

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Luiza Oliveira Gonçalves

**Estratégias de morar nos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do Programa Minha Casa  
Minha Vida em municípios do Centro-Oeste de Minas Gerais**

Belo Horizonte

2021

Luiza Oliveira Gonçalves

**Estratégias de morar nos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do Programa Minha Casa  
Minha Vida em municípios do Centro-Oeste de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Área de concentração: Metrópoles, Trabalho e Desigualdades.

Belo Horizonte

2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G635e Gonçalves, Luiza Oliveira  
Estratégias de morar nos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios do Centro-Oeste de Minas Gerais / Luiza Oliveira Gonçalves. Belo Horizonte, 2021.  
146 f. : il.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Brasil. Estatuto da cidade (2001). 2. Política urbana - Brasil. 3. Habitação popular - Minas Gerais, Centro-Oeste. 4. Conjuntos habitacionais. 5. Política habitacional - Brasil. 6. Direito à moradia. 7. Casa própria - Compra. I. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 333.32(815.1)

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Luiza Oliveira Gonçalves

**Estratégias de morar nos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do Programa Minha Casa  
Minha Vida em municípios do Centro-Oeste de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Metrôpoles, Trabalho e Desigualdades

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas (Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Léa Guimarães Souki – PUC-MG

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gabriella Caroline Rodrigues Beltrame – Unileste-MG

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais queridos, Marlene e Marcelo, pelo carinho e paciência, sempre acreditando e contribuindo para que eu realize os meus sonhos e também peço desculpas pela ausência nos períodos do mestrado, principalmente, durante o processo da escrita da dissertação. Ao Dino, por me apoiar e me ajudar nessa caminhada, com amor e carinho, sempre lendo meus trabalhos e acreditando ser possível.

À minha orientadora, Cristina Almeida Cunha Filgueiras, por compartilhar seus conhecimentos, sua criatividade e reflexões, com paciência e generosidade, entendendo meus momentos de dificuldades durante o processo de pesquisa.

À FAPEMIG, pela concessão de bolsa de estudos, financiamento que tornou o mestrado e a pesquisa possíveis.

Aos entrevistados que participaram da pesquisa, moradores, antigos moradores e funcionários das prefeituras que aceitaram participar do trabalho. Por contribuírem conversando e explicando através telefonemas, chamadas de vídeo e presencialmente, compartilhando suas vivências, expectativas e frustrações. Agradeço especialmente as amigas que vivem nos conjuntos do Jardim Copacabana e Vila das Roseiras que me apresentaram novas pessoas que me ajudariam com a trajetória do trabalho.

Aos professores, amigos e colegas do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da PUC Minas, pelas trocas dentro e fora do ambiente acadêmico, pela generosidade e apoio durante toda a trajetória do mestrado. Em especial à Lívia por me ajudar antes da minha entrada no Programa e nos processos de escrita.

À professora Izabela Coelho Teobaldo pelas generosas contribuições durante o processo seletivo para o mestrado. Às professoras Léa Guimaraes Souki e Gabriella Caroline Rodrigues Beltrame por aceitarem prontamente o convite para avaliarem esta dissertação.

Aos amigos e família, meus avós Concesso e Vilma, meu irmão Lucas e minha afilhadas Lívia e Laís por me apoiarem, serem otimistas e sempre carinhosos durante esse período em que estive ausente. Agradeço aos amigos Daniele e Rafael por me ouvirem e estarem comigo, além de terem contribuído com os mapas dessa pesquisa.

## RESUMO

A presente dissertação focalizou nos direitos à moradia, à cidade e a relação com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implementado no Brasil a partir de 2009, considerado a maior política habitacional realizada no país. Criado após décadas de falta de investimentos em políticas habitacionais e de aumento do déficit de moradias, com o objetivo de facilitar a casa própria através de financiamentos com taxas e impostos de baixo custo, o Programa tinha o propósito de reduzir o elevado déficit habitacional no país. Porém, o déficit se mantém elevado e dentre os residentes nos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1, destinado à população de menor poder aquisitivo. Há famílias que não foram sorteadas para serem beneficiadas e outras famílias que sequer participaram dos processos para obter habitações de interesse social. Para isso, elas utilizam estratégias tais como aluguel, compra ou invasão. Estas estratégias, bem como o ato dos beneficiários efetivos do Programa de desocupar ou comercializar as moradias fora do prazo legal, são irregulares. Esta realidade foi investigada em pesquisa realizada nos conjuntos habitacionais dos municípios de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, no Centro-Oeste do estado de Minas Gerais. O levantamento de informações analisadas foi realizado por meio de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas com moradores e funcionários municipais. A dissertação concluiu que o grande déficit habitacional, a insuficiência da oferta de moradias pela política habitacional para população de baixa renda e a localização distante de alguns conjuntos no tecido urbano são determinantes para o surgimento das práticas irregulares.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Moradia. Direito à cidade. Políticas habitacionais.

## **ABSTRACT**

This thesis has its central point on the rights to housing, the city and the relationship with the Minha Casa Minha Vida program (PMCMV), implemented in Brazil since 2009, considered the largest housing policy implemented in the country. Created after decades of lacking investment in policies and an increase in the housing deficit, with the objective of facilitating home ownership through low-cost rates and taxes financing, the Program aimed to reduce the high housing deficit in the country. However, the deficit remains high among residents in the PMCMV range 1 housing estates, which are aimed at the population with the lowest purchasing power. There are families that were not drawn to be benefited from the program, as well as many others that did not even participate in the processes to obtain the social interest housing. In order to overcome this, those families often use housing strategies such as rent, purchase or invasion. These strategies, as well as the act of the effective beneficiaries of the Program to vacate or sell the houses after the legal deadline, are irregular. This reality was investigated in a survey carried out in housing developments in the municipalities of Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará and Itaúna, in the Midwest of the Brazilian state of Minas Gerais. The survey of analyzed information was carried out through documentary research and semi-structured interviews with residents and municipal officials. The thesis concluded that the large housing deficit and the insufficient supply under the housing policy for low-income population and the distant location of some housing complexes in the urban fabric are determinant for the emergence of irregular practices.

**Keywords:** Minha Casa Minha Vida Program. Home. Right to the city. Housing policies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Habitações do Conjunto Jardim Copacabana .....	70
Figura 2 - Habitações do Conjunto Vila das Roseiras .....	70
Figura 3 – Habitações do Conjunto em Carmo do Cajuru .....	71
Figura 4 – Habitações do Conjunto em Carmo do Cajuru .....	71
Figura 5 – Habitações do Conjunto de São Gonçalo do Pará.....	73
Figura 6 - Habitações do Conjunto de São Gonçalo do Pará .....	73
Figura 7 - Habitações do Conjunto de Itaúna .....	73
Figura 8 - Habitações do Conjunto de Itaúna .....	73



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de dados da Ficha de Caracterização Familiar do PMCMV .....	61
Quadro 2 - Características dos conjuntos habitacionais selecionados.....	68
Quadro 3 - Relação de moradores, ex-moradores e beneficiários da Faixa 1 do PMCMV .....	78
Quadro 4 - As motivações e as ações dos beneficiários .....	117
Quadro 5 - As motivações e as ações dos moradores.....	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Porcentagem de domicílios em área urbana e rural que não possuem saneamento básico no Brasil em 2017.....	25
Tabela 2 - Esquema das políticas habitacionais: IAPs, FCP, BNH.....	52
Tabela 3 - Faixas do PMCMV e os respectivos tipos de PAC .....	57
Tabela 4 - Relação de Faixas do PMCMV de unidades contratadas e regiões do Brasil (2009-2016).....	63
Tabela 5 - Relação de entrevistados e municípios.....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração e Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (continuação)**

PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbano
PPPs	Parcerias Público Privadas
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCU	Tribunal de Contas da União
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1. DIREITOS À CIDADE E À MORADIA .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 A vida urbana e o direito à cidade .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 A busca pela moradia.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3 Segregação socioespacial.....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 A situação da cidade e da moradia no Brasil nos anos 2000 .....</b>	<b>24</b>
1.4.1 Déficit habitacional e a população de baixa renda .....	29
1.4.2 As estratégias de morar da população de baixa renda .....	35
<b>1.5 O Estado e cidade no Brasil: legislação e planejamento.....</b>	<b>39</b>
<b>2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>46</b>
<b>2.1 As políticas habitacionais dos IAPs até o BNH.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 As expectativas de um Governo e os processos de implementações de políticas habitacionais pós-BNH até o Programa Minha Casa Minha Vida .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 O PMCMV: Desenho e implementação .....</b>	<b>57</b>
<b>2.4 Cobertura: quem é beneficiário efetivo e quem mora nos conjuntos do PMCMV? ...</b>	<b>62</b>
<b>2.5 A fiscalização dos conjuntos habitacionais de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida .....</b>	<b>64</b>
<b>3. PESQUISA EM CIDADES DO CENTRO-OESTE DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>66</b>
<b>3.1. Os municípios e os conjuntos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV .....</b>	<b>66</b>
<b>3.2. Procedimentos de coleta de dados .....</b>	<b>74</b>
<b>3.3. Os moradores, os beneficiários e suas diversas condições .....</b>	<b>77</b>
3.3.1. São Gonçalo do Pará .....	79
3.3.2. Divinópolis.....	80
3.3.2.1. Conjunto Habitacional Vila das Roseiras .....	81
3.3.2.2. Conjunto Habitacional Jardim Copacabana.....	86
3.3.2.3. Conjunto Habitacional Elisabeth Nogueira .....	96
3.3.3. Carmo do Cajuru.....	97
3.3.4. Itaúna.....	99

<b>3.4. O que dizem os funcionários .....</b>	<b>101</b>
3.4.1. São Gonçalo do Pará .....	102
3.4.2. Carmo do Cajuru.....	104
3.4.3. Itaúna.....	107
<b>3.5. Interpretando pontos de vista, motivações e ações .....</b>	<b>110</b>
3.5.1. Os pontos de vista de moradores e beneficiários .....	111
3.5.2. E os governos municipais, que papel cumprem? .....	119
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para os funcionários dos setores de habitação social das Prefeituras de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna .....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os moradores e presidentes das associações de bairro dos conjuntos habitacionais do PMCMV que foram beneficiados .....</b>	<b>138</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os moradores não beneficiários dos conjuntos habitacionais do PMCMV que não foram beneficiados.....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiro de entrevista para os beneficiários do PMCMV que não são moradores das habitações sociais.....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXO A – “Check List”: Ficha de Caracterização Familiar.....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO B – Ficha 1 de Dados Cadastrais e Apuração de Rendimentos Mensais .....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO C – Ficha 2 de Dados Cadastrais e Apuração de Rendimentos Mensais .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO D – Declaração Negativa de Propriedade e Destinação do Imóvel – Programa de Arrendamento Residencial (PAR) .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO E – Ficha de Declaração do Beneficiário.....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO F – Declaração de Comprovação de Residência no Município .....</b>	<b>146</b>

## INTRODUÇÃO

A questão da moradia está sempre em contestação em todo o Brasil. A presença do déficit habitacional no país está associada diretamente com as habitações de interesse social, que são inseridas através de políticas públicas destinadas à moradia, devido à grande demanda necessária para suprir a população que busca a casa própria, como uma alternativa para sair do aluguel ou de situações de moradia inadequada. Por causa dessa grande demanda e a baixa oferta, estratégias de morar são realizadas, por famílias não contempladas pelas políticas habitacionais, de forma a garantir moradia nessas habitações, demonstrando como o mercado imobiliário tradicional é inacessível para a população pobre, que constantemente busca novas maneiras de morar.

