca que lhe convém. Os usuários da moradia consomem os aspectos da habitação de acordo com suas demandas, sendo que cada indivíduo tem os seus desejos e necessidades (as necessidades de um jovem casal são diferentes das de uma viúva aposentada, por exemplo), mas todos eles têm um objetivo similar: obter valores de uso através do arranjo do valor de troca. Locatários, no entanto, estão em posição diferente, como citado acima, já que “o valor de uso propicia somente um limite racional para ação, enquanto o valor de troca vai para o proprietário.” (HARVEY, 1980: 140).

Vale lembrar que o proprietário rentista vê a moradia apenas como meio de troca, enquanto o proprietário usuário a vê como moradia e como troca. No que tange aos distintos interesses em valores de uso e de troca da mercadoria moradia, deve-se mencionar os corretores de imóveis, de incorporadores, da indústria da construção, das instituições financeiras e das instituições governamentais. Os incorporadores e empresas ligadas à construção civil, por óbvio, estão envolvidos no processo de criar novos valores de uso para a população, a fim de realizar valores de troca para si próprios. As instituições financeiras, fundamentalmente, estão interessadas em criação de valores de uso, porém, evidentemente, orientadas para o lucro. Já as instituições governamentais devem auxiliar as incorporadoras e agências financeiras a obter valor de troca, na medida em que asseguram a produção de valores de uso - o que, para Harvey (1980), nem sempre ocorre.

Se a renda é parte do valor de troca destinada ao proprietário e possuidor do solo, os valores de troca relacionam-se, através da circulação de mercadoria, aos valores de uso socialmente determinados. Se a renda pode prescrever o uso, criando novas condições às quais os indivíduos devem adaptar-se, conclui-se que:

“O mercado capitalista de economia de troca penetra tanto em cada aspecto da vida social e privada que exerce controle quase tirânico sobre

o sistema de sustentação da vida, nos quais os valores de uso estão inseridos. Um modo de produção dominante, observou Marx, cria inevitavelmente as condições de consumo. Por isso, a evolução dos padrões de uso do solo urbano pode ser entendida somente em termos de processo geral pelo qual a sociedade é arrastada em direção a (sabe-se há muito) um padrão de necessidades sociais e relações humanas (que não são nem compreendidas nem desejadas) pelas forças cegas de um sistema envolvente de mercado.” (HARVEY, 1980: 163).

É compreensível, portanto, que a população de baixa renda entrevistada durante a pesquisa, quando se refere à casa própria, interprete-a não apenas como local de residência, mas como uma mercadoria, já que essa mesma população está completamente submersa no modo de produção capitalista, que por sua vez depende da íntima relação entre o valor de uso e valor de troca. Daí o sentido de se compreender o sonho da casa própria como uma ideologia: ao passo que os benefícios (reais) de se adquirir uma moradia (segurança, investimento, dignidade) são enfatizados e consentidos pela população, há uma amarração cada vez maior dessa ao modo de produção vigente. Contudo, como lembra Eagleton (1997), a sociedade capitalista, em seu atual estágio, já não se importa mais se a sociedade acredita nela, ou não. Não é a “consciência”, tampouco a “ideologia” que a consolidam, “mas suas próprias e complexas operações sistêmicas; (...) a mercadoria automaticamente provê sua própria ideologia: é a lógica material rotineira da vida cotidiana, e não algum corpo de doutrina, um conjunto de discursos moralizantes ou uma ‘superestrutura’ ideológica que mantém o sistema em seu funcionamento básico.” (EAGLETON, 1997:44)

## 2. A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ATUALIDADE

A questão fundiária se relaciona de maneira direta com as políticas de planejamento e gestão do solo urbano e gera grandes impactos tanto no processo de expansão de assentamentos precários, como na produção habitacional. Ferreira (2005), ao tratar do histórico das políticas de regulamentação do acesso a terra, garante que as mesmas foram implementada de modo a não afetar o poder das elites. Ao contrário, para o autor, as diferenciações entre os setores da cidade foram produzidas justamente pela ação do Estado, mediante intervenções que reproduzem a segregação social desejada por tais elites. O Estado, portanto, através da produção de obras urbanizadoras convencionais e também pela instituição de instrumentos tributários e reguladores do uso e ocupação do solo, é e sempre foi agente segregador. O zoneamento urbano, para citar um instrumento utilizado em grande parte dos municípios brasileiros, ao definir – por exemplo – áreas onde não deve haver outra função além de habitação de alta renda, pode ser uma importante ferramenta de valorização do solo e de segregação socioespacial.

De maneira geral, somente a população de maior renda pode pagar pelos terrenos melhor localizados e equipados. Já os terrenos piores, mais afastados e desestruturados, cabem aos pobres. Restam aos pobres também alguns terrenos bem localizados, porém situados onde a ocupação é proibida (ou seja, sem valor comercial), como é o caso de áreas de proteção ambiental. Spósito (1988) compartilha dessa visão, ao afirmar que a possibilidade de acesso à moradia está subordinada ao nível salarial, havendo, nesse caso, uma distribuição de vantagens e desvantagens da cidade. O trabalhador brasileiro que recebe o piso salarial nacional consegue alimentar sua família; porém, dificilmente terá acesso a uma moradia legal através de compra ou aluguel de um imóvel sem que haja algum tipo de subsídio público.

A demanda habitacional no Brasil é de cerca de 5,5 milhões de novas moradias, das quais 4,6 milhões (83,5%) em áreas urbanas e 0,9 milhão nas áreas rurais. <sup>4</sup> A maior parcela da

---

<sup>4</sup> Conforme o diagnóstico denominado *Déficit Habitacional no Brasil - 2008*. Trata-se de um estudo acerca da questão da moradia no país, elaborado anualmente pela Fundação João Pinheiro (FJP), por meio do Centro de Estatística e Informações, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

necessidade habitacional concentra-se na região Sudeste (36,9% do total) e Nordeste (35,1%). Em seguida estão as regiões Sul (10,5%), Norte (10%) e Centro Oeste (7,5%). Nesse mesmo contexto, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para o mesmo ano, comprovam que o Brasil possui 7,542 milhões de imóveis vagos, 72% dos quais localizados em áreas urbanas e 28% em áreas rurais. Desse montante, 6,307 milhões estão em condições de serem ocupados, 894 mil estão em construção ou reforma e 340 mil, em ruínas. O número de imóveis vagos, portanto, é superior às necessidades habitacionais do país – a ocupação desses imóveis, em teoria, poderia representar uma solução para a questão habitacional brasileira. Todavia, esses imóveis, por sua localização (e, conseqüentemente, por seu valor de mercado) não estão ajustados à demanda habitacional, que é procedente dos grupos sociais de baixa renda. Tais dados revelam a total falta de articulação entre as políticas fundiárias, políticas de desenvolvimento urbano, programas habitacionais e políticas de saneamento e infraestrutura urbana.

Ao tratar da produção de habitação de interesse social na atualidade, é preciso lembrar que as atribuições do Banco Nacional de Habitação (BNH), após sua extinção, em 1986, foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Segundo Cardoso e Aragão (2013), diversas Companhias Habitacionais Estaduais, que herdaram carteiras de financiamentos caracterizadas por alto grau de inadimplência, foram extintas. De outra parte, a centralidade e autonomia concedidas aos municípios pela Constituição de 1988, tiveram como resultado programas federais voltados exclusivamente para os municípios, os quais passaram a atuar por conta própria no campo da habitação de interesse social. Tais iniciativas locais tiveram como foco principal programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária. Em certa medida, essas ações induziram a formação de novas favelas, uma vez que o acesso a novas moradias foi restringido.

A municipalização da política habitacional foi institucionalizada após 2003, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Seu principal objetivo era fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. A partir de 2006, adjacente a um cenário de crescimento econômico,

---

o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades. O último levantamento contém dados de 2008, que teve como fonte de informações a PNAD.

observa-se uma redução nos indicadores de pobreza no Brasil, resultado, principalmente, de programas de transferência de renda e da elevação real do valor do salário mínimo. A chamada “Classe C” emerge como um novo nicho de mercado, que, como observam Cardoso e Aragão (2013), passa a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário.

Em 2007, a produção de habitação para a população de baixa e média renda era uma das prioridades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão de investimentos de mais de R\$100 bilhões no período de 2007-2010. No entanto, conforme Lucia Z. Shimbo (2011), a execução do PAC, em todas as áreas de atuação previstas, ocorreu de forma extremamente lenta, fato que influenciou a idealização de um programa específico para a área habitacional: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado pelo Ministério das Cidades no início de 2009. Para a autora, “o MCMV formalizou o espírito já corrente de incentivo à provisão privada de habitação, por meio de medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional” (2011: 45).

Hoje, o PMCMV é o carro-chefe da política habitacional a nível federal, tendo também - e, para diversos autores, especialmente - o objetivo de alavancar a economia através do setor da construção civil. Cardoso e Aragão (2013), em *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, onde desenvolvem uma reflexão sobre o papel da incorporação imobiliária, do Estado e dos consumidores no processo de produção da mercadoria moradia a partir das diretrizes do programa, sintetizam as críticas ao PMCMV em oito pontos que julgam fundamentais:

“(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.” (CARDOSO E ARAGÃO, 2013:44)

Todavia, o PMCMV não merece apenas críticas por parte dos referidos autores. Cardoso e Aragão lembram que, sob o ponto de vista da economia, “o lançamento do programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da

crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores” (2013: 44). Além disso, o volume de subsídios destinados ao programa é de grande importância.

No ano de 2008, a crise econômica mundial, iniciada nos Estados Unidos, provocou uma rápida reação do governo brasileiro, que adotou medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos de modo a compensar a retração do setor privado. Para Cardoso e Aragão, o PMCMV foi instituído com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional e movimentar a economia brasileira, através dos “efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção.” (2013: 35)

Cardoso e Aragão (2011) acreditam que, do ponto de vista do consumo, os formuladores do programa basearam-se em três estratégias principais: flexibilização das regras do acesso aos recursos do FGTS; redução dos riscos a partir de um Fundo Garantidor de Habitação que propicia recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência, viabilizando a redução das taxas de juros; e concessão de subsídios diretos (integrais ou parciais, dependendo da faixa de renda) para as camadas de baixa renda. Tais medidas foram cruciais para garantir credibilidade às empresas que abriram capital na Bolsa de Valores, uma vez que um mercado consumidor sólido passou a existir.

Tendo como meta a construção de um milhão de moradias, o PMCMV – Lei 11.977, de 7 de julho de 2009 – tinha um orçamento inicial de R\$34 bilhões, sendo 75% desses recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e o restante do FGTS. A ideia era que os recursos fossem distribuídos pelas Unidades de Federação de forma proporcional ao déficit habitacional, sendo que a meta era produzir 400 mil habitações para a população cuja renda familiar é de 0-3 salários mínimos, outras 400 mil habitações para a população com renda de 3-6 salários mínimos, e 200 mil habitações para a população com renda familiar de 6-10 salários mínimos. Cabe lembrar que o PMCMV pode ser acessado através de várias modalidades, existindo linhas de crédito para construtoras, para cooperativas, para produção em áreas rurais e para cidades com menos de 50 mil habitantes. Mas, como ressaltam Cardoso e Aragão (2011), embora haja possibilidade de o poder público atuar como promotor, “o programa foi efetivamente desenhado – e vem sendo implementado – tendo em vista a racionalidade e as estratégias empresariais” (2011:91)

Os mesmos autores (2011) ressaltam que o mercado imobiliário, antes do PMCMV, já apresentava sinais preocupantes: o preço da terra estava alto e a oferta era pequena. Com o lançamento do programa, a demanda por terras se ampliou, bem como a demanda por mão de obra e insumos no setor da construção civil, ocasionando uma concreta elevação dos preços imobiliários. Tais fatores foram cruciais para uma segunda edição do PMCMV, com ampliação do teto dos financiamentos. Assim, em 2011, após contratada a meta estabelecida em seu lançamento, em 2009, o governo federal anuncia o PMCMV-2, alocando recursos e ajustando as ações de acordo com avaliações a respeito do PMCMV-1.

O programa tem promovido a expansão descontinuada da malha urbana e, segundo Cardoso e Aragão (2011), demanda um elevado dispêndio de recursos destinados à execução de infraestrutura para conjuntos localizados em áreas longínquas dos centros urbanos. Desse ponto de vista, em muito se assemelha à política habitacional do BNH, alvo de tantas críticas. A estrutura do PMCMV não apenas está fortemente ancorada na participação do setor privado, mas foi também concebida pelo setor imobiliário, indo ao encontro dos interesses da construção civil. Ao depender quase que exclusivamente da participação do setor privado, o PMCMV se afastou extraordinariamente das premissas do SNHIS, amplamente discutido e pautado no papel estratégico do setor público, e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), lançado pouco antes do PMCMV e formulado com base nos ideais do SNHIS.

Botelho (2007), para quem o espaço urbano é produzido e consumido produtivamente tornando-se um elemento fundamental na estratégia de valorização capitalista, acredita que os estudos acerca (i) da renda fundiária urbana paga aos proprietários, (ii) do lucro dos agentes imobiliários e (iii) dos juros obtidos pelo capital financeiro podem revelar respostas sobre o processo produção/consumo do espaço urbano. No caso deste trabalho, esta tríade - renda fundiária, lucro dos agentes financeiros e juros obtidos pelo capital financeiro - não será aprofundada, mas é de fundamental importância compreender qual é o interesse do setor imobiliário pela produção habitacional de baixa renda.

## **2.1. A incorporação imobiliária na produção de habitação para a população de baixa renda**

O setor imobiliário é altamente complexo, e “envolve como participantes: consumidores, agentes financeiros, produtores de materiais de construção, comerciantes de materiais de construção, empresários, proprietários fundiários, capital comercial, promotores e equipe de projeto” (BOTELHO, 2007: 46). Em outras palavras, o setor imobiliário é “constituído pelas atividades de três subsetores: as da indústria da construção civil ligadas à construção de edifícios e obras de engenharia civil; as da indústria produtora de materiais de construção; e aquelas ligadas ao terciário, tais como atividades imobiliárias (loteamento, compra, venda, locação, etc.) e as atividades de manutenção predial.” (Ibid: 46)

Quando Botelho se refere à acumulação capitalista no setor imobiliário, cita alguns obstáculos à reprodução do capital nesse setor, sendo os mais importantes e de maior significado para essa pesquisa: a propriedade imobiliária e a necessidade de financiamento da produção e venda do produto imobiliário. Como consequência do primeiro obstáculo (o direito dos proprietários), o setor imobiliário deve dispor de um volume considerável de recursos para a aquisição das terras para a produção dos imóveis. Trata-se de uma barreira que, do ponto de vista do empresário do ramo imobiliário, limita as opções de construção, encarecendo o produto final e comprometendo a demanda.

Nesse mesmo sentido, o longo período para a produção da mercadoria imobiliária e o grande volume de recursos necessários para a produção levaram à necessidade da “existência de um capital autônomo (financeiro e/ou bancário) que financie o processo de produção. Tal capital cobra juros do produtor, extraindo assim parte da mais valia gerada no interior do setor imobiliário e contribuindo também para o encarecimento do produto final”. (BOTELHO, 2007: 56) Como consequência, o alto custo da mercadoria final representa um problema para a demanda, que, por sua vez, recorre também ao financiamento (muitas vezes autônomo) para comprar o imóvel, que também cobra juros dos consumidores.

Botelho sugere que, “no setor comercial, de serviços e industrial, o imóvel pode ser incorporado como custo de produção, sendo um fator inicial para a produção de um bem ou para a prestação de um serviço” (2007: 88). Nesses casos, a locação de imóveis é o padrão mais comum, já que se caracteriza por uma crescente mobilidade do capital. A locação é, portanto, um elemento importante para setores rentistas da economia, entrelaçando-se cada vez mais com o mercado financeiro. Entretanto, quando se trata de do setor imobiliário habitacional, a moradia não é apenas um bem, mas sim uma necessidade básica da população. O aluguel, nesse caso, segundo o autor (2007: 89) “é proibitivo”, principalmente para a população pobre. Como se sabe, o produtor capitalista, também no setor habitacional, espera receber de volta o capital empregado e um adicional (a mais valia). O que ocorre é que aqueles que necessitam de uma casa dificilmente podem pagar por ela um preço de mercado, esperado pelo produtor capitalista.

Em decorrência, entre outros, desses obstáculos à acumulação capitalista no setor imobiliário, sucede a expansão periférica do espaço urbano, já que, como já mencionado anteriormente, nas regiões onde há pouca infraestrutura e serviços a terra é mais barata. As áreas com boa infraestrutura, devido ao elevado preço, impedem o sobrelucro dos promotores imobiliários. Já as áreas precariamente infraestruturadas, geralmente distantes das áreas centrais, possibilitam uma diferença maior entre o preço de venda do imóvel e de compra do terreno.

Para Shimbo, o mercado imobiliário descobriu, finalmente, um “nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até R\$200 mil, destinada a famílias que podem acessar os subsídios públicos, ou não, mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário” (2011: 41). A partir do momento em que a habitação social transformou-se efetivamente num mercado, uma forma inédita de empresariamento da produção habitacional se constituiu. Segundo a autora, o primeiro governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 1998, introduziu os princípios de mercado na habitação e, desde então, “foram se implementando diversos mecanismos jurídicos e regulatórios, formatando um aparato institucional que deu segurança e credibilidade à atuação do mercado imobiliário na produção de habitação social.” (Ibid, 2011: 42)

A Política Nacional de Habitação (PNH), desenvolvida no primeiro Governo Lula (2002-2005), previa dois subsistemas de habitação popular: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado. Shimbo afirma que, para a habitação de mercado, a PNH “anunciava um complexo sistema de captação de recursos, com a intenção de diversificar e de se otimizar as formas de captação então presentes” (2011: 42). Tal sistema tinha como objetivo viabilizar a conexão entre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado pelo primeiro governo do FHC, e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado enquanto o BNH era vigente.

A aproximação efetiva entre capital financeiro e setor imobiliário ocorreu de fato quando grandes grupos imobiliários, desde 2005, passaram a ofertar a distribuição primária de ações representativas de seu patrimônio a serem negociadas pelo mercado secundário (balcão) na Bovespa. Estudos indicam que o crescimento mais acelerado das grandes empresas de construção nos últimos anos pode estar diretamente relacionado à oferta pública de ações. (SHIMBO, 2011: 45)

Existem duas formas principais de relação entre o mercado financeiro e o setor imobiliário, como indica Botelho (2007): aquela ligada à necessidade de um capital autônomo para financiar a produção imobiliária como forma de sua viabilização e outra, denominada pelo autor de “financeirização do mercado imobiliário”, quando ocorre a transformação dos imóveis em ativos financeiros. Assim como Shimbo (2011), Botelho afirma que ambas culminaram com o fim do BNH e a consequente criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), em 1997. A partir daí ocorreu uma transferência para o mercado de grande parte da responsabilidade da provisão e financiamento habitacional, fato que está diretamente relacionado à segregação socioespacial da cidade, já que há, tendencialmente, uma hierarquização do preço da terra (e, conseqüentemente, do acesso à moradia) e, por conseguinte, uma homogeneização das áreas da cidade.

Para Shimbo (2011), uma maneira simples de evidenciar o processo de aproximação entre o mercado imobiliário e a política habitacional é o embaralhamento semântico entre habitação e setor imobiliário: é recorrente se ouvir o termo “política imobiliária” ao invés de “política habitacional”. Passou a ser conveniente, portanto, confundir habitação de interesse social com habitação de mercado. O colossal déficit de moradias no país passou

a ser um nicho de mercado, tendo em vista o volume de recursos públicos disponibilizados a essas faixas de renda.

Funções anteriormente atribuídas a diferentes agentes da promoção imobiliária, como a incorporação, construção e comercialização de unidades residenciais, hoje fazem parte da estrutura de produção da maioria das empresas ligadas à promoção imobiliária. Como explica Shimbo: enquanto em 1990 a tendência no subsetor “edificações” da construção civil era a “transferência de um ramo de suas atividades a micros, pequenas e médias empresas, hoje, grandes empresas controlam e executam todas as atividades relacionadas à produção habitacional.” (2011: 47-48) Logo, a margem de lucro das empresas aumentou, já que há uma maior otimização na produção do trabalho. Além disso, houve uma diminuição bastante significativa do financiamento direto com as empresas, significando menores riscos nas suas operações financeiras, na medida em que se transferiu para os bancos (em especial à Caixa Econômica Federal) a possibilidade de inadimplência dos clientes.

A partir dos resultados de sua pesquisa, que teve como estudo de caso uma das maiores incorporadoras do país, Shimbo demonstra que as empresas desse ramo não só colhem os frutos do PMCMV como participaram ativamente do processo de elaboração desse programa. Tal revelação foi corroborada por entrevistas feitas para essa dissertação de mestrado.

Um parêntese se faz necessário aqui. Como se vê na Figura 1, ao fazer propaganda de sua mercadoria (as habitações), os panfletos de venda da empresa pesquisada por Shimbo (2011), bem como os de tantas outras incorporadoras, não tratam da “qualidade de vida” supostamente proporcionada aos moradores desses empreendimentos. A ênfase é dada, sobretudo, à aquisição da casa própria. Os slogans frequentemente adotados nos panfletos e no site da empresa são: “saia do aluguel” e “adquira seu primeiro apê”.

Figura 1: Empreendimento PMCMV, Ganchinho, Curitiba - 2012



Fonte: Arquivo pessoal, 2012.

Para Shimbo (2011: 53), a padronização dos ambientes-tipo e das tipologias habitacionais se relaciona com uma padronização muito mais estrutural, que é a do processo de produção. Tal afirmação da autora foi igualmente confirmada em entrevistas realizadas para essa pesquisa, como será visto adiante. Essas grandes empresas do setor habitacional, que vem produzindo habitações pelo PMCMV, portanto,

“operacionalizam o vínculo com o Estado e com o capital financeiro, na medida em que obtém recursos públicos ou sob gestão pública advindos tanto dos créditos habitacionais, concedidos diretamente aos seus clientes, como ao financiamento à produção em si; além de captar recursos da bolsa de valores.” (SHIMBO, 2011: 58)

Se a taxa de lucro só é possível com a intervenção do Estado, esse se torna um componente estrutural e, portanto, insubstituível. Cabe ressaltar que a promoção da casa própria está intrinsecamente relacionada com o crédito habitacional. Este pode se tornar um grande complicador àqueles que se comprometem com as prestações, já que, se houver o descumprimento do pagamento, podem perder suas moradias. Vale salientar também que o pagamento dos financiamentos é distribuído em longos anos, o que impede ou dificulta muito a mobilidade residencial do morador. Enquanto o morador fica preso ao financiamento e à sua habitação, as agências financeiras obtém lucro por meio de juros.

## **2.2. O Estado como agente central na viabilização da produção habitacional para a população de baixa renda**

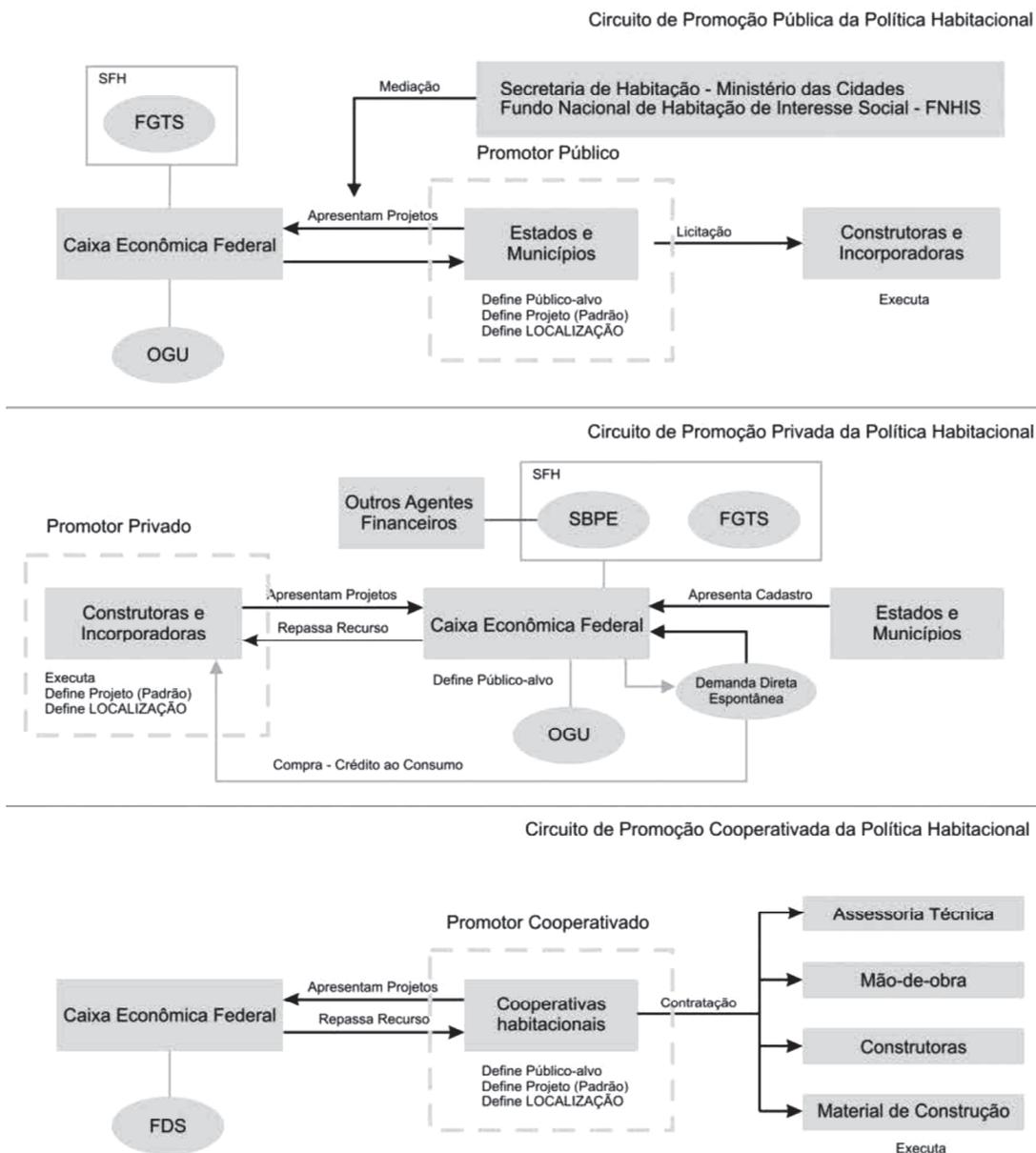
Se a produção de habitação passou a ficar a cargo essencialmente do mercado, cabe ao poder público, na instância municipal, a responsabilidade por ações de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos precários:

“(…) essa nova divisão do trabalho entre as empresas e os governos estaduais e municipais ficou evidenciada quando, a partir de 2009, os recursos do FNHIS, distribuídos aos municípios, passaram a ser alocados, por decisão do Conselho Gestor, para ações de urbanização de assentamentos precários, desenvolvimento institucional e assistência técnica.” (CARDOSO E ARAGÃO, 2011: 90)

As entrevistas com técnicos do poder público realizadas durante essa pesquisa de mestrado corroboram tal afirmação.

O fluxograma reproduzido na Figura 2 resume as transformações do papel do poder público na promoção de habitação de interesse social. Segundo Cardoso e Aragão (2013) pode-se dividir a política habitacional em três tipos de atuação: “(i) através do circuito em que o poder público é o agente promotor – modelo de execução do SNHIS; (ii) através do circuito em que o setor privado é o agente promotor – modelo de execução do PMCMV e (iii) através do circuito em que as cooperativas e associações habitacionais se colocam como agente promotor do empreendimento.” (2013: 52).

Figura 2: Circuitos de promoção habitacional pública, privada e por cooperativas.



Fonte: CARDOSO E ARAGÃO, 2013: 53.

A partir do fluxograma proposto por Cardoso e Aragão (2013), percebe-se que a estrutura do PMCMV pouco depende das ações dos municípios. Essa hegemonia do setor privado como agente produtor, desencadeia sérias consequências à cidade e aos cidadãos, já que o lucro é obtido não apenas a partir da otimização da construção, mas, e principalmente, a partir da mercantilização do empreendimento, ou do lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo.

O fato de trabalhar com terra mais barata não reverte em um menor preço ao consumidor final, pois os agentes promotores, em geral, tendem a trabalhar com o teto de financiamento como valores finais. Ainda, como afirmam Cardoso e Aragão, “essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do ‘custo’ social final do empreendimento, já que os adquirentes terão que arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura do entorno, ‘pagando’ então pelo lucro das construtoras”. (CARDOSO E ARAGÃO, 2013: 54)

Os municípios poderiam ter um controle sobre essa produção a partir de mecanismos regulatórios. Porém, graças à pressão por resultados e ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, os municípios acabam influenciando pouco, ou quase nada, nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção. Pelo contrário, atuam mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva. O aumento do preço da terra, que, conseqüentemente, inviabiliza a produção de novas moradias, é produto da ausência de mecanismos de política fundiária que permitam evitar que os recursos disponibilizados para o financiamento habitacional gerem uma pressão de demanda sobre a terra – crítica já amplamente discutida com relação à experiência do BNH. É evidente, portanto, a falta de articulação da política habitacional com a política urbana, bem como a ausência de exigências por parte dos municípios para que os instrumentos do Estatuto das Cidades sejam inseridos nessa dinâmica.