Definidas como formas diferentes do convencional para conseguir uma moradia fixa, as estratégias de morar acontecem quando pessoas em situação não confortável de habitação se veem na necessidade de traçar estratégias que, muitas das vezes, podem ir contra as legislações e regras. São formas de morar trazidas à tona por muitas pessoas que não se enquadram no sistema ou nas políticas públicas.

Outro fator que favorece, de certa forma, este tipo de estratégia é que, mesmo que tenham beneficiado algumas pessoas, diversas habitações de interesse social estão localizadas em áreas precariamente urbanizadas nas franjas das cidades. Esses são os tipos de práticas relacionadas à expansão das periferias, que dificulta a qualidade de vida nas cidades, devido aos altos custos de infraestrutura que garantem saneamento, estrutura urbana e equipamentos públicos para serem implementados nessas moradias. Grande parte das políticas habitacionais que foram implementadas no país se desenvolveram não contemplando, portanto, as demandas da população de baixa renda.

A forma com que os poderes públicos insistem em tratar a questão da moradia social, demonstra, ainda, um desinteresse em solucionar o problema e atingir os objetivos das políticas habitacionais em atender as famílias que mais necessitam. Parte dessas políticas implementadas mostram estratégias econômicas lucrativas que não trabalham para combater o déficit habitacional.

O penúltimo plano utilizado pelo governo federal, juntamente com a Caixa Econômica Federal (CEF), foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Criado em 2009, era uma nova política habitacional que propunha solucionar e diminuir o déficit habitacional no Brasil

ao mesmo tempo que tentava alavancar a economia nacional, sobretudo a construção civil, que se ressentia dos efeitos provocados pela grande crise hipotecária que atingira os Estados Unidos em 2008. O Programa atingiu mais de 95% dos municípios do Brasil, atendendo famílias cuja renda oscilava entre nenhum rendimento até R\$5.000,00 por mês, considerando a fase 2 do Programa que se iniciou esses em 2011 e até 2014.

O PMCMV foi implementado a partir de dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), e outros sistemas também foram criados, como a Oferta Pública, que atende a população de até 50 mil habitantes; o Entidades, que atende as famílias da Faixa 1 (que possuem renda de até R\$1.600,00 através da produção das moradias de forma associativa); o Empresarial/FAR, que produz unidades habitacionais através do setor imobiliário para as famílias que se enquadram na Faixa 1; o Empresarial/FGTS, produzido através do setor imobiliário para as famílias das Faixas 2 e 3 (famílias com renda bruta de R\$1.600,00 a R\$ 3.275,00 e entre R\$3.275,00 e R\$5.000,00, respectivamente) (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, s.d.). Para ingressar no Programa, era preciso se enquadrar em uma das faixas e, no caso da Faixa 1, realizar o cadastro na Prefeitura para participar do sorteio das habitações e não ter imóveis no nome da família ou ter participado de outras políticas habitacionais.

O Programa, no governo Dilma Rousseff, executou mais de 3,5 milhões de unidades habitacionais, desde o seu primeiro mandato. O PMCMV tornou-se então a principal política habitacional do país, através de acordos com a iniciativa privada e utilizado dos recursos públicos e de subsídios para implementar as habitações de baixa e média renda (ROLNIK, 2015).

Nesse período, as ações de empresas de construção civil foram compradas para que o setor apoiasse o Estado e produzisse habitações de baixo custo. As habitações foram feitas em grandes proporções, mas não foram produzidas apenas para sanar a crise da moradia, e sim para conter os prejuízos gerados no Brasil pela crise econômica mundial, construindo moradias através das Parcerias Público Privadas (PPP). Com a intenção de potencializar os ganhos por unidade produzida, os conjuntos de habitações foram construídos em áreas distantes da mancha urbana, onde os custos dos terrenos são mais baixos.

Devido a essas escolhas, a segregação socioespacial ocorre principalmente dada a distância dos conjuntos, em relação às áreas centrais com infraestrutura, o que desencadeia na dificuldade de acesso à mobilidade e ao transporte público, limitando as possibilidades de acesso à cidade – ao emprego, à renda, à saúde, à educação e ao lazer – para os moradores. Sem



transporte e sem equipamentos públicos para apoio às famílias de moradores, estas são as características dominantes nos bairros-dormitório, de onde as pessoas se deslocam cotidianamente para as jornadas de trabalho, só retornando às habitações à noite, para dormir (ROLNIK, 2015).

Devido às questões históricas e aos processos implementados através do PMCMV, a iniciativa suscitou, desde o início, muitas discussões. Muitos estudos publicados relacionam as problemáticas que o Programa levanta e suas contradições. Como política habitacional de grande escala e importância, algumas linhas do Programa atenderam uma parcela de famílias de baixa renda - na faixa de zero a três salários-mínimos, considerando o valor de R\$622,00 no ano de 2012 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011) - que não possuía condições de comprar a casa via mercado formal.

Com o escasso ou insuficiente investimento na questão das habitações sociais, diversas estratégias de morar acontecem nos conjuntos do PMCMV. Algumas destas, realizados pelos beneficiários, constituem a venda e/ou o aluguel das moradias para famílias que não poderiam ter acesso a estas por meio da política pública. Esta escolha mostra a necessidade de muitos por um lugar apropriado, com saneamento básico, energia elétrica, e infraestrutura minimamente adequada. Essas habitações, porém, não poderiam ser vendidas ou alugadas até o fim do financiamento, de acordo com os regulamentos do PMCMV. As medidas tomadas pelas prefeituras para acabar com este movimento se dão, em geral, através de contato direto com a CEF, o que não gera soluções suficientes e aparentes.

As pessoas que, apesar de não terem sido sorteadas como beneficiadas ou até mesmo que não participaram dos processos, então vivendo nas habitações do PMCMV talvez possuam vivências e dinâmicas de convivência diferente dos beneficiários regulares do Programa. A mídia há muito tempo tem tratado e apontado estas situações. Contudo, não foram realizadas pesquisas no campo acadêmico sobre isso. Existem, diversos portais de notícias de todo o Brasil, como o Jornal Hoje, G1, Estadão, Folha de S. Paulo, dentre muitos outros, que já retrataram ou ainda retratam esta realidade. As notícias trazem manchetes como: “Procuradoria identifica irregularidade no Minha Casa Minha Vida em MG” (JORNAL HOJE, 2016), “Mais de 300 denúncias de comércio ilegal do ‘Minha Casa, Minha Vida’ são investigadas em Frutal” (G1, 2018a), “Minha Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros” (ESTADÃO, 2014), “PF investiga suspeita de fraude no Minha Casa Minha Vida” (FOLHA DE S. PAULO, 2015), “Parte dos imóveis do Minha Casa, Minha Vida está irregular em Divinópolis, mostra levantamento” (G1, 2018b). Estes são alguns dos exemplos determinantes do quão recorrente

são as estratégias de morar em todo o país, mostrando a relevância e a complexidade da fiscalização dos conjuntos.

Com o foco nesta problemática dos moradores que utilizam de estratégias de morar que são ilegais de acordo com as Leis do Programa, esta dissertação faz uma investigação nos conjuntos habitacionais gerenciados pelas Prefeituras que atenderam, principalmente, famílias de renda mensal mínima de até três salários nos municípios de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, todos de pequeno a médio porte e localizados na região Centro-Oeste de Minas Gerais<sup>1</sup>.

A pesquisa proposta se baseia, portanto, no reconhecimento de que, no Brasil, há uma grande demanda pela moradia por parte da população mais pobre, enquanto poucos municípios implementam novos conjuntos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV. Devido a isso, esses indivíduos realizam estratégias de morar para garantir seu direito de moradia.

A pesquisa realizada trabalhou com a hipótese de que alguns indivíduos realizam estratégias de morar, pois o mercado imobiliário não é compatível com a realidade econômica dessas pessoas; e/ou são estratégias que esses moradores realizam para permanecer nos conjuntos temporariamente, até que consigam se deslocar para um local que possibilite um maior acesso ao município e os seus recursos.

O objetivo aqui buscado foi analisar as estratégias de morar dos residentes dos conjuntos habitacionais de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, considerando a presença tanto daqueles que foram beneficiados após terem sido selecionados a partir dos critérios do Programa, quanto a de moradores que não foram selecionados por este, mas que se assentaram nos conjuntos utilizando estratégias (como aluguel e compra), que burlam as normas dessa política pública. Investigar como são as estratégias de morar dos habitantes desses conjuntos, portanto, foi relevante diante dos usos considerados ilegais pelas leis da política de habitação. Também foi problematizada a questão da irregularidade e ilegalidade imposta pelo Art. 6 e Art. 7 da Lei 11977/09 (BRASIL, 2009) diante da comercialização e do abandono das habitações sociais. Houve a identificação e a compreensão das ações das famílias não contempladas com a moradia pelo poder público e que utilizaram de procedimentos não previstos na normativa do PMCMV para se estabelecer nas habitações sociais; compreendeu-se as motivações dos beneficiários, moradores desses conjuntos e dos antigos moradores que

---

<sup>1</sup> Em 2012, ano que foram entregues as habitações, o salário-mínimo era de R\$622,00 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

saíram e alugaram ou venderam para os moradores irregulares. E, por fim, foi analisado o posicionamento dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas habitacionais nos municípios diante do déficit habitacional e das estratégias de morar utilizadas por famílias de mais baixa renda com relação ao PMCMV.

Os conjuntos habitacionais que se enquadram na Faixa 1 do PMCMV dos municípios de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, foram escolhidos para a pesquisa por: possuírem grande número de habitações ocupadas por indivíduos não-beneficiados do Programa; por serem heterogêneos quanto ao tamanho, quantidade de unidades habitacionais; e por suas localidades. Porém, também foram escolhidos por possuírem aspectos semelhantes entre si, seguindo o padrão de muitos outros conjuntos habitacionais para baixa renda no Brasil: estão distantes da cidade compacta e apresentam infraestrutura e saneamento mais precários que os conjuntos destinados às demais faixas de renda atendidas no Programa.

O trabalho foi desenvolvido a partir da técnica de pesquisa de Estudo de Caso, tendo como base a pesquisa qualitativa, caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e vivências das famílias nos conjuntos de habitações sociais do PMCMV. Foram realizadas análises e investigações que utilizaram métodos teóricos, além de coleta de dados e informações, através de estudo de campo com base empírica. Foram utilizados instrumentos como revisão de literatura, entrevistas e elaboração de mapeamentos. Foi avaliado como são realizadas as diversas formas de estratégias de morar e a compreensão dos modos de vida dos moradores diante da problemática da pesquisa.

O estudo iniciou-se com a realização de um levantamento de dados tendo como base nos documentos oficiais de estatísticas referentes aos dados nacionais, estaduais e locais sobre o Programa. Estes esclareceram sobre as questões da habitação no país, considerando que é uma pauta relevante que possui grandes complexidades e camadas, associando-se a pautas como as habitações de interesse social e à pouca demanda para atender à população, fazendo com que famílias realizem estratégias de morar para garantir moradia de forma irregular nos conjuntos habitacionais do PMCMV.

A pesquisa empírica desenvolvida foi do tipo qualitativa e incluiu pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Quanto à análise documental, contemplou documentos relacionados aos conjuntos habitacionais dos municípios selecionados. Já as entrevistas realizadas foram direcionadas a funcionários das prefeituras de cada um dos municípios, tratando sobre: as habitações do PMCMV; atuais e antigos moradores que foram beneficiados;

presidentes das associações de bairro de cada um dos conjuntos habitacionais; e moradores não contemplados pelo Programa (roteiro de entrevistas nos Apêndices A, B, C e D).

As entrevistas com os órgãos/instituições relacionados com o Programa trazem informações sobre a atuação do poder público, dos gestores e suas visões sobre o comportamento da população (práticas sociais e culturais). Foram realizados mapeamento e análise dos conjuntos habitacionais associados à prefeitura dos municípios. Além da análise das entrevistas semiestruturadas com os órgãos e instituições, também foram feitas visitas aos conjuntos habitacionais e entrevistas com os moradores, objetivando construir um quadro capaz de revelar as principais características das práticas culturais da população e perceber a perspectiva destes sobre como o poder público e a CEF contribuem (ou não) com as famílias.

O trabalho está organizado em quatro partes, para além dessa introdução. O capítulo 1 aborda as questões relacionadas diretamente com a vida urbana: questões teóricas tratadas por Lefebvre e Harvey sobre o direito à cidade, e à moradia, relacionadas às questões brasileiras. Tais temas estão diretamente relacionados à segregação socioespacial e ao déficit habitacional que estão presentes no país, e proporcionaram o entendimento de como as famílias realizaram novas formas de morar para se estabelecerem, de alguma maneira, na cidade – visando garantir seu direito à moradia. Posteriormente tratou-se das legislações e planejamentos que foram criados para trazer melhorias ao espaço urbano das cidades e ao Estado. O capítulo 2 traz um histórico das políticas habitacionais do Brasil. Estas trazem reflexões sobre o direcionamento das práticas que emergiram em relação às políticas públicas de moradia, e que determinaram (e ainda determinam) como é tratada a questão da habitação no país. O capítulo traz à tona as questões históricas associadas à política habitacional brasileira até o advento do PMCMV. Este último é objeto de análise mais aprofundada, através do qual são esclarecidos os principais objetivos e as formas de implementação do Programa. O capítulo 3 apresenta as análises, entrevistas e dados advindos da pesquisa proposta. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **1. DIREITOS À CIDADE E À MORADIA**

Este capítulo tratará sobre a cidade e sobre as moradias de forma geral, além dos problemas da segregação socioespacial, do direito à cidade e da moradia, muito recorrentes no Brasil. Também explanará sobre as políticas públicas destinadas às cidades, que deveriam permitir uma melhor qualidade de vida às pessoas, e sobre as irregularidades existentes nos municípios, além de contextualizar diversos assuntos associados à questão da habitação de interesse social e o planejamento governamental.

### ***1.1 A vida urbana e o direito à cidade***

A convivência entre pessoas, estar em vizinhança, a presença de espaços públicos, edificações, do mercado e dos serviços compartilhados, são todos fatores comuns de um grande território compreendido como Cidade. As cidades, sejam de grande ou pequeno porte, representam a cultura local, as atividades industriais, mercantis, financeiras, e podem ser compreendidas como um ambiente de acumulação, investimento e especulação. Entendendo a cidade como local de partilha do espaço urbano, ela pode funcionar tanto como mecanismo social que garante acesso aos direitos do cidadão, quanto como um ambiente de competição, segregação e desigualdades sociais. Considerando a cidade ideal como aquela que garante o melhor que pode oferecer à população e permite acesso universal, as diferentes formas que uma cidade pode ser oferecida para seus habitantes determina como eles vão lidar com a vida naquela sociedade.

Segundo Lefebvre (2001), o direito à cidade está relacionado com a concepção do direito “à vida urbana”, por sua vez, associado ao acesso à moradia, ao saneamento básico, aos serviços e equipamentos públicos, à saúde e à educação, ao lazer e à mobilidade urbana. Lefebvre (2011) propondo a construção de uma nova cidade, retomando alguns elementos já existentes e alterando o presente, afirma que a cidade capitalista não apenas concentra pessoas e coisas, mas também informações que sobrepõem a decisão do consumo visando poder. Diferentemente da cidade que produz e circula o capital, Lefebvre (2011) propõe reestabelecer o valor de uso da cidade, os encontros e as trocas entre os habitantes. A mudança da prática social do uso da cidade possui o objetivo de retomar a participação e apropriar-se do espaço e do tempo. Mesmo

que o direito à cidade não se limite ao acesso à cidade, é direito primordial da população transformá-la, determinando o fim das segregações espaciais.

De acordo com Harvey (2008), a cidade ideal está relacionada com os estilos de vida, a natureza, as tecnologias e os valores que a população almeja. O direito à cidade não trata da liberdade de acesso a recursos urbanos proporcionados pelo espaço, mas de transformar a sociedade para que a cidade mude através do poder coletivo que molda o processo de urbanização (HARVEY, 2008). Para compreender as questões do direito à cidade é necessário compreender primeiramente o processo de urbanização que se inicia nas cidades juntamente com o processo de industrialização, responsável pela reconfiguração destes espaços e pelos problemas derivados do seu crescimento desordenado.

Neste momento, as cidades se transformaram em pontos atrativos de riquezas, conhecimento, técnicas e obras, e passaram a gerar concentração geográfica de urbanização. Para isso, era necessária a extração de controle das terras excedentes, processo que diz respeito ao fenômeno de classe, uma vez que o controle da distribuição fica sob comando de poucos, demonstrando como a urbanização e a mobilização do excedente são reflexos do sistema capitalista (HARVEY, 2008). O excedente é utilizado para obter a mais-valia, realizando reinvestimentos e resultando na especulação das terras devido à acumulação do capital diante da urbanização acelerada. A busca pela terra lucrativa determina e, ao mesmo tempo, confronta os capitalistas devido aos problemas da livre expansão como a dificuldade do acesso à terra daqueles que são mais pobres, por exemplo.

A origem da concepção contemporânea do espaço urbano, determinada por David Harvey (2013), demonstra a cidade como uma grande mercadoria, devido ao processo da industrialização que levou a uma maior imposição do capitalismo como a principal forma de vida econômica nas cidades. Assim, é ressaltado seu valor de troca e não de uso, o que determina o começo da crise nas cidades, a eclosão e proliferação dos centros urbanos, e a manutenção do poder econômico como solução para os problemas urbanos diante deste regime de mercado – que, inclusive, tem associação com o Estado.

## ***1.2 A busca pela moradia***

A casa, ou o lar, é compreendida como espaço particular, de conforto, local de segurança, um ambiente para estar com a família e receber amigos. A moradia é um ambiente próprio e individual, trata-se do espaço que difere a cidade, o público do privado, que resguarda seus habitantes. A moradia adequada permite o acesso à qualidade de vida, ao saneamento básico (como sistema de esgotamento), à água encanada, coleta de lixo e energia elétrica. Considerando, ainda, que para utilizar o espaço urbano é necessário que seja possível acessar todos os pontos da cidade, o acesso à malha urbana passa a ser também um fator relacionado à moradia adequada.

Historicamente, a moradia surge quando as sociedades nômades deixaram de lado a caça e a busca constante por suprimentos, e passaram a cultivar plantações e domesticar animais para garantir alimento para o grupo. Diante dessa mudança de hábitos, as famílias começaram a se estabelecer em locais fixos e a criarem moradias que se adequassem conforme o modo de vida das populações e ao local em que vivem. A partir disto e, com o estabelecimento de sociedades formais, o morar tornou-se essencial e, nas cidades capitalistas, considerando altos preços da moradia e a especulação imobiliária, essa necessidade acaba acarretando diversos tipos de habitações inadequadas, irregulares, inseguras e segregadas em relação à cidade. A segregação se faz ainda mais presente diante dos terrenos e casas vazias e em processo de valorização e especulação, gerando diversos vazios urbanos, que afetam principalmente aqueles que não conseguem garantir a moradia através de imobiliárias convencionais.

Compreendendo as grandes dificuldades que as habitações geram para uma população, é necessário contextualizar o momento que surge a crise habitacional no mundo. Devido à grande crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008, diversas negociações e financiamentos bancários de grande escala eclodiram, afetando o mercado imobiliário em escala global, deixando sequelas em muitos países, principalmente no continente europeu (MADUREIRA; FERREIRA, 2015). A forma como muitos países lidaram com a crise imobiliária demonstrou, ainda, como os processos deste mercado precisam envolver um grande plano econômico para solucionar a crise, além da implementação de programas que envolvam políticas públicas habitacionais e que não tratem moradias apenas como mercadoria. A rejeição dos habitantes,

portanto, determina a periferia urbana através de classe, distinguindo facilmente cada uma das habitações.

### ***1.3 Segregação socioespacial***

Diante do conhecimento das atuais formas de viver na cidade e compreendendo como as casas se estabelecem nos espaços delegados pelo mercado, Engels (1976), define a especulação imobiliária como um engodo comercial, ou seja, uma forma de fraudar para obter um adicional da taxa média de lucros. As classes altas constroem a cidade da maneira que lhes convém, sejam elas desenvolvidas para criar uma luta de classes direta ou com o objetivo de valorizar a reprodução do capital através da especulação.

Manuel Castells (2000) percebe a segregação socioespacial como o processo e a reflexão da distribuição espacial das classes sociais a partir de determinadas políticas, tanto econômicas quanto ideológicas. Para ele, a segregação residencial como uma predisposição à diferenciação social é definida como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 2000, p. 250). Portanto, aqueles que não possuem condições de estar nas áreas centrais da cidade, ou até mesmo na malha urbana, se distanciam desses locais para viver nas terras mais baratas e menos valorizadas. Com a segregação das terras e o distanciamento dos espaços urbanos, a multiplicação de locais marginalizados determina o enfraquecimento e diminuição da autoridade do poder público para essas localidades, favorecendo a instalação de atividades irregulares e até mesmo da criminalidade.