Na visão de Shimbo (2011: 59), o *discurso* – tanto do poder público quanto do setor empresarial – é um dos elementos que viabiliza e legitima a atuação do setor privado no atendimento do déficit habitacional. Mesmo que o déficit esteja concentrado majoritariamente nas faixas de renda de 0-3 salários mínimos e o mercado imobiliário, de maneira geral, atenda acima dessa faixa, para a autora “a força discursiva dos padrões privados de eficiência – que desde os governos de FHC já pautavam a provisão habitacional –, e da função econômica da construção civil, reconhecidamente grande absorvedor de mão de obra, justificam esse deslocamento entre o que é anunciado e o que é realizado”. Tanto o Estado quando as empresas buscam rápidos resultados e a solvabilidade do sistema. É interessante para ambos que as metas do PMCMV sejam atingidas em curto prazo, “o que só poderia ser viabilizado pela eficiência da iniciativa privada, segundo essa visão de mercado sobre a política” (Ibid: 59). O Estado, portanto,

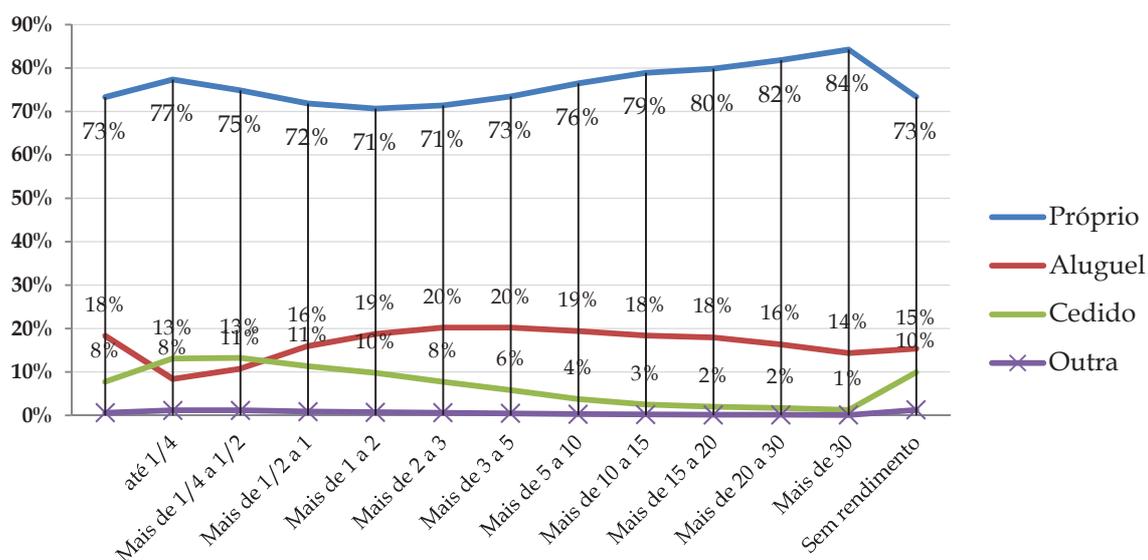
aliado ao setor imobiliário, fortifica a ideologia da casa própria, já que monta um aparato que reforça essa ideologia na estruturação da política de habitação.

### **2.3. A alternativa que não existe: o aluguel social**

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a política de favorecimento de casa própria, a instabilidade que existiu durante décadas, aliada a uma memória inflacionária, promoveu, nas cidades, a difusão da propriedade imobiliária. Importante se faz a análise de alguns dados disponibilizados pelo IBGE – Censo de 2010, quanto às particularidades das moradias de aluguel e moradias próprias na atualidade, e pela Fundação João Pinheiro, quanto à composição do déficit habitacional no país.

A partir do Gráfico 3 verifica-se que a variação entre domicílios próprios e alugados por faixas de renda não é grande. Na sequência, a tabela apresentada exhibe os mesmos dados, com maiores detalhes, por região brasileira.

**Gráfico 3: Condição de Ocupação por faixa de renda no Brasil – 2010.**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010: Dados da Amostra. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

**Tabela 1: Brasil e regiões – distribuição dos domicílios próprios e alugados (%) segundo classe de renda domiciliar – 2010.**

Classes de Renda	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	própria	alugada	Própria	alugada	própria	Alugada	própria	alugada	própria	Alugada	própria	alugada
ate 1/4	77,34	8,4	83,45	5,02	78,05	8,13	49,43	8,59	75,46	6,91	69,61	12,34
mais de 1/4 a 1/2	74,82	10,76	82,27	6,28	75,67	10,74	67,82	14,12	73,4	8,94	66,32	14,9
mais de 1/2 a 1	71,8	15,95	76,29	12,25	74,25	15,49	68,85	17,57	72,98	13,01	62,75	20,62
mais de 1 a 2	70,67	18,77	75,54	14,76	76,73	15,55	66,79	21,7	71,58	16,85	59,14	24,38
mais de 2 a 3	71,39	20,23	76,65	16,3	77,93	16,73	68,9	22,05	72,59	18,6	61,94	25,49
mais de 3 a 5	73,45	20,25	77,46	17,06	78,5	17,56	71,93	21,33	75,39	18,48	66,24	24,96
mais de 5 a 10	76,45	19,46	77,23	18,27	78,03	19,08	76,11	19,67	78,71	17,6	70,01	24,06
mais de 10 a 15	78,9	18,36	77,26	18,72	78,91	18,88	79,2	18,22	81,45	16,22	72,57	22,73
mais de 15 a 20	79,85	17,99	76,76	19,56	79,95	18,26	80,18	17,89	82,88	15,36	74,04	21,87
mais de 20 a 30	81,84	16,32	78,6	18,23	82,44	16,09	82,07	16,39	85,35	13,18	76,21	20
mais de 30	84,22	14,37	80,36	17,27	85,09	13,76	84,46	14,39	87,53	11,22	79,86	17,37
sem rendimento	73,37	15,35	78,56	328,87	75,98	12,62	71,69	17,68	70,8	17,32	64,35	20,97
sem declaração	75,58	19,79	80,15	14,45	73,32	20,38	75,86	21,25	78,38	17,1	69,42	25,48
total	73,28	18,32	77,02	35,15	76,69	15,39	71,38	20,18	75,02	17,05	64,84	23,55

Fonte: IBGE, Censo Demográfico – 2010: Dados da Amostra. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

Verifica-se que as maiores proporções de imóveis próprios estão entre as classes de renda alta, embora em todas as classes de renda o percentual de moradias próprias ultrapasse 70%. O maior percentual de domicílios alugados está nas camadas de renda entre 2 a 5 salários mínimos. Nota-se que nas classes de renda mais baixas, até ½ salários mínimos, o percentual de casas alugadas é pequeno, já que o histórico, no Brasil, para essas classes de renda, é de condições precárias de moradia, em ocupações irregulares, cujas casas são, em geral, autoconstruídas ou cedidas, e comumente construídas em fundos de terreno de uma mesma família. A despesa com aluguel não cabe num orçamento doméstico tão reduzido. Para as faixas de renda mais alta, a casa própria não representa, necessariamente, a garantia de acesso a crédito e de proteção contra despejos, mas o percentual de imóveis próprios é expressivo entre famílias com renda acima de 20 salários mínimos.

Interessante se faz a análise da distribuição do déficit habitacional, por componente. O conceito de déficit habitacional, cujos dados foram disponibilizados pela FJP, está diretamente relacionado às deficiências do estoque de moradias, englobando desde as moradias que devem ser repostas por não terem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, até a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, de moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e daqueles que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

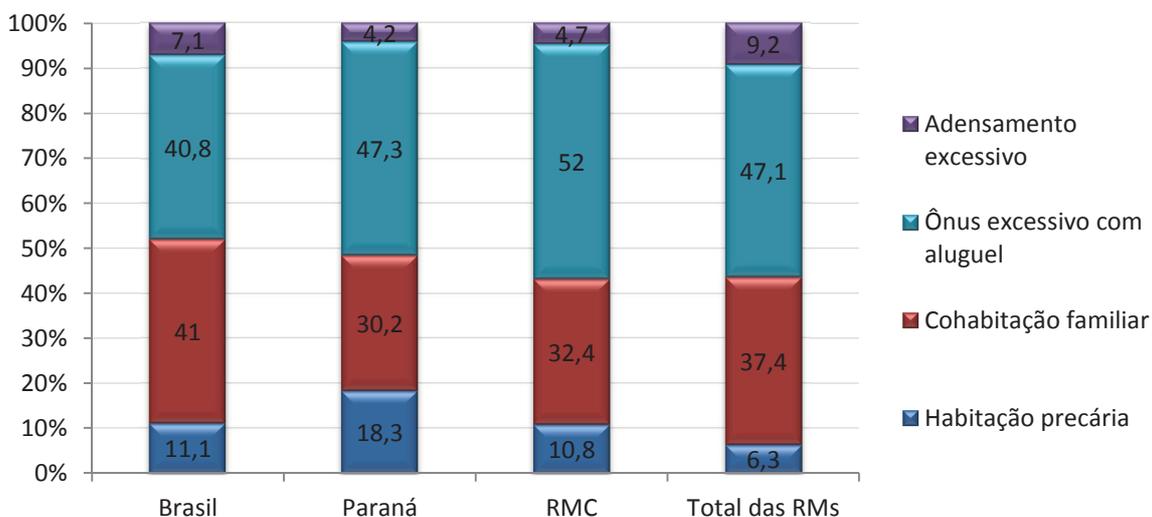
O componente do déficit relativo ao ônus excessivo com aluguel urbano, que corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel, é o mais relevante para este trabalho. Os gráficos a seguir ilustram a distribuição do déficit habitacional: (i) por faixa de renda e (ii) por componente:

**Gráfico 4: Déficit habitacional urbano no Brasil, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (s.m.) - 2008**



Fonte: BRASIL, 2011. Gráfico elaborado pela autora, 2013.

**Gráfico 5: Participação (%) dos componentes no déficit habitacional (urbano) - Brasil, Paraná, RMC e outras RMs - 2008**



Fonte: BRASIL, 2011. Gráfico elaborado pela autora, 2013.

O déficit habitacional é majoritariamente conformado pela população de até três salários mínimos. O que se pretende demonstrar, a partir do último gráfico apresentado, é que uma grande porcentagem do déficit habitacional brasileiro (o maior índice dentre os quatro apresentados) é composta por famílias de até três salários mínimos que

despendem mais de 30% do seu ganho financeiro mensal com aluguel. Esse percentual é ainda maior quando se fala na Região Metropolitana de Curitiba (RMC): mais de 50% do déficit é referente ao ônus excessivo com aluguel.

Se o aluguel exerce grande peso no orçamento familiar, vale lembrar que a legislação locatícia, em determinados momentos, surge com o objetivo de regulamentar o mercado e diminuir o agravamento da crise de moradias. Como visto, a Lei do Inquilinato, na década de 1940, interferiu drasticamente na dinâmica das cidades. Se, por um lado, os locatários foram brevemente beneficiados com o congelamento dos alugueis, em pouco tempo o benefício já não mais existia, pois os proprietários rentistas optaram por mudar a natureza de seus investimentos. Em 1991, a Lei nº 8.245, conhecida como Estatuto da Locação, consolidou pela primeira vez as locações dos imóveis urbanos (residencial, não residencial, comercial) e os procedimentos a elas pertinentes em um único Estatuto e inovou em diversos campos do Direito. Tal legislação, aprovada após longos debates, com a participação do empresariado e da administração imobiliária, trouxe alguns benefícios à sistemática procedimental, principalmente no que diz respeito à agilidade das decisões nos tribunais. Em 2009, alterações na legislação de locação com a Lei no. 12.112/09 promoveram mudanças nas relações entre locador e locatário, aperfeiçoando outras questões, outrora desestimulantes.

Pode-se dizer que o papel do Estado, através do controle das normas e do mercado de locação imobiliária, é fundamental, já que como promotor de uma política de locação social o mesmo fracassou, ficando a moradia por locação a cargo somente da iniciativa privada. Em suma, o Estado, além de não produzir habitações para locação, desencorajou também a iniciativa privada, por longos períodos, a partir da legislação locatícia. A lei de 1991 foi a que melhor buscou, a partir da convergência de diversos atores, equilibrar o mercado, corrigindo esse desequilíbrio histórico.

O aluguel social (ou locação social) é um modelo de provisão habitacional destinado à população de baixa renda que pode ser praticado de diferentes maneiras. O proprietário original do imóvel pode ser tanto o setor público, quanto o setor privado. Um dos modelos de locação social se dá quando o governo concede benefícios aos proprietários de imóveis que deixam aos cuidados de um gestor a locação desses espaços. Nesse caso, tanto o proprietário do imóvel, que receberá incentivos fiscais, quanto o poder público,

que não precisa adquirir terras para construção de novas moradias, são beneficiados. Por óbvio, o locatário também é beneficiado, já que paga menos pelo aluguel. Outra possibilidade de locação social é aquela em que o poder público é o proprietário do imóvel e as moradias são alugadas diretamente aos beneficiários, sem intervenção do setor privado.

Neste trabalho serão consideradas aluguel social (ou locação social) todas as modalidades de programas habitacionais que englobem um estoque de imóveis destinado à locação para famílias de baixa renda, com intervenção estatal, seja esse estoque público ou privado. Não serão considerados “aluguel social” os casos em que o poder público oferece um auxílio ou bolsa aluguel às famílias de baixa renda para que as mesmas encontrem suas moradias no mercado formal de imóveis para locação. Tampouco serão consideradas como “aluguel social” as moradias provisórias ofertadas pelo poder público para as famílias que aguardam moradias definitivas com fins de propriedade. Essa modalidade de locação é bastante comum, mas não auxilia na redução do déficit habitacional brasileiro e não considera o aluguel como uma opção de moradia definitiva.

Ouve-se com frequência que em países em desenvolvimento, onde grande parte da população não tem estabilidade financeira, alugar um imóvel pode ser um inconveniente, já que um percentual elevado do rendimento familiar acaba sendo empregado em habitação, restando muito pouco para educação, saúde, lazer, etc. No entanto, como veremos a seguir, não se pode generalizar tal afirmação.

De acordo com o *Guia para a Elaboração de Políticas de Aluguel em Países em Desenvolvimento*<sup>5</sup>, elaborado pelas Nações Unidas (2011), governos que incentivam a casa própria o fazem principalmente por acreditar que o estímulo à construção de moradias gera empregos, estimula a economia e garante estabilidade social e política. Diante dessa crença, alguns juízos sobre a moradia de aluguel teriam sido disseminados e hoje estariam arraigados em algumas culturas. Um exemplo disso seria a afirmação, bastante comum, de que a maioria da população é proprietária de imóveis em países ricos. No entanto, é justamente nos países desenvolvidos que o percentual de domicílios alugados é mais elevado, como será visto adiante.

---

<sup>5</sup> “A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries: Quick Policy Guide Series – Volume 1”, guia elaborado pela UN-Habitat, publicado em 2011. Autor Principal: Alan Gilbert.

A disseminação de ideias como a de que todos querem ter a casa própria e de que alugar é injusto porque nunca se terá retorno do dinheiro ali empregado também é frequente, de acordo com as Nações Unidas (2011). É fato que em países onde não há estabilidade econômica e onde não há garantia pelo Estado de assistência básica e qualificada à população (educação, saúde, seguro-desemprego, seguro-moradia, etc.), ser proprietário de um imóvel pode representar uma grande vantagem, já que, nesse caso, a casa própria é, em primeiro lugar, uma segurança. Mas alugar também oferece benefícios, tais como mobilidade, flexibilidade e redução de comprometimento com a renda (financiamento em longo prazo). A relação entre locatário-proprietário, dependendo de como ocorre, pode ser benéfica para ambos. A real injustiça existe quando somente ricos têm poder aquisitivo para adquirir imóveis. Além disso, o não retorno do dinheiro empregado em aluguel também não pode ser considerado verdade absoluta. O valor de uso do imóvel, incluindo sua localização, a infraestrutura e serviços disponíveis em sua localidade devem ser considerados.

Ainda de acordo com as informações do documento das Nações Unidas, muitos governantes afirmam que qualquer tipo de estabilidade é benéfico para a população e, nesse caso, a casa própria é considerada a alternativa de moradia mais estável. Mas, quando grande parte da população de baixa renda não possui um emprego estável, a flexibilidade na troca de moradias, ao contrário da ideia propagada, pode ser a melhor alternativa. Para esses, mobilidade significa sobrevivência, e, nesse caso, a flexibilidade que a moradia de aluguel promove pode ser desejável.

O aluguel é, portanto, uma alternativa habitacional de grande valia àqueles que necessitam de mobilidade, e não necessariamente representa uma relação injusta entre proprietários e locatários. Como já citado na introdução deste trabalho, parte-se da hipótese de que grande parte dessas crenças sobre a injustiça e inconveniência do aluguel está presente no Brasil e dificulta ou mesmo impossibilita a formulação de políticas que incluam o aluguel como opção de moradia para a população de baixa renda.

### 2.3.1. O panorama internacional

A política de locação social foi um fator chave para o combate do déficit habitacional em grandes cidades europeias no pós-guerra. Considerando a dificuldade para a aquisição de imóveis em centros urbanos, diversos países optaram pelo aluguel a baixo custo como uma das medidas para, ao mesmo tempo, prover moradia a uma parcela da população e evitar a segregação socioespacial. Nos quadros apresentados a seguir é possível observar o percentual de imóveis próprios e alugados em grandes cidades no mundo (quadro 2) e em diferentes países (quadro 3), e de locação social, em comparação com outros tipos de provisão de moradia para a população de baixa renda em países europeus (quadro 4).

**Quadro 2: Domicílios alugados e próprios (%) em grandes cidades - 2003**

Cidade	Domicílios Próprios (%)	Domicílios Alugados (%)
Berlin	11	89
Nova York	45	55
Londres	58	41
Bogotá	46	43
São Paulo	70	20
Jonesburgo	55	42
Santiago	73	21
La Paz/El Alto	55	23
Bangkok	54	41
Cidade do México	76	16

Nota: Nem todos os valores somam 100%, pois os dados apresentados são provenientes de censos demográficos que têm outras opções de tipo de ocupação, como “cedidos” e “outros”.

Fonte: NAÇÕES UNIDAS - UN-HABITAT, 2011. Tabela adaptada pela autora, 2012.

**Quadro 3: Domicílios alugados e próprios (%) em diferentes países - 2003**

País	Domicílios Próprios (%)	Domicílios Alugados (%)
Alemanha	40	60
Estados Unidos	66	34
Grã-Bretanha	69	31
Colômbia	54	31
África do Sul	77	22
Chile	73	20
Bolívia	60	20
Tailândia	87	13
México	81	11

Nota: Nem todos os valores somam 100%, pois os dados apresentados são provenientes de censos demográficos que têm outras opções de tipo de ocupação, como “cedidos” e “outros”.  
 Fonte: NAÇÕES UNIDAS - UN-HABITAT, 2011. Tabela adaptada pela autora, 2012.

**Quadro 4: Habitação na Europa, por tipo de ocupação - 2001/2006**

País	Propriedade (%)	Locação Privada (%)	Locação Social (%)	Parque Social
Países Baixos	54	11	35	2.400.000
Áustria	55	20	25	800.000
Dinamarca	52	17	21	530.000
Suécia	59	21	20	780.000
Inglaterra	70	11	18	3.983.000
França	56	20	17	4.230.000
Irlanda	80	11	9	143.000
Alemanha	46	49	6	1.800.000
Hungria	92	4	4	167.000
Itália	69	11	5	1.000.000
Grécia	74	20	0	0
Espanha	82	10	1	141.000
Portugal	75	18	3	160.000

Nota: Nem todos os valores somam 100%, pois alguns países apresentam a opção “outros”.  
 Fonte: LÉVY-VROELANT, TUTIN, 2010. Tabela adaptada pela autora, 2012.

Verifica-se, a partir dos dois primeiros quadros, que alguns países apresentam percentuais de aluguel não tão elevados, mas que uma grande cidade localizada no mesmo país pode apresentar um grande contingente desse tipo de ocupação, como é o caso de Berlim/Alemanha e Bogotá/Colômbia. É determinante na condição de ocupação predominante nas cidades o preço da terra nessas localidades, bem como a oferta de empregos e a proporção de migrantes. Esses são alguns dos fatores pelos quais cidades de grande porte e, principalmente, regiões metropolitanas, em geral, apresentam um percentual mais elevado de aluguel do que cidades pequenas.

Segundo o *Guia das Nações Unidas* (2011), não se pode estabelecer um padrão de locatários, mas, em geral, pode-se dizer que apresentam algumas características em comum. Em diversas cidades, como Cairo, Dehli e Quito, inquilinos apresentam, em sua maioria, uma renda menor do que os proprietários de moradias. No Brasil, essa informação não se aplica, já que o percentual de moradias alugadas varia pouco entre as faixas de renda, conforme ilustrado no Gráfico 3. Além disso, há um elevado percentual de locatários que são migrantes, já que esses muitas vezes almejam voltar pra suas cidades de origem, e, nesse caso, jamais compram uma moradia. Outra característica apresentada pelo *Guia* é que os percentuais de locação são maiores entre pessoas mais jovens e, em geral, ainda solteiras.

O quadro 4 apresenta um panorama do percentual de locação social em alguns países. Pode-se observar que essa taxa é elevada em países como Holanda, Suécia, França e Inglaterra. Para compreender a eficácia do programa de locação social francês - *Habitations à Loyers Modérés* (HLM) -, por exemplo, é necessário ter em mente que uma forte intervenção estatal na questão habitacional é tradicional naquele país, impulsionada ainda mais pela destruição causada pela Segunda Guerra Mundial.

Na França, segundo Abiko et al. (2005), do século XIX à primeira Guerra Mundial, era predominante a promoção de habitação de interesse social, tanto para locação, quanto para venda, por empreendedores privados. Apesar disso, ainda em 1894 é aprovada a Lei HBM (*Habitation à Bon Marché*), que oficializa o auxílio do Estado na produção habitacional através da isenção de impostos e outros mecanismos (tímidos) de financiamento. Após a Segunda Guerra, com o agravamento da crise habitacional e com a necessidade de reconstrução da França, houve a possibilidade de se pensar em novas

ideias para a construção em grande escala. Para o autor, na época, o setor privado foi incapaz de satisfazer a demanda. Já em 1948 é criado o HLM, com duração inicial prevista de cinco anos, e com uma meta de produção de 200 mil unidades por ano. A partir da década de 1950 houve, portanto, maior envolvimento do governo no setor habitacional. A Lei do HLM previa que todas as empresas com mais de dez funcionários deveria contribuir com no mínimo 1% do valor da folha de pagamento para a habitação de locação social (ABIKO et al., 1994). Tais recursos poderiam ser aplicados tanto diretamente pela empresa na construção de moradia aos empregados, quanto indiretamente através de organismos autorizados pelo Estado.

Após uma breve crise na década de 1970, os investimentos na HLM são retomados com algumas adaptações nos anos 1980. Foram diversas as modalidades propostas, tais como auxílio personalizado às famílias, por tempo determinado, com recursos a fundo perdido, e o auxílio à produção de habitação para locação, com juros subsidiados e longo prazo de amortização. O segundo, de acordo com Abiko et al. (2005), é o mais praticado atualmente no país. O estatuto dos organismos de HLM pode ser privado ou público, de sociedade anônima, sociedade cooperativa ou estabelecimento público local. Apesar de o incentivo estatal beneficiar prioritariamente a iniciativa privada para produção de moradias para locação, após a entrega das moradias aos inquilinos o governo continua exercendo certo controle, especialmente no tocante ao convívio entre moradores e à manutenção dos edifícios.

O HLM atende um público diversificado, priorizando jovens solteiros, de 20 a 30 anos de idade, casais jovens no começo de vida, pessoas que necessitam de mobilidade residencial por motivos profissionais ou familiares ou que precisam ter dupla residência, e pessoas que precisam residir em locais próximos aos serviços urbanos e não possuem condições de adquirir uma propriedade. Abiko et al. (2005) afirma que, desde 2002, cerca de 800 comunas<sup>6</sup> estabeleceram como meta atingir a faixa de 20% de habitação de aluguel social em seu parque habitacional, buscando assim o objetivo da diversidade social.

---

<sup>6</sup> De acordo com o *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* – Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (disponível em <http://www.insee.fr>), comuna é a unidade básica de organização territorial da França. Atualmente, existem pouco mais de 36.500 comunas no território francês.

Cabe ressaltar que a política habitacional francesa, apesar de ainda necessitar de ajustes, pode ser considerada exitosa, graças, principalmente, à heterogeneidade dos subsídios, financiamentos e público atendido. Nas palavras de Abiko (2005):

“Esta evolução da política habitacional percebe ao longo do tempo que o desafio de prover habitação, e de qualidade, para todos não pode ser vencido somente pelo mercado habitacional e seus demandantes, mas precisa de investimentos governamentais e de planejamento a curto, médio e longo prazos. Estes investimentos para a habitação na França tomam a forma de diferentes tipos de financiamentos e subsídios oferecidos para diferentes classes sociais, com as condições adequadas a cada uma delas.” (ABIKO et al., 2005:33).

Interessante se faz também o caso da Inglaterra. Nesse caso, grande parte das habitações destinadas ao aluguel, gerenciadas pelo Estado, foram vendidas, a partir do final da década de 1970, para os próprios locatários e para o setor privado, conforme lembra Valença (2001).

No período posterior à segunda guerra mundial, a Grã-Bretanha passou a ter uma baixa competitividade no cenário internacional e também no seu mercado interno, se comparada aos demais países do capitalismo avançado. Isso ocorreu por diversos motivos, dentre eles, o tamanho do seu *Welfare*, que impunha custos elevados ao Estado, e o peso das empresas públicas, que monopolizavam grandes setores econômicos, o que, para Valença (2001), engessava em certo grau a economia britânica. Vale ressaltar que “empresas públicas” e “Estado forte” eram os carros-chefes do Estado Keynesiano.

Margareth Thatcher assumiu o governo em 1979, período em que a Grã-Bretanha vivia uma grave crise econômica, e, com apoio de importantes setores da população, tomou medidas que não constavam no receituário Keynesiano, dentre elas a privatização do setor habitacional. Até então, como descreve Valença (2001), o sistema de provisão habitacional era responsabilidade das autoridades locais e era financiado dentro do *Welfare State*, sendo que as autoridades locais poderiam utilizar recursos próprios, por exemplo, a partir de impostos. Além disso, os inquilinos que comprovassem renda insuficiente contavam com a ajuda do Estado para pagar o aluguel, que já era abaixo do valor praticado pelo mercado.

Para privatizar o setor, o governo, dentre outras medidas, implementou o *Right to Buy*, uma espécie de opção de compra na qual o governo concedia grandes descontos (que

chegavam a 70% do valor do imóvel) aos inquilinos, além de mecanismos jurídico-institucionais e financeiros para a transferência em massa das unidades habitacionais ao setor privado (VALENÇA, 2001). A política da casa própria adotada por Thatcher agradava os conservadores:

“Em linha com as demais reformas empreendidas, a política da habitação nesse período é a história da transformação de um sistema de provisão com perspectiva social democrata para um modelo diferente, com ênfase no ‘consumidor’, de formato neoliberal. É a história da transformação do sistema de provisão pública de habitação para aluguel, utilizando dotações orçamentárias e financiamentos do governo central, via governos locais, para a de provisão de estímulos, como incentivos fiscais, tendo como fim a transferência do estoque público de habitações para o setor privado e, principalmente, o consumo privado de habitação própria”. (VALENÇA, 2001: 46)

Os mecanismos adotados pelo governo não foram tão exitosos quanto o cenário previsto. A maioria dos inquilinos não exerceu seu direito de compra ou porque as habitações estavam deterioradas, ou por não ter condições financeiras. Do mesmo modo, o setor privado só adquiriu as habitações em melhor estado. O estoque habitacional que se encontrava deteriorado continuou sob administração pública e, segundo Valença (2001), até os dias de hoje cerca de 20% das habitações da Grã-Bretanha continuam nas mãos dos governos locais. O mesmo autor resume as consequências da privatização do setor habitacional nas seguintes palavras:

“Em suma, o governo destruiu uma estrutura permanente de subsídios (dotações orçamentárias) que garantia a oferta de habitações de baixo custo (o programa de construção em massa dos governos locais) para criar uma estrutura de benefícios transitórios que garantia o consumo de habitações e a transferência do estoque público para o setor privado.” (VALENÇA, 2001: 57)

E complementa:

“Adquirir moradia própria (home ownership) tornou-se, no período pós-1979, diante de todas as medidas implementadas, bem mais fácil. Isso resultou de início no aumento da liquidez do imóvel habitacional no mercado, ou seja, na capacidade deste em transformar-se em moeda corrente”. (VALENÇA, 2001: 59)

É possível crer que, além de uma medida econômica, a política da casa própria teve também um veio “populista”, como ocorreu (e ocorre atualmente) no Brasil, na medida em que tentou convencer a população de que seu novo status de “não proprietários” para

proprietários implicava mobilidade social ascendente. Fato é que, de acordo com Valença, as medidas tomadas por Thatcher aumentaram significativamente o déficit habitacional e a coabitação familiar.

Já na África do Sul, o déficit habitacional foi reduzido a partir de programas de locação social. A Companhia de Habitação de Johannesburgo - *Johannesburg Housing Company* (JHC), vencedora do prêmio *World Habitat Awards*<sup>7</sup> em 2006, é um exemplo atual de que pode haver um programa de locação social efetivo em países em desenvolvimento.

Em 1994, na tentativa de contornar a situação de exclusão social e territorial que se evidenciou em Johannesburgo, em sua fase de transição democrática, o governo criou a JHC. O objetivo principal da Companhia era adquirir imóveis abandonados, reabilitá-los e prover habitação através de locação social a milhares de famílias - até hoje, foram ofertadas mais de quatro mil unidades habitacionais para locação e são beneficiadas, atualmente, cerca de dez mil pessoas de baixa e média renda<sup>8</sup>.