A segregação social é o resultado de diversos fatores que estão associados às questões como poder aquisitivo, etnia, raça, educação ou qualquer outro elemento que se mostre como meio de discriminação, e que acarreta desigualdade (ALVES; BOLIGIAN, 2004; COTRIM, 2005). Dessa forma, a segregação urbana traz inúmeros problemas às cidades, sendo o primeiro deles a desigualdade em si. Nesta situação, as camadas mais pobres da população, com menos recursos, são justamente as que gastam mais com o transporte diário, que têm mais problemas de saúde por conta da falta de infraestrutura, que possuem os serviços, em geral, de baixa qualidade, e assim por diante. A própria segregação não é apenas o reflexo de uma condição social, mas um fator que contribui para tornar as diferenças ainda mais profundas (VILLAÇA, 2001).



Com o consumo e uso de determinados locais pela classe alta, há uma maior valorização de certos espaços urbanos, o que causa segregação socioespacial. Quando as classes se separam no espaço, há a possibilidade de agir como um instrumento de poder para a classe de alta renda (VILLAÇA, 2001). A segregação em alguns locais pode ser totalmente voluntária e eletiva, principalmente em cidades onde existem espaços segregados da malha urbana com “segurança, exclusão, homogeneidade social, amenidades e serviços [que permitem que famílias burguesas escapem do] caos, sujeira e o perigo da cidade” (CALDEIRA, 2000, p. 264-265).

Para que haja um plano que gere maior qualidade de vida, é necessária a transformação da cidade através da apropriação, concepção e percepção do espaço pelos habitantes da cidade. Quando a cidade se torna o local da especulação e valorização fundiária, de fato acontecerá o esquecimento das suas funções primárias: o lugar do encontro, dos fluxos e das vivências (ENGELS, 1976). Diante dessa questão, é percebida a relevância da apropriação da cidade pelas classes populares diante dos espaços acidentais e áreas vazias, ou de alargamento da estrutura urbana que não tenham uso.

#### ***1.4 A situação da cidade e da moradia no Brasil nos anos 2000***

Diante das desigualdades socioeconômicas existentes no Brasil, o direito à cidade tornou-se uma reivindicação necessária e muito popular através de grupos sociais diversos. A trajetória se iniciou através do diálogo com intelectuais da área, trazendo a visão total da questão da cidade. O Direito à Cidade (BRASIL, 1988) pode incluir, além de reivindicações como o direito à moradia, os direitos da população de rua, à mobilidade, e aos espaços públicos, garantindo a melhor vivência e uso do espaço urbano em geral.

O Direito à Cidade é definido no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e foi reafirmado e regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”, garantindo que todo brasileiro tem o direito de usufruir da estrutura e dos espaços públicos do seu município. Contudo, a terra é uma grande mercadoria, o que dificulta o acesso da população mais desfavorecida. De acordo com Villaça (2001), a localização deixou de ser algo material, passando a ter valor agregado em função do ponto territorial em que está inserida, portanto, cada localização é única, sendo que a distribuição dos locais é impossível de se tornar equitativa.

Porém, é notório que existe um grande contraste entre o âmbito dos direitos e a realidade das cidades brasileiras, que é totalmente desigual. Locais mais centralizados, ou que atendem as populações das classes média e alta, possuem melhor acesso aos serviços públicos, saneamento básico, saúde, educação e lazer. Em contrapartida, nas áreas segregadas, ou até mesmo inadequadas para moradia, que normalmente são onde mora a população pobre, existe uma grande ausência desses serviços básicos e da qualidade de vida de forma geral.

A proporção da população brasileira que não possui sequer as mínimas necessidades básicas de habitação é grande. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através das pesquisas realizadas em 2017, e publicadas em 2019, cerca de 15,6% das moradias do Brasil não possuem o lixo coletado diariamente, 14,5% dos domicílios não têm rede geral para abastecimento de água e 31,7% das habitações não possuem esgotamento sanitário (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2020b). É evidente que não existe a possibilidade de garantir moradia digna a quem não tem renda suficiente para obtê-la. Com o grande número de pessoas vivendo nas grandes cidades fica clara a necessidade da inserção de uma grande quantidade de habitações para garantir, apenas pelo mercado, o acesso e o direito à moradia e a cidade para a população que se estabelece em áreas urbanas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a maior parte da população brasileira (84,72%) vive em áreas urbanas, enquanto 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais (PNAD, 2014 *apud* IBGE, 2015).

**Tabela 1 - Porcentagem de domicílios em área urbana e rural que não possuem saneamento básico no Brasil em 2017**

<b>Tipo de saneamento</b>	<b>%</b>
Lixo coletado diariamente	15,6
Rede geral para abastecimento de água	14,5
Esgotamento sanitário	31,7

Fonte: IBGE (2019).

Para exigir melhor vida urbana é necessário que seja aplicada a legislação, principalmente o Estatuto da Cidade. O Estatuto possui uma série de leis que permitem uma melhor administração e que, se seguida adequadamente, poderia qualificar e garantir que o direito à cidade aconteça. Pois é na cidade que é manifestado o lado político do ser humano, a fim de exercer a sua cidadania e reconhecendo que “a não urbanidade do ponto de vista físico

sempre correspondeu à condição de sub-cidadania do ponto de vista político” (ROLNIK, 1997, p. 48).

A questão da moradia no Brasil se relaciona com o desenvolvimento econômico realizado a partir da premissa de acumulação de riqueza que desconsidera as questões sociais, as da ausência, e não funcionamento adequado de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano. A má distribuição de renda no país e a desigualdade social, estão associadas diretamente com a crise habitacional, que é a consequência da forma de desenvolver a cidade e o espaço urbano, sendo esse desenvolvimento relacionado com a alta concentração de terra e a população sem acesso a ela.

A desigualdade de renda é evidente no Brasil, considerando que a maior concentração de massa de rendimento médio mensal real *per capita* em 2019 cresceu para 294,4 bilhões, sendo que a fatia dos 10% mais pobre possuía 0,8% da massa e os 10% com os maiores rendimentos concentravam 42,9% desta. Os rendimentos médios mensais dessa faixa dos 10% mais ricos superou, inclusive, a proporção detida por 80% da população que é de 41,5% (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2020a). Considerando os dados, grande parte da população possui baixos salários e por isso é possível que haja uma maior dificuldade de acessar a cidade e a moradia. Portanto, a existência de moradias precárias, ocupações, moradores de rua e políticas públicas voltadas para a cidade que não funcionam adequadamente, são as principais causas da crise habitacional.

As moradias precárias e a ausência do acesso à moradia para a população pobre, demonstra que as políticas públicas que tratam sobre o desenvolvimento urbano e o direito à cidade não garantem qualidade de vida para a população necessitada. Essa questão acarreta a presença de muitas moradias que não dispõem de infraestrutura urbana, assim, vê-se que o que era para garantir o desenvolvimento populacional, acaba gerando o aumento das desigualdades sociais, por não desempenhar o funcionamento adequado.

As especulações imobiliárias na cidade determinam como a questão da moradia e acesso a cidade é trabalhada no Brasil. Os vazios urbanos, juntamente com a especulação imobiliária, acabam determinando o funcionamento das cidades: como a cidade se desenvolverá fisicamente, como são definidos os valores dos imóveis e terras, além de dividir as classes sociais devido aos altos preços do mercado.

Para atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda e a ampliação e barateamento do crédito para a compra de imóveis por setores de renda intermediária, é necessário que se utilize de subsídios para permitir o acesso à moradia. Porém, as políticas habitacionais, que possuem o objetivo de garantir moradia para a população, possuem certas questões sobre a dimensão territorial. Estas são de aspecto relevante para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas, portanto, quando não implementadas adequadamente os problemas acontecem. A segregação socioespacial, juntamente com as operações das construtoras privadas, elabora projetos e escolhe os terrenos que incentivam a proliferação de grandes conjuntos habitacionais em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível, sendo esta, a principal condição para que haja a rentabilidade das operações. Portanto, há um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população de baixa renda é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas (ROLNIK *et al*, 2015).

Através das propostas políticas do Governo e dos investimentos em construção de moradias nas franjas da cidade, as áreas vazias entre as habitações de interesse social e a área urbana com infraestrutura consolidada se valorizam, gerando uma expansão da cidade de forma difusa e fragmentada, contribuindo para a intensificação da especulação imobiliária, que sobrevaloriza essas áreas intermediárias, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda à moradia (CYMBALISTA, 2001).

Para que o Direito à Cidade se constituísse de fato, seria necessário que as terras fossem divididas de forma justa no Brasil. Se a reforma agrária funcionasse, ela poderia assegurar os princípios do Estatuto da Terra, Lei nº 4504/64 (BRASIL, 1964), que determina que o Estado garanta o direito de acesso à terra para quem nela vive e trabalha. Em 1966, houve o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária do Brasil, mas nunca foi praticado. Em 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado por meio do decreto nº 1.110 (BRASIL, 1970), que tratava sobre as questões fundiárias e promovia a reforma agrária no território brasileiro. Os principais objetivos eram de produção de alimentos, promoção de emprego, renda e justiça social, diminuição dos trajetos entre o campo e cidade, o combate à fome e à miséria, e outros. O INCRA tem a responsabilidade de estabelecer as diretrizes para a democratização do acesso e direito à terra de maneira estratégica através da implantação de assentamentos sustentáveis e organização justa da estrutura fundiária do Brasil. Alguns movimentos também se envolveram com a questão, sendo o principal deles o Movimento dos

Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag).

Portanto, com a não implementação da reforma agrária, a organização espacial da cidade se tornou o resultado dos usos do solo. A cidade é a realidade que se apresenta como expressão dos interesses mais diversos e dos diferentes agentes sociais que vivem e produzem o espaço. Portanto, a cidade e a produção do espaço urbano são compreendidas como uma condição material para viabilizar a estrutura, a circulação e a reprodução do capital, além de ser pensada como condição, meio, e produto do processo de reprodução da sociedade (CARLOS, 1999).

No Brasil, o Planejamento Urbano aplicado nos municípios foi pautado em instrumentos urbanísticos. Esses instrumentos são de grande relevância, como os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação do Solo. Porém, ambos foram considerados por muitas cidades como apenas as únicas formas que poderiam solucionar as questões sociais, mas esses planos possuem o objetivo de guiar e orientar o ambiente construído. Além dos instrumentos dos planos urbanísticos, há outras formas que também são eficientes para a organização do espaço, com uma ampla legislação urbanística que oferece possibilidades para garantir o melhoramento das cidades. A ampliação de recursos, regularização do mercado, regularização de áreas privadas ocupadas irregularmente, preservar o patrimônio cultural, arquitetônico, urbano e ambiental e promover o desenvolvimento sustentável são algumas dessas possibilidades.

Porém, as legislações e os planos através da discussão urbana, não respondem às problemáticas sobre a questão socioespacial e não contribuem para o acesso à cidade e à moradia de forma adequada (ou que funcione da melhor forma). Um dos principais problemas é a não aplicação das leis, pois há uma mediação de relações de poder na sociedade, trazendo a “flexibilidade” de adaptar uma legislação positivista a partir de determinadas circunstâncias (MARICATO, 2001). É através das trocas de favores e do clientelismo que a cidade se solidifica de forma ineficaz. Diante dessas questões, as etapas diversas se tornam associadas a esse tipo de gestão da produção urbana. A fiscalização, regulação, investimentos privados em empreendimentos públicos, e aplicação da legislação urbanística, estão realizando as mesmas condutas que afetam o espaço urbano e a legislação urbana. Portanto, “a reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder (...). Sem levar em conta as formas contraditórias que essas questões assumem na sociedade brasileira, podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno (...)” (MARICATO, 1997, p. 126).