A experiência de Joanesburgo envolveu, portanto, a reabilitação e reciclagem de edifícios vazios localizados no centro da cidade, bem como a oferta habitacional por meio da locação. Segundo o *website* da JHC, moradores de diferentes perfis socioeconômicos habitam hoje os edifícios, sendo que aproximadamente 50% são de baixa renda e têm direito a subsídio do governo. Muitos dos prédios residenciais de propriedade da JHC e por ela administrados eram antigos hotéis ou fábricas abandonados que foram transformados em condomínios habitacionais. Apesar do objetivo principal da JHC ser a provisão de habitação, a reciclagem dos edifícios tem servido também como alavanca para a reabilitação das áreas de intervenção. As novas unidades habitacionais têm contribuído para a reabilitação da área central degradada e os edifícios, até então abandonados, passaram a integrar a base tributária da cidade.

Ainda segundo informações disponibilizadas por seu *website*, a JHC recebeu financiamento de diversas fontes, públicas e privadas, nacionais e internacionais. O lucro proveniente dos aluguéis tem sido reaplicado pela JHC nos mesmos edifícios ou em novos

---

<sup>7</sup> O *World Habitat Awards* é uma iniciativa da *Building and Social Housing Foundation*, que teve início em 1985, e cujo objetivo é premiar projetos inovadores relacionados à questão habitacional.

<sup>8</sup> Os fatos aqui relatados têm como fonte principal o *website* da própria Companhia de Habitação (*Johannesburg Housing Company*) e o *website* da *World Habitat Awards*, ambos desprovidos de análise crítica relacionada ao programa de locação social em questão.

empreendimentos. Raramente algum apartamento fica vazio e o pagamento do aluguel dificilmente é atrasado. Além disso, muitos inquilinos trabalham nos próprios condomínios, já que são necessários serviços de limpeza, instalações elétricas e hidráulicas, reformas, etc. A imagem reproduzida na Figura 3 é de um dos empreendimentos de locação social da JHC:

**Figura 3: Edifício de Locação Social na África do Sul**



Fonte: SALGA, 2012.

À guisa de conclusão deste item, cabe citar o caso de outro país cujo percentual de locação de imóveis residenciais é elevado: a Holanda. De acordo com informações<sup>9</sup> disponibilizadas pelo governo daquele país, há atualmente, na Holanda, cerca de sete milhões de moradias, sendo que, dessas, aproximadamente três milhões são alugadas. Não apenas o percentual de locação é alto, como 75% das moradias alugadas pertencem às *Housing Association* - organizações não governamentais sem fins lucrativos responsáveis por garantir que sejam ofertadas moradias de aluguel a valores compatíveis com a renda da população mais pobre (dentre outras atribuições).

---

<sup>9</sup> As informações disponibilizadas estão no site do governo da Holanda, disponível em: <http://www.government.nl/issues/housing/>

Pelo menos 90% das moradias pertencentes às associações são destinadas à população de menor renda. Além disso, o mercado de locações, de maneira geral, é severamente regulado pelo governo. Segundo informações disponibilizadas pela *CECODHAS Housing Europe*<sup>10</sup> (Federação Europeia de Habitações públicas, cooperativas habitacionais e habitação social), essas associações não governamentais tem se mantido, a maior parte do tempo, sem subsídios diretos do governo, contando apenas com Fundos de Habitação independentes.

Em suma, são inúmeros os países que contam com algum programa efetivo de locação social. Os exemplos citados sugerem que o aluguel social é uma alternativa habitacional viável e, se não há essa modalidade no Brasil, seguramente o motivo não é a inviabilidade financeira e/ou de gestão de um programa de locação.

### **2.3.2. A Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação e as tentativas fracassadas em São Paulo: o caso brasileiro**

No Brasil, programas de aluguel social já foram pauta de discussões por parte dos formuladores de políticas públicas em âmbito nacional. Como exemplo, tem-se o Seminário Internacional de Locação Social, realizado pelo Ministério das Cidades em dezembro de 2008, onde participaram representantes do Brasil, Uruguai, África do Sul, Itália e França.

Embora esta alternativa habitacional faça parte do escopo da política habitacional brasileira, as poucas tentativas de se implantar um programa de aluguel a baixo custo não foram exitosas. Elaborada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) teve como objetivo retomar o processo de planejamento do setor habitacional e viabilizar novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna. Como uma das medidas a serem adotadas nos programas e linhas de atuação vigentes ou a serem criado

---

<sup>10</sup> A *CECODHAS Housing Europe* (<http://www.housingeurope.eu>) é uma rede, com sede em Bruxelas, que conta com 45 federações regionais e nacionais. A Federação administra aproximadamente 27 milhões de moradias – cerca de 12% das habitações de interesse social da Europa.

as, resultantes das deliberações ocorridas na Conferência das Cidades, a PNH propunha a implantação de um programa destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social pública ou privada. Para que se consolidasse a implantação da PNH, em 2007, o Governo Federal deu início à elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Embora seja parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, o PlanHab deveria orientar as propostas de ações públicas e privadas para melhor direcionar os recursos destinados ao suprimento das necessidades habitacionais do país.

O Plano apresenta várias linhas programáticas, dentre elas a “Linha Programática de Atendimento Produção da Habitação” (LPA 3), que engloba o “Programa para Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais” (P3B). Um de seus subprogramas refere-se à “Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas”, que visa atender famílias sem renda ou cuja renda líquida é muito baixa, apresentando, nesses casos, alto risco de crédito para os Agentes Financeiros. Devido às precárias garantias oferecidas para o financiamento, os Agentes Financeiros têm evitado atender esse segmento. (BRASIL, 2008)

De acordo com o PlanHab, a prioridade para implantação desse programa recai nos municípios com centros urbanos mais dinâmicos. A proposta deveria ser aplicada prioritariamente em centros históricos e áreas consolidadas, onde há significativas concentrações de demandas por moradias alugadas e onde o preço dos imóveis residenciais é demasiado alto para as famílias que não possuem moradias próprias, tampouco renda suficiente para acessar as demais linhas de financiamento existentes. Pode-se concluir que o programa reafirma, de certo modo, a ideologia da casa própria, uma vez que se destina prioritariamente àqueles que não têm acesso a casa própria devido ao alto valor do financiamento, e não àqueles que optam pela moradia de aluguel pelas vantagens que oferece.

O objetivo do subprograma é subsidiar os aluguéis das habitações em valores compatíveis com as necessidades familiares e capacidade de pagamento. Ainda de acordo com a proposta do PlanHab, a locação social deve promover a mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência para melhor aproveitamento das oportunidades de trabalho. O acesso aos imóveis deve ser feito por meio de contratos

de locação social firmados entre os proprietários e os beneficiários finais. A previsão de financiamento se dá através de (i) repasse de recursos não onerosos do FNHIS para Fundos Municipais de Habitação com o objetivo de subsidiar o aluguel social, ou seja, de complementar a capacidade de pagamento das famílias, e (ii) financiamentos com recursos onerosos do FGTS para proprietários e empreendedores privados para execução de reformas e melhorias de unidades localizadas em centros históricos e áreas consolidadas que serão acessadas pelas famílias.

Apesar de presente no Plano Nacional de Habitação, não houve tentativas reais de se implantar o programa. De fato, a grande maioria dos programas de aluguel existentes no país é de cunho emergencial, funcionando em casos de desastres naturais, realocações, etc. Trata-se de uma bolsa aluguel para locação de imóveis no mercado privado, por tempo determinado, como já mencionado. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído na década de 1990, também está distante de um programa de aluguel a baixo custo, já que sugere a aquisição do imóvel pelo morador após um período de 15 anos, por um valor residual, descontando os valores já desembolsados durante o arrendamento.

A exceção à regra ocorreu na cidade de São Paulo, onde, a partir da prefeitura do município, houve um esforço maior no sentido de se implantar um programa efetivo. Trata-se do Programa Locação Social, criado em 2002, regulamentado em 2003 e efetivado em 2004, vinculado ao programa “Morar no Centro” e que contou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Contudo, dos onze empreendimentos inicialmente previstos, apenas três foram implantados, totalizando 767 unidades habitacionais: Parque do Gato e Olarias com 486 e 136 unidades, respectivamente, viabilizados em 2004, e Vila dos Idosos, com 145 unidades, disponibilizado para locação em 2007. Para Helena Menna Barreto Silva (2007), por questões políticas o Plano de Locação Social não teve continuidade:

“(...) o descaso na gestão e a falta de trabalho social nos conjuntos habitacionais Gato e Olarias, levando a uma grande degradação dos prédios e das unidades, são fatos que servem como apoio ao discurso de que a locação social para baixa renda não funciona.” (BARRETO SILVA et al., 2007:29)

Percebe-se que, apesar das tentativas de se discutir, planejar e propor programas de aluguel social, tanto em esfera federal quanto municipal, há algo que os inviabiliza. Neste trabalho, interessa compreender como a ideologia da casa própria integra esse fenômeno.

### 3. ABORDAGENS E TÉCNICAS ADOTADAS PARA A PESQUISA DE CAMPO

#### 3.1. Cidade modelo brasileira: sobre a escolha do lugar

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, para a pesquisa de campo desta dissertação optou-se pela realização de entrevistas qualitativas semiestruturadas. Essas entrevistas foram realizadas em Curitiba (PR), cidade cujo planejamento urbano é considerado modelo. Os objetivos da pesquisa também poderiam ser atingidos se a pesquisa empírica fosse realizada em outra localidade, já que o fenômeno estudado é de escala nacional e, se investigado com profundidade, pode ser generalizado. Em outras palavras, pelo fato de a questão da habitação em Curitiba não ser tratada de maneira distinta do restante do país, como será visto a seguir, presume-se que a manifestação da ideologia da casa própria expressa por habitantes desta cidade seja similar à manifestação da ideologia da casa própria expressa por habitantes das demais cidades brasileiras.

Curitiba é reconhecida por seu planejamento urbano dito “eficiente”, baseado no tripé: sistema viário, uso do solo e transporte coletivo. Existe ali o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, onde centenas de profissionais se dedicam a pensar o planejamento e a gestão da cidade, o que a diferencia de outras metrópoles brasileiras. A cidade conseguiu projetar, ao longo dos últimos 40 anos, uma imagem extremamente positiva de sua gestão urbana, o que a elevou à categoria de modelo para todo o país. Apesar de apresentar grandes problemas urbanos e, principalmente, metropolitanos<sup>11</sup>, é evidente que a o planejamento e gestão da cidade de Curitiba têm seus méritos, caso contrário, a imagem projetada não se sustentaria. Nas palavras do historiador Dennison de Oliveira:

“Se estas representações não são as mais fidedignas nem as mais completas, nem por isso pode-se afirmar que elas sejam meras falsificações grosseiras. Se assim fosse, dificilmente poderiam se sustentar

---

<sup>11</sup> Sobre o assunto, Oliveira garante que “a imagem de Curitiba só existe tal qual ela é precisamente devido aos serviços que os municípios vizinhos prestam à causa de sua manutenção” (OLIVEIRA, 2000: 180).

- como, aliás, o fazem - por um período apreciável de tempo. Muito pelo contrário, a imagem de Curitiba como 'Capital Ecológica', 'Capital de Primeiro Mundo', 'Laboratório de Experiências Urbanísticas', etc. seria insustentável se não aludisse a alguns aspectos da realidade. Contudo, cabe insistir, essa mesma visão edulcorada da cidade oculta outros aspectos tão ou mais relevantes para o entendimento da especificidade da sua experiência histórica quanto àqueles que o discurso oficial insiste em veicular" (OLIVEIRA, 2000: 14)

Assim como o sonho da casa própria tem uma ideologia que o sustenta, presume-se que a *cidade modelo* também o tem. A publicidade montada para difundir a boa imagem da capital, visando, acima de tudo, atrair investimentos, se baseia em uma realidade concreta, mas ofusca as mazelas da cidade. Como lembra Aline Figueiredo de Albuquerque (2007), os principais pontos que compõe o discurso propagado pelo IPPUC, pela mídia, por técnicos e, conseqüentemente, pelos próprios curitibanos, são: o sistema de transporte coletivo (RIT - Rede Integrada de Transportes); a questão ambiental - parques, áreas verdes e sistema de coleta seletiva; a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC); os equipamentos culturais e de lazer (os cinemas de rua, teatro, fechamento da Rua XV de Novembro); e, principalmente, o tripé do planejamento urbano curitibano - a íntima relação entre a mobilidade urbana, o transporte coletivo e o uso do solo.

Todas essas questões vinculadas ao discurso da cidade-modelo têm, em certo grau, algum mérito. Porém, a habitação de interesse social, para citar um exemplo, nunca esteve presente no discurso que sustentou a imagem de Curitiba como modelo em planejamento urbano; por óbvio, o tema do aluguel social também não, com exceção de ações de caráter emergencial, de apoio às vítimas de desastres naturais ou que façam parte de programas de reassentamento, até que consigam uma moradia definitiva. O Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social (PMHIS), elaborado pelo IPPUC em 2008, em parceria com a COHAB-CT e com algumas Secretarias da Prefeitura Municipal, tampouco propõe ou menciona qualquer programa relacionado à modalidade aluguel.

Oliveira, ao tratar da ausência de algumas questões intrínsecas à problemática urbana na publicidade da capital do Paraná, complementa:

"(...) as representações da cidade são extremamente parciais enfocando em demasia alguns aspectos, desconsiderando outros e praticamente ignorando as manifestações que contradigam a positividade do cenário.

Nem poderia ser de outra forma. Afinal, as representações que se pretendem hegemônicas interpretam a realidade à sua maneira.” (OLIVEIRA, 2000: 14)

Para Albuquerque (2007) a ausência da questão habitacional no discurso que sustenta a imagem da cidade modelo é funcional para a manutenção e reprodução da ideia de que o planejamento urbano em Curitiba deu certo. A habitação faria parte do discurso, se (i) não houvesse intervenções por parte do Poder Público Municipal no campo da habitação, ou; (ii) se não houvesse problema habitacional que devesse ser enfrentado pelo planejamento urbano “modelo”. Como nenhuma das alternativas ou hipóteses levantadas pela autora se confirma, presume-se que a questão habitacional foi abordada pelo planejamento urbano de modo convencional, ou, mais especificamente, com ações de desfavelamento, construção de conjuntos habitacionais periféricos e pela produção informal do espaço e da moradia (favelas e loteamentos clandestinos). O discurso da cidade modelo, por ser um discurso ideológico, não poderia existir sem lacunas, como visto anteriormente, e, nesse caso, uma das lacunas é a questão da habitação.

Não cabe aqui uma apreciação ou aprofundamento no que tange à “qualidade” do planejamento e gestão urbana praticados na cidade de Curitiba. Porém, na justificativa da escolha do caso, faz-se necessário identificar o porquê da ausência da questão habitacional no discurso da cidade modelo e, para isso, será apresentada uma breve reconstituição histórica sobre como a questão habitacional compôs e compõe o cenário curitibano.

Conforme descreve o PMHIS (CURITIBA, 2008), o SFH, na década de 1960, nascia com o “intento puro de financiamento da habitação”, e, além do financiamento direto da população através de linhas de contrato nos bancos integrantes do sistema, pretendia-se o financiamento da produção de unidades habitacionais através de entes locais, que, após produzir as unidades imobiliárias, deveriam financiá-las à população interessada, funcionando como verdadeiros agentes financeiros. Para desempenhar tal papel foram criadas as COHABs. A COHAB-CT, apesar de suas atribuições como empresa de economia mista, sempre foi compreendida interna e externamente como o braço executor da Política de Habitação de Interesse Social do Município de Curitiba. A história da política habitacional de Curitiba é, portanto, diretamente relacionada à história da COHAB-CT.

A Companhia foi criada em 1965 e, desde então, é responsável pelo planejamento e execução da política habitacional do Município. De acordo com Albuquerque (2007), no período de 1964 a 1979, as ações do Poder Público Municipal seguiram fielmente o paradigma que norteava as intervenções do Estado brasileiro na questão habitacional, ou seja, centraram-se quase que exclusivamente na remoção de favelas. Alfred Willer, arquiteto e urbanista, diretor-técnico da COHAB-CT em 1966, em entrevista concedida à Aline Albuquerque, confirma:

“O objetivo era acabar com as favelas de Curitiba. Foi feito um levantamento socioeconômico direto pela COHAB. Quando ela foi fundada nós já tínhamos uma equipe de sociólogos, ou melhor, assistentes sociais e uma socióloga. Essa equipe fez um levantamento de todas as favelas de Curitiba na época. Eram poucas. Nas favelas estavam duas mil e poucas famílias, então se dimensionou a vila em função disso. (WILLER apud ALBUQUERQUE, 2007, p. 72).

Somente no final da década de 1970 e início da década de 1980 é que a política habitacional de Curitiba começou a mostrar indícios de mudanças, não propondo a remoção de todas as favelas, mas colocando em pauta a questão da urbanização em locais onde as condições de salubridade fossem favoráveis e o preço da terra fosse viável. Na segunda metade da década de 80, dois planos habitacionais foram elaborados pela Prefeitura Municipal: *Plano Municipal de Habitação*, desenvolvido ainda na vigência do BNH; e *Diretrizes para a Política Habitacional*, após a extinção do BNH. Como relata Albuquerque (2007), em ambos os planos as propostas se baseavam: (i) na priorização da produção de lotes urbanizados (em detrimento da construção de casas ou apartamentos), (ii) na definição de ações de urbanização e regularização fundiária para as favelas curitibanas e (iii) no apontamento da necessidade de criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Ao tratar do planejamento habitacional característico da década de 1990, Albuquerque (2007) assegura que não encontrou registros de planos elaborados pelo Poder Executivo Municipal com o objetivo de definir ações integradas voltadas ao enfrentamento da problemática habitacional em Curitiba. Entretanto, algumas ações foram relevantes nesse período, tais como a regulamentação do FMH (que, em 2008, passou a ser chamado de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS), previsto na década de 80, e os programas *Parceria com a Iniciativa Privada* e *Projeto Sítio Cercado* - esses dois últimos

tiveram grande importância no histórico da produção de HIS na cidade. Vale ressaltar que a maior fonte de arrecadação do FMHIS é proveniente da transferência de potencial construtivo (Solo Criado), como aponta o PMHIS (CURITIBA, 2008). O objetivo desse fundo é dar suporte financeiro aos programas habitacionais de interesse social da cidade. Entretanto, os recursos do Solo Criado não são destinados apenas ao FMHIS, mas a diversas outras ações da Prefeitura Municipal, e, conseqüentemente, como lembra Laura Bertol:

“(...) a sustentação do FMHS depende não apenas da valorização imobiliária, mas também da conformação da disputa entre diversos mecanismos de venda de potencial construtivo, concorrendo com as ações referentes à preservação do patrimônio, preservação de áreas verdes, construção de equipamentos públicos e ‘projetos especiais’ como o auxílio para viabilizar a reforma de um estádio particular para a Copa do Mundo<sup>12</sup> e a urbanização de uma rodovia federal.” (BERTOL, 2013: 62-63)

Logo, presume-se que, paradoxalmente, o FMHIS, do qual depende a produção de HIS, bem como ações de regularização fundiária, relocação de famílias em áreas de risco, etc., está atrelado à valorização imobiliária, produzida pelo (e produtora do) Solo Criado, o que tem impacto direto no preço de imóveis, aluguéis e terrenos.

O programa *Parceria com a Iniciativa Privada*, de modo geral, viabilizou a produção de lotes urbanos por parte da iniciativa privada, com dimensões inferiores ao mínimo exigido pelo Município e com infraestrutura simplificada. Em contrapartida, o empreendedor deveria vender à COHAB-CT 50% dos lotes, pelo preço de mercado da terra mais a infraestrutura implantada. Posteriormente, essa contrapartida foi alterada: ao invés de vender 50% dos lotes, o empreendedor deveria doar 20% dos lotes ao FMHIS. Segundo Albuquerque (2007), esses lotes (um total de 11.701 na década de 1990, 75% deles localizados nos bairros Sítio Cercado, Tatuquara, Uberaba e Xaxim, no extremo sul de Curitiba) foram oferecidos à população a preços altos. A produção de moradias via PMCMV dá continuidade à produção habitacional nessa região da cidade. A diferença é que, hoje, a região sul, em geral, já conta com infraestrutura e serviços, enquanto na década de 1990 a região ainda era bastante desprivilegiada.

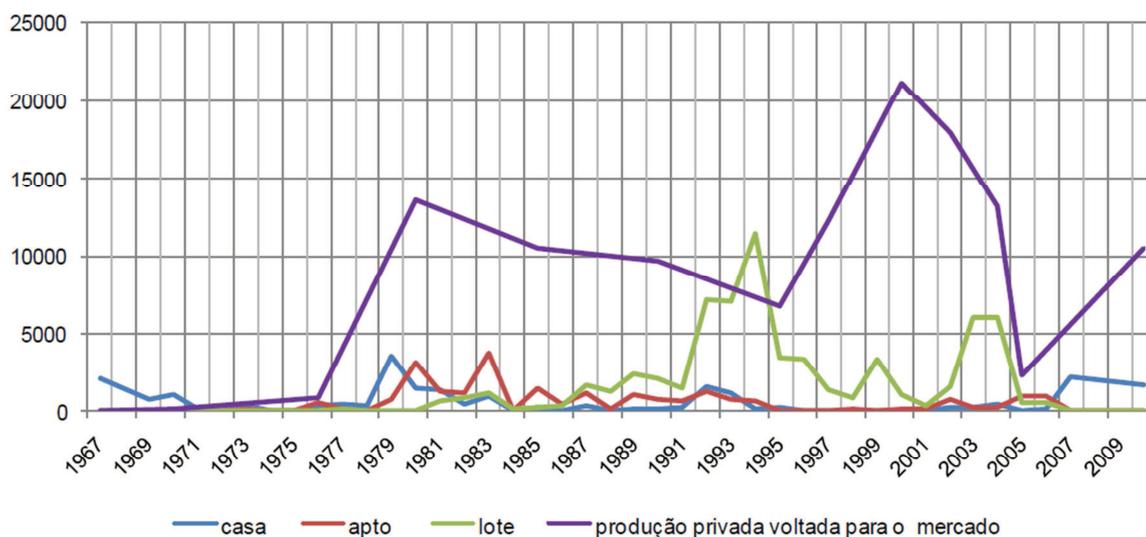
---

<sup>12</sup> Foram criados e cedidos 90 milhões de reais em potencial construtivo para a reforma do estádio Joaquim Américo Guimarães, pertencente ao Clube Atlético Paranaense (BERTOL, 2013), que deve sediar quatro jogos na Copa do Mundo de 2014 (PORTAL DA COPA, 2013).

O *Projeto Sítio Cercado* é de grande relevância, pois se trata da última grande intervenção do Município no setor habitacional desde antes do PMCMV. Após a implantação desse projeto, as ações da Prefeitura foram voltadas para a urbanização, regularização fundiária e promoção de loteamentos populares pelo programa *Parceria com a Iniciativa Privada*. Quando criado, o *Projeto Sítio Cercado*, mais conhecido popularmente como *Bairro Novo*, foi projetado em uma área intitulada pelo Poder Público de “vazio urbano”. Conforme lembra Albuquerque (2007), esse discurso não era verídico, uma vez que a área não estava inserida no Perímetro Urbano do Município e só foi incorporada após a criação do projeto. A noção de “vazio urbano” adotada pelo Poder Público, como lembra Bertol (2013), diverge do conceito usual, para o qual os vazios urbanos são áreas localizadas em bairros urbanizados e consolidados, dotados de infraestrutura e serviços. Essa não era a configuração da área, localizada em zona agrícola, com 4,25 milhões de metros quadrados. O nome popular do projeto (*Bairro Novo*) é suficiente para imaginar o quão segregadas do núcleo urbano consolidado as habitações foram projetadas e executadas.

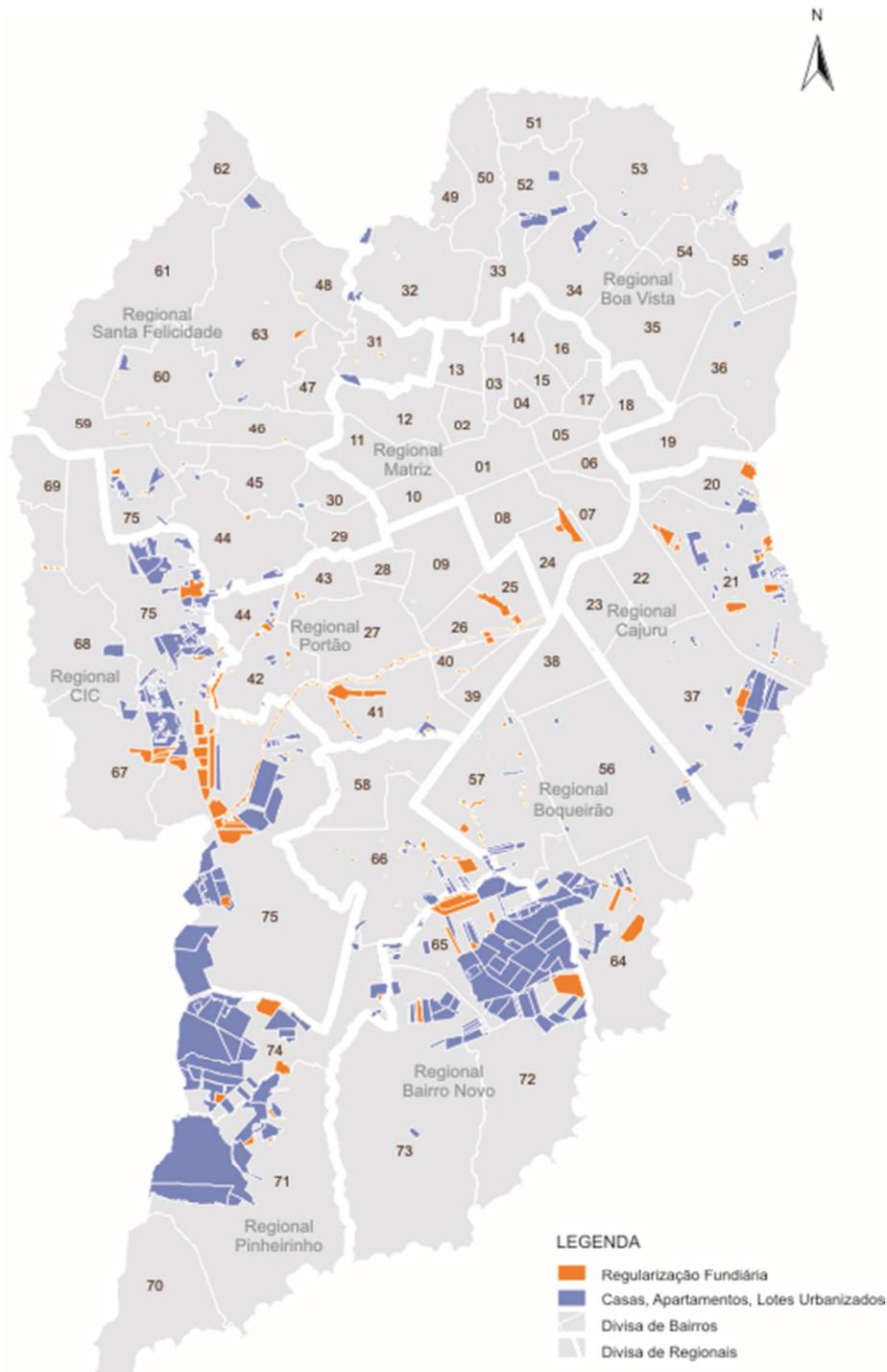
O Gráfico 6 ilustra a produção da COHAB-CT, por tipologia, desde sua criação até 2009, quando da implementação do PMCMV, e, na sequência, o mapa apresentado na Figura 4 indica a localização de toda a produção habitacional realizada pela COHAB-CT no território de Curitiba.

**Gráfico 6: Distribuição das tipologias habitacionais produzidas pela COHAB-CT - 1967 a 2009.**



Fonte: BERTOL, 2013.

Figura 4: Mapa de produção da COHAB-CT – 1967 a 2006.



Fonte: IPPUC, 2013.

A COHAB-CT produziu, de 1967 a 2010, 109.857 unidades habitacionais, incluindo todas as tipologias (casas, sobrados, apartamentos e lotes). Mas, como lembra Laura Bertol, é importante relativizar esse número, especialmente a quantidade de lotes, já que os números divulgados incluem lotes produzidos de maneira informal, regularizados ou

urbanizados pela Companhia, “embora, muitas vezes, não tenham passado por nenhuma ação além da assinatura do contrato e pagamento de prestação pelos moradores” (BERTOL, 2013: 64).

Hoje, a COHAB-CT tem atuado quase que exclusivamente a partir das linhas de financiamento do PMCMV, ou seja, nos mesmos padrões da grande maioria dos municípios brasileiros.

A partir deste sucinto relato histórico sobre a produção de HIS em Curitiba, verifica-se que, por um lado, a locação social nunca esteve presente nos programas de habitação do município, e, por outro, pode-se questionar o caráter “social” dos programas habitacionais implementados pelo Município. Dizendo de outra maneira: a política habitacional de Curitiba sempre foi bastante conservadora, baseada em planos de desfavelamento, produção de lotes e habitações periféricas, ausência de HIS em áreas mais centrais ou de qualquer programa de caráter inovador.

Conclui-se, portanto, que a ausência da questão habitacional no discurso que promove a cidade de Curitiba como modelo em planejamento urbano é funcional. Porque, sim, houve produção de HIS em Curitiba ao longo da história de planejamento urbano da cidade. Se a habitação não faz parte do conjunto de feitos urbanísticos que incorporam a ideologia que sustenta a imagem da cidade, é porque a forma como foi produzida está distante de ser “modelo” para outras cidades. Diante deste cenário, optou-se pela cidade de Curitiba como o local da pesquisa empírica baseada em entrevistas de cunho qualitativo.

### **3.2. Entrevista qualitativa**

Para Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto Rosa e Marlene Aparecida Gonzales Colombo Arnoldi (2008), toda entrevista é uma construção comunicativa de um simples registro de discursos dos entrevistados. De acordo com as autoras, a coleta de dados através da entrevista deve ser feita quando o pesquisador precisa valer-se de respostas mais profundas e quando somente os sujeitos selecionados, conhecedores do tema em

questão, serão capazes de emitir opiniões concretas a respeito do assunto investigado. Assim, é imprescindível que o entrevistador tenha, como ponto de partida, a visualização do contexto externo, cultural e histórico, no qual está inserido o sujeito a ser pesquisado.

Couto Rosa e Arnoldi descrevem diversos tipos de entrevistas – estruturadas, estruturadas não-programadas, semiestruturadas, livres, etc. A definição dos roteiros já permite identificar diferenças nos valores atribuídos à objetividade e à subjetividade. Nesta pesquisa, optou-se pelo uso da entrevista do tipo semiestruturada, na qual se exige um roteiro de tópicos previamente elaborado, mas cujas questões “seguem uma formulação flexível, e a sequência e as minúcias ficam por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica, que acontece naturalmente.” (COUTO ROSA E ARNOLDI, 2008:31). Nesse caso, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada.

Verificou-se, até aqui, que a casa própria é o único meio de se garantir acesso à moradia digna no Brasil, e, do mesmo modo, na cidade de Curitiba. Verificou-se ainda que, hoje, a produção de HIS no Brasil é realizada a partir de recursos destinados ao PMCMV. Define-se, portanto, como *unidades de análise*<sup>13</sup> da pesquisa empírica:

- A população de baixa renda (0-3 salários mínimos) que adquiriu moradia pelo PMCMV;
- Técnicos da COHAB-CT e IPPUC envolvidos com a produção de habitação pelo PMCMV e;
- Representantes de incorporadoras que estão produzindo unidades habitacionais pelo PMCMV.

Couto Rosa e Arnoldi (2008) afirmam que na pesquisa qualitativa o número de sujeitos a serem entrevistados é secundário em relação aos significados que os sujeitos têm em razão do que se pretende investigar. Conforme lembra Thiry-Cherques:

“Nas técnicas não probabilísticas os indivíduos são selecionados de acordo com critérios julgados relevantes para um objeto particular de investigação estabelecido indutivamente. Não se trabalha com amostragem, mas com elementos (unidades elementares, básicas) e com categorias (unidades de informação) que atendem requisitos

---

<sup>13</sup> Por *unidades de análise* compreende-se os grupos entrevistados na pesquisa de campo realizada em Curitiba.

estabelecidos de acordo com as necessidades e o escopo da pesquisa.”  
(THIRY-CHERQUES, 2009)

Cabe aqui ressaltar que para a unidade de análise compreendida pela população de baixa renda residente em conjuntos habitacionais do PMCMV utilizou-se a técnica da “seleção acidental ou por conveniência”, na qual os sujeitos são os que se podem acessar e os dados são os possíveis de se obterem. Os conjuntos habitacionais a serem visitados foram selecionados previamente, a partir de uma lista com todos os empreendimentos do PMCMV destinados à população de até 3 salários mínimos já entregues, mas as pessoas a serem entrevistadas foram as que se dispuseram a participar da pesquisa. Quando foram entrevistados participantes das outras duas unidades de análise (técnicos do poder público e representantes de incorporadoras), utilizou-se a técnica da seleção intencional ou por julgamento, na qual “sujeitos-tipo são selecionados por representarem as características relevantes da população em estudo”. (THIRY-CHERQUES, 2009: 22)

Assim, a seleção dos técnicos do poder público foi determinada a partir da relevância da função que exercem nas instituições (IPPUC e COHAB-CT), no que tange à produção de HIS na cidade de Curitiba. Com relação aos representantes de incorporadoras, foram escolhidas as empresas que têm produzido elevada quantidade de empreendimentos em Curitiba e na RMC.

Na definição do critério da quantidade de participantes da unidade de análise que abrange a população de baixa renda residente em conjuntos habitacionais do PMCMV, optou-se por utilizar a técnica da amostragem por saturação, ferramenta frequentemente empregada em investigações de cunho qualitativo. O fechamento amostral por saturação teórica, nas palavras de Fontanella et al. (2008):

“(…) é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados.” (FONTANELLA et al., 2008: 17)

Para Thiry-Cherques (2009), a “saturação é o instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado.” (THIRY-CHERQUES, 2009:20). O autor afirma que a forma mais comum do critério da saturação é a da aplicação de

entrevistas semiestruturadas, com respostas em aberto, que é o caso deste trabalho. Quando, nos registros, não há novas informações ou novos temas, atinge-se o ponto de saturação.

Neste trabalho, a partir do momento em que se avaliou que as respostas obtidas eram bastante homogêneas e que as informações advindas de outros possíveis participantes da pesquisa pouco acrescentariam à reflexão teórica baseada nos dados coletados, considerou-se desnecessária a continuidade das entrevistas. Por óbvio, categorias de análise (ver capítulo 3.2.2), baseadas nos objetivos do trabalho, foram estabelecidas antes das entrevistas, de modo a proporcionar a operacionalização da amostragem por saturação. Foram ponderados, no momento da interrupção das entrevistas, os limites empíricos dos dados e a integração dos mesmos com a teoria. A homogeneidade presente na amostra (não probabilística) foi considerada suficiente para que aos objetivos desta investigação fossem adequadamente atingidos.

Couto Rosa e Arnoldi (2008) alertam para alguns fatores fundamentais na escolha dos entrevistados, como a seleção de sujeitos dispostos a dar informações relevantes, a delimitação de tempo e lugar mais apropriados para a entrevista e, principalmente, a confiabilidade e afinidade entre entrevistador e entrevistado. Esse último item, apontado pelas autoras como fundamental para uma entrevista de qualidade, foi uma das barreiras enfrentadas na pesquisa de campo. Houve grande dificuldade para que os técnicos do poder público e, principalmente, representantes de incorporadoras, aceitassem colaborar com a pesquisa. Desse modo, para garantir mínima confiabilidade por parte do entrevistado, antes da entrevista foram fornecidas, via telefone e/ou e-mail, algumas informações, tais como os benefícios a serem obtidos pelos participantes com o resultado da pesquisa, bem como a garantia de que o indivíduo é livre para se recusar a responder alguma das questões ou para abandonar a entrevista. Para as autoras “a vontade de participar aumenta à medida que o risco diminui”. (COUTO ROSA e ARNOLDI, 2008: 51). Nesse sentido, para diminuir o risco, foi garantido aos entrevistados seu anonimato.

A grande vantagem da técnica empregada é que ela pode ser utilizada com todos os segmentos da população (por exemplo, analfabetos ou alfabetizados) e que há maior flexibilidade, podendo o entrevistador repetir ou esclarecer perguntas, formular de maneira diferente, especificar algum significado, como garantia de estar sendo

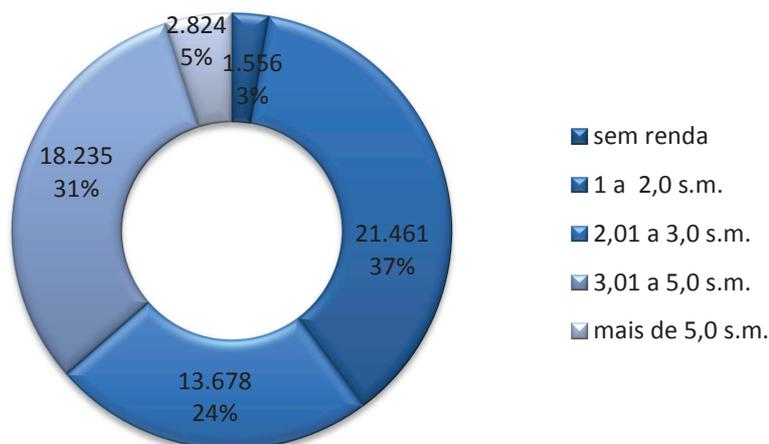
compreendido, etc. Além disso, a entrevista dá oportunidade de conseguir dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos.

### **3.2.1. As unidades de análise**

A manifestação da ideologia da casa própria pela população de baixa renda, ou seja, por potenciais beneficiários de programas de locação social, é um dos focos do trabalho. Buscou-se obter um panorama da expressão dessa ideologia entre a população de até três salários mínimos que passou a ser proprietária de uma moradia. Os sujeitos investigados foram selecionados a partir do seguinte critério: deveriam residir em unidades habitacionais entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida para faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos. Esta será a *Unidade de Análise 1* deste trabalho.

A definição desse recorte foi determinada pelo fato de que, hoje, a produção de HIS em Curitiba se realiza exclusivamente via PMCMV e o déficit habitacional concentra-se prioritariamente nas faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos. A partir do Gráfico 7, que expõe o número de inscritos na fila da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), por faixa de renda, verifica-se que mais de 60% daqueles que buscam moradia por programas habitacionais da instituição concentram-se na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

Gráfico 7: Quantidade de inscritos na COHAB-CT, por faixa de renda - 2007



Fonte: PMHIS, 2008. Gráfico elaborado pela autora, 2013.

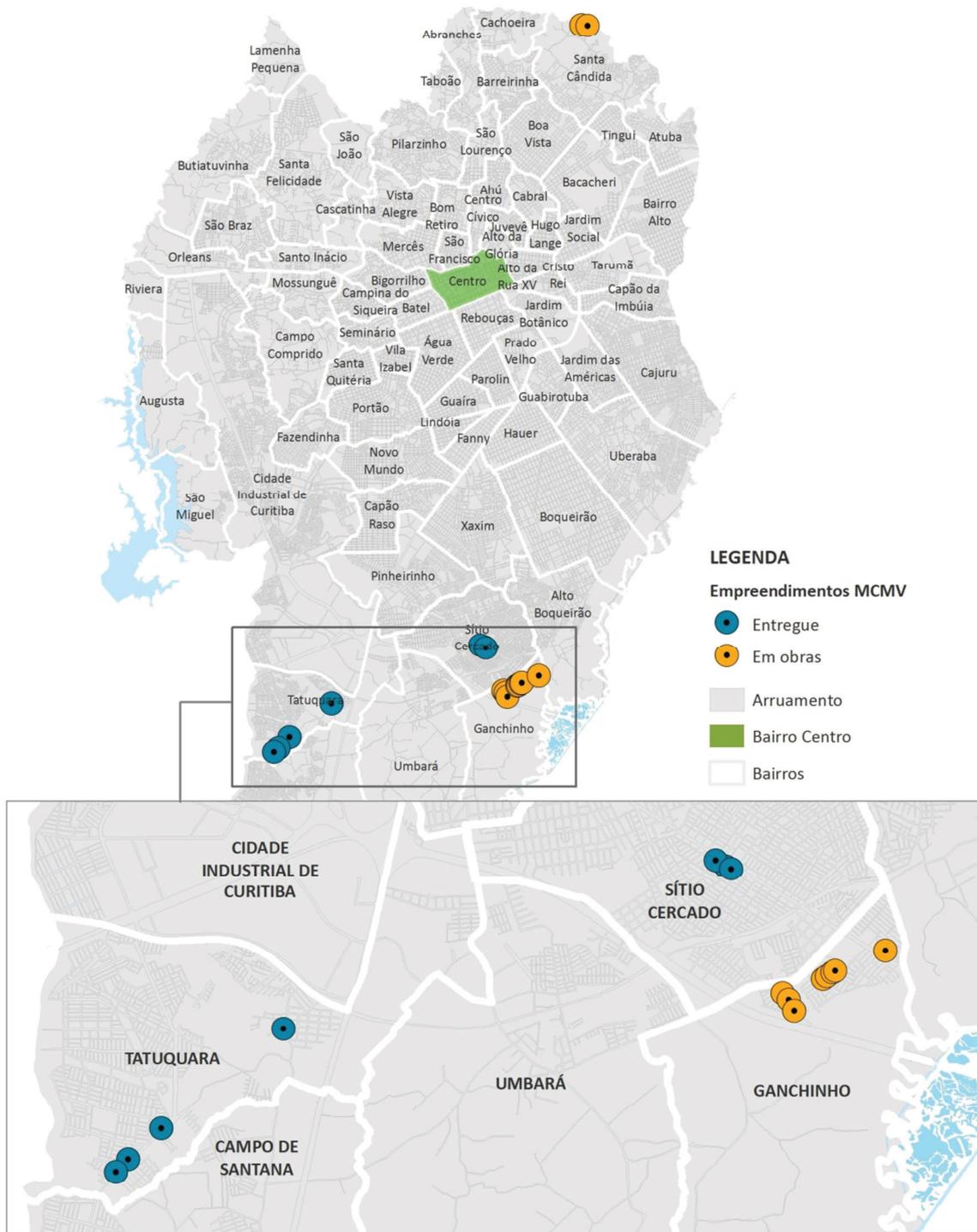
Nesta unidade de análise foram entrevistadas vinte e duas pessoas. Dessas entrevistas, oito foram utilizadas como teste para adaptação do roteiro. As demais foram integralmente analisadas. Estudos realizados por Thiry-Cherques (2009) demonstraram que, nos mais variados campos de análise, o ponto de saturação é atingido em, no máximo, quinze observações. Se não há ocorrência de saturação dentro desse limite, o critério de levantamento ou os quesitos escolhidos são inadequados e não se deve utilizar a técnica da amostragem por saturação. Será observado no capítulo seguinte que a homogeneidade das respostas ocorreu. O nome e gênero dos entrevistados não serão informados, devido à garantia do anonimato dada aos mesmos. Os participantes desta unidade serão tratados, portanto, como M1, M2, M3, etc., e todos serão referidos como “o entrevistado”.

Visto que um dos objetivos deste trabalho é identificar se a ideologia da casa própria é um obstáculo à viabilização de programas habitacionais alternativos, como o aluguel social, mostrou-se imprescindível que, dentro do recorte determinado (moradores de conjuntos habitacionais PMCMV na faixa 0 a 3 salários mínimos), o grupo entrevistado fosse heterogêneo. Assim, foram entrevistados homens, mulheres, jovens, idosos, solteiros, casados, pessoas que moram sozinhas e pessoas que moram com até seis familiares na mesma residência. Além disso, nesta unidade de análise há pessoas que vieram de outras cidades, de outros estados e pessoas que sempre moraram em Curitiba. Algumas delas,

antes da atual residência, pagavam aluguel, outras nunca foram locatários - sempre moraram com familiares ou residiam em ocupações irregulares.

Com relação à localização dos empreendimentos, pretendia-se, inicialmente, entrevistar pessoas que residissem em diferentes regiões da cidade. Contudo, quando da obtenção dos endereços dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV para a faixa 0 a 3 salários mínimos (faixa 1) já entregues à população, verificou-se que todos os conjuntos já finalizados localizavam-se na região sul da cidade. O mapa reproduzido na Figura 5 elucida tal afirmação.

Figura 5: Mapa de empreendimentos do PMCMV (faixa 1), Curitiba - 2012



Fonte: COHAB-CT<sup>14</sup>, 2012. Mapa elaborado pela autora, 2013.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=624>>. Acesso em novembro de 2012.

Todos os empreendimentos visitados, portanto, localizam-se na região Sul de Curitiba, mais especificamente nos bairros Tatuquara e Sítio Cercado. Conforme mapa apresentado, verifica-se que o bairro Centro, onde há concentração de comércio e serviços, é distante dos bairros Tatuquara e Sítio Cercado. Entretanto, conforme será apresentado ao longo do próximo capítulo, quando da descrição das entrevistas, esses bairros já se configuram como novas centralidades: não há mais o vínculo com o centro principal da cidade.

Os imóveis dos dois primeiros empreendimentos visitados são edifícios de quatro pavimentos (ver Figura 6).

**Figura 6: Empreendimento visitado: Residencial Caiobá - 2012**



Fonte: *Google Street View*, 2012.

O terceiro empreendimento visitado é composto por sobrados (Figuras 7 e 8) e seus moradores foram relocados de áreas de risco (beiras de rio, faixas de domínio de linha férrea ou de alta tensão, etc.). A seguir, duas fotos do empreendimento:

**Figura 7: Empreendimento visitado: Moradias Boa Esperança - 2012**



Fonte: Arquivo pessoal, 2012.

**Figura 8: Sobrados do empreendimento Moradias Boa Esperança - 2012**



Fonte: Arquivo pessoal, 2012.

As visitas ocorreram em novembro e dezembro de 2012. Vale ressaltar que as pessoas que compuseram esse grupo, diferentemente do que ocorreu com os técnicos e com os representantes de incorporadoras, não sabiam que seriam entrevistadas e não

demonstraram familiaridade com as questões – possivelmente jamais tenham refletido sobre o motivo da busca pela casa própria.

A *Unidade Análise 2* envolveu técnicos do poder público municipal. Pretendeu-se averiguar de que modo (e se) a ideologia da casa própria é representada por esses técnicos, uma vez que são eles que, baseados em políticas habitacionais de âmbito nacional, elaboram os planos de âmbito local de habitação e participam da execução dos programas propostos. Além disso, buscou-se identificar se essa ideologia é um obstáculo à viabilização de programas de locação social na cidade de Curitiba.

Foram entrevistados técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Os três técnicos selecionados para a pesquisa desempenham funções fundamentais no que tange à produção de habitação de interesse social nas instituições em que atuam. Dois dos entrevistados foram os principais responsáveis pela elaboração e coordenação do PMHIS e atualmente continuam atuando com questões relacionadas à produção de habitação na cidade de Curitiba. Essas entrevistas ocorreram nos meses de setembro e dezembro de 2012. O terceiro entrevistado trabalha há 32 anos na COHAB-CT, tendo sido diretor técnico da instituição por oito anos, inclusive quando da promulgação da Lei nº 11.977, que instituiu o PMCMV. Essa última entrevista foi realizada em agosto de 2013.

Pelo fato de assumirem cargos de elevada confiança, considera-se que o discurso desses técnicos é reflexo de sua atuação por longo período nas instituições em questão e, por conseguinte, que sua fala de alguma maneira expressa valores dessas instituições. Os participantes desta unidade serão tratados como T1, T2 e T3.

A *Unidade de Análise 3* é composta por representantes de incorporadoras. Este setor, além de ter exercido importante influência na constituição da política habitacional brasileira, produz, incorpora, constrói e, em alguns casos, comercializa as habitações financiadas pelo PMCMV. As construtoras e incorporadoras buscam o lucro sobre as moradias produzidas. Logo, partiu-se do pressuposto de que se a produção de moradia para aluguel igualmente fosse lucrativo, as construtoras e incorporadoras também o estariam fazendo.

Cabe ressaltar que houve grande dificuldade para a pesquisa no que diz respeito a essa unidade de análise. Um dos motivos alegados pelos possíveis entrevistados foi a “falta de tempo disponível”. Foram entrevistados três representantes de incorporadoras. Não houve uma definição prévia da quantidade de pessoas a serem entrevistadas. Mas cabe destacar que as incorporadoras que compuseram a pesquisa estão produzindo uma quantidade elevada de unidades habitacionais (os números serão apresentados no capítulo seguinte). Nesta unidade de análise, os entrevistados serão tratados por R1, R2 e R3. As entrevistas ocorreram respectivamente em dezembro de 2012, setembro e outubro de 2013.

Além do recorte determinado (as Unidades de Análise 1, 2 e 3), optou-se por entrevistar uma importante dirigente paranaense do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), que será, neste trabalho, identificada por ‘D1’. Como a entrevista não se insere no recorte previamente determinado, ela será, portanto, apresentada em um item à parte (4.1.4.).

### **3.2.2. Procedimento para análise das entrevistas**

Os procedimentos utilizados para o registro dos dados foram a gravação e as anotações. Após o registro das entrevistas, foi feita a transcrição literal, de modo a garantir a interpretação adequada das mesmas. Foi então utilizada a técnica da análise categorial, a partir da pré-seleção de grandes eixos e subeixos temáticos. Inicialmente, pretendia-se analisar as entrevistas com base em técnicas de “análise de conteúdo”. Conforme Quivy e Campenhoudt (2003), a análise de conteúdo apresenta duas vertentes principais, que frequentemente são utilizadas concomitantemente: os métodos quantitativos e os métodos qualitativos. Os primeiros, extensivos, são utilizados quando há um grande número de informações sumárias. Aqui, tem-se como informação de base “a frequência do aparecimento de certas características de conteúdo ou de correlação entre elas” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003: 227). Já os métodos qualitativos são intensivos e partem da análise de um pequeno número de informações complexas e pormenorizadas. Têm como informação de base “a presença ou a ausência de uma característica ou o modo segundo o qual os elementos do discurso estão articulados uns com os outros” (Ibid).

Após a realização das entrevistas, verificou-se que o material coletado seria insuficiente para uma “análise de conteúdo” mais depurada, o que exigiria tempo e habilidades inexistentes para esta pesquisa. Ainda assim, Laurence Bardin (1979), em *Análise de Conteúdo*, lembra que no conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise por categorias é a mais antiga e mais utilizada. Tendo em vista que foram analisadas, somando-se as três unidades de análise propostas, vinte entrevistas semiestruturadas, cada qual com intensidade, tempo de duração e grau de participação variados, optou-se por uma análise categorial simples. Duarte (2004) acredita que essa é a técnica mais indicada a pesquisadores iniciantes:

“No que diz respeito à interpretação de entrevistas abertas ou semiestruturadas, análises temáticas podem ser um recurso que encurta o caminho do pesquisador, sobretudo quando se trata de pesquisadores iniciantes. Nesse caso, pode-se tomar o conjunto de informações recolhidas junto aos entrevistados e organizá-las, primeiramente, em três ou quatro grandes eixos temáticos, articulados aos objetivos centrais da pesquisa. (...) A partir daí, proceder-se-ia à construção de subeixos temáticos, cada vez mais precisos e específicos em relação ao objeto de pesquisa, em torno dos quais seriam organizadas as falas dos entrevistados recolhidas a partir da fragmentação dos discursos. (...) Ao final, o cruzamento das falas dos entrevistados seria realizado pela articulação dos conteúdos dos diferentes eixos e subeixos temáticos, conduzida pelo pesquisador a partir de seus pressupostos.” (DUARTE, 2004: 222)

Levando em conta os objetivos desta pesquisa, as entrevistas previamente estruturadas<sup>15</sup> foram analisadas, portanto, partindo-se do seguinte esquema:

---

<sup>15</sup> Para examinar a estrutura inicial das entrevistas, ver Anexos 1, 2 e 3.

Figura 9: Estrutura para análise das entrevistas

		Unidade de Análise 1	Unidade de Análise 2	Unidade de Análise 3
<b>GRANDES CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>CASA PRÓPRIA</b>	O PMCMV é bom? A casa própria é fundamental?	O que vem sendo produzido pelo PMCMV é compatível com o que as famílias desejam?  A casa própria é fundamental?	O que vem sendo produzido pelo PMCMV é compatível com o que as famílias desejam?  A casa própria é fundamental?
	<b>ALUGUEL SOCIAL</b>	Seria interessante se existissem outras modalidades de programas habitacionais?  Se houvesse um programa de aluguel a baixo custo, alguém teria interesse?	Se houvesse um programa de aluguel a baixo custo, alguém teria interesse?  Tecnicos das instituições sabem o que é locação social?  Como poderia funcionar um programa dessa natureza?	Em termos de negócio, existe alguma diferença em produzir moradias para locação ou para aquisição?  Programas de locação social seriam viáveis a partir de PPP ?

Fonte: Figura elaborada pela autora, 2013.

A partir do material transcrito, um quadro analítico foi sendo preenchido com as respostas dos entrevistados. Além das respostas diretamente relacionadas às subcategorias (perguntas norteadoras propostas), outros temas foram levantados, de modo geral sempre relacionados às grandes categorias, e foram também analisadas. O resultado do processo analítico será apresentado no próximo capítulo.

## 4. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Conforme apresentado na Figura 9, foram estabelecidas duas grandes categorias de análise (que se inter-relacionam): casa própria e aluguel social. A análise das entrevistas, realizada com base em subcategorias (perguntas norteadoras), será descrita ao longo deste capítulo. Tal descrição será apresentada em três itens, formulados a partir das unidades de análise pré-selecionadas. No último item deste capítulo será apresentada a síntese do resultado da pesquisa de campo, bem como sua relação com o referencial teórico adotado.

### 4.1. Moradia ideal: como a ideologia se manifesta?

#### 4.1.1. O que pensa a população sobre a casa própria e sobre o aluguel social?

O Minha Casa Minha Vida, programa que tem como meta a produção de moradias com fins de propriedade em larga escala no Brasil, é o pano de fundo da primeira pergunta a ser esclarecida nesta unidade de análise. Ao tratar da moradia recém-adquirida, a maior parte dos entrevistados demonstrou um alto grau de satisfação.

São comuns as críticas de pesquisadores<sup>16</sup>, quando retratam a distância entre as moradias produzidas pela COHAB-CT e, recentemente, pelas incorporadoras (PMCMV), e o centro principal do município de Curitiba. Quando foram produzidas habitações populares na região sul da cidade, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, sua localização de fato não era apropriada. Mas o que se percebe ao dialogar com aqueles que residem nas habitações produzidas recentemente pelo PMCMV, localizadas nas proximidades daquelas construídas nas décadas anteriores, é que a produção de centenas de conjuntos habitacionais em uma mesma região da cidade originou novos centros comerciais e de serviços, e que o vínculo desses moradores com o centro antigo já não existe mais. Quase como um consenso, os entrevistados se mostraram bastante satisfeitos com a

---

<sup>16</sup> Ver Albuquerque (2009), Bertol (2013), Oliveira (2000).

infraestrutura e os serviços disponíveis no entorno das residências, especialmente aqueles que antes moravam em áreas de risco. A seguir, alguns relatos:

“Eu por mim não tem nenhum problema. Nossa, porque eu morei nove anos lá na vila, e quando eu morei lá, era só mato. Tinha que fazer um monte de mudança... e aqui é minha casa. Aqui eu to no céu. Tudo organizado. E o bairro tá crescendo muito... eu não posso reclamar de nada. Nossa, não tem nem o que falar.” (M2)

“Eu acho maravilhoso aqui. Gosto muito. Tem tudo aqui perto. Farmácia, hospital, mercado. Tem tudo. O que precisar tem. To satisfeito, graças a deus.” (M13)

“Gosto sim da região. É bastante movimentado, tem bastante comercio. Tem tudo aqui perto.” (M11)

As poucas críticas são referentes à falta de vaga nas creches do bairro e à falta de calçadas. Um exemplo:

“Olha, tem mais dificuldade do que tinha lá. Por exemplo, correio aqui não chega pra nós até hoje. Mas tá crescendo muito aqui. Vai sair um terminal de ônibus aqui na frente, tão dizendo os candidatos (risos). O ruim aqui também é o asfalto, não tem calçada, nem acostamento. E tá cheio de criança correndo. É perigoso. Pessoas idosas... muito movimento de carro e muitas crianças... essa é a parte ruim. E também falta vaga nas creches. Veio muita gente pra cá e não tem creche pra atender.” (M4)

Verifica-se, no entanto, que, diferente dos elogios relacionados à localização dos empreendimentos, a unidade habitacional adquirida não é tão satisfatória. As principais críticas daqueles que moram nos apartamentos são relacionadas à taxa de condomínio, ao tamanho dos apartamentos e à transição da casa para o apartamento – muitos dos que hoje residem nos apartamentos antes moravam em casas e estavam habituados a uma privacidade maior. O comentário a seguir, resume o que foi dito por alguns moradores:

“Olha, se eu conseguisse uma casa, no futuro, eu preferia. Não gosto de prédio. Nunca morei fechado. Eu morei pisando no chão. Plantar minha couve, minha alface. Sempre plantei um monte de coisa. Aqui não tem isso. É mais isso que pega. A localização aqui pra mim tá boa.” (M13)

Alguns entrevistados se mostraram decepcionados com as condições impostas pela COHAB-CT para se morar em um edifício, como, por exemplo, o fato de não poder ter animais de estimação (dois moradores citaram essa questão) ou o fato de ter de pagar uma taxa condominial para manutenção das áreas coletivas dos conjuntos habitacionais. Na

visão daqueles que deram seus depoimentos, o valor da taxa, se comparado ao valor da prestação, parece não fazer sentido – em alguns casos, a taxa é maior do que a prestação, já que essa última é subsidiada pelo governo. O dimensionamento das habitações foi também criticado, especialmente por aqueles cuja composição familiar é igual ou superior a cinco indivíduos.

Em um dos empreendimentos, compreendido por sobrados geminados, as críticas dos entrevistados foram mais frequentes, uma vez que, segundo relataram, as habitações foram “mal feitas”. Com menos de um ano de uso, suas casas já contavam com goteiras, rachaduras, etc. Um dos entrevistados explicou a situação, ao relatar que a construtora que iniciou as obras foi à falência e outra empresa teve de assumir a construção. Esse mesmo entrevistado alertou para o fato de a CEF não fiscalizar as obras do PMCMV<sup>17</sup>:

“Eu mesmo já gastei mais de R\$ 10 mil reais pra arrumar aqui e não tá pronta ainda (a casa). Entregaram tudo mal feito. A COHAB passa para a empreiteira e dá nisso. Eu conheço lá atrás o chefe do COHAB. Ele tá ligado com as empreiteiras e não pode aparecer, claro. Daí ele não vem cobrar qualidade da obra. Ele quer que entregue e pronto. Se a CEF viesse fiscalizar, não precisa nem ser um engenheiro bom. A casa nem precisava ser muito boa, mas no mínimo o correto, não é?! A CEF tinha que fiscalizar. Quando saiu a casa não deram tempo pra gente nem botar um piso na casa.. nem fazer nada. Tivemos que vir.” (M4)

Quanto às diretrizes e à operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, a maioria dos entrevistados não demonstra ter grande conhecimento sobre a diferença deste programa para os demais, anteriores a ele. Todos parecem estar satisfeitos, e, em geral, acreditam que o PMCMV está beneficiando a população. Essas respostas são, pelo menos em parte, bastante compreensíveis, uma vez que muitos dos que hoje adquiriram moradia pelo programa, incluindo parte dos entrevistados, estavam na fila da COHAB-CT há mais de dez anos.