#### *1.4.1 Déficit habitacional e a população de baixa renda*

A moradia é um dos principais direitos que deveria ser atribuído e acessível a toda a população. O morar, além de garantir o abrigo, deveria permitir a possibilidade de estabelecer-se em um local, para que se pudesse ter uma boa qualidade de vida, juntamente com acessibilidade de saneamento básico e serviços públicos. A moradia, portanto, é um direito de todo cidadão brasileiro, de acordo com a Constituição Federal de 1988, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

O morar também deveria estabelecer acessos adequados para com toda a cidade, através do transporte público, e garantir o alcance dos equipamentos de saúde e educação, por exemplo. Viver com estrutura, através de moradia digna deve ser fundamental para todos. Segundo o Censo de 2010, apenas 52,5% dos domicílios são considerados adequados (IBGE, 2010). Para uma moradia ser considerada adequada, ela deve possuir abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, coleta de lixo direta ou indireta e, no máximo, dois moradores por dormitório, segundo o IBGE (2010).

A moradia, a habitação, a morada, o domicílio, a residência, a vivenda etc., independentemente de como é chamada, deveria ser acessível a todos, permitindo assim, que o déficit habitacional existente no Brasil fosse solucionado. Os instrumentos para sanar essa questão deveriam ser implementados adequadamente, mas estes não são colocados em prática devido ao pouco investimento e pouca fiscalização da aplicação das leis que não são respeitadas. A necessidade de inserir habitações de interesse social nos municípios brasileiros sempre esteve presente, considerando que muitas famílias procuram se estabelecer em locais que possuem estrutura adequada, que sejam seguros e que permitam uma melhor forma de viver na cidade.

O déficit habitacional, como uma desigualdade no país, ilustra como o Brasil se mostrou propenso aos problemas da moradia desde o momento das divisões de terras que foram realizadas, de forma desigual, nas capitânicas hereditárias, excluindo diversas populações da época. A questão da moradia torna-se preocupante desde o momento em que muitas pessoas não têm acesso à moradia devido aos altos preços do mercado convencional, principalmente se tratando dos aluguéis. A especulação imobiliária existente no país faz com que se torne quase

impossível para a população de baixa renda possuir casa própria, pois diversos apartamentos e terrenos estão desocupados com o intuito destes se valorizarem.

Uma questão relevante que o Brasil ainda trata como cultura é a necessidade de possuir uma economia doméstica estável, segura, através da aquisição da casa própria, sendo essa uma expressão utilizada para comprar a moradia, diferenciando da condição de moradia de aluguel, e a idealização do sonho de vida. A casa própria foi sempre vista como principal alternativa para a solução da questão da moradia e habitação social durante todo o século XX nos processos de urbanização, incentivando a autoconstrução em áreas periféricas física e socialmente. A necessidade de realizar o “sonho da casa própria” pode ser interpretada como um tema que veio à tona a partir da década de 1940, quando são formuladas as primeiras políticas voltadas para habitação, porém também pode ter surgido quando houvera a Lei do Inquilinato, nº 8.245, de 18 de outubro de 1991 (BRASIL, 1991), a ser tratada no próximo capítulo, que definiu o congelamento dos aluguéis.

Conseqüentemente, com a existência da cultura da casa própria, há sempre dados relacionados com a construção das moradias para atender essa população que não consegue acessá-las. Os dados consideram o que é necessário para que novas moradias sejam construídas e demonstram que a presença do déficit habitacional no Brasil é causada por: domicílios precários, que são moradias construídas de forma precária e improvisadas, resultando em insalubridade e proliferação de doenças; a coabitação familiar, que trata sobre convívio de duas ou mais famílias em um mesmo ambiente, e que não possuem liberdade e privacidade; grandes custos de aluguel urbano para famílias que possuem renda mensal de até três salários mínimos, e que gastam no mínimo 30% da renda com aluguel da moradia; e o adensamento excessivo de moradores por dormitório dos imóveis alugados.

Durante muito tempo e até os dias de hoje, a população pobre no Brasil não tem grandes oportunidades para garantir uma moradia e é perceptível que as possibilidades ficam ainda menores com os baixos investimentos nas políticas habitacionais. A existência de loteamentos irregulares e das favelas, surgem como formas de moradia para as populações de baixa renda e ainda vão ser reproduzidas durante muito tempo enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas de moradia melhores (MARICATO, 2003).

Portanto, é necessário que exista mecanismos para facilitar o acesso à moradia para a população mais pobre, já que este é um objetivo fundamental diante da importância da

habitação e seu grande valor monetário para este segmento. A atuação do Estado no setor habitacional é essencial, e necessita fortemente da intervenção do mesmo para garantir uma das principais necessidades do ser humano.

A Fundação João Pinheiro (FJP), é um órgão estadual de Minas Gerais que criou uma metodologia para calcular as necessidades habitacionais no Brasil, sendo uma das principais referências para contribuir e formular políticas públicas sobre moradia. A metodologia é utilizada pelo governo federal, por grande parte dos governos estaduais, pelos governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais. Desde 1995 a questão da habitação está presente nos levantamentos que estão sendo realizados e baseados por estudos e pesquisas. Estes estudos discutiam sobre o que deve ser levado em conta em relação ao déficit habitacional, o que o determina e como ele acontece. Também tratavam sobre a inadequação de moradias de demanda demográfica, que está dentro de uma perspectiva globalizada de necessidades habitacionais (LIMA, 2007). As pesquisas realizadas demonstraram quais eram as necessidades para a questão da habitação, mas não determinavam apenas a construção de novas unidades, também tinham o objetivo de melhorar o que já existia, sendo uma nova forma de dimensionar o déficit. Os estudos e a metodologia aplicada da FJP compreendiam o conceito do déficit habitacional através da necessidade de construir mais moradias para solucionar a questão social, e as moradias inadequadas tratariam de adequação das moradias já existentes (BARBO; SHIMBO, 2006).

A metodologia da FJP em 1995 tinha critérios diferenciados para identificar as habitações com infraestrutura inadequada de acordo com a renda mensal da população (FJP, 1995). Para as famílias de baixa renda que recebem menos de dois salários-mínimos, o padrão das infraestruturas era menos exigente em comparação com as famílias de maior renda. Essa regra foi desconsiderada em 2001, já que houve mudanças sociais e econômicas no decorrer dos anos (FJP, 2001). Houve outras mudanças na metodologia em 2001 para calcular o déficit habitacional, sendo esses os parâmetros que deveriam ser incluídos como necessidade principal das moradias: a inexistência de unidade sanitária domiciliar interna; a ilegalidade fundiária urbana; e a deterioração das moradias devido à idade de uso (BARBO; SHIMBO, 2006).

Os estudos de 2004 da FJP sobre as necessidades habitacionais estavam mais voltados para os municípios e as microrregiões, portanto trata-se de outra revisão na metodologia que são adequadas para aprimorar o cálculo dos dados do déficit (FJP, 2004). Como principais modificações, houve uma alteração na contagem dos domicílios rústicos, que seriam as



moradias que possuem pouca ou nenhuma infraestrutura, da coabitação familiar, e a exclusão dos indicadores que tratam sobre a depreciação e ônus excessivo com aluguel.

Juntamente com os estudos da FJP para contabilizar e compreender o que poderia estar associado ao déficit habitacional, em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades, que havia se tornado o principal órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e juntamente estava associada à Política Setorial de Habitação. A política de habitação se fazia presente dentro do desenvolvimento urbano integrado, representando, juntamente com as leis e diversos instrumentos que deveriam ser utilizados para o entendimento de que a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, com o objetivo de garantir o direito à cidade e à moradia (BARBO, SHIMBO, 2006).

Diante desses diversos mecanismos que existiram para compreender e tratar o déficit habitacional, ainda era recomendado ao governo, na área de habitação, e também tratado na missão conjunta da Relatoria Nacional e da ONU em 2004 (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005), a adoção de planos diretores pelos municípios para que fosse possível viabilizar a oferta de áreas em regiões centrais, implementar a regularização fundiária das áreas públicas ocupadas pela população de baixa renda e fiscalizar a qualidade de moradia dos programas habitacionais, com o intuito de padronizar e respeitar as famílias de acordo com a cultura de determinadas regiões, tratando sobre o dimensionamento das habitações e o número de integrantes das famílias. O objetivo era determinar a infraestrutura urbana adequada às moradias e diminuir o déficit (BARBO, SHIMBO, 2006).

Com o passar dos anos, os valores de unidades que se enquadram no déficit habitacional aumentaram. O déficit está associado com o crescimento da população para as metrópoles e demais centros urbanos, já que muitas famílias migram de pequenas cidades ou de áreas rurais para viverem nas cidades maiores e se deparam com os altos preços das habitações, juntamente ao valor dos aluguéis. O salário-mínimo das famílias não aumenta em proporção aos reajustes dos imóveis convencionais, estes promovidos pela especulação imobiliária que trata da supervalorização dos imóveis. Isso evidencia que o mercado trata algumas áreas das cidades de forma diferenciada, fazendo com que alguns espaços se tornem mais privilegiados que os demais, causando um efeito de gentrificação silenciada, apenas aumentando os números e valores dos lugares, criando espaços para elites e impedindo uma democratização das cidades.

Em grandes metrópoles, há um comum surgimento de favelas devido à dificuldade de se enquadrar ao mercado imobiliário e a inexistência de políticas habitacionais que atendam a população (CARDOSO, 1998).

Esse tipo de situação indica como a exclusão social e a segregação espacial são questões que demonstram como o uso do solo vem sendo feito de forma inadequada, permitindo um aumento dos problemas associados à habitação e uma exclusão cada vez maior do acesso à terra, resultando nos assentamentos degradados – que constitui um fenômeno essencialmente metropolitano e que está diretamente relacionado com esta dificuldade de acesso à terra e à habitação. Todas essas questões relacionadas com a relegação espacial e, conseqüentemente, com a segregação, a ausência do Estado, o problema da insalubridade, entre outras, estão presentes e fazem parte da realidade da favela, compondo o grupo dos assentamentos degradados no Brasil. Pela falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda, a cidade ilegal assume proporções sempre crescentes. Na maioria dos principais centros metropolitanos, cerca de 20% a 40% da população total reside em favelas (MARICATO, 2001). As favelas, com ou sem intervenção, consolidaram-se como espaços permanentes de moradia para muitos brasileiros, porém, em favelas não urbanizadas, as moradias não possuem endereço e dificultam o acesso de diversos direitos da cidade. Para enfrentar o problema, é necessário ampliar o mercado residencial legal e promover uma gestão urbana inclusiva. No entanto, não se pode deixar de intervir nas favelas existentes, buscando integrá-las à cidade formal.