A maior parte dos entrevistados garantiu que pretende permanecer no apartamento/casa adquirido. A exceção à regra diz respeito especialmente àqueles que ambicionam voltar a morar em casas, dada a dificuldade de adaptação aos apartamentos. Vale citar o comentário de um morador que explica o motivo pelo qual optou por morar no

---

<sup>17</sup> Os representantes de incorporadoras não têm a mesma opinião do morador, quanto à fiscalização da CEF, como será apresentado no item 4.1.3.

apartamento e resgata parte do histórico de produção habitacional pela COHAB-CT, quando a principal produção da instituição eram os lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada (apresentado no item 3.1 deste trabalho):

“Eu até preferia morar em casa, mas aqui tá mais barato e vai ser meu. Eu preferia casa, mas a COHAB tá fazendo mais prédio porque é mais barato. Porque a casa tem o preço do terreno e da casa. Aqui é um terreno só e dá pra fazer mais apartamentos, certo?! Compensa mais pra eles. Então como saiu esse aqui, eu vim. Outra vez já tinham me chamado, mas era só um lote, lá no fim do mundo. E não era casa, era só o lote. E como que eu vou ficar pagando aluguel, pagar o lote e ainda construir? Meu salário não ia dar. Até pra pagar esse aqui já tá ruim. Porque aqui é da faixa de renda baixa, mas tem gente aqui no prédio com renda bem superior.” (M14)

Respondendo à primeira questão relacionada a essa categoria de análise, na visão da população de baixa renda que adquiriu moradia pelo PMCMV, existe hoje uma produção muito maior de moradias do que havia antes do lançamento do programa. Muitas famílias foram e estão sendo atendidas. Os moradores de um modo geral também demonstraram grande satisfação em relação à localização das moradias em Curitiba. Apesar de estarem distantes do núcleo urbano principal da cidade, não há mais o vínculo com o centro antigo. Há serviços e infraestrutura básica nas imediações dos empreendimentos. As principais queixas dos moradores devem-se ao fato de o programa estar produzindo mais apartamentos do que casas e às altas taxas de condomínio, cujo valor, que, para eles, parece assustador quando comparado ao valor da prestação do apartamento e já que antes residiam em casas – não pagavam condomínio e, em grande número, viviam em situação de irregularidade.

Quanto à segunda questão dessa categoria (a casa própria é fundamental?), verificou-se que, para a população investigada, a grande vantagem de se ter a propriedade da moradia é o fato de “saber para onde está indo o seu dinheiro”. Em outras palavras, a casa própria, para a população entrevistada, significa um investimento. A segurança da posse foi pouco mencionada (de maneira direta) pelos entrevistados. Um deles sugeriu tal questão na frase a seguir:

“E o dinheiro do aluguel é um dinheiro que a gente paga e vai embora. Quantos e quantos anos a gente pagou... E aqui a gente paga, mas depois é da gente. Essa é a melhor coisa que mudou. E também parou com as mudanças, porque quando a gente depende do aluguel, você acha que tá seguro e não tá. O dono da casa vem e já pede a casa você tem que se virar pra achar outra.” (M12)

É importante lembrar que, em meados da década de 1940, as tentativas de convencimento, pela classe dominante, para que a população abandonasse os cortiços e casas de pensão das áreas centrais eram muitas. A “dignidade” que a ascensão à casa própria alude foi enfatizada naquele período, tendo sido um instrumento de persuasão. Contudo, ao longo dessa entrevista, nenhum morador sugeriu o fator “dignidade”, ainda que a casa própria simbolize, sob determinados aspectos, ascensão social, como veremos na síntese desta pesquisa.

Verifica-se que a principal vantagem em ser proprietário de uma moradia, segundo a população entrevistada, está relacionada a questões materiais. Para os entrevistados, o sonho da casa própria está diretamente relacionado à certeza de que o salário, fruto do trabalho diário, está sendo empregado em uma moradia, da qual futuramente eles terão a posse, e que, conseqüentemente, poderá legar a seus filhos; ou ser trocada por um terreno; ou ser trocada por outra casa ou apartamento. Em outras palavras, a realização do sonho da casa própria, pelo menos num primeiro momento, é associada pelos entrevistados fundamentalmente ao valor de troca da moradia.

A seguir, alguns trechos das falas dos entrevistados que sintetizam a noção de moradia como investimento (ou a importância empregada ao valor de troca da moradia), e não apenas como um local adequado para se viver (valor de uso):

“(...) eu prefiro ser dono, porque eu prefiro pagar uma coisa que é minha. Eu to pagando agora, mas mais tarde vai ser meu. Quando a gente paga aluguel, ele (o dinheiro) vai e não volta. E a casa que você tá pagando pra você é pro seu futuro.” (M1)

“A diferença é que o dinheiro que você paga no aluguel, é melhor você pegar e fazer a construção da sua casa! Mesmo que não seja tão boa a casa, você tá investindo seu dinheiro numa coisa que é sua. Um dia você pode fazer o que quiser. E nem me interessa vender, não é a intenção, mas se a pessoa precisar é possível vender.” (M4)

“Ah, porque na casa própria é um dinheiro que você investe numa coisa tua, e no aluguel a gente não tem retorno. Além de não ser dona, você só tá investindo, investindo, investindo... numa coisa que não é tua! Na casa própria você investe, não importa quantos anos, se é 10, 5, 12...., mas um dia vai ser seu. Você tem certeza que é seu.” (M10)

“Porque o aluguel você tá pagando uma coisa que não é tua. É diferente daqui. Aqui você pode estar pagando 50 anos, mas você sabe que é teu. E mais pra frente o seu filho vai ficar com isso aqui. Então... eu não posso falar nada.” (M2)

“Eu prefiro morar num lugar, mesmo que seja bem longe, pagando a minha casa. Quando a gente tá velho, não pode fazer mais nada, mas tem a tua casa. Não tem que ficar dependendo de aluguel.” (M3)

“Pra mim tanto faz... sendo bom. Mas eu acho que a maioria quer a casa própria mesmo, porque o aluguel é um dinheiro que vai e não volta mais, certo?!” (M8)

“Sabe o que é? É que você ser dono é uma coisa, você morar no que é dos outros... não é teu. Você tá pagando um negocio que não é teu. E aqui não. Aqui você tá pagando e um dia vai ser teu. Pode negociar, pode vender, pode fazer o que quiser.” (M13)

“Pra mim melhorou porque agora a gente paga o que é da gente. Como eu pagava aluguel antes, não era da gente. Não tem retorno. Aqui pelo menos se amanhã ou depois precisar, tem retorno. Se quiser comprar em outro lugar.” (M14)

Verifica-se que há uma unidade na fala da população. Expressões como: “na casa própria você está pagando uma coisa que é sua”, “o dinheiro do aluguel vai e não volta” e “na casa própria a gente tem retorno” são frequentes. A resposta é quase consenso entre os entrevistados.

Outra questão muito presente na fala da população é o elevado valor do aluguel em Curitiba, especialmente se comparado ao valor das prestações do PMCMV. Para os entrevistados, não há benefício algum, no atual contexto, em trocar a moradia própria ofertada pelo PMCMV por um aluguel pelo mesmo valor ou por um valor ainda maior.

“Nossa, o dinheiro que eu pagava em aluguel era um dinheiro assim, que se eu tinha que comprar um móvel pra dentro de casa, não dava, tinha que pagar o aluguel. E daí o dinheiro que antes eu pagava no aluguel, hoje eu posso comprar o móvel! Pudemos comprar até um carro, entendeu? Eu posso investir em outra coisa. Então não tem comparação você pagar aluguel.” (M2)

“Eu já paguei aluguel quando eu estava grávida e é difícil. Porque aluguel é muito caro, nas condições de hoje você vai pagar R\$400 ou R\$500 de aluguel? Com esse dinheiro você pode comprar um apartamento bom mesmo. Deus me livre pagar aluguel de novo!” (M11)

Para aqueles que outrora moravam em condições de coabitação familiar, importante componente do déficit habitacional do país, a casa própria foi também citada como a garantia da privacidade. Quando questionados se o aluguel não supriria essa necessidade (privacidade), da mesma forma que a casa própria, a resposta foi negativa. Segundo os entrevistados, morar com os familiares (coabitação) é justamente uma maneira de não pagar aluguel.

Partindo para a segunda categoria de análise – o aluguel social –, uma das perguntas a serem respondidas era: seria interessante se existissem outras modalidades de programas habitacionais? Quando feita a pergunta, na íntegra, não houve resposta imediata por parte dos moradores. Nenhum dos entrevistados citou o aluguel como alternativa de programa habitacional, pois dificilmente mencionariam algo sobre o qual nunca tiveram conhecimento. Todos os programas viabilizados pela COHAB-CT foram pautados na aquisição da casa própria e, por isso, essa é a única modalidade de que têm conhecimento. Ao longo das entrevistas, portanto, foi preciso citar o aluguel como uma possível alternativa, sempre enfatizando que o aluguel cobrado teria um valor diferenciado.

As respostas, em geral, foram negativas, no sentido de não acreditarem que um programa de locação seria bem aceito pela população, que, como já citado, acredita que o dinheiro empregado no aluguel ‘não retorna’.

Quando indagados qual seria a preferência se tivessem a opção de (i) morar na área central da cidade, pagando um aluguel a baixo custo, ou (ii) continuar residindo onde atualmente moram, a maioria não hesitou ao dizer que prefere a casa própria, independente da localização da mesma. As respostas, em geral, eram semelhantes a essas (citações de alguns dos entrevistados):

“Ah, não, pra mim a casa própria é sempre melhor. Mesmo que seja longe ou qualquer coisa. Aluguel é jogar dinheiro fora, no lixo.” (M4)

“Não, eu ainda acho melhor um programa de casa própria.” (M1)

“Eu acho que ninguém ia querer esse outro programa. Todo mundo quer a casa própria.” (M9)

“Acho que melhor é casa própria. Mesmo que seja longe... Melhor é pagar uma coisa que vai ser sua, do que uma coisa que é de outra pessoa. Credo.” (M6)

No entanto, num segundo momento, respondendo à segunda questão desta categoria de análise, quando indagados se conhecem alguém (outra pessoa) que poderia ter interesse (por exemplo, aqueles que ainda não têm sua casa própria, ou que trabalham no centro), as respostas mudaram. A maior parte dos entrevistados chegou à conclusão de que um programa de aluguel seria de grande valia para aqueles que ainda não têm a casa própria e que atualmente pagam aluguel. Alguns se lembraram de quando se mudaram para Curitiba e da dificuldade de encontrar uma moradia em boas condições e a baixo custo para alugar.

De modo geral, os entrevistados passaram então a apreciar um programa de aluguel social, com a seguinte ressalva: o programa seria interessante apenas para aqueles que não têm a casa própria. A seguir algumas frases que representam a fala da maioria dos moradores:

“Olha, tem gente que não gosta daqui, que tá saindo pra ir morar em outro lugar. Daí ia ajudar. Pra eles seria uma boa. Mas pra quem quer uma casa mesmo, não adianta.” (M1)

“Olha, eu acho que quando a pessoa não consegue a casa própria, um programa de aluguel com certeza ajudaria. Ajudaria bastante gente que eu conheço. Gente que tá na fila faz tempo e ainda não conseguiu. Essas pessoas que moram de aluguel, com certeza ajudaria muito. Porque aluguel baixo não tem, não. Falta oferta.” (M10)

“Veja, se o valor fosse baixo pode ser que tenha alguém interessado.” (M4)

Um destaque para as duas próximas frases se faz necessário: segundo o ponto de vista desses moradores, o aluguel poderia ser bom apenas se a COHAB “não tiver condições de dar pra pessoa uma moradia decente” ou se a pessoa mora num lugar “que realmente não tem condições, que é miséria mesmo”. Na visão desses entrevistados, o aluguel não é compreendido como “moradia decente”. O aluguel poderia ser ofertado pelo poder

público apenas em situações extremas e temporárias, e se houvesse uma garantia de que, no futuro, elas teriam sua casa própria. A seguir, os dois relatos:

“Pagar aluguel seria no caso daquelas pessoas que moram numa situação em que realmente não tem outra condição. Que às vezes ela tá esperando um lugar pra ser relocada e deu algum problema. Porque a gente sabe que é burocrático, não é simplesmente relocar. Então se não tem condições de dar pra essa pessoa uma moradia decente, daí sim dá pra pagar aluguel num valor menor, né?! Até aparecer um lugar decente pra você cuidar dos seus filhos... um lugar seguro e um lugar bonito.” (M2)

“No caso de uma pessoa que tá numa moradia que você vê que é precária, porque se você vai num lugar de relocação, de invasão, a pessoa mora na favela mesmo. Então se você vê que aquilo ali não tem nenhuma estrutura pra você criar seu filho ou pra você construir sua própria casa, que realmente não tem condições, que é miséria mesmo, daí eu acho que sim. Daí ajuda ela com um valor baixo de aluguel até sair o *relocamento* dela. Mas esse *relocamento* tinha que ser garantido pra ela! Garantido que você realmente vai sair dali pra uma casa própria. Daí você coloca ela por um tempo no aluguel, só até ficar pronta a casa. Daí ainda vai. Num caso extremo! Mas acho muito difícil de isso acontecer.” (M5)

Ao término das entrevistas, foi apresentada uma situação hipotética aos moradores (ver anexo I). Supostamente, três edifícios (reais) localizados no centro de Curitiba, atualmente abandonados, seriam reformados pelo poder público e destinados a um programa de aluguel social. Após a apresentação das imagens dos edifícios, de sua localização e da situação, foi questionado aos moradores se haveria interesse em trocar sua casa própria pelo aluguel em um desses edifícios e/ou se têm conhecimento de outras pessoas que teriam interesse. A resposta para a primeira pergunta, com exceção de dois entrevistados, foi negativa. A grande maioria deles prefere continuar onde está. Já para a segunda questão, as respostas, em geral, foram positivas. Os entrevistados conhecem pessoas que poderiam ser beneficiadas com o programa. Alguns destaques:

“Eu não ia querer, mas acho que seria um ótimo programa. Sempre alguém precisa. E o prédio ficar abandonado não dá! Criando rato lá dentro?! Marginal se escondendo? Então podia ser bom, sim.” (M6)

“Ai, menina. Eu acho que eu não ia querer, não. Prefiro aqui mesmo. Mas tem bastante gente que ia querer. Gente jovem, que paga aluguel, seria bom, porque não tem nenhum programa desses. Se o aluguel fosse mais barato, né?! Muita gente vem do interior e paga aluguel. Seria bom.” (M11)

Quando indagados sobre qual deveria ser o perfil dos moradores selecionados pela COHAB-CT para residir nos hipotéticos empreendimentos de aluguel social os jovens foram os mais citados:

“Eu acho que pessoas mais jovens iam querer, porque a maioria trabalha no centro. Os aposentados já não trabalham mais, mas os jovens iam querer. Deveriam morar no centro, já que trabalham por ali. Seria mais fácil, né?!” (M8)

“Acho que talvez pra jovem. Por exemplo, minha filha... uma que casou esses dias. Se dessem essa oportunidade pra ela de morar num aluguel baratinho, acho que ela ia querer sim. Ou tem uns aqui que moram em cinco ou seis num apartamentinho desses aqui, pequeno. Aí pode ser que os mais jovens queiram sair e morar de aluguel no centro, não é?” (M13)

Um destaque para a frase a seguir, na qual o entrevistado sugere que as unidades habitacionais sejam vendidas, e não alugadas:

“Eu acho que eles deviam é vender baratinho pras pessoas... Se eles arrumassem e fizessem bem barato pra todo mundo poder ter, ficava melhor, né?!” (M1)

Vale ressaltar que foram entrevistadas pessoas com perfis variados e que as respostas foram muito homogêneas. De maneira geral, a população resistiria a um programa de aluguel, mas acredita que poderia ser interessante em alguns casos – principalmente no caso daqueles que “não têm condições”, ou que optam por não adquirir a casa própria.

Pode-se concluir, a partir das entrevistas com a população de baixa renda, que:

- (i) a casa própria simboliza um investimento seguro; nesse sentido, mais do que a expressão de uma ideologia, a casa própria aparece como fato social, fruto da experiência de vida da população brasileira: se o valor do aluguel é alto e se a casa própria é uma segurança, no sentido de ter um lugar seguro para morar em caso de eventual crise econômica, a propriedade da moradia é uma vantagem, sobretudo quando as prestações mensais são acessíveis, como no PMCMV;
- (ii) apesar de a casa própria ter sido identificada como a melhor maneira de se garantir uma moradia digna no atual contexto (socioeconômico, político e de mercado imobiliário) brasileiro, um programa de aluguel social poderia ser

interessante, principalmente se os empreendimentos fossem localizados na área central e as unidades habitacionais fossem oferecidas para jovens que (a) ainda precisam de mobilidade e não devem se prender a uma localização; (b) ainda não foram contemplados por programas habitacionais com fins de propriedade e; (c) não têm condições financeiras de adquirir ou alugar um imóvel pelo mercado imobiliário formal (sem intervenção governamental).

#### **4.1.2. O que pensam os técnicos sobre a casa própria e sobre o aluguel social?**

Antes de um aprofundamento no que tange às subcategorias de análise propostas para essa unidade, é importante esclarecer qual tem sido o papel da COHAB-CT e do IPPUC na produção de habitação de interesse social em face do PMCMV.

Após o lançamento do PMCMV a COHAB-CT tem atuado em duas frentes. O principal trabalho desenvolvido pela instituição é a regularização fundiária, que abrange a urbanização de assentamentos irregulares, o reassentamento de famílias que moram em área de risco (via PMCMV) e a regularização das famílias que permanecem no assentamento, a partir da titulação. Um dos entrevistados revelou que os recursos do FMHIS (que, como já apontado neste trabalho, tem o Solo Criado como principal fonte) não são suficientes para as ações de regularização fundiária necessárias no município. Os recursos são escassos e utilizados somente para complementar a urbanização, em casos emergenciais. Portanto, essa frente de atuação da COHAB-CT conta, prioritariamente, com recursos federais.

Conforme estabelecem as normas do PAC-2, os recursos para reassentamento de famílias em áreas a serem regularizadas devem ser provenientes do PMCMV. Nesse sentido, a segunda frente de atuação da COHAB-CT é a viabilização de unidades habitacionais pelo PMCMV. A instituição não produz essas unidades, mas atua na interlocução entre incorporadoras, CEF e Ministério das Cidades, no sentido de auxiliar na viabilização desses empreendimentos. Nas palavras de um dos técnicos entrevistados:

“O nosso trabalho aqui na COHAB é angariar terreno, porque, como sabemos, o MCMV é um programa de construtora com a CEF; tentar juntar construtora, com dono de terreno, com CEF, e facilitar a vida do dono da construtora para que ele entre no processo. Porque eles não têm vontade, não tem razão pra eles entrarem, porque o mercado hoje está super ativo. Falta mão de obra, material de construção com valores maiores, maior inflação do que o resto do mercado, então o cara não vai querer entrar nisso porque ele não tem uma expectativa de lucro. Ele vai procurar outros mercados onde ele tenha mais lucro, então a gente tem que laçar o cara porque eles não têm interesse em fazer. E a produção de habitação não é um processo que a COHAB faz. A COHAB não faz, não é construtora. A COHAB contrata construção. O que a gente tem de terreno a gente tem disponibilizado para o mercado pra poder juntar essas coisas. Porque essa é a função desse meu setor. É tentar juntar e facilitar, além de a gente conseguir com a prefeitura algumas isenções fiscais, incentivos construtivos...” (T1)

O T3 também informou que:

“No MCMV, a COHAB é articuladora dos processos. O MCMV apesar de ser um programa em que as incorporadoras e empreiteiras apresentam os projetos, elas que incorporam, ele é um programa que envolve os órgãos públicos dos municípios e até os estados, dependendo da situação. Os municípios tem que aderir – assinar um termo de adesão (...) onde se coloca qual é a participação no sentido de viabilizar esses empreendimentos. (...) então a prefeitura criou uma lei, reduzindo todos os impostos municipais (IPTU, ITBI, ISS) dos empreendimentos na fase de produção, desde que fosse/tivesse um contrato de parceria com a COHAB. (...) A COHAB auxilia a empresa na tramitação do projeto junto aos órgãos municipais pra auxiliar esse processo. A gente tem o controle da localização desses empreendimentos; a necessidade de serviços públicos, escola, creche, unidade de saúde, sistema viário, ônibus. Então o município continua com esse planejamento espacial, integrado, da questão habitacional. E junto a CEF também a gente acompanha a tramitação do processo, busca ajudar nesse tramite todo. Além disso, no caso de Curitiba, nós trabalhamos junto ao IPPUC na tentativa de definir novas áreas para programas habitacionais de interesse social. Isso vem sendo feito desde o início que foi criado o programa, desde 2009.” (T3)

Verifica-se que depois do lançamento do PMCMV o poder público municipal não disponibilizou recursos para a produção habitacional. Essa frente de atuação da COHAB-CT diz respeito, principalmente, à mediação entre as incorporadoras, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Além disso, quando do atendimento das Faixas 1 e 2 (0-3 s.m. e 3-6 s.m.), as famílias contempladas devem, necessariamente, estar inscritas na fila da COHAB-CT. A instituição faz o cadastramento, a seleção das famílias e a apresentação da demanda para a CEF.

Segundo entrevista realizada, o PMCMV não permitia que fossem usados cadastros antigos de inscritos para a contemplação de unidades habitacionais. Nesse caso, após o lançamento do programa, foram estabelecidos seis critérios, através do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), para a seleção das famílias a serem contempladas pelo programa. Três dos critérios são referentes à portaria nº 610/2011, do Ministério das Cidades, a saber: famílias desabrigadas de áreas de risco ou insalubridade; famílias onde a mulher é responsável pelo domicílio e; famílias que têm entre seus integrantes pessoa com deficiência. Os outros três critérios foram estabelecidos pelo Concitiba e regulamentados pela Resolução 19/2012. São eles: famílias atendidas pela rede de proteção social da Prefeitura em situação de vulnerabilidade habitacional; famílias residentes em imóveis alugados e; famílias com pelo menos um dependente menor de 18 anos. As famílias que atenderem a cinco, dos seis critérios definidos, são atendidas pelo PMCMV, sem a necessidade de participar de sorteios. Aqueles que não se enquadrarem em pelo menos cinco critérios preestabelecidos participam do sorteio público, realizado com a participação de todas as famílias inscritas no cadastro, renovado anualmente. Famílias que se enquadram nas demais faixas de renda (6-10 s.m.) dependem da comercialização das unidades habitacionais pelas próprias incorporadoras.

Com relação ao IPPUC, no atual momento, a instituição tem atuado apenas como facilitador de implantação da gestão habitacional, no sentido de flexibilizar alguns parâmetros construtivos para a produção de HIS.

Nas palavras de um entrevistado:

“(…) todos os projetos de HIS tem que passar por uma integração com as outras questões de planejamento. Nesse sentido a gente facilita a análise dos projetos, tanto de regularização fundiária como de novas áreas para habitação; a gente faz algumas flexibilizações em termos de legislação, pensa no sistema viário, a gente tenta solucionar as questões de equipamentos também. A gente tenta resguardar a questão de áreas para implantar esses equipamentos. Depois do PMCMV, a gente promulgou uma legislação especial pra que as incorporadoras atuem junto com a COHAB, com relação à população de 0-6 salários mínimos.” (T2)

Quando indagados sobre a disponibilização de recursos municipais para a produção de unidades habitacionais, um dos entrevistados (T1) afirma que além do serviço de mediação (assessoria técnica) entre as partes interessadas no PMCMV o poder público municipal tem oferecido incentivos fiscais e construtivos. São serviços que a COHAB-CT e

o IPPUC prestam sem ônus para as construtoras e incorporadoras. Além disso, o entrevistado lembra que no PMCMV não há serviço de corretagem. Ou seja, se forem somados a assessoria técnica, os incentivos construtivos e a corretagem imobiliária, é incontestável que as incorporadoras são, atualmente, bastante beneficiadas pelo poder público municipal.

Os técnicos entrevistados atentaram ainda para alguns problemas decorrentes do PMCMV, no que diz respeito ao seu impacto sobre a complexidade urbana e imobiliária de Curitiba. Nas palavras de um deles:

“(...) porque o momento que a gente está vivendo hoje é bem complicado, (...) o mercado da construção ainda está muito aquecido, falta mão de obra, os custos estão aumentando... insumo de terreno aumentou muito. O MCMV trouxe um incremento muito grande no mercado; uma inflação nesse item principalmente de mão de obra. Então o que acontece hoje? As construtoras não veem como atrativo trabalhar numa obra do MCMV faixa 1 ou do PAC de urbanização de favelas, porque essas obras tem uma limitação muito grande de valor. No MCMV faixa 1 o valor é fechado. Você não pode ultrapassar aquele montante por unidade. (...) Em termos de planejamento o MCMV é mais pobre, é mais restrito, é uma política muito mais de produção só, mas, enfim, tem os seus méritos.” (T3)

A partir desses breves relatos fica evidente que as instituições (COHAB-CT e IPPUC) vinculadas ao Estado têm atuado em benefício do setor privado, por exemplo, ao flexibilizar parâmetros construtivos para que as incorporadoras viabilizem seus negócios. Por um lado, se não houvesse essa flexibilização, seria difícil a viabilização de empreendimentos destinados às faixas 1 e 2, já que o montante de recursos federais repassados para essas faixas é menor. Por outro, é preciso questionar se esses benefícios concedidos ao mercado estão sendo apropriados de modo a beneficiar a população atendida, ou somente a beneficiar o setor da incorporação, com os lucros resultantes desse processo.

No que diz respeito às duas categorias de análise propostas e às perguntas relativas a essas categorias, num primeiro momento buscou-se identificar se o que vem sendo produzido, em termos de HIS, é compatível com o que as famílias desejam e, num segundo momento, o que pensam os técnicos sobre a questão da casa própria. Buscou-se identificar, portanto, o que significa uma moradia digna para esses técnicos e se a propriedade da moradia é fundamental.

Visto, no item anterior, que a população de modo geral está satisfeita com as habitações recém-adquiridas, antes mesmo da análise das entrevistas com os técnicos partiu-se da hipótese de que a resposta para a primeira pergunta dessa categoria de análise seria: sim, o que vem sendo produzido está relativamente de acordo com o que as famílias almejam (a propriedade de uma moradia, e que essa esteja mais bem localizada, em termos de infraestrutura e serviços, do que a casa em que residiam anteriormente). O termo “relativamente” foi empregado na frase anterior pelo fato de alguns empreendimentos do PMCMV (como os sobrados geminados visitados nesta pesquisa de campo) terem sido entregues à população com padrões de acabamento de nível inferior aos desejados pela população.

Retomando as entrevistas desta unidade de análise, um destaque importante: todos os técnicos entrevistados citaram a necessidade de integração das habitações com a cidade. Infraestrutura e equipamentos também foram constantes na fala dos entrevistados. Alguns exemplos:

“(…) primeiro, a gente, desde os anos 80, procura fazer os conjuntos nos vazios urbanos porque daí já tem infraestrutura. Sem infraestrutura não pode acontecer. Sempre integrado com a cidade. Se eu for fazer um loteamento novo, ele vai estar integrado com a cidade. (...) Porque a gente pensa que habitação não é só casa. Habitação é a família fazendo parte da cidade. Então essas coisas são previstas desde o começo. Pavimentação, esgoto em todos os empreendimentos, etc. Tem que ter rede de esgoto e tratamento.” (T1)

Outro entrevistado citou:

“A questão da ventilação, infraestrutura, adequação viária, não sujeita a inundação. Tanto é que o objetivo dessa última gestão foi o de remover as pessoas da beira dos rios. Os outros equipamentos, que tenha escola, creche, posto de saúde, o transporte público. Então essas são as principais questões para uma habitação de qualidade.” (T2)

Por fim:

“Então eu defendo principalmente que uma habitação de qualidade é uma habitação bem localizada. Não no centro, não é isso, mas com conhecimento do poder público, com oferta dos serviços públicos, transporte, infraestrutura, então esse eu acho que é o primeiro ponto.” (T3)

Cabe aqui lembrar que a produção de habitação em Curitiba ocorreu sempre em áreas periféricas, como apresentado no item 3.1, quando da justificativa da opção por realizar as entrevistas na capital do Paraná. O projeto Bairro Novo, um dos principais programas da COHAB-CT, com produção massiva de moradias populares, foi implantado em uma área segregada da cidade – na época de sua implantação, a gleba selecionada não fazia parte do perímetro urbano de Curitiba. Há, portanto, uma desvinculação entre o discurso e a prática das instituições envolvidas com a produção de HIS em Curitiba, no que tange à moradia digna.