Com tais desigualdades, é necessário que as cidades sejam mais justas, adotando medidas para estabelecer maior igualdade entre a população, não levando em conta as classes sociais. Utilizar as políticas públicas urbanas para determinar o acesso ao solo urbano poderia ser efetivo para oferecer a cidade formal e legal, principalmente para melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. A disponibilidade do solo urbano deve ser um dos componentes principais para as políticas habitacionais, para que seja administrada adequadamente a quantidade desses terrenos e as condições em que se enquadram, a fim de serem utilizados para implementar os projetos de moradia com qualidade. O déficit habitacional acontece nos grandes centros urbanos e nas cidades de médio e pequeno porte, sendo que as periferias e as margens das cidades são marcadas por esse problema, principalmente as camadas de renda mais baixa. O crescimento e a urbanização das cidades trouxeram o processo da valorização imobiliária, contribuindo de forma indireta para o déficit de moradia.

Considerando que é necessário obter índices para realizar estudos e elaborar políticas públicas, o déficit habitacional seria, portanto, calculado e retomado a partir dos micro dados do Censo de 2020. Porém, diante das variáveis presentes para realizar a pesquisa, não há mais a do valor do aluguel, que relataria o problema do mercado, sendo essa a principal questão das habitações. No Brasil, não há dados que determinam valores dos imóveis urbanos e não existem relatórios que tratam sobre inadimplência ou ocupação, não se sabe sobre o tempo que imóveis ficam vazios antes de entrar ou retornar para o mercado. Portanto, há uma falta de dados que ilustre a questão da habitação e sua atividade econômica. Interpretar o déficit habitacional apenas como metas para sanar o problema com políticas habitacionais é muito raso, o déficit é uma forma de compreensão mais ampla das questões da moradia. O corte para obter o dado relacionado aos valores do aluguel no Censo demonstra como o problema não quer ser tratado. Regularizar o mercado imobiliário seria essencial para que houvesse controle dos preços, mas para compreender essas questões seria necessário obter dados com controle estatal de especulação imobiliária, por exemplo. Porém, o governo não contribui para que esses dados apareçam para realizar e construir políticas coerentes (ARAGÃO, 2019).

Villaça (1986) compreende que as políticas habitacionais podem ser executadas de forma a prejudicar a população que necessita desta, pois o poder público se subordina ao poder privado, e este determina o que é melhor e mais adequado para as habitações, levando em conta o investimento realizado para construção de conjuntos habitacionais. Parte da responsabilidade dos déficits estruturais e segregações socioespaciais estão associados às formas de aplicação dos programas habitacionais, que possibilitam que a parceria privada conduza os processos de implementação destes programas, com definição de áreas para implantação dos empreendimentos e com baixos investimentos, contribuindo para essa desqualificação urbanística e implementação dos conjuntos habitacionais distantes da malha urbana. Para reparar os problemas causados pela inexistência de investimentos, o Estado interfere nessas áreas criando alternativas e soluções para as questões que não foram resolvidas da melhor forma (VILLAÇA, 1986).

Compreender os problemas relacionados ao déficit é de grande relevância, principalmente porque a história das políticas públicas sobre a habitação social reflete como a questão da habitação funcionava desde os primeiros momentos em que o déficit se tornou presente. As consequências que as políticas habitacionais causaram no país, através da sua baixa

efetividade, estão diretamente relacionadas com sua história e com a forma como foi tratada com o passar das décadas.

#### *1.4.2 As estratégias de morar da população de baixa renda*

A ineficiência para atender as pessoas que fazem parte das estatísticas do déficit habitacional no Brasil estabelece uma série de comportamentos que são ineditamente frequentes. Diante das desigualdades e os altos preços dos aluguéis e das moradias convencionais, diversas famílias traçam estratégias de morar para se estabelecerem e terem sua moradia. As estratégias de morar acontecem diante da inexistência de uma política habitacional que não consegue atender a grande demanda.

Lidar com a falta de moradia acessível, mesmo com a existência de políticas habitacionais, determina quão alta é a demanda para habitações de interesse social. Portanto, aqueles que não conseguem ter acesso a moradias de programas habitacionais ou lidar com o mercado imobiliário trata esse problema através de formas de morar, como: ir para as periferias ou para as margens das cidades, que podem ter ou não saneamento e serviços essenciais adequados; morar com muitas outras famílias, vivendo de forma desconfortável; morar em locais de risco; estar na casa de alguém de favor; ou podem se estabelecer em casas dos próprios conjuntos habitacionais através de aluguéis de gaveta, compra ou até mesmo por ocupação dessas casas.

As estratégias de morar, portanto, são realizadas para as pessoas conseguirem ter uma moradia de alguma forma, mas também podem ser associadas a irregularidades ou como atitudes ilegais, considerando as legislações relacionadas a algumas das práticas que foram utilizadas para facilitar o acesso à moradia. A forma como os territórios urbanos se transforma complexamente dentro da produção capitalista, levando em conta o preço da terra para expansão do mercado, coloca em evidência a presença das desigualdades urbanas, de irregularidades e os ilegalismos na cidade.

Muitas dessas irregularidades podem ser utilizadas para beneficiar as pessoas de maior poder aquisitivo, porém algumas são utilizadas por outros para que consigam garantir o acesso à cidade. Em determinadas situações, a informalidade e irregularidade da população de baixa renda para ter acesso à cidade e à moradia é o resultado das dificuldades dessas pessoas em se enquadrarem no sistema convencional para garantir a moradia. As formas de irregularidades e ilegalismos se integram nos cenários urbanos, associando-se diretamente com a pobreza,

privações sociais, carências urbanas e a ausência do Estado. A relação entre o formal e o informal, legal e ilegal, determina e reconfigura a cidade e o espaço urbano e acentua a desigualdade social (TELLES, 2009).

As irregularidades presentes nos municípios brasileiros estão associadas com a produção dos espaços urbanos que são informais ou excludentes. A irregularidade do espaço urbano pode ser definida, de acordo com Clichevsky (2009), como sinônimo de ilegalidade e de informalidade, e se relaciona tanto com o descumprimento de uma norma relacionada às posses de terra urbana e de habitação ou sobre a titulação de contrato de aluguel para acessar moradias adequadamente, quanto no processo de urbanização, com o não cumprimento das normas da ocupação dos solos. As estratégias de morar que demandam da informalidade é resultado da inacessibilidade aos preços do mercado formal sobre o solo urbanizado para a população de baixa renda. Através da ocupação do solo, mesmo que de forma precária em algumas situações, a opção de preço se torna mais acessível em relação a outros recursos.

Algumas irregularidades são bem frequentes e estão associadas com as legislações fundiárias e urbanísticas do país que não são implementadas adequadamente, não garantindo o acesso adequado à cidade. Há uma grande diversidade de situações que podem gerar diferentes impactos à sociedade e aos seus municípios. Há questões que podem ser tratadas apenas como uma necessidade de aperfeiçoamento sobre o controle urbanístico, e outras podem ser tratadas como um problema social e urbano. As irregularidades presentes na cidade são diversas, algumas tem o propósito de trazer vantagens às grandes empreiteiras, empresas privadas, e outras estão ligadas com a falta de oportunidades nas cidades, causando a irregularidade para que a população pobre possa viver na cidade (CARDOSO, 2003).

Estratégias que causam um tipo de irregularidade estão associadas a: propriedade da terra ou do imóvel como causa dos processos de ocupação de terra, ou de inadequação de documentos de propriedade associadas a ocupação de imóveis construídos; a irregularidade parcial ou que apresentam problemas de registro ou assemelhados; a irregularidade de processos de produção de loteamentos sem licenciamento da Prefeitura ou problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem que haja conclusões; e, a irregularidade de edificações, devido à inadequação à legislação urbanística, sendo essas as clandestinas e as irregulares. As irregularidades se referem ao não cumprimento das normas urbanas ou podem também estarem relacionadas aos procedimentos. Porém, tratar das ilegalidades e irregularidades devido ao não funcionamento dos instrumentos para garantir o direito à cidade e à moradia é um problema que afeta muitas famílias. A não implementação adequada das políticas de mobilidade,

saneamento básico, moradia social e demais outros instrumentos relevantes podem ser causas de irregularidades e ilegalidades (CARDOSO, 2003).

A falta de vontade de dar acesso mínimo para a população de baixa renda, demonstra que a irregularidade se tornou tolerável e aceitável, permitindo que as atividades informais ou ilegais, mesmo que aconteçam da forma mais precária, fossem uma forma de garantir o atendimento das necessidades da população, sem que houvesse a presença dos investimentos públicos. Essa atitude reflete a incapacidade e desinteresse em atender minimamente os problemas, já que seria necessário haver investimentos públicos que não estavam nos planejamentos.

As irregularidades presentes nas habitações se entrelaçam com as práticas urbanas de expansão e o processo de ocupação irregular do solo urbano através dos processos da aparição das favelas. Porém, existem outras formas irregulares de acessar a cidade. A questão da irregularidade trata sobre a trama da vida social, pelas práticas e suas mediações, projetando uma inquietante linha de sombra no conjunto da vida urbana e social, juntamente com as suas formas políticas (TELLES; HIRATA 2007). A realidade brasileira demonstra que se torna impossível pensar em legislações que sejam totalmente aplicáveis e apropriadas aos padrões sociais, econômicos ou culturais da população, pois as legislações se flexibilizam para incentivar o mercado privado (CARDOSO, 2003). As ocupações de terra em locais que estão distantes das áreas que possuem infraestrutura urbana mínima juntamente com as dificuldades dos moradores para conseguir melhorias urbanas, são situações que acontecem, em uma escala menor, em torno de programas sociais, mesmo não sendo tão desprovidos de infraestrutura de forma geral (TELLES; HIRATA, 2007).

Devido ao grande déficit habitacional do país, é evidente que exista uma grande demanda de famílias de baixa renda que procuram se estabelecer em uma moradia adequada. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que surgiu no ano 2009 sob o Governo Lula foi a política habitacional que mais atendeu a população de baixa renda que necessitava de moradia social, ainda que não tenha sido capaz de contemplar toda a população que necessitava de tal recurso. Após o fim do governo Petista, o Programa não obteve muitos investimentos para implementar mais conjuntos habitacionais, principalmente aqueles que atenderiam a população com renda mensal de até três salários-mínimos. Com o passar dos anos e o não investimento do Estado nas moradias, o déficit habitacional continuava a existir e as demandas também, portanto diversas famílias ainda não possuíam moradia adequada e o acesso a ela.

Para determinar o que é legal e ilegal, o lícito e o ilícito, o oficial e o paralelo, é preciso compreender as questões políticas, econômicas, sociais que estão no contexto de cada situação. São situações que acontecem nas moradias e programas sociais, e que estão presentes nas dimensões da vida social (TELLES; HIRATA, 2007).