Outro destaque na fala de um entrevistado é o conceito de *progressividade*, que contempla a ideia de que aprimorar uma moradia, uma casa construída, é possível, mas reparar uma localização é difícil. O T3 explica que o mais importante é viabilizar programas que destinem moradias bem localizadas, mesmo que desprovidas, por exemplo, de asfalto, ou de acabamentos no interior da casa. De acordo com os princípios da COHAB-CT, acabamentos e determinadas infraestruturas são passíveis de serem adequadas com o passar do tempo – daí a ideia de progressividade. Quando menciona a integração com a cidade, esse mesmo técnico diz:

“Os conjuntos, ao longo dos anos - tem conjuntos entregues desde 1965 -, se desenvolveram bem ao longo desse tempo todo, no sentido de apropriar as coisas que o próprio morador fez; as ampliações, os serviços que a cidade foi agregando. Eu acho que isso pra nós é um sucesso em termos de intervenção em cidade. Não tivemos nada que teve que ser demolido, nada que foi destruído pelo próprio uso. E por quê? Porque a gente teve uma preocupação de integrar isso, ou de pensar isso de uma forma mais completa.” (T3)

No que tange à unidade habitacional propriamente dita os entrevistados afirmaram ainda que devem seguir normas preestabelecidas pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) e pelo PMCMV. Um dos técnicos criticou incisivamente as normas do PMCMV. Segundo ele, o programa não leva em conta a heterogeneidade da população, quando propõe unidades habitacionais de tamanho pré-estipulado e com apenas dois quartos. Há famílias numerosas que não se enquadram nesse padrão. Além disso, o técnico frisou que devido aos baixos valores disponibilizados para cada unidade habitacional, aliados a regras bastante rígidas quanto à infraestrutura e padrões mínimos de acabamento, só há possibilidade de se produzir apartamentos em edifícios, quando grande parte da população, principalmente aquela proveniente de

reassentamentos, não se adapta às novas moradias. O maior problema, segundo os técnicos, é o valor destinado às faixas 1 e 2, aliado ao alto valor da terra. Nas palavras de um técnico:

“Mas o que tem dificultado hoje? É você, dentro do limite – que hoje é 63 mil reais de casa – você conseguir por essa casa com esse tamanho, que ela chega quase a 50m<sup>2</sup>, em um terreno com infraestrutura. Ou seja, o que sobrou pro terreno hoje? É um consenso meio que geral: não pode ser mais do que 8 a 10% do valor do financiamento. Então se você for pensar em 8%, o terreno não pode custar mais do que 5 mil reais.... pra você ver que a dificuldade é muito grande.” (T3)

Há também críticas relacionadas ao engavetamento do PlanHab quando o PMCMV foi lançado. Além do aumento do preço da terra, todos os demais programas e formas de se produzir moradia definidos pelo PlanHab, a partir de amplas discussões e estudos técnicos participativos, foram deixados de lado.

“Porque do jeito que o PlanHab previa, que era atender o déficit habitacional ao longo dos anos, de pouco em pouco, você teria essa condição de atender. Agora, de repente vem uma enxurrada de dinheiro, tem que contratar um monte de projeto... e quando se contrata um monte de projetos, o preço da terra sobe, a mão de obra sobe. (...) Então o melhor ainda é, dentro do PlanHab, aquela coisa de todo ano ter tantos % do orçamento pra isso. Daí você não vai inflacionar mercado se você for fazendo aos poucos.” (T1)

Outra questão ressaltada por um dos técnicos é a dificuldade em se produzir habitação na área central. A população de baixa renda, sobretudo movimentos organizados de luta por moradia, reivindica moradias no centro. O entrevistado defende que a maneira como Curitiba estruturou a produção de HIS viabilizou a formação de novos centros de comércio, dotados de infraestrutura e independentes do centro principal da cidade:

“(...) é aquela velha história de “ah, vamos morar no centro!”. Todo mundo fala que tinha que ter moradia no centro, mas o que a gente observa? Que a moradia não é só a casa, a moradia são todos os outros componentes que a gente precisa pra viver. Serviços, infraestrutura, relações.... e isso tem um custo, então a gente observa que, hoje, pra morar no centro, a pessoa tem que ganhar 3 mil reais. Uma família que ganhe menos que isso vai morar de uma forma muito precária e não vai conseguir se sustentar. Então tudo isso a gente acha também que deve ser levado em conta, para que seja uma coisa exequível. Para que não tenha que ter uma sustentação do poder público o tempo todo pra ela existir. Curitiba hoje tem bairros que tem locais de comércio muito consolidados...” (T3)

Não obstante as críticas dos técnicos a respeito do PMCMV, é importante destacar e relembrar que a população, em geral, está satisfeita com as moradias e com a localização das mesmas. Além de o programa estar beneficiando uma parcela considerável da população (ao longo das últimas décadas, antes do lançamento do PMCMV, os recursos destinados à produção de HIS foram escassos), os moradores alegam que não há mais o vínculo com o centro antigo e que, portanto, a localização de suas habitações está de acordo com suas necessidades. Curitiba apresenta, hoje, novos núcleos de comércio e serviços que atendem a população que mora nos bairros periféricos. Por outro lado, é importante frisar que a produção de habitação popular em Curitiba, bem como o descaso com ocupações irregulares nas áreas periféricas, foi fundamental para a manutenção do cartão postal da cidade e para a imagem da cidade como modelo em planejamento urbano: uma cidade limpa, com uma área central “organizada”, com um sistema de transporte eficiente integrado às normas de uso e ocupação do solo e com uma grande quantidade de áreas verdes públicas.

Os novos núcleos de comércio e serviços periféricos surgiram da demanda “natural” – e são resultado de uma política segregacionista, na qual apenas aqueles que têm poder aquisitivo para residir em áreas centrais, arborizadas, limpas e já dotadas de infraestrutura são aptos a fazer parte do núcleo urbano principal, enquanto aqueles com menor poder aquisitivo são forçados a residir em áreas periféricas e aguardar pelo surgimento espontâneo de outros núcleos de comércio e serviços. Como relatado pelos entrevistados da primeira unidade de análise deste trabalho, esses novos centros de comércio já suprem a demanda das periferias.

Um dos técnicos entrevistados alegou que a maneira como Curitiba viabilizou, ao longo das décadas, a produção de HIS foi “eficiente” – havia um projeto global, com metas a curto, médio e longo prazo, com previsão de custos. Muitas habitações, segundo este técnico, foram entregues sem asfalto e sem acabamento. Sob sua perspectiva de análise, essas são questões secundárias que podem ser viabilizadas ao longo do tempo e de acordo com as preferências do morador, principalmente quando se fala no acabamento das moradias. Assim, o custo de produção é menor e há possibilidade de construir uma quantidade maior de moradias. O técnico destaca que no PMCMV não há essa possibilidade. As incorporadoras estão engessadas a um modelo pré-definido e produzem

uma quantidade de HIS inferior ao que poderia ser construído, se as exigências fossem mais flexíveis.

Se as instituições de Curitiba trataram a questão habitacional de uma forma mais completa, há controvérsias. Porém, vale refletir sobre as normas impostas pelo PMCMV. Se, por um lado, quando se tem regras rígidas a padronização das habitações acaba sendo maior, bem como a localização das mesmas acaba sendo mais precária, devido à busca por terrenos mais baratos, por outro, as regras servem para garantir a qualidade mínima das habitações empreendidas pelo programa.

A partir dessa análise inicial, observou-se que nenhum entrevistado falou em *propriedade da moradia* ao descrever o que pensa a instituição sobre o conceito de moradia digna. Quando finalizavam a descrição, ao serem questionados se a moradia deveria “ser própria para ser digna”, as respostas eram sempre positivas. Logo, se a “propriedade” não está presente na descrição do significado de moradia digna, mas, quando questionados, a resposta é categoricamente afirmativa, presume-se que o ideal de moradia digna inclui a propriedade da moradia. Ou seja, a propriedade está intrínseca a qualquer ideal de moradia de qualidade e, por isso, na fala dos técnicos não há necessidade de expressá-la, como feito quando se falava em infraestrutura, equipamentos e integração com a cidade.

Em uma rápida busca no *website* da COHAB-CT são inúmeras as notícias cujas manchetes remetem à casa própria. Exemplos: “Assinatura de contratos garante conquista da casa própria para 768 famílias”<sup>18</sup>, “643 famílias a um passo da casa própria”<sup>19</sup> ou “Casa própria traz segurança e estabilidade para as famílias”<sup>20</sup>. Nessas notícias são destaques os depoimentos de pessoas que adquiriram a “primeira” casa própria, nos quais o fim do aluguel é reverenciado. Uma das notícias começa com a seguinte frase:

“Meu coração está em festa. Hoje, eu posso dizer que tenho uma casa pra chamar de minha’. A frase é da doméstica Maria Ferreira Campos, em uma carta de agradecimento à Prefeitura, à Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab) e à Caixa Econômica Federal, depois de ter sido contemplada com um apartamento do programa Minha Casa,

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=752>>. Acesso em 09/2013.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=758>>. Acesso em 09/2013.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=401>>. Acesso em 09/2013.

Minha Vida, no bairro do Sítio Cercado.” (Extraído da página de notícias do website da COHAB-CT<sup>21</sup>, 2013).

As palavras de destaque na fala dos técnicos entrevistados nesta pesquisa, quando indagados sobre a importância da propriedade da moradia, é a *segurança* e a *garantia*. Um dos técnicos citou o exemplo dos casos de regularização fundiária: uma ocupação é considerada regularizada apenas quando os moradores recebem o título de propriedade. Mesmo que a regularização urbanística tenha sido realizada com sucesso, se não houver o título, a moradia não é digna; não é completa. Segundo o ponto de vista dos técnicos, os moradores precisam se sentir seguros; precisam ter a garantia de poder fazer qualquer tipo de investimento em sua residência.

Verifica-se que a fala dos técnicos diverge da fala da população de baixa renda, já que a população falou mais em *investimento* do que em *segurança*. Falou-se, principalmente, em saber para onde o dinheiro ganho com o próprio trabalho está sendo empregado; em investir em um bem que futuramente será herdado por seus filhos. Essa breve comparação dá indícios de que não há estudos, realizados pelo poder público, sobre a importância da casa própria para a população. Há um imaginário coletivo de que as pessoas desejam a casa própria, mas não se sabe ao certo o motivo.

Para o T1 o sonho da casa própria é evidente. Ao descrever os momentos de entrega das unidades habitacionais para a população, ele afirma:

“Mas essa questão da propriedade... nas entregas dos condomínios tem sempre uma solenidade e as pessoas choram, ficam felizes, agradecem... Dizem: “Esse era o sonho da minha vida!”. Se você entrar no site da COHAB, tem várias matérias antigas. Em todas as entregas aparece aquele povo super entusiasmado, super feliz, que está realizando o sonho da vida. Inclusive na favela. Quando você titula um morador, ele fica feliz. É uma segurança.”(T1)

Outro técnico entrevistado demonstrou ter consciência de que o sonho da casa própria, no Brasil, se trata de uma ideologia, na medida em que estudos comprovam que alugar pode ser economicamente mais interessante do que adquirir uma moradia própria. Nas palavras do técnico:

---

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=401>>. Acesso em 09/2013.

“(...) eu acho que essa é uma questão que está realmente dentro da maioria das pessoas no país. Todo mundo quer ter sua casa própria, então essa ideologia realmente existe. E ela é bastante incorporada pela sociedade, pelas pessoas. (...) O que eu vejo? A gente já pensou varias vezes: “Ah.. e se a gente trabalhasse com aluguel, talvez a produção pudesse ser maior e tudo mais”. (...) Eu vejo algumas questões. Além da própria resistência das famílias de quererem ter o seu imóvel, apesar de que a gente sempre vê pessoas comentando que se você alugar um imóvel às vezes é economicamente melhor do que investir em um patrimônio... Mas a gente muitas vezes não enxerga muito dessa forma. Economicamente é uma coisa que a gente deveria repensar. Mas de uma maneira geral as pessoas pensam: “Aluguel é um desperdício, a gente joga dinheiro fora...”. Então isso é uma questão que a gente precisa incorporar melhor, entender melhor pra trabalhar.”(T3)

Constata-se que os técnicos tentam viabilizar aquilo que acreditam ser o desejo da população. Segundo relatos, a população tem resistência a diferentes alternativas habitacionais, que não a propriedade. Mas, ao mesmo tempo, não se tem notícias de programas diferenciados de aluguel social. Há, portanto, uma convenção; uma ideia incorporada pela instituição; uma ideologia de que a população quer a casa própria, mas não há estudos que evidenciem que programas de aluguel social não seriam aceitos. Nas palavras do técnico do IPPUC, quando indagado se a população, de fato, só aceita a casa própria como alternativa habitacional, e por quê:

“(...) porque, às vezes, a gente, que é técnico, acaba nem se perguntando o por que. Mas, pelas investigações da COHAB, que não foram investigações assim muito profundas ou científicas, o que eles relatam é que a população de fato quer a casa própria...” (T2)

Quando se analisa o que pensam os técnicos sobre o sonho da casa própria, verifica-se que, no cotidiano das instituições, nas experiências vivenciadas com a produção de HIS em Curitiba e nas conversas entre técnicos não se fala em produção de moradias para aluguel. Há uma cultura de produção de habitação com fins de propriedade incorporada pelas próprias instituições. Não há estudos sobre a viabilidade de alternativas habitacionais que não vislumbrem a propriedade como fim, porque há uma crença de que a população deseja a casa própria e resistiria à locação. O círculo vicioso<sup>22</sup> questionado na introdução deste trabalho foi evidenciado pela pesquisa de campo. Os operadores das políticas habitacionais acreditam que a população vislumbra a casa própria, ao passo que

---

<sup>22</sup> O círculo vicioso apresentado na introdução é: “Do ponto de vista dos operadores das políticas, programas de aluguel social não deveriam ser efetivados porque a população veria na casa própria o único meio de se garantir acesso à moradia digna. E a ausência de políticas de locação social, por sua vez, faria a população acreditar que a casa própria é o único meio de se garantir o acesso à moradia digna”.

a ausência de programas de locação social leva a população acreditar na casa própria como único meio de acesso à moradia digna.

Parte-se, portanto, para a segunda categoria de análise: o aluguel social. Primeiramente, cabe ressaltar que os técnicos não sabem ao certo o que é locação social e/ou a diferença entre locação social e bolsa-aluguel. Dois técnicos da COHAB-CT fizeram referência a uma espécie de locação social em Curitiba. Ao esclarecerem como funciona a “locação social” tornou-se evidente que uma das modalidades apresentadas é o que se chama de “bolsa aluguel” ou “auxílio moradia”, a partir do qual as famílias recebem uma quantia mensal para buscar imóveis no mercado formal de locação, enquanto suas moradias definitivas não são entregues. A bolsa aluguel é, portanto, utilizada em casos emergenciais de relocação.

A outra modalidade apresentada pelos técnicos pode ser considerada como aluguel social, com uma importante ressalva: não é um programa formulado como alternativa de moradia. Não deve ser chamado de “programa”, uma vez que é apenas uma medida temporária tomada para que unidades habitacionais que estão com pendências judiciais possam ser ocupadas, por tempo determinado, até que tais pendências sejam resolvidas. Trata-se de uma alternativa de ocupação para algumas unidades, produzidas antes do PMCMV – algumas na vigência do BNH – que foram desocupadas e, hoje, estão com dívidas condominiais colossais em nome da COHAB-CT, que é a proprietária dessas unidades habitacionais. As pessoas que ali residem – em geral famílias que antes moravam em áreas de risco e que serão posteriormente reassentadas – têm prioridade na compra quando os imóveis são regularizados. Enquanto isso não ocorre, pagam aluguel. O valor pago em alugueis não é abatido do valor do imóvel, ou seja, o programa não funciona como o PAR. Por isso, é possível confirmar que se trata, sim, de uma espécie de *locação social temporária*. Um dos técnicos explica:

“Então o aluguel pra nós tem sido usado muito mais como uma política complementar de uma política de produção. Como não podemos vender alguns imóveis, eles viram de aluguel. Não como uma política intensiva, até por conta de que não há hoje um financiamento nesse sentido.” (T3)

A partir das entrevistas, verificou-se que o poder público local não tem autonomia pra desenvolver modalidades diferenciadas de programas habitacionais (como realizado em São Paulo, no governo da Marta Suplicy – ver item 2.3.2), principalmente pela falta de

orçamento municipal destinado à habitação. Já foi citado neste capítulo que os recursos do FMHIS são apenas destinados à complementação de urbanização de assentamentos, pois, do Solo Criado, o valor destinado à HIS é pequeno. Logo, o poder público municipal deve seguir a política habitacional (e os programas decorrentes dela) regida pelo Ministério das Cidades.

Conforme visto anteriormente, o PlanHab previa a locação social, mas, nas palavras de um técnico:

“Vou te contar uma coisa que é um sentimento meu. O MCMV não é um programa do Ministério das Cidades. Ele é um programa que foi inventado pra resolver a questão de crise econômica. Então ele até tem a questão da habitação, mas do PlanHab só entrou a questão da divisão das unidades por municípios. E só. (...) Mas daí tem umas coisas assim: “Ah, mas as regras são do Ministério das Cidades...”. É difícil. A gente aqui não tem dinheiro.”. (T1)

Ou, nas palavras de outro técnico:

“Agora o que eu posso lhe dizer é que a política habitacional, nos últimos anos, esteve totalmente atrelada ao governo federal. Então algumas iniciativas desses programas habitacionais, em Curitiba, não teve nenhuma novidade. São todos programas a nível federal.” (T2)

Quando indagados sobre como poderia funcionar um programa de locação social, as respostas foram diversas, mas quase todas caminharam na mesma direção: um programa de aluguel social seria demasiadamente oneroso, seja exclusivamente via poder público, seja via parceria público privada. Além disso, outro problema central para a viabilização de empreendimentos dessa natureza seria, na visão dos técnicos, a gestão dos condomínios de aluguel social, bem como a legislação que, em geral, beneficia o locatário, e a falta de instrução da população com relação ao cuidado com bens públicos.

O fato de os condomínios serem responsabilidade do proprietário, e não de quem ocupa o edifício, foi uma das questões bastante frisadas pelo T3. Se há inadimplência, o ônus permanece com o proprietário. Dessa maneira, na visão do mesmo, dificilmente uma incorporadora teria interesse em viabilizar um empreendimento de aluguel para baixa renda. Para este técnico, o proprietário, seja o poder público, seja a iniciativa privada, precisa de “segurança”.

A falta de comprometimento da população brasileira com o patrimônio alheio é outra grande questão, quando o tema da entrevista é a locação social. Nas palavras de um técnico:

“O problema é você ter esse patrimônio, que vai te onerar em termos de receita e de impostos, e na pratica você não ter. Porque eu acho que o problema nosso é que as nossas regras não são cumpridas de uma maneira geral. E isso vale pra todas as classes, todas as faixas de renda. Então eu acho que se nosso país fosse um país em que as leis fossem cumpridas como uma coisa normal, talvez a gente pudesse avançar e criar outros tipos de projetos, sem essa preocupação de que isso seria ou não cumprido (...) então eu acho que a gente não tá amadurecido ainda em termos de relações, de responsabilidades, direitos e deveres, até pra uma relação que exige mais isso. Porque a partir do momento que o dono sou eu, mas você está usando com todos os direitos, eu também tenho que ter um respeito da tua parte sobre o que me cabe. E é isso que eu acho que a gente teria que discutir bastante, trabalhar isso. Então, por exemplo, o condomínio não vai poder ser um ônus do imóvel, vai ter que ser um ônus da pessoa. Então como é que você vai poder exercer depois a cobrança disso, depois que a pessoa sai do imóvel?” (T3)

O entrevistado mencionou o Programa Favela-Bairro, lançado no Rio de Janeiro, muito valorizado pela mídia, no qual algumas unidades habitacionais não chegaram a ser ocupadas pelos beneficiários. Houve imediata sublocação daqueles imóveis, bem como venda irregular, troca, etc., sem consentimento e controle do poder público.

Ao serem indagados sobre uma situação hipotética, na qual o governo federal lançasse um programa de aluguel social, com recursos para uma Parceria Público-Privada (PPP), onde o setor privado tivesse que destinar uma parcela das unidades habitacionais para programas de aluguel social, uma questão enfatizada pelos técnicos, e que, na visão dos mesmos, seria uma das grandes barreiras para a viabilização dos empreendimentos, seria o convívio de famílias com poder aquisitivo variado em um mesmo edifício. Para os entrevistados, a população não assimila essa alternativa, pois ainda há um “abismo” entre as classes:

“Eu não acredito que daria certo com parceria público-privada. Veja, hoje eu tava vendo uma matéria em Nova York que metade de um prédio é aluguel pra baixa renda e outra metade no valor que quer. Aqui já ia ter comentário do tipo “Ah não, eu não quero morar com o pobre...”. (...) “Ai, mas quem que vai se meu vizinho? Vão trazer o traficante da favela pra morar do meu lado?!”. Então essas coisas que... que eu não sei... não sei... acho que só conseguiria se fosse assim: “Olha, vou fazer 2 prédios:

um de luxo e um pra baixa renda.”. Mas eu não tenho visto muita gente fazer prédio pra locação.. nem no mercado.” (T1)

Nas palavras de outro entrevistado:

“Eu acho que a gente ainda tem, quer dizer, diminuiu bastante, mas a gente ainda tem muito preconceito porque a pobreza vem junto com outras questões. Questões culturais, sociais... entendeu? Então é diferente do que a gente vê em outros lugares, onde as pessoas tem mais ou menos o mesmo padrão. As pessoas podem ser mais ricas ou mais pobres, mas não há um abismo. No Brasil ainda temos muito isso de “Ah, o favelado...”. Parece que não pode conviver porque ele tem uma questão cultural muito diferente. Hoje já não é mais tão assim. No Parolin e em outras favelas que a gente tem atuado mais, tem um monte de gente que tá fazendo universidade. Que consegue ter uma percepção um pouco mais ampla da realidade. Não é só reivindicação, reivindicação, reivindicação...” (T3)

Apesar das críticas, os técnicos acreditam que uma PPP ainda seria a melhor opção para um programa de locação social. Não acreditam que a produção exclusivamente via poder público seria viável, já que há centenas de edificações públicas deterioradas e a gestão dos condomínios de aluguel social seria muito onerosa para o Estado. Um deles sugere a ideia de que a locação para baixa renda deveria ser exclusivamente via mercado, com participação mínima do Estado - na redução de juros para a construção dos empreendimentos, isenção de impostos, etc.:

“O poder publico é muito pesado. (...) A dificuldade que eu vejo muito é essa: quando o poder publico entra, parece que a relação fica tão descompensada... que daí tem que ter tanta proteção pra quem vai ser atendido, pro inquilino, no caso, que daí inviabiliza a realização da parceria. Não há um equilíbrio. O poder publico já vem com “ah, ele não vai pagar nada, ou vai pagar muito pouco... ou qualquer coisa ele pode... sei lá o que”. Quer dizer, ele fica quase que só com direitos e daí onera demais o poder publico. (...) Bom, eu acho que, hoje, na situação que a gente vive, seria melhor que incentivassem, mais ou menos como é o MCMV, que incentivassem empresas a incorporar imóveis pra locação. Através seja de um juros mais reduzido.. um recurso alocado...” (T3)

Dois técnicos atentaram para o fato de o próprio mercado estar respondendo à demanda habitacional por moradias pequenas (de um quarto) na região central. Por óbvio, a população de extrema baixa renda (que seria beneficiada por um programa de aluguel social) não tem acesso a essas unidades habitacionais produzidas pelo mercado, apenas jovens e solteiros que trabalham ou estudam na região central e que tem poder aquisitivo para ali residir. Uma grande preocupação dos técnicos é a possível falta de interesse do

mercado em viabilizar empreendimentos dessa natureza (aluguel social), já que o retorno financeiro seria em longo prazo, e não imediato, como no caso da venda de imóveis.

“Por exemplo um investidor, hoje, pra ele interessa colocar o dinheiro dele numa coisa que seja viável. Então hoje ele precisa de uma proteção. Ele pode falar ‘não, eu prefiro fazer sozinho, porque daí eu não tenho obrigação de atender classe a, b, ou c.... Isso pode inviabilizar meu empreendimento.’” (T2)

Os entrevistados alegam que outro motivo para a possível falta de interesse da iniciativa privada em produzir moradias de aluguel é a grande e rápida valorização no mercado de imóveis – fenômeno que tem sido observado principalmente em grandes centros urbanos. Um dos técnicos sugere que, no futuro, quando o mercado de imóveis estiver estagnado, pode surgir espontaneamente um novo mercado – possivelmente a locação – para atender uma nova demanda. Mas é consenso entre os técnicos que, em condições atuais, seja pela legislação, seja pela viabilidade financeira, seja ainda por questões administrativas e de gestão ou pela resistência da população, dificilmente um programa de locação social teria sucesso.

Ao serem questionados sobre quem formaria a demanda por um hipotético programa de aluguel social, também há consenso: pessoas solteiras e/ou jovens. Aqui há consenso entre o que pensam os técnicos e o que pensa a população. Os técnicos entrevistados reconheceram, ao final da entrevista, que essa demanda já existe e que uma parcela da população seria bastante beneficiada com alugueis a baixo custo.

Por fim, um dos técnicos afirmou que sempre foi intenção da COHAB-CT viabilizar algum empreendimento no centro, visto que há dezenas ou centenas de imóveis ali desocupados. Segundo ele, até agora isso não foi possível por todos os motivos já citados, em especial a incerteza de lucro pelos proprietários e a legislação que beneficia o locatário. Em resumo, pode-se dizer que em Curitiba não há previsão para um programa de aluguel social, mas, como sugeriu um entrevistado: “Veja, pelo que eu entendo de planejamento urbano municipal e federal, pode mudar tudo semana que vem!” (T1).

Conclui-se, a partir das entrevistas que compuseram esta unidade de análise, que:

- (i) a ideologia da casa própria se manifesta na fala dos técnicos na medida em que: (a) a propriedade está intrínseca ao ideal de moradia digna (a

propriedade é ausente no discurso sobre moradia digna justamente por ser considerada 'óbvia'), e; (b) os entrevistados afirmam categoricamente que a população deseja a casa própria, sem que existam estudos que comprovem tais afirmações;

- (ii) os técnicos não mencionaram a casa própria como um investimento familiar, apenas como segurança para as famílias, e;
- (iii) apesar de não terem conhecimento sobre a operacionalização de programas de aluguel social, acreditam que empreendimentos dessa natureza seriam demasiadamente onerosos para o poder público e não acreditam em sua viabilidade, mesmo reconhecendo que há demanda.

#### **4.1.3. O que pensam os representantes de incorporadoras sobre a casa própria e o aluguel social?**

O primeiro entrevistado nesta unidade de análise, coordenador do departamento de projetos e engenharia da empresa selecionada, relatou que, antes do PMCMV, a empresa (que está no mercado há 30 anos) apenas atuava no ramo da construção. Após o lançamento do Programa, a empresa passou a atuar também no ramo da incorporação e se especializou na produção de conjuntos habitacionais para as faixas 1 e 2. O entrevistado afirmou que coordena os trâmites necessários para a produção dos empreendimentos, desde a negociação do terreno, passando pela documentação a ser entregue à CEF, até a fiscalização das obras. Segundo seu relato, a incorporadora tem como meta para 2013 a construção de três mil unidades habitacionais pelo PMCMV em Curitiba e Região Metropolitana.

Já o representante da segunda empresa é gerente de incorporações imobiliárias. A empresa incorpora e constrói, tendo como principal atividade, atualmente, a produção de unidades habitacionais pelo PMCMV, para todas as faixas de renda. Segundo o entrevistado, a empresa já produziu, no Paraná, em torno de nove mil unidades e tem cerca de dez mil em fase de execução e de projetos.

A terceira empresa abordada informa que já entregou cerca de duas mil unidades na cidade de Curitiba, além das unidades produzidas na região metropolitana e os empreendimentos que estão em fase de projeto e de execução. O entrevistado é diretor técnico dessa empresa. Segundo afirmou, a incorporadora tem produzido habitações prioritariamente pelo PMCMV, em especial para as faixas 1 e 2. Vale ressaltar que em nenhuma das três empresas foi possível realizar a entrevista com os presidentes e/ou sócios e/ou proprietários, mesmo que as tentativas de contato tenham sido muitas.

Quando indagados se o setor da construção civil exerceu algum tipo de influência na formulação do PMCMV a resposta foi sempre positiva. Para o R1, se não houve influência na elaboração inicial do programa, ao longo do processo houve alterações e sugestões propostas pelas incorporadoras que estão produzindo os empreendimentos. Segundo o entrevistado, a CEF, as COHAB's e as Prefeituras repassam as sugestões das incorporadoras para o MCidades. Nas palavras do R3:

“O PMCMV surgiu num momento de crise econômica. Ele veio pra sanar a crise, agitando o setor imobiliário. O governo hoje depende muito da iniciativa privada e tenho certeza que antes de lançar o programa todo mundo mexeu seus pauzinhos. É um programa fundamentalmente da iniciativa privada. E não só a iniciativa privada interferiu na formulação do programa como até hoje sugere alterações, propõe mudanças no escopo do programa.” (R3)

Diferentemente do que relataram os entrevistados da primeira unidade de análise deste trabalho, as incorporadoras acreditam que a fiscalização pela CEF é bastante efetiva, tanto no que diz respeito à análise da documentação, quanto na fiscalização das obras. Segundo os entrevistados, o lucro proveniente da produção para a faixa 1 é extremamente baixo e só conseguem persistir as incorporadoras que se especializam na produção de empreendimentos pelo PMCMV. O trecho de fala a seguir retrata o que pensam os representantes das incorporadoras:

“Na verdade o lucro é ínfimo. Tanto que tem tanta gente que nem acredita como que a gente consegue viabilizar. Tem que ter um controle muito grande. A gente não pode perder uma conexão. Eu não vou dizer que a gente não pode perder um prego, mas a gente não pode perder um parafuso. Então a margem de lucro é pequena comparada a qualquer outra área da construção civil. (...) É que todo mundo tem que se encaixar em algum local.... tem que se especializar.” (R1)

R2 e R3 confirmaram o que disse o R1: é necessário se especializar e produzir uma grande quantidade de unidades habitacionais, uma vez que a margem de lucro por unidade é pequena. Um dos representantes das empresas alega que a grande dificuldade está nas regras estabelecidas pelo programa, “extremamente rígidas”. Segundo seus relatos, deve-se seguir um escopo no qual não há possibilidade, por exemplo, de construir habitações de qualidade e a preços reduzidos com materiais diferenciados. Além disso, o R2 e o R3 lembram que a produção para as faixas 1 e 2 garante uma comercialização gratuita por parte do poder público (COHAB-CT), o que minimiza, em partes, os custos de produção para essas faixas.