Consequentemente, o problema do ilegal, da irregularidade e do déficit habitacional estão associados com a anomia definida por Merton (2002 *apud* REGO, 2019), devido à insuficiência das normas e leis que não são seguidas e a não fiscalização das estratégias de moradia. Toda sociedade desenvolve metas culturais que determinam valores responsáveis por guiar os indivíduos, e o insucesso para atingir tais metas, devido à falta dos meios institucionalizados, produz a anomia – que seria o abandono das regras do jogo social. Deste modo, o indivíduo que não respeita as regras que indicam os meios de ação socialmente aceitos, produz o comportamento desviante (MERTON 2002, *apud* REGO, 2019). A busca pela moradia através de formas não convencionais e de forma irregular determina a anomia da situação da habitação, e a população que cria estratégias de morar é classificada como desviante.

Alguns comportamentos são comuns em relação às regras sociais diante da concepção de Merton. O Comportamento de Conformidade trata sobre a busca em atingir a metas culturais de acordo com as formas que são estabelecidas pela sociedade, aderindo ao comportamento modal e não possuindo problemas de adaptar as regras estabelecidas pela sociedade. O Comportamento de Inovação diz respeito à conduta pessoal relacionada com as metas culturais, havendo uma ruptura com os meios institucionalizados, a fim de atingir as metas, mas através dos meios que violam as regras sociais. O Comportamento de Ritualismo consiste no desinteresse em atingir metas que são socialmente dominantes devido ao medo do fracasso, acreditando que nunca atingirá grandes metas, mas continua seguindo as regras sociais – tal comportamento pode ser compreendido como anômico, pois não comparte as metas, mas se limita a utilizar as normas sem questionar a finalidade destas. O Comportamento de Evasão associa-se ao abandono das metas e dos meios institucionalizados, não possuindo identificação com os valores das regras sociais, sendo um comportamento individualista. Já o Comportamento de Rebelião se caracteriza pela revolta e inconformismo em relação às metas sociais e propõe novas metas e uma nova forma para atingi-las. Diante dessas diferentes formas de comportamentos, Merton define o que é uma sociedade anômica e o que é uma anomia generalizada (MERTON 2002, *apud* REGO, 2019).

O comportamento anômico classificado como Inovação é o que mais se encaixa com as situações de irregularidade para garantir a moradia, mas caso o déficit habitacional não seja

solucionado ou a situação do Brasil piore, o comportamento de Rebelião pode ocorrer. Da maneira que é representado o comportamento de Inovação, este pode ser compreendido como um meio pacífico, até mesmo legítimo, de se resolver os problemas, causando uma junção da lei com aquele que está utilizando-a. O comportamento inovador, assim como o conformista, é reconhecido pelos objetivos culturalmente postos, mas é colocado em prática para alcançá-los através de diferentes maneiras do que é socialmente aceito. Assim, há uma reação social que implica condutas criminosas, mas que não são necessariamente violentas e não atingem bens jurídicos ligados à pessoa, como a integridade física, a dignidade sexual e a própria vida, mas, ao contrário, apenas bens ligados a valores materiais (DAMATTA, 1984).

### ***1.5 O Estado e cidade no Brasil: legislação e planejamento***

Para a implementação do direito à cidade e também o direito à moradia digna é necessário compreender o que são as políticas públicas que foram produzidas e implementadas para estas questões urbanas, que possuem o objetivo de garantir a melhor qualidade de vida e acessibilidade aos municípios do Brasil. Para implementar as políticas públicas que estão relacionadas à cidade, deve-se levar em conta a existência de recursos públicos suficientes, além de diretrizes da política pública que sejam devidamente estruturadas para que haja continuidade, e, para que se estabeleçam por muito tempo, é necessário que haja interseção de interesses e projeto com a sociedade civil.

Castells e Borja (1996) relatam que a implementação de ações que solucionam os problemas das cidades, como a moradia, o saneamento básico e o transporte, se desenvolve de forma a estabelecer compromissos públicos e privados, além de garantir a relação com as administrações públicas, como o poder Legislativo, com o setor privado e principalmente com a comunidade, a fim de haver a participação social para atender a população. As políticas públicas são instrumentos de ação governamental com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, realizando os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002). O principal objetivo dessas implementações é garantir os direitos da cidade e da moradia, contribuindo com a diminuição das segregações socioespaciais, desigualdades nas cidades, especulação imobiliária e o acesso aos serviços públicos básicos.

Um dos principais acontecimentos no país foi a implementação da Constituição Federal de 1988, criada após o fim da ditadura militar, que funcionou como um dos principais símbolos



da democracia do país. A Constituição permitiu a criação de políticas públicas adequadas diante das novas leis e artigos que permitiram a construção de programas, principalmente os sociais.

A Constituição Federal trata sobre diversos quesitos, sendo alguns deles a questão urbana, da moradia e saneamento básico. No artigo 21, compete à União e institui diretrizes para a habitação, e, segundo o art. 23, é competência comum da União, Estados e Municípios a

promoção e implementação de programas para construções de moradias e para melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico [com o objetivo do] combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988).

A Constituição menciona o saneamento básico em alguns dispositivos e as diretrizes nacionais da política de saneamento básico são estipuladas pela União, o que foi configurado por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, agora alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2020). Houve muitas alterações desde o marco da regulamentação de saneamento básico em 2007, através da junção de projetos que tramitavam no Poder Legislativo com o objetivo de melhorar a segurança jurídica para a atração de novos investimentos. Em 2020 foi realizada a implementação da Agência Nacional (ANA), de águas e saneamento, para editar normas de referência para regular dos serviços públicos de saneamento básico.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que trata sobre Política Nacional de Resíduos Sólidos, organiza a forma de lidar com os resíduos, através da participação dos setores públicos e privados no gerenciamento de seus resíduos (BRASIL, 2010). A política foi considerada como um marco devido ao objetivo de tratar todos os resíduos sólidos que podem ser reaproveitados e reciclados, e por tratar dos rejeitos, os não aproveitados, incentivando o descarte correto de forma compartilhada. Possui outros objetivos como fim dos lixões e tratar sobre a responsabilidade do lixo. As leis sobre saneamento básico, de forma geral, mesmo com as mudanças relacionadas ao incentivo de competição de mercado, possuem boas propostas que deveriam ser aplicadas de forma mais rígida no país.

O mesmo se aplica à Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, sendo essa a Lei da Mobilidade Urbana, que determina que os municípios devam planejar e executar a política de mobilidade urbana é o instrumento necessário para o crescimento adequado das cidades do Brasil. A Política Nacional de Mobilidade Urbana exige que os municípios com população acima de 20 mil habitantes elaborem o plano de mobilidade urbana, com o objetivo de planejar o crescimento das cidades de forma ordenada (BRASIL, 2012). Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011), os sistemas de ônibus urbanos e metropolitanos são a

principal forma de transporte público no Brasil, sendo que essa modalidade atende cerca de 85% dos municípios. O Estatuto buscava equacionar os problemas antigos relacionados à mobilidade, pois eles se agravaram no período de intensa migração do campo para as cidades.

Diante das leis e artigos que foram implementados pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade surgiu devido ao grande número de pessoas que estavam no meio rural e migraram para as cidades. O processo gerou um rápido crescimento dos municípios brasileiros em 1950 e causou a necessidade de uma grande demanda de empregos e maneiras de implementar serviços públicos. Com a falta de trabalho, saneamento básico para as novas moradias que foram surgindo com novos bairros e a falta de demais serviços públicos, houve a origem de movimentos sociais urbanos que reivindicavam melhorias nas cidades nos anos de 1970. As reivindicações foram para a Assembleia Nacional Constituinte e instalada em 1986 juntamente com a formulação da Ementa Popular. A Constituição Federal, portanto, implementou oficialmente o direito urbano através do cumprimento da função social da terra (BONDUKI, 2017).

O capítulo da Constituição que trata sobre a Política Urbana, foi formado pelos artigos 182 e 183 com a finalidade apenas de pôr fim às desigualdades criadas pela política de urbanização brasileira que existiam, onde os principais interesses eram associados a questões patrimoniais que estavam superprotegidas. O que é tratado sobre o direito à moradia foi incluído no texto constitucional por força da Emenda Constitucional nº 26/2000, que mudou o texto original do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, portanto o direito à moradia foi incluído na redação constitucional, sendo atribuído status de direito social, compromisso este assumido pelo Brasil por ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (BRASIL, 1988). A regulamentação do capítulo sobre política urbana e sobre a regulamentação de formas de garantir o direito à moradia, é tratado no Estatuto da Cidade, através da intervenção do Poder Público sobre o patrimônio particular e também sobre as próprias cidades. A Lei 10.257/2001 (BRASIL, 1988), abriu as possibilidades para que houvesse o desenvolvimento de política urbana que considerasse tanto os aspectos urbanos, sociais e políticos das cidades. A Política Urbana é regulamentada atualmente pelo Plano Diretor dos municípios, que determinam quais são as formas ideais e adequadas de uso e ocupação de acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, presente na Lei 10.257/2001 no artigo 2º, expressa que o direito à cidade é como uma diretriz da política urbana sendo compreendida como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos

serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Portanto, possui o objetivo de garantir que as demais infraestruturas e outras formas e serviços de urbanização sejam usufruídas por todos. Os objetivos do direito à cidade indicam claramente a inclusão deste direito em uma perspectiva de uso coletivo da economia e cultura dos espaços urbanos, de forma que possam ser utilizadas de maneira compartilhada a todos, e não apenas para uma minoria.

O direito à moradia adequada, a ser garantido por todos os entes federados, é essencial à vida humana, tal afirmação é confirmada e disposta no art. XXV, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que defende que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (UNESCO, 1998). É impossível desvincular o direito à moradia do direito à cidade, pois são eles que garantem e resguardam a existência a vida digna do ser humano.

O Estatuto da Cidade também reafirma o Plano Diretor de qualquer município em relação a termos jurídicos e urbanísticos, sendo a principal implementação de leis urbanas das cidades. Para garantir o desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, os municípios adotam instrumentos para que a urbanização e a legalização dos assentamentos aconteçam. Alguns dos objetivos desses instrumentos são o combate à especulação imobiliária, para uma distribuição mais justa aos serviços públicos, planejamento urbano, e a participação populacional para formular e executar as políticas públicas. Os principais instrumentos do Estatuto da Cidade que se destacam são a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados, e os instrumentos para a regularização fundiária, como o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia.

O Plano Diretor, baseado nas diretrizes do Estatuto da Cidade, aplica no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo quando não se cumpre a função social. Depois do recebimento da notificação, os valores do IPTU ficam maiores com o passar de cada ano, pelo prazo máximo de cinco anos seguidos. O descumprimento de todos os avisos causa a desapropriação do imóvel ou terreno e é realizado o pagamento em título da dívida pública, ou seja, se o proprietário continuar a recusar a determinar uma utilidade ao imóvel, a Prefeitura poderá desapropriá-lo.