Uma das perguntas a serem respondidas por este trabalho na primeira categoria de análise (casa própria) pretende verificar se o que está sendo produzido pelas incorporadoras é compatível com o que deseja a população. Como aconteceu na unidade de análise anterior, parte-se da hipótese de que a resposta para essa pergunta é: sim, o que vem sendo produzido vai ao encontro dos anseios da população, já que os entrevistados da primeira unidade de análise se mostraram satisfeitos com as moradias recém-adquiridas. Contudo, cabe verificar, nesse contexto, quais os fatores que interferem na qualidade de uma moradia, segundo os representantes de incorporadoras.

Para os três entrevistados, é fundamental que se preze tanto pela qualidade construtiva da unidade habitacional, quanto pela qualidade da infraestrutura e serviços no entorno. Nas palavras de um dos entrevistados:

“(...) então tem que ser bem feito o que tá dentro da parede, o que tá fora da parede, o que é visual e o que é funcional. Então a gente se preocupa com tudo isso. Do fundo da terra à cobertura. E depois disso você tem todo um atendimento que é necessário. Você precisa ter um paisagismo, calçadas, ruas, iluminação... Para que chegue àquilo que é exigência das concessionárias, do PMCMV. Tem que chegar energia, tem que chegar água, tem que chegar esgoto, tem que pensar no tratamento do esgoto. Tem que ter sistema viário, tem que ter posto de saúde. Então isso que condiciona um ambiente adequado de moradia. (...) Você tem que dar condição de tudo, inclusive de deslocamento das pessoas. Ter o acesso viário, o ônibus. Pra poder sair da sua casa ir trabalhar.” (R1)

O R3, quando fala da qualidade da moradia, cita o ‘sonho da casa própria’:

“A questão de acabamento é importante, mas isso os moradores vão se adequando, comprando, melhorando com o passar do tempo. Na nossa

visão, a estrutura das edificações tem que ser de qualidade... Bom, o que a gente pensa é que o sonho da casa própria existe... e que a gente quer satisfazer o sonho dessas pessoas! Então temos que entregar uma moradia de qualidade pra elas. É claro que temos que ter lucro, mas pra gente também é importante que as pessoas fiquem felizes e satisfeitas com a nova moradia.” (R3)

Contudo, novamente, quando se questiona o que é uma moradia digna, a propriedade da moradia não é mencionada, com exceção do que articulou esse último entrevistado (R3). Presume-se que a propriedade está, de fato, intrínseca ao ideal de moradia, seja ela digna, seja precária. Uma moradia de aluguel parece, na visão destes, ter caráter temporário, improvisado.

Para as empresas, o que vem sendo produzido é de boa qualidade e, mesmo que as casas tenham dimensões pequenas, as regras para a produção pelo PMCMV garantem que as moradias sejam comparáveis a habitações de padrões superiores, produzidas e comercializadas pelo mercado imobiliário convencional. Para o R1, antes do PMCMV as habitações produzidas para a população de baixa renda apresentavam um padrão inferior. Respondendo à primeira pergunta dessa categoria de análise, na visão dos representantes das empresas, o que vem sendo produzido é compatível com o que as famílias necessitam. É importante destacar, uma vez mais, que os relatos anteriores, da população que reside nos conjuntos produzidos pelas incorporadoras, são, em geral, positivos, com exceção daqueles que apresentam famílias muito numerosas (mais de cinco pessoas) e daqueles que não se adequam à vida em apartamentos.

É possível constatar que um dos problemas enfrentados pelas incorporadoras está nas regras do PMCMV, também criticadas pelos técnicos das instituições públicas investigadas. Estas regras, apesar de garantirem um padrão mínimo de qualidade, inviabilizariam a produção de habitações de tamanhos variados, que atendam a famílias mais numerosas. Além disso, o valor destinado às habitações seria baixo, o que inviabilizaria a produção de unidades habitacionais individuais – sobrados e casas. Ainda assim, não houve relatos negativos da população quanto à padronização dos empreendimentos – crítica bastante comum entre especialistas que pesquisam a produção de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda. A padronização é explícita, mas não houve, nesta pesquisa, depoimentos sobre tal questão.

Partindo para a segunda pergunta dessa categoria (a casa própria é fundamental?) verifica-se que para os entrevistados desta unidade de análise, no contexto brasileiro, para ter “segurança” é necessário ser proprietário, principalmente em se tratando da população de baixa renda, com renda familiar até 3 salários mínimos. Para a população com maior poder aquisitivo, a casa própria não é vista como essencial, já que há um maior poder de negociação e maior oferta de imóveis. Nas palavras dos entrevistados:

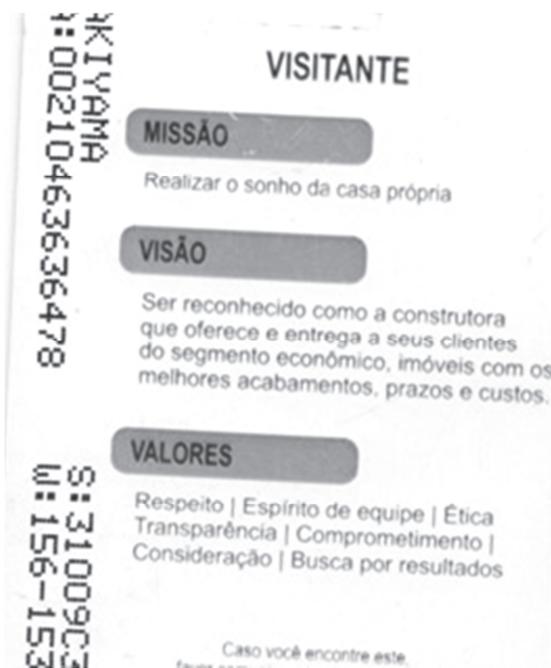
“Essa é uma discussão bem contextualizada, né?! Eu acho que isso é Brasil. É uma cultura nossa. Nós temos a cultura da casa própria. Que é claro que se houvesse alguma segurança de moradia, ela poderia ser alugada. O ruim do aluguel é isso. Sempre o proprietário que aluga tem necessidade de fins lucrativos. Então ele está sempre fazendo o negocio de acordo com seu interesse. Por isso que aqui hoje pensar em aluguel é complicado, porque a qualquer momento a pessoa pode ser tirada de lá. (...) então o aluguel fica fragilizado.” (R1)

Para o R3:

“Olha, pra mim todo mundo quer a casa própria. Você conhece alguém que prefere morar de aluguel? Eu não conheço. Até conheço um ou dois que não ligam pra casa própria... que pagam aluguel e não tão nem aí. Mas isso é minoria (...). Fora que as pessoas encaram a casa como um investimento. A gente sabe que às vezes, dependendo da renda da pessoa, vale mais a pena alugar um imóvel e deixar o dinheiro rendendo na poupança. Dependendo do contexto, incluindo aí inflação, juros de poupança, mercado imobiliário em alta ou em baixa..., pode valer a pena alugar. Mas as pessoas se sentem mais seguras, com relação ao investimento, comprando um imóvel. Não tem história. Eu acho que a casa própria é fundamental. Quando a gente entrega os imóveis a população fica feliz. E sabe por quê? Não é nem por ir morar numa casa nova e melhor... É principalmente porque vão se livrar do aluguel. A gente sabe que isso é Brasil... Tem países na Europa que as pessoas tem outra visão. Que muita gente paga aluguel mesmo. A diferença é que em geral lá elas têm um Estado forte que dá segurança pra essas pessoas. Essa é a diferença. Então aqui é diferente. A pessoa não tem onde cair morta.... a casa própria é a segurança dela.” (R3)

A fala do R2 não difere das acima expostas. Aqueles que visitam a sede da incorporadora da qual o R2 é gerente de incorporações (no caso deste trabalho a visita foi com o intuito de realizar a entrevista) são convidados a utilizar um crachá de visitante. Destaque para a missão da empresa (frase impressa no crachá):

Figura 10: Crachá de visitante de uma das incorporadoras visitadas



Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

A casa própria é fundamental, na visão de representantes de incorporadoras? Aqueles que participaram desta pesquisa, representando o setor da incorporação, creem que a casa própria representa e é uma segurança para a população brasileira. Acreditam que a população deseja a casa própria por se tratar de um investimento seguro, do qual poderão usufruir e com o qual poderão contar em caso de desemprego ou por outra razão. Alegam que no Brasil, diferentemente de alguns países dos quais têm conhecimento, a população não pode contar com o suporte do Estado em casos de eventuais crises financeiras. A casa própria, aqui, representaria a garantia de um teto. A fala dos representantes de incorporadoras se aproxima mais da fala da população do que a fala dos técnicos de instituições públicas, já que além da garantia de uma moradia permanente, os entrevistados desta unidade sugeriram que a propriedade de um primeiro imóvel é também considerada um investimento.

Com relação à segunda categoria de análise (aluguel social), verificou-se que os representantes de incorporadoras pouco têm conhecimento sobre programas dessa natureza. Ao mesmo tempo, demonstraram que se houvesse algum incentivo por parte do governo (e caso tal incentivo se revelasse interessante para as empresas), haveria possibilidade de sua inserção em uma política de aluguel a baixo custo. Alguns acreditam

que há possibilidade de o setor imobiliário caminhar para uma política de aluguel, mas que isso ocorrerá naturalmente, a partir de demandas futuras. No contexto atual, optaram por não prognosticar a operacionalização de programas de aluguel social que incluíssem a iniciativa privada. Assim como relataram os técnicos do poder público, na visão dos representantes das incorporadoras, a maior barreira seria a manutenção dos edifícios e sua viabilidade financeira. As duas perguntas propostas para essa categoria, no caso desta unidade de análise (Em termos de negócio, existe alguma diferença em produzir moradias para locação ou para aquisição? Programas de locação social seriam viáveis a partir de PPP?), se inter-relacionam e serão respondidas ao longo deste item.

Tanto o R1, quanto o R2 e o R3 alegaram não ter conhecimento suficiente sobre a operacionalização de programas de aluguel social, apesar de alguns terem mencionado a existência desses programas em outros países:

“Olha, eu não conheço muito bem, principalmente porque eu acho que aqui no Brasil a gente não tem. Que eu saiba não. Se tivesse PPP a gente saberia. Mas sei que existe em outros países. Eles reformam edifícios e oferecem moradias de aluguel para a população... Mas não sei ao certo quais são as regras. (...) Tem muito auxílio pra jovens, estudantes e acho que idosos também. Mas não sei ao certo como funciona. Pelo que sei, a maioria dessas habitações são públicas e quem gerencia é o Estado mesmo.” (R3)

Quando indagado sobre a diferença, em termos de investimento, entre a produção de imóveis para locação/venda, o R3 afirma que, atualmente, a garantia de se investir em imóveis para venda é maior para as empresas, sobretudo pelo fato de o lucro ser imediato e ser reaplicado em novos empreendimentos. Segundo o entrevistado, há investidores que adquirem muitos apartamentos (que não são do PMCMV) e os alugam – mas não há o caráter social. O entrevistado ressalta que a experiência da empresa é em incorporação e venda, e não em aluguel. Nas palavras do R3:

“Pra gente, hoje, não vale a pena. O lucro seria em longuíssimo prazo. A gente sabe que existe demanda pra aluguel e que o valor do aluguel está alto. Mas há muito mais incentivo pra venda, como o próprio PMCMV. Eu penso que hoje não seria viável pra gente produzir moradias pra locação. Na verdade, sei que muitas das habitações que a gente produzia antes do MCMV, elas eram vendidas por nós, mas alguns investidores compravam várias unidades e alugavam. A gente produz e vende. Mas tem gente que compra só pra alugar. Pra gente não vale a pena alugar, não só pelo investimento ou lucro, mas também porque teria que

gerenciar esses condomínios. Isso foge do que estamos acostumados a fazer, ou melhor, do que nós sabemos fazer.” (R3)

Em termos de viabilidade financeira, o R1 não soube responder se um programa de locação poderia ser lucrativo para a empresa. Segundo relatou, a empresa nunca expôs aos funcionários a pretensão de produzir imóveis para locação. O coordenador afirmou que mesmo que exista a possibilidade de a presidência da empresa conjecturar sobre projetos dessa natureza, com o PMCMV as atenções estão voltadas para a incorporação e venda. Segundo o entrevistado:

“No meu setor nunca chegou nada desse tipo. Mas não vou dizer que não, porque eu sei que sempre gente mais esperta que a gente. Esperta no bom sentido. Que consegue visualizar oportunidades que ainda no senso comum não se enxerga.”(R1)

Apesar de não compreenderem o aluguel como sendo uma oportunidade de negócio na atualidade, os três entrevistados demonstraram que pode haver interesse em investimentos dessa natureza no futuro. Essa afirmação tem como base algumas frases ditas ao longo das entrevistas, tais como: “Eu acho que as construtoras e incorporadoras sempre se adéquam”(R1); “Acho que poderia ter viabilidade sim, mas acho que teria que formatar uma proposta....Isso teria que ser debatido com os empresários”(R2), “Não consigo visualizar isso hoje, mas quem sabe no futuro surja uma demanda... daí a gente conversa”(R3) e “Acho que é possível, mesmo que inicialmente pareça uma proposta estranha... mas acho que toda novidade é meio estranha mesmo” (R1).

Contudo, apesar de se mostrarem abertos a novas oportunidades, os entrevistados não se consideram aptos para sugerir uma proposta de operacionalização de uma PPP:

“A gente é flexível, a gente é esperto, a gente vai à luta. Eu não consigo ver isso se viabilizando assim... em termos de governo federal, como fazer isso legalmente. Porque você precisa garantir uma segurança para a família que vai morar lá. Contratualmente, tecnicamente, não sei como poderia funcionar. Quais seriam os critérios que permitiriam você cancelar aquele contrato, por exemplo. Então eu não sei dizer. (...) Não sei em que números se chegariam, mas como a gente já trabalha com uma margem de lucro bem pequena, poderia ser.”(R1)

O R2 afirmou:

“O Brasil é um país muito grande e tem demanda pra muita coisa. Eu acho que a nossa empresa nunca pensou nisso. Focamos em

empreendimentos populares, mas no aluguel a gente nunca pensou. Talvez por não ter muitas experiências no Brasil, por não se falar nisso. Então aqui dentro a gente nunca discutiu isso. Teria que ser amplamente discutido..." (R2).

Para o R3, a viabilização de empreendimentos de aluguel social pelo próprio poder público seria a alternativa mais viável. Contudo, o entrevistado não descarta a possibilidade de, no futuro, o setor privado se inserir em um programa de aluguel social:

Eu penso que um programa de locação pra baixa renda, como eu disse, é mais fácil via poder publico. A gente vê esse monte de edifícios abandonados por aí. Em São Paulo, Rio de Janeiro e até em Curitiba. (...) Eu não consigo enxergar muito bem como a iniciativa privada poderia se inserir nisso. Talvez se o governo oferecesse incentivo pra reforma e se eles mesmos administrassem os aluguéis e condomínios, a ideia poderia ser viável. E se junto com habitação tivéssemos comercio em baixo, pra garantir o lucro. Não sei. Tudo isso tem que ser muito discutido. Mas é como eu disse, não ouço falar disso no Brasil. Se um dia começar esse debate, podemos nos inserir." (R3)

A gestão dos condomínios aparece, novamente, como um grande obstáculo a ser enfrentada, segundo os entrevistados, para a viabilização de um programa de locação social. O R1 afirma "Eu não consigo enxergar uma COHAB cuidando, gerindo um condomínio de baixa renda."(R1). Os demais entrevistados também levantaram essa questão, mas acreditam que a única alternativa viável seria a gestão pelo poder público ou por empresas (ou organizações) especializadas em gestão de condomínios.

Outra questão apontada por um dos entrevistados é o fato de uma parcela considerável da população de baixa renda que não tem acesso à casa própria nunca ter residido em edifícios. O R1 acredita que essas pessoas – possivelmente o público alvo de um programa de aluguel social – podem ter dificuldade em aceitar as regras impostas, sobretudo dificuldade em pagar a taxa condominial mensal (além do aluguel). Para o entrevistado, há uma crença de que o valor dessas taxas é muito elevado e aqueles que vivem há anos na informalidade dificilmente se adaptam. Tal afirmação já esteve presente na fala dos técnicos e da própria população, como visto neste trabalho.

Por fim, na visão dos representantes de incorporadores, há demanda por moradias de aluguel (tanto aluguel social, como aluguel no mercado formal de imóveis). Segundo relataram, o valor do aluguel está elevado em Curitiba devido à escassez de imóveis disponibilizados para locação. Após o lançamento do PMCMV passou a ser mais

vantajoso para a população adquirir uma moradia do que pagar aluguel no mercado formal, já que os valores das prestações, se comparadas com o valor do aluguel, são baixas.

Os entrevistados acreditam que os principais interessados em programas de aluguel social são aqueles que já moram na área central – em especial os jovens. Para o R2, mesmo que o maior desejo da população seja a casa própria, há uma parcela da população que atualmente paga aluguel e um programa de locação social poderia beneficiá-los. Nas palavras do R3:

“A gente sabe que tem demanda. Muito estudante, garçom, gente que trabalha no centro. Pra eles, comprar no centro é inviável, mas alugar poderia não ser.” (R3)

O que pensam os representantes de incorporadoras sobre a casa própria e sobre o aluguel social? Conclui-se, a partir das entrevistas realizadas, que:

- (i) a casa própria, aqui, é retratada como o símbolo de segurança da população e representa a conquista de um bem valioso;
- (ii) o aluguel social não é descartado, contudo não está nos planos de curto prazo das construtoras e incorporadoras;
- (iii) há uma crença de que haverá uma demanda espontânea por programas de locação para a população de baixa renda e que só então surgirá o debate necessário para a formulação de programas dessa natureza, com possíveis parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, e;
- (iv) o PMCMV, na visão dos representantes de incorporadoras, é uma política de habitação sólida, pautada na casa própria, e qualquer debate sobre o aluguel, na atualidade, perde força diante desta política.

#### **4.1.4. Depoimento da dirigente paranaense do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM)**

O MNLM, organizado desde 1990 e presente em 15 estados brasileiros, tem por objetivo a solidariedade pelo espaço urbano, incluindo a luta pela terra, pelo lote, pela casa,

saneamento e demais necessidades da população<sup>23</sup>. Faz parte do repertório de reivindicações dos movimentos organizados a retomada de programas de aluguel efetivos. Buscou-se verificar se a fala de um desses representantes do movimento condiz com suas reivindicações, e ainda se a ideologia da casa própria está presente também no discurso dos militantes.

No início da entrevista, a dirigente do MNLM entrevistada criticou o PMCMV. Enfatizou que as famílias que recebem até três salários mínimos deveriam ter prioridade no programa - o que não tem acontecido em Curitiba. Ao mesmo tempo, a militante reconhece que há muito tempo não se dispunha de tantos recursos para produção de habitação.

“A Cohab pega recursos do MCMV. Agora esse é o único recurso que tem. Mas por muitos anos não tinha recursos. O Ministério não investia em habitação. Então agora como tem esse recurso eles tão pegando e tão fazendo na medida do possível. (..) o que a gente queria de verdade é que todas as famílias de 0 a 3 salários mínimos fossem atendidas.. porque dentro do MCMV não é só 0-3. Pra eles, HIS vai de 0-10 salários mínimos. Então a gente sabe que a COHAB hoje em parceria com a CEF e algumas empreiteiras, faz muito mais de 3-6, enquanto a população que deveria ser prioridade tá sendo deixada de lado. (...) A gente sabe que ele foi feito mais pra movimentar a economia e não pra sanar a questão habitacional.” (D1)

Para D1, moradia digna é aquela que atende as necessidades da família que nela mora. Uma boa moradia está diretamente relacionada ao seu valor de uso. A militante cita questões fundamentais, como o tamanho da moradia, infraestrutura e serviços disponíveis e sua relação com a cidade:

“Então moradia digna é a inclusão da pessoa na cidade. Então é ela saber que ela não tá comprando um imóvel como uma mercadoria, mas ela tem aquela moradia como direito que é garantido na constituição. Se ela deixar de ser isso, ela não é digna. Eu vou estar fazendo do meu direito de morar um comércio.” (D1)

Com relação à propriedade da moradia, D1 acredita que a casa própria representa uma segurança para as famílias. Ao tratar do assunto, a entrevistada ressalta que apesar de a maioria das pessoas terem como objetivo a casa própria, não é necessário ser proprietário

---

<sup>23</sup> Informação retirada do site web do Fórum de Reforma Urbana, disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/movimentos-populares/56-mnlnm-movimento-nacional-de-luta-por-moradia.html>, consultado em 25 de abril de 2012.

de uma moradia para que ela seja considerada uma moradia digna, mas é preciso que o valor do aluguel seja compatível com a renda familiar e que essa moradia locada seja adequada à família que nela reside. Segundo a entrevistada, hoje, em Curitiba, não há programas de aluguel social e as condições de moradias alugadas pela população de baixa renda são extremamente precárias, devido à falta de oferta (de aluguel) e ao alto valor dos imóveis. Por esses motivos a casa própria se torna a melhor opção e o grande sonho da população.

“É claro que todo mundo quer sua moradia própria, mas, no meu entendimento, não é isso que vai fazer daquela moradia uma moradia digna. Se eu tenho um trabalho que eu possa ter ali uma casa, pagar um aluguel decente, num lugar decente, ou ter aí quem sabe o aluguel social, dentro de um local que seja provido de todas as políticas públicas, tudo bem. Porque hoje tem gente que aluga casa, mas como os imóveis no centro tão muito caro, então elas alugam na beira do Rio Barigui uma casinha por R\$400! Isso é um absurdo. (...) Hoje não vale a pena alugar porque tá muito caro, porque em vez de alugar uma casa, se a família puder fazer a avaliação de quantos eles ganham, vai preferir pagar uma prestação.” (D1)

A representante do MNLM revelou ainda que teve oportunidade de visitar um empreendimento de aluguel social em São Paulo e que sua crença em programas dessa natureza aumentou. A localização dos apartamentos, segundo ela, é boa e, apesar de pequenos (em geral, apartamentos para uma pessoa), são de ótima qualidade. A única crítica é para o fato de ser um programa com poucos recursos, para uma demanda muito grande. A entrevistada afirmou que se houvesse um programa de aluguel social no centro de Curitiba, sem dúvidas, ela optaria por trocar sua moradia, que atualmente está em processo de regularização, pelo aluguel.

Segundo a entrevistada, o aluguel social é uma das pautas do movimento organizado de luta por moradia e consta no PlanHab por ter sido uma das reivindicações dos movimentos (e não por ter sido proposto pelos técnicos). Na visão da D1, o aluguel deve ser um programa intrínseco a uma política (ou plano) global de moradias. A militante acredita que programas de moradia com fins de propriedade não devem ser substituídos por moradias de aluguel. A diversificação seria fundamental, uma vez que o déficit habitacional brasileiro é conformado por famílias com as mais diversas necessidades habitacionais.

## 4.2. Síntese da pesquisa

Samios (1998), ao tratar da casa própria no Brasil, lembra que o modo de produção capitalista “tem a tendência intrínseca de transformar todos os objetos, seres e processos que lhe estão submetidos em mercadorias; isto é, em objetos passíveis de serem vendidos e comprados num mercado.” (SAMIOS, 2008). Com base nas entrevistas apresentadas neste capítulo, é possível afirmar que o sonho da casa própria, em face do Programa Minha Casa Minha Vida, é a expressão de uma ideologia que tem como fundamento a manutenção desse sistema de compra e venda de mercadorias – neste caso, a mercadoria moradia.

No que diz respeito à manutenção da submissão ao sistema, chega-se à conclusão de que a casa própria como mercadoria capaz de garantir segurança num contexto de elevada desigualdade social desempenha um papel mais fundamental na sustentação da ideologia do que a disseminação de ideias “falsas”.

Como lembra Eagleton “(...) é um mito a visão distópica de que o cidadão típico do capitalismo avançado é um telespectador dopado, e a própria classe dominante está desconfortavelmente ciente desse fato.” (EAGLETON, 1997:48). Se, como afirma o autor, uma ideologia bem sucedida deve funcionar tanto em termos práticos quanto teóricos, descobrindo algum modo de relacionar esses níveis, a ideologia da casa própria no Brasil alcançou sucesso pleno, já que as ideias disseminadas em favor da propriedade fizeram, e, principalmente, fazem hoje grande sentido para a população.

O valor de troca da mercadoria moradia é, no atual estágio do capitalismo, uma forma de se garantir segurança e investimento. E se a ideologia deve “abranger desde um sistema de pensamento elaborado até as minúcias da vida cotidiana, desde um tratado erudito, até um grito na rua (...)” (Ibid:53), a ideologia da casa própria foi/é eficiente.

Pode também ser dito que as ideologias bem sucedidas são aquelas que tornam suas crenças naturais e auto evidentes, fazendo-as identificar-se com o senso comum de uma sociedade, logo dificilmente poderia se imaginar de que modo elas poderiam ser diferentes. Nas palavras de Eagleton:

“Esse processo, que Pierre Bourdieu chama de ‘doxa’, leva a ideologia a criar um ajuste tão perfeito quanto possível entre ela e a realidade social, fechando assim a brecha na qual a alavanca da crítica poderia ser introduzida. A realidade social é redefinida pela ideologia para tornar-se coextensiva a ela, de tal maneira que se obstrui a verdade de que foi realidade, de fato, que engendrou a ideologia. Ao contrário, ambas parecem ter sido espontaneamente geradas juntas, tão inseparáveis quanto carne e unha. (...) Dessa perspectiva, uma ideologia não tanto combate as ideias alternativas, quanto as empurra para além das próprias fronteiras do imaginável.” (EAGLETON, 1997: 62)

Quando indagados sobre o que representa uma moradia digna, aqueles que participaram desta pesquisa não citaram a propriedade da moradia. Mas, posteriormente, quando questionados se a propriedade é fundamental, todos respondem positivamente, comprovando que a propriedade não apenas é essencial, mas é inerente ao ideal de moradia. A ideologia da casa própria aparentemente está tão arraigada na história do brasileiro que qualquer alternativa a ela parece inimaginável. Nesse caso, o aluguel, ausente do discurso dos entrevistados, apenas comprova que a ideologia, outrora evidente, transformou-se em fato social.

Em outras palavras, não é mais necessário “convencer” a população de que a casa própria é mais interessante do que o aluguel, como feito no passado (ver item 1.3). As ideias disseminadas pela população brasileira (incluindo todas as classes e, no caso deste trabalho, especificamente, a população de baixa renda, técnicos do poder público e representantes de incorporadoras) são produtos dessa ideologia, que hoje se funde com a realidade social. Nas palavras de Samios (1998):

“No caso brasileiro, pensamos que a ausência de políticas de habitação social, concebidas de forma adequada ao problema da demanda insolvente da população pobre, encontra respaldo num pressuposto ideológico profundamente arraigado e, por isso mesmo, amplamente compartilhado pelos diferentes atores sociais envolvidos com a questão habitacional, embora nunca abertamente explicitado: o de que o acesso à moradia só é aceitável se na forma individualista da propriedade privada. O ‘sonho da casa própria’, acalentado igualmente por todos os brasileiros, independentemente da posição que ocupem na escala social, acaba, assim, transformando-se num filtro único, que, obliterando a visão, impede até mesmo de se pensar em formas alternativas de acesso à moradia.” (SAMIOS, 1998)

O modelo estabelecido no Brasil não propicia o surgimento de soluções alternativas à casa própria; entre nós, parece quase impossível dissociar o direito à moradia do direito à propriedade privada. Ao mesmo tempo, no atual contexto (na vigência de uma política

habitacional, na qual a população que recebe até três salários mínimos conta com ‘generosos’ subsídios, a fundo perdido), a ideologia da casa própria deixa de ser apenas ideologia e transforma-se em fato social: o aluguel é substancialmente mais caro e mais inseguro para o inquilino. Ademais, o aluguel não gera valor de troca para o locatário; o cidadão que paga aluguel é, de certo modo, excluído do modo de produção vigente, baseado na compra e venda de mercadorias.

As entrevistas revelam que a *experiência de vida* da população leva à idealização da casa própria. Ao depender em alguma medida das políticas públicas, os pobres parecem ter consciência de que podem, a qualquer momento, estar desamparados. Por exemplo, ao depender, por tempo indeterminado, do Estado para se ter um teto (como seria no caso do aluguel social) a experiência de vida indica que este caminho não é seguro. Nesse sentido, a casa própria (ou a desvinculação da dependência de um benefício concedido pelo Estado) é a mais importante das seguranças.

A população entrevistada enfatizou a casa própria como sendo um investimento: ao adquirir uma moradia ela se torna um bem passível de troca. Como lembra Lucio Kowarick (1979), a produção de habitações, “cuja confecção inclui uma gama variada de insumos, resulta de uma complexa rede de agentes, inclusive comerciais e financeiros, na qual o ‘controle’ sobre a terra urbana constitui um fator fundamental no preço das mercadorias colocadas no mercado.” (KOWARICK, 1979:56). A questão da habitação deve, portanto, ser equacionada, dentre outros aspectos, sob o ponto de vista do preço da terra urbana, das características do setor imobiliário-construtor e do papel do Estado.

Conforme visto anteriormente, aqueles que representam as incorporadoras e instituições financeiras estão interessados em gerar valores de usos para a população somente na medida em que criam valores de troca para si próprios. Verificou-se, a partir das entrevistas, que os usuários das moradias (neste caso, consumidores das habitações produzidas pelo PMCMV), em certa medida, também o fazem, quando ponderam o valor de troca (no presente ou no futuro), ao adquirirem suas moradias. Quanto ao Estado, que auxilia instituições financeiras, incorporadoras e a indústria da construção a obterem valores de troca, argumenta-se que garantir o mercado é um modo de assegurar a produção de valores de uso.

Visto que o ciclo da produção de moradias gira em torno de seus valores de uso e de troca para os agentes envolvidos em sua produção e consumo, propõe-se a seguinte reflexão: se o Estado e/ou incorporadoras produzissem moradias para locação a partir de um programa de locação social, todos os envolvidos, com exceção da população, que também visa o valor de troca de suas moradias, continuariam cumprindo com seus papéis: os incorporadores seriam proprietários-rentistas (no caso de PPP), e obteriam seu valor de troca a partir dos alugueis (nesse caso o retorno financeiro não seria imediato), ou ainda no caso da incorporação, produção, e posterior venda das unidades para o Estado, o valor de troca estaria garantido; o Estado continuaria cumprindo seu papel de prover valor de troca para incorporadoras e indústrias do setor da construção civil e valor de uso para a população. Ou seja, nesta situação hipotética, o ciclo seria o mesmo e, em teoria, não haveria “prejuízo” para aqueles que produzem HIS. O prejuízo restaria, em se tratando de valor de troca, para os usuários das moradias alugadas.

Para Harvey (1980), o solo e as benfeitorias têm usos variados. Uma casa pode ser usada simultaneamente de modos diferentes; o autor lembra-se de pelo menos sete: (i) abrigo; (ii) uma quantidade de espaço para uso exclusivo dos ocupantes; (iii) privacidade; (iv) uma localização acessível aos lugares de trabalho, serviços, comércio, casas de familiares e amigos; (v) uma localização próxima a fontes de poluição, fontes de crime, etc.; (vi) uma localização cuja vizinhança tem características físicas, sociais e simbólicas e; (vii) um meio para lucrar e aumentar a riqueza. Todos esses usos, juntos, constituem o valor de uso para o ocupante, que não é o mesmo para todas as pessoas, tampouco é constante no tempo para uma mesma pessoa na mesma moradia. Solteiros, casais com filhos, pessoas idosas aposentadas, portadores de necessidades especiais, etc., têm necessidades distintas e, conseqüentemente, consomem aspectos diferentes de suas moradias. Cada indivíduo determinará, ao seu modo, o valor de uso de uma moradia, e esse, por sua vez, só assumirá seu real significado quando as características e necessidades de um indivíduo (ou grupo) coincidir com as características da moradia em que reside. Resgatando o relato da dirigente do MNLM entrevistada: “Olha, a moradia digna pra mim é aquela que atende as necessidades da família que vai morar naquela casa...” (D1).

As moradias produzidas pelo PMCMV são altamente padronizadas e, em sua maioria, produzidas na mesma região da cidade. Chega-se a conclusão de que o valor de uso das mesmas não necessariamente assume seu real significado. A população é altamente

heterogênea, e as moradias são altamente homogêneas – com características similares. Verifica-se que o potencial valor de uso de moradias de aluguel, se localizadas em diferentes regiões da cidade e com características diversificadas, em alguns casos, se sobreporia ao sonho do potencial valor de troca de uma casa, vislumbrado pela população.

Os resultados das entrevistas revelam um cenário pessimista no que tange à viabilidade de implantação de programas de aluguel social no país: a população de baixa renda vê na casa própria o único meio de se garantir moradia digna; o poder público municipal, ainda que sem realizar estudos fundamentados na realidade social, acredita que a casa própria é a única solução para o déficit habitacional no país; os representantes de incorporadoras pouco acreditam na viabilidade financeira e de gestão de programas de aluguel social e creem na possibilidade de o aluguel surgir de uma demanda espontânea (em outras palavras: não é necessário debater sobre programas de aluguel hoje; se a população desejar, o mercado, com o apoio do Estado, atenderá naturalmente).

Há, portanto, grandes barreiras para a viabilização de programas de locação social, sendo uma delas a ideologia da casa própria. Mas não é apenas a crença de que a casa própria é o único meio de se garantir moradia digna que inviabiliza o debate sobre políticas alternativas. A gestão de empreendimentos de aluguel social foi também uma importante questão apontada: as incorporadoras não confiam na capacidade de gestão do poder público (COHAB) para operacionalizar tais programas, e o poder público, por sua vez, além de não acreditar em sua própria capacidade de gestão, também não prospecta alternativas.

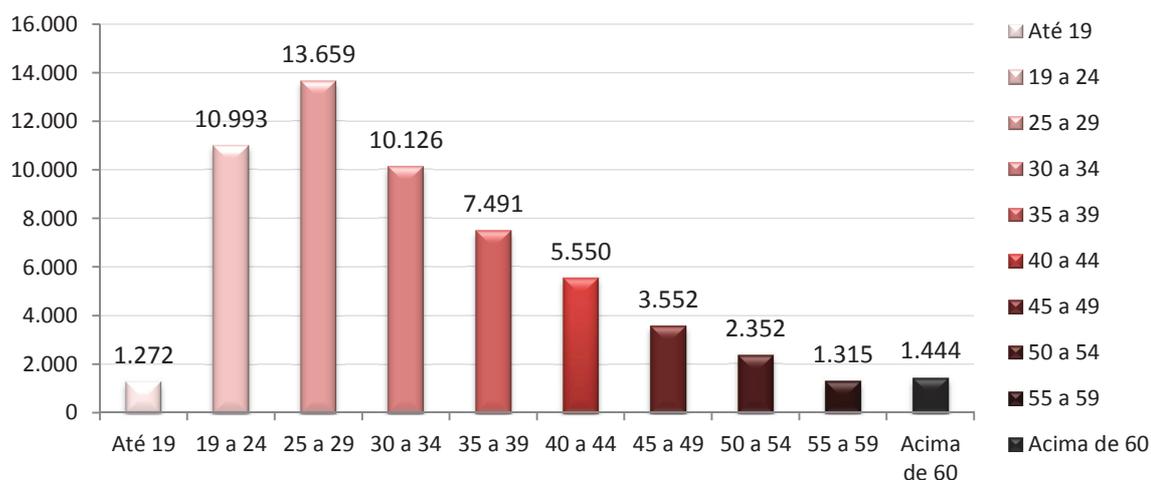
Outra barreira apontada por aqueles que compuseram as Unidades de Análise 2 e 3 deste trabalho é a falta de cuidado da população, de um modo em geral, para com imóveis públicos, coletivos ou tão somente que não pertencem a quem os ocupa. Na visão dos técnicos, a degradação de empreendimentos destinados à locação seria onerosa para os próprios locatários, já que os mesmos teriam que arcar com o ônus derivado do mau uso. Outro grande impedimento apontado tanto pelos representantes de incorporadoras quanto por técnicos do poder público seria a viabilidade financeira dos empreendimentos, já que o retorno do investimento não seria imediato, como ocorre com a venda de imóveis. Já para a população, como já mencionado, uma grande barreira diagnosticada é a

importância concedida ao valor de troca, em detrimento do valor de uso, de suas moradias.

Novamente é importante retomar o círculo vicioso mencionado na introdução deste trabalho: do ponto de vista dos operadores das políticas, programas de aluguel social não deveriam ser efetivados porque a população veria na casa própria o único meio de se garantir acesso à moradia digna. E a ausência de políticas de locação social, por sua vez, faria a população acreditar que a casa própria é o único meio de se garantir o acesso à moradia digna. Mas se há, hoje, uma parcela da população de baixa renda que paga aluguel, a preços elevados, por motivos variados (pela necessidade de residir na área central, por não ter renda suficiente para adquirir uma moradia, por ter migrado de cidades interioranas para capitais, dentre outros motivos) é incontestável que um programa de aluguel social poderia suprir parte do déficit de moradias do país (ou, neste caso, de Curitiba). É importante destacar que a valorização do aluguel social não implica no abandono de outras formas de provisão habitacional, mas o situa como importante alternativa para muitos segmentos populacionais.

É importante mencionar ainda que as entrevistas revelaram que um programa de aluguel social beneficiaria jovens, pessoas solteiras, divorciadas, casais sem filhos, dentre outros que ainda não foram contemplados por programas habitacionais com fins de propriedade, tampouco têm condições financeiras de adquirir/locar um imóvel adequado, ofertado no mercado imobiliário formal. Ao resgatar dados do PMHIS (2008), observa-se que a fila de inscritos na COHAB-CT é composta, em sua grande maioria, pela população de 19 a 34 anos de idade (ver Gráfico 8): 45% dos inscritos têm até 30 anos de idade; 40% de 30 a 45 anos e 12,5% têm de 45 a 60 anos de idade.

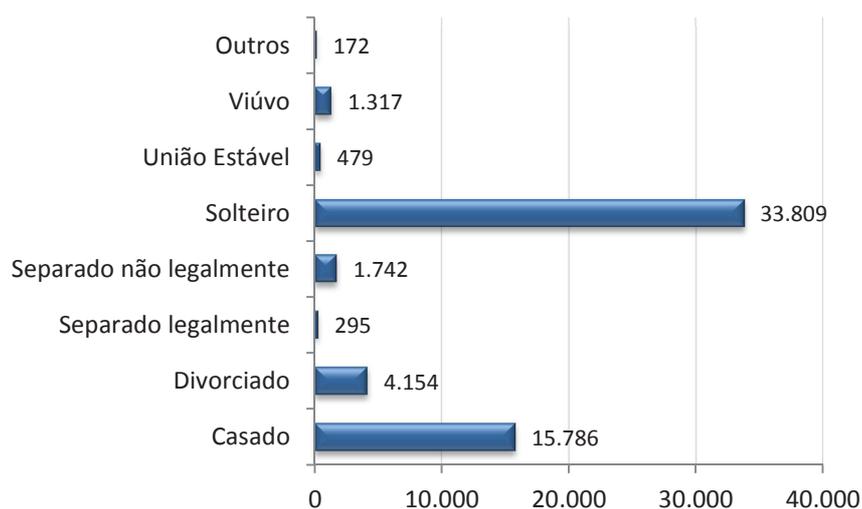
**Gráfico 8: Inscritos na COHAB-CT, por faixa etária - 2007**



Fonte: PMHIS, 2008. Gráfico elaborado pela autora, 2013.

Os mesmos dados revelam que, do total de inscritos, 71,5% são solteiros, divorciados, separados ou viúvos, enquanto apenas 28,2% são casados ou têm contrato de união estável (ver Gráfico 9).

**Gráfico 9: Inscritos na COHAB-CT, por estado civil - 2007**



Fonte: PMHIS, 2008. Gráfico elaborado pela autora, 2013.

O PMHIS revela:

“Diante dos dados apresentados, identifica-se uma população predominantemente jovem, solteira, com poucos dependentes, com renda superior a 2 s.m.; muitos, possivelmente com núcleos familiares recém-formados e ainda pequenos, que buscam um planejamento da vida familiar contando com a aquisição da moradia enquanto referência de segurança e inserção na vida comunitária.” (PMHIS, 2008: 120)

Verifica-se que grande parte dos inscritos na COHAB-CT, portanto, constituiria o público ideal, identificado ao longo das entrevistas, para um programa de aluguel social. Mas as entrevistas revelam ainda que outras questões, necessariamente, devem ser levadas em conta quando do debate sobre a alternativa da locação social. Algumas delas são:

- Um programa de locação social deve ser previsto para uma demanda específica – possivelmente jovens, idosos, famílias pouco numerosas, etc.;
- Devem ser previstos subsídios para a conformação de um estoque público de terras;
- A criação de pacotes de isenções tributárias (que contemple, por exemplo, o ISS na construção, o IPTU por algum período e o Imposto de Renda para pessoa física) poderia tornar um programa de aluguel social mais atrativo para investidores privados;
- A construção ou reforma dos edifícios devem ser adequados às demandas específicas do programa. Por exemplo, no caso de novas construções pode-se prever que a edificação conte apenas com escadas, e não com elevadores, já que esse apresenta uma manutenção de custos elevados. Outro exemplo é a escolha de materiais de maior durabilidade, já que haverá uma grande rotatividade de moradores;
- A inclusão da taxa condominial no valor do aluguel, além de facilitar a gestão dos empreendimentos, poderia ser uma medida para reduzir a inadimplência de um, ou de outro, e;
- Devido à quase absoluta ausência (com exceção dos três casos em São Paulo) de programas dessa natureza no Brasil, e devido à maior das barreiras – a ideologia da casa própria –, programas de aluguel social, se um dia implantados de maneira efetiva, a partir de uma política federal, deveriam, primeiramente, assumir um caráter experimental – em outras palavras, seria importante haver uma diversidade

na produção desses empreendimentos, como, por exemplo, a produção de alguns empreendimentos exclusivamente públicos e outros a partir de Parcerias Público-Privadas.

Por fim, a pesquisa de campo revela que a ideologia da casa própria, em face do Programa Minha Casa Minha Vida, não apenas existe, mas figura-se como um obstáculo quase intransponível à viabilização de programas habitacionais alternativos. Por outro lado, um programa de aluguel social poderia contribuir, no sentido de mitigar o grave problema habitacional brasileiro. Se o valor do aluguel cobrado em um programa de locação social fosse compatível com a renda da população mais pobre, possivelmente o culto à propriedade privada individual, como ideal de moradia, seria abrandado, dando lugar a um ideal de habitação como serviço; como bem coletivo. Enquanto essa alternativa é inexistente, a casa própria segue sendo a única alternativa “desejada” pelo brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal identificar de que modo (e se) a ideologia da casa própria se expressa entre os principais agentes envolvidos com a produção e aquisição de habitação de interesse social, em face do PMCMV, bem como identificar se representa um obstáculo à viabilização de programas de aluguel social no Brasil. Partiu-se da hipótese de que o “sonho da casa própria” está arraigado na cultura brasileira, tratando-se de uma ideologia. Também se partiu do pressuposto de que essa ideologia é um fator intrínseco à problemática da provisão de moradias para os pobres no Brasil e que uma parcela da população seria beneficiada se a política habitacional brasileira contasse com programas habitacionais alternativos ao financiamento da casa própria individual. Todas as hipóteses iniciais se confirmaram ao longo desta modesta pesquisa. Não obstante, algumas reflexões inconclusivas merecem destaque e serão a seguir ponderadas.

Movimentos de luta por moradia, movimentos em prol da reforma urbana, ou tão somente os chamados movimentos de “esquerda”, lutam, ainda hoje, por programas habitacionais alternativos, tais como habitações coletivas autogestionárias, empreendimentos de aluguel social, etc., que não tenham como premissa a propriedade privada individual. Este trabalho, inicialmente alinhado às reivindicações desses movimentos, suscita uma reflexão que pode caminhar no sentido oposto. Por que os pobres devem ser alvos de políticas habitacionais alternativas (cooperativas habitacionais ou aluguel social) ao modelo vigente (a casa própria individual), enquanto o restante da população exerce o direito (via mercado) à casa própria individual? No contexto brasileiro, de recente instabilidade política/econômica aliada a um mercado imobiliário imprevisível, não seria mais coerente que a população de baixa renda fosse proprietária de suas moradias, com dignidade? Esta *ideologia* da casa própria individual (que, como visto, não carece de bases sólidas, muito pelo contrário) não seria também resultado de uma descrença relacionada ao apoio do Estado, sobretudo no que concerne ao acesso à terra e à moradia? Sendo assim, a casa própria não representaria, de fato, uma segurança, já que os brasileiros, especialmente os “de baixo”, raramente podem contar com o Estado no que diz respeito à garantia de serviços sociais básicos?

É curioso constatar que Proudhon, no fim do século XIX já clamava pelo fim das casas de aluguel, acreditando que a relação entre locador e locatário, além de injusta, implicava na dependência eterna do segundo em relação ao primeiro. Em sua visão, a casa própria individual transformava o proletário em um homem livre. Sob determinado ponto de vista, as palavras do anarquista fazem sentido na atualidade, uma vez que no Brasil nunca houve um Estado de Bem Estar Social pleno e que qualquer programa de aluguel social suscitaria uma dependência do locatário em relação ao Estado ou ao proprietário da habitação. Logo, o proprietário de uma moradia, no Brasil, sente-se seguro, já que tem a garantia de um teto, independente de qualquer circunstância política e econômica.

Mas não apenas porque é preciso ter segurança é que a casa própria torna-se interessante. A ideologia da casa própria, em certa medida, é intrínseca a um sistema social, econômico, político e cultural, o capitalismo, que tudo transforma em mercadoria, inclusive a moradia. O valor de troca da habitação é ambicionado por grande parte da população brasileira, que quer integrar esse mercado. Se os mais ricos têm o direito de adquirir a mercadoria moradia, por que motivo os mais pobres seriam privados dele? De um certo ponto de vista, ao se levantar a bandeira do aluguel social, não se estaria aconselhando os mais pobres, ou aqueles que seriam “beneficiados” por programas desse tipo, a abrir mão do direito de compra e venda dessa categoria de mercadoria? Além do mais, a sociedade brasileira é reconhecidamente patrimonialista. Um filho “deve” herdar os bens de seus pais. E a moradia é um bem de extraordinário valor (de uso e de troca) para grande parte da população. Tais questionamentos margearam o desenvolvimento desta pesquisa. Mas as reflexões decorrentes da pesquisa de campo também revelaram aspectos positivos no que diz respeito à viabilização de programas de aluguel social. Verificou-se que, sem dúvida, é preciso diversificar a oferta de moradias para a população de baixa renda no Brasil. O déficit habitacional brasileiro é conformado por um público diversificado e, portanto, merece um tratamento que atente para essa heterogeneidade. A pesquisa de campo revelou que parte da população, especialmente aqueles que ainda não têm acesso à casa própria individual ou que não se adéquam a uma residência fixa, seria beneficiada por programas de aluguel social.

De modo conclusivo, levando em conta as reflexões apresentadas ao longo deste trabalho, propõe-se que programas de aluguel social sejam, futuramente, “uma” entre outras alternativas oferecidas pelo Estado; e não “a” alternativa. Programas de aluguel devem

compor uma política habitacional ampla que conceba a habitação como um serviço social. Verificou-se ainda que essa modalidade habitacional seria viável em Curitiba (e quiçá no Brasil), desde que: (i) identifique-se a demanda para um programa dessa natureza – conforme os relatos das entrevistas realizadas, possivelmente jovens e/ou pessoas solteiras, divorciadas ou viúvas, que ainda não tenham uma casa própria; (ii) estabeleça-se um sistema de gestão eficiente e não oneroso para o Estado, para o setor privado e para a população; (iii) os empreendimentos de aluguel sejam, em geral, melhor localizados do que aqueles viabilizados para aquisição. Além disso, não necessariamente é preciso partir de um estoque de habitações novas. É possível que o aluguel social advenha da reabilitação de edifícios existentes, como previsto no PlanHab e como é concretizado em outros países citados neste trabalho. Por fim, o aluguel social será viável apenas se houver um esforço coletivo para que o gerenciamento desse estoque de habitações conte com critérios equitativos e democráticos de acesso a ele.

Para que o problema habitacional seja equacionado de maneira justa, é preciso, portanto, que se promovam, no Brasil, grandes mudanças no que se refere aos pressupostos ideológicos inerentes à questão da moradia. Conclui-se que somente quando (ou se) houver uma transformação no modo de conceber o acesso à habitação, não apenas para as populações mais pobres, mas para todos, é que o problema da habitação será sanado. Em outras palavras, os resultados desta pesquisa apontam para a necessidade de, por um lado, desestimular o modelo da casa própria (ou da propriedade privada individualista) e, por outro, estimular a reflexão sobre a habitação como serviço, concebida como um estoque imobiliário ou uma parte da cidade à serviço de um coletivo de beneficiários. Verificou-se que o aluguel social apenas será possível quando o princípio ideológico do acesso à moradia como acesso à casa própria, que permeia a produção habitacional no Brasil, for substituído por uma política concebida como um serviço básico garantido pelo Estado, tal qual o serviço de saúde e educação, por exemplo. Essa mudança de pressupostos ideológicos não é tarefa fácil, mas é fundamental para que a habitação faça parte de uma agenda de compromisso pela redução das desigualdades sociais e pela garantia dos direitos humanos e sociais. A moradia (e seu valor de uso) é um direito básico de todo cidadão e a complexidade que conforma sua demanda deve ser levada em conta na formulação de políticas habitacionais efetivas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex Kenya; (et.al.) *Política Habitacional na França: Locação Social e Villes Nouvelles*. São Paulo: Escola Politécnica, 1994 (Boletim Técnico do PCC).

\_\_\_\_\_; (et al.). *Política Habitacional na França*. São Paulo: Escola Politécnica, 2005 (Boletim Técnico do PCC).

ALBUQUERQUE, Aline F. de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade-modelo"*. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

AZEVEDO, Sérgio.; ANDRADE, Luis. A. G., *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRETO SILVA, Helena M. (et.al.). *Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo*. Relatório III - ANEXOS. Publicado em novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1170/1170.pdf>> Acesso em 20 de novembro de 2011.

BERTOL, Laura E. *Terra e Habitação: o problema e o falso problema. As políticas de Obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba*. 161 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, São Paulo, 2013.

BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema*. 27ª Reunião Anual da SBPC, 1975. (pp. 37-93)

\_\_\_\_\_. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALADARES, Lícia do Prado (org). *Habitação em questão*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. (pp. 167-182)

BOLETIM DA CASA ROMÁRIO MARTINS. *COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações*. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2006.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOTELHO, Adriano. *O Urbano em Fragmentos: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, 2007.

BRASIL, Ministério das Cidades. *Política Nacional de habitação*, Cadernos Ministério das Cidades Número 4, Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

\_\_\_\_\_. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2011.

BUNGE, Mario. *Las Ciencias Sociales en Discusión: uma perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.

CARDOSO, Adauto e ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; MOURA COSTA, Heloisa Soares de. *Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

\_\_\_\_\_. *Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado. Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. In: Anais do XIV Encontro da Anpur, 2011, Rio de Janeiro, 2011b.

\_\_\_\_\_. *Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil*. In: *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda T. *A Construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp, 1997.

CHAUÍ, Marilena. *O que é Ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

COUTO ROSA, Maria Virgínia F. P.; ARNOLDI, Marlene Aparecida G. C. *A Entrevista na Pesquisa Qualitativa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CRUZ, Bruno de Oliveira e MORAIS, Maria da Piedade. *Em defesa da Locação Social*. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/51/pdfs/rd51art04.pdf> Acesso em 05 de dezembro de 2011.

CURITIBA. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.

DUARTE, Rosalia. Entrevistas em pesquisas qualitativas. In: *Educar Curitiba*, n.24, pp: 213-225. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

EAGLETON, Terry. *Ideologia*. São Paulo: Boitempo, 1997.

ENGELS, Friedrich. *Para a Questão da Habitação*. Lisboa: Avante!, 1984.

FERREIRA, João S. Whitaker. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Anais do Simpósio: Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/artigos.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html) . Acesso em Março de 2013.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cad. Saúde Pública*, vol.24, n.1, pp. 17-27. Rio de Janeiro: 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído as sociedades capitalistas avançadas. In: *Espaço & Debates* 06, ano II, p. 06-35, 1982.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries *Estatísticas e Séries Históricas*. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 27/11/2011.

IPPUC. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucweb.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_Pesquisa.htm](http://ippucweb.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.htm)> Acesso em 25 de julho de 2013.

JHC. Johannesburg Housing Company. Disponível em: <[www.jhc.co.za](http://www.jhc.co.za)> Acesso em: Abril de 2010.

KOWARICK, Lucio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LOWY, Michael. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1991.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Vozes, 2001.

NAÇÕES UNIDAS, UN-HABITAT. *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries: Quick Policy Guide Series - Volume 1*. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3107>>. Acesso em 18 de julho de 2011.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

PORTAL DA COPA. *Site do Governo Federal Brasileiro sobre a Copa do Mundo da Fifa 2014*. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/panorama-da-preparacao-do-pais-para-a-copa-do-mundo-curitiba>> Acesso em 26 de julho de 2013.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 2003.

SALGA (South African Local Government Association). *Good Practices in Rental Housing: the role of Councillors in rental housing*. Pretoria, 2012.

SAMIOS, Eva. Casa própria ou direito a um serviço de habitação? *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.19, n.2, p. 272-285, 1998.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe? In VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

SHIMBO, Lucia Zanin. Empresas Construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; MOURA COSTA, Heloisa Soares de. *Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SMOLKA, Martin O. *Regularização da Ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

SPOSITO, Maria Encarnação. *Capitalismo e Urbanização*. São Paulo: Contexto, 1988.

STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 585-597.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. In: *PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia*. N.3, 2009.

VALENÇA, Márcio M. *Globabitação: Sistemas Habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

WORLD HABITAT AWARD. Disponível em:  
[http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-  
details.cfm?lang=00&theProjectID=315](http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=00&theProjectID=315) Acesso em abril de 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTAS – Unidade de Análise 1

- Veio de outra cidade? Onde morava? Por quanto tempo?
- Já teve casa própria?
- Quantos integrantes na família? O que fazem?
- Onde trabalham? É perto da onde moram?
- Está satisfeito (a) com a nova moradia? Por quê?
- Gosta da localização? Tem tudo o que precisa por perto?
- O que é uma moradia de qualidade pra você?
- Você acha que é bom ser proprietário de um imóvel? Por quê? (**insistir nessa pergunta**)
- Você tinha esse sonho de ter a casa própria há muito tempo? E os seus familiares?
- Agora que tem a casa própria, o que mudou em sua vida? (o que mudou pra melhor, o que mudou pra pior?)
- Acha que o PMCMV é bom? Por quê? Se não acha, o que deveria mudar?
- Gostaria que existissem outros tipos de programas habitacionais? Que tipo? (Se a pessoa não souber responder, exemplificar: Por exemplo, programas de aluguel a baixo custo em áreas um pouco melhor localizadas?)
- O que espera do futuro? E para seus filhos? O que espera? E com relação à moradia? Pretende continuar morando ali? Gostaria de se mudar para outra região? Por quê?

(continua na próxima página)

SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS PARA UM PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL. CENÁRIO: MOSTRAR FOTO DE IMÓVEIS VAZIOS NA ÁREA CENTRAL DE CURITIBA

- Se o governo reabilitasse esses edifícios e oferecesse aluguel a baixo custo, você teria interesse ou conhece alguém que teria interesse em residir ali pagando aluguel? Em que circunstâncias?
- Se houvesse esse programa de aluguel, oferecido pelo governo, como acha que deveria ser?



Rua Cruz Machado, Centro - Curitiba



Rua Visco de Nacar, Centro - Curitiba



Dois edifícios próximos ao viaduto do Capanema e da rodoferroviária, Centro - Curitiba

## ANEXO II: ROTEIRO DE ENTREVISTAS – Unidade de Análise 2

- Qual é sua formação e qual função exerce na instituição? O que faz esse setor?
- Como a instituição tem atuado frente ao déficit habitacional do município?
- Apesar de todos os programas previstos no PlanHab e na PNH, sabe-se que o carro chefe do governo federal, atualmente, é o PMCMV. O governo local tem autonomia para desenvolver programas de habitação de interesse social diferenciados?
- Os recursos são predominantemente federais ou existem recursos estaduais e municipais pra habitação?
- O que é moradia digna, segundo a instituição que você trabalha?
- Uma moradia só é digna quando a pessoa que ali reside é proprietária do imóvel? Por quê? **(Insistir nessa pergunta)**
- Já ouvir falar em locação social? O que é?
- Já houve alguma tentativa de se implantar um programa de aluguel social em Curitiba?
- Você acha que se houvesse moradia de aluguel a baixo custo em áreas bem localizadas, seria mais vantajoso para a população de baixa renda do que residir (sendo proprietário do imóvel) em áreas longínquas, como o Bairro Novo que foi um bairro quase que integralmente produzido pela COHAB-CT, por exemplo?
- No caso da locação social, se o proprietário dos imóveis, hipoteticamente, fosse o poder público, ele seria uma espécie de rentista estatal, como na época dos IAPs. Isso não poderia ser vantajoso para o governo? Por quê?
- Nesse caso hipotético, as moradias não poderiam ser mais bem localizadas e de maior qualidade?
- E no caso do setor privado? Você acha seria vantajoso um programa de locação social, caso houvesse um incentivo publico para produção de moradias de aluguel a baixo custo, a exemplo do que ocorre em outros países?
- Existe alguma previsão de se implantar um programa de aluguel a baixo custo em Curitiba? Por quê?
- Caso o governo federal destinasse recursos a programas de locação social, como você acha que deveria funcionar o programa, na cidade de Curitiba?

### ANEXO III: ROTEIRO DE ENTREVISTAS – Unidade de Análise 3

- A empresa é considerada construtora ou incorporadora?
- Qual função você exerce na empresa?
- Qual é o universo de atuação da empresa (público-alvo, localização dos imóveis, etc.)?
- Sabe-se que o carro chefe do governo federal, atualmente, é o PMCMV. Qual é o poder de influência do setor da construção civil (construtoras, empreiteiras, etc.) na constituição da política habitacional brasileira?
- A empresa construiu/está construindo quantos empreendimentos via MCMV?
- Como funciona a produção de habitação de interesse social via PMCMV? Como a construtora/incorporadora se insere nesse processo?
- Qual é a vantagem de produzir habitação para a população de baixa renda? O lucro é alto?
- O que é moradia de qualidade, segundo a empresa que você trabalha?
- Uma moradia só é digna quando a pessoa que ali reside é proprietária do imóvel? Por quê? **(Insistir nessa pergunta)**
- A empresa já pensou em produzir moradias para aluguel? Existiria algum interesse nesse nicho de mercado? Por quê?
- Para a empresa, qual é a diferença, quando se fala em viabilidade financeira, entre produzir moradias para locação e para aquisição?
- Já ouviu falar em locação social? O que é?
- Caso o governo federal destinasse recursos a programas de locação social, como você acha que deveria funcionar o programa, na cidade de Curitiba?
- Como deveria ser a atuação das incorporadoras nesse processo? Você acha que poderia ser lucrativo para as empresas?