Também através do Plano Diretor, é proposta a democratização da terra, realizada pela delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são áreas, terrenos, que necessitam de regularização e urbanização após estabelecer as normas especiais para cada

situação. As ZEIS também tratam das áreas vazias ou mal aproveitadas que poderiam ser direcionadas para a inserção de habitação de interesse social, por exemplo. As ZEIS delimitam as áreas que são necessárias para garantir o direito à moradia, e implementação de equipamentos básicos para garantir qualidade de vida decente, como a implantação de escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, para a proteção de áreas de interesse ambiental ou histórico, cultural ou paisagístico. A política social da regularização fundiária consiste em analisar os dispositivos constitucionais que culminaram no surgimento do Estatuto da Cidade, que disponibilizou para as cidades instrumentos jurídicos e urbanísticos para o combate às ilegalidades urbanas, visando cumprir a função social da propriedade e garantir os grupos de baixa renda exercer o direito fundamental à moradia.

Porém, mesmo com a existência da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores presentes em diversos municípios, a implementação dos instrumentos que deveriam permitir uma melhor qualidade de vida na cidade não é realizada adequadamente. O não funcionamento deixa a população à mercê dos seus direitos, mesmo com a existência de todos os instrumentos existentes. A existência de interesses voltados para acontecer segregação, para gerar especulação imobiliária e para a cidade se expandir é presente e causa uma má qualidade de vida para aqueles que moram nas margens das cidades. A legislação urbana, para as grandes empreiteiras e os proprietários de grandes terras, apenas se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, normalizando a ordenação do solo de uma parte da cidade com o intuito de causar a segregação espacial (MARICATO, 2003).

Devido à disfunção das legislações, as fórmulas urbanísticas se tornaram disfuncionais e prejudiciais à cidade, se tornando comum as privatizações, desregulamentações, a grande comercialização da cidade e a competição entre cidades que existem devido a um plano estratégico – as Parcerias Público Privada (PPPs) e as Operações Urbanas. A cidade torna-se, portanto, o local para negociação e para as relações sociais, sendo ela o próprio negócio ou mercadoria (MARICATO, 2015). Porém, com a eleição do Governo Lula em 2003, houve a criação do Ministério das Cidades, que representou uma resposta diante a ausência de uma política de desenvolvimento urbano consistente, para realizar um novo projeto de cidades sustentáveis e democráticas. Nas metrópoles, a importância de uma intervenção era necessária para controlar a grande complexidade urbano-metropolitana no país.

O Ministério das Cidades, contribuiu com a elaboração de diversas políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano, habitação, transporte urbano e trânsito. Tratava, ainda, sobre a promoção de ações nas áreas de urbanização e de saneamento básico e ambiental, se

encarregando de políticas de subsídio à habitação popular, ao saneamento básico e ao transporte urbano. Porém, o órgão fora extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019 e as funções foram atribuídas para o Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Um dos mais importantes programas federais era de responsabilidade do Ministério das Cidades, sendo ele o PMCMV. Ao extinguir o Ministério das Cidades, as políticas públicas ficaram prejudicadas. O Ministério das Cidades ocupou o vazio institucional e o órgão tinha uma estrutura baseada nos principais problemas sociais que afetam a população: a moradia, o saneamento ambiental e as questões do transporte da população urbana.

O direito à cidade, após o fim do Ministério das Cidades, se torna um problema para o país, podendo vir a causar mais desigualdades nas cidades brasileiras. Suarez (2008), defende que o direito à cidade é o preceito vinculado aos princípios da justiça social, sendo compreendido como direito coletivo das cidades, especialmente daqueles grupos vulneráveis, sendo possível garantir-lhes a legitimidade de ação e de organização, de acordo com seus usos e costumes, a fim de alcançarem o pleno exercício do direito de uma vida digna e adequada.

A institucionalização do Conselho das Cidades instaurada em 2004, realizou as Conferências das Cidades, que tinham o objetivo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas com a participação populacional e integração das políticas fundiária, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana. Porém, a implementação dos conselhos estaduais e municipais permitiram também incluir o sistema do governo federal, com o intuito de difundi-los, mas tiveram baixa efetividade, mesmo estando de acordo com o Conselho das Cidades. A descentralização das políticas sociais indicou que os planos de incentivo quando não são aplicados, sobretudo sobre a criação de mecanismos e instrumentos, e sobre o repasse de recursos, são muito difíceis de implementar em um sistema nacional de participação institucionalizada através da institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades (CONCIDADES, 2006).

Desde a primeira aparição das políticas habitacionais em 1937, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e posteriormente com as demais políticas habitacionais que foram implementados, como: a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946; o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964; diversas políticas habitacionais realizadas pelos municípios durante meados de 1990; e, por fim, o PMCMV em 2009, foram programas que trouxeram um grande impacto no país. Levando em conta que o déficit habitacional ainda não foi solucionado totalmente, as políticas habitacionais atualmente não atendem em grande escala devido ao baixo

investimento no setor. Grande parte dos municípios não contam com as moradias que atendem a população de baixa renda, que foram construídas apenas no ápice do PMCMV no governo Petista.

Em 2020, o PMCMV foi extinto, trazendo a nova política habitacional, O Programa Casa Verde e Amarela. O novo Programa trouxe novas propostas, mas não implementou novos instrumentos que pudessem corrigir os problemas do PMCMV, que embora possuísse impasses relacionados à segregação e não finalização do déficit, construiu mais de 4 milhões de habitações. O Programa Casa Verde Amarela tem o objetivo de diminuir ainda mais os juros do financiamento e diante dessa diminuição, o que possivelmente levará a um não atendimento adequado para a população de renda familiar mais baixa, além de repetir os erros do PMCMV. Portanto, o novo Programa trata-se do Minha Casa Minha Vida, mas com outro nome e outra logo, considerando que atualmente é possível abaixar mais os juros. As políticas habitacionais também não são adequadas para a solucionar o déficit habitacional, sempre havendo barreiras e dificuldades para criar políticas públicas que atendam da melhor forma a população que necessita da moradia social.

A quantidade de instrumentos jurídicos e outras normativas existentes poderiam fazer crer que as cidades estão bem equipadas para que sejam mais justas. Porém, é justamente o contrário, já que as cidades são desiguais, causando segregação populacional, falta de serviço públicos e saneamento básico para uma parte dos brasileiros, além da mobilidade das grandes metrópoles ser bastante delimitada dificultando os acessos. Os déficits habitacionais, de saneamento e serviços acontecem devido à não aplicação devida das legislações existentes, considerando que a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, e as demais Leis para garantir que os municípios conseguiram implementar o direito à cidade e à moradia.

## **2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

Este capítulo trata sobre as políticas habitacionais do Brasil e como elas surgiram. Os tópicos esclarecem o direcionamento das práticas das políticas públicas de moradia que determinaram e ainda determinam a questão da habitação no Brasil, trazendo à tona as questões históricas associadas à política habitacional brasileira até o PMCMV.

### ***2.1 As políticas habitacionais dos IAPs até o BNH***

Em 1880, a questão da habitação começou a ser problemática nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro e São Paulo já eram centros importantes e populosos. O momento em que a mão de obra assalariada se tornou relevante, tanto a migração do campo para cidade quanto a chegada dos imigrantes europeus somaram-se ao conjunto de problemas relacionados com o saneamento e à habitação, originando as primeiras iniciativas de promoção da moradia para a população urbana que estava em crescimento. Os problemas relacionados à saúde nos centros mais populosos do país atingiam as pessoas, que começavam a ficar mal alojadas, de forma que as moradias começaram a não atender a grande porção populacional. Com a intensa aceleração do crescimento da cidade e do estado de São Paulo em 1886, houve a necessidade de construir moradias de baixo custo para a mão de obra assalariada das fazendas de café e para os milhares de estrangeiros fugitivos da Grande Guerra, que tinham o objetivo de trabalhar no país e se livrarem dos confrontos (BONDUKI, 2017).

Com a falta de saneamento em grande parte do país, ocorreram grandes surtos de epidemias, juntamente com os indícios de segregação espacial e social. As elites possuíam prioridades de instalação de saneamento e esgotamento adequado, devido à localização privilegiada, diferenciando-se dos bairros antigos e dos bairros operários (BONDUKI, 2017). Sanear as áreas onde as elites se implementaram é uma forma de demonstrar que os privilégios sempre se mostraram presentes desde os anos de 1880, através da priorização da população de alta renda em relação às classes mais desfavorecidas. A inserção da população de baixa renda nas cidades era realizada precariamente, como nos dias de hoje, e com a consequente segregação socioespacial, não era vantagem para o Estado instalar esgotamento e saneamento nesses locais, já que não valorizaria a área central da cidade e, ao mesmo tempo, geraria gastos devido às condições insalubres já existentes das moradias. Era perceptível que as habitações destinadas à população de baixa renda eram construídas de forma precária, sem saneamento

adequado e sem nenhuma preocupação do Estado, estando em desacordo com as condições sanitárias. Para abrigar a população trabalhadora, foram se formando diversos tipos de moradia nas cidades industriais e cafeeiras – estalagens, cortiços e habitações – que foram construídas às pressas e de forma precária (MOTTA, 1894 *apud* BONDUKI, 2017).

Durante a Primeira República (1889-1930) houve um momento que foi interessante, para a população mais privilegiada, investir e optar em aplicar seus capitais em moradias de aluguel. Até 1930 as habitações eram, em grande, parte privadas. Porém, para aqueles que não possuíam condições financeiras de ter uma moradia, era necessário partir para o aluguel, sendo esse o meio mais barato de morar. O aluguel era a única opção, pois ainda não existia nenhum tipo de financiamento ou forma de adquirir a moradia (SAMPAIO, 1994). A industrialização ocorreu juntamente com a urbanização: as cidades se formavam no entorno de fábricas, dando origem a novas cidades. As habitações industriais eram poucas para abrigar os operários, já que uma maior quantidade destes poderia ser convocada a qualquer momento para algum serviço de urgência. Por conta dessas eventualidades, os preços dos aluguéis eram mais baratos, sendo esse um dos motivos de muitos trabalhadores optarem por essas habitações (ROLNIK, 1981).

Esses investimentos relacionados aos aluguéis eram considerados seguros e lucrativos, pois o setor era regulado pelo mercado, fixados pela lei da oferta e da procura. As cidades cresciam de forma muito rápida, sendo um estímulo para a construção de novas moradias. A produção de casas para locação tornava-se promissora, criando-se vilas operárias e unidades unifamiliares em série, que eram consideradas, pelos fiscais sanitários/higienistas e pelo poder público, uma forma mais salubre de morar de acordo com as regras do Estado<sup>2</sup>.

No governo Vargas (1931-1945) a questão sobre habitação social tornou-se prioritária. O problema estava relacionado com as condições de vida no qual o operário estava sujeito, pois absorvia grandes porcentagens dos salários destes. A questão sanitária não estava presente nas propostas do governo, porém outros temas foram discutidos, como a habitação enquanto condição básica para produzir trabalho; a habitação como fator econômico no plano do setor industrial; e como elemento de formação de ideologia, política e moral (BONDUKI, 2017).

O Estado passou, em 1946, a intervir na questão da habitação e era necessário que fossem feitos investimentos em recursos públicos e em fundos sociais, enquadrando a

---

<sup>2</sup> Os higienistas consideravam as moradias individuais uma forma mais salubre de morar, pois se equiparavam com as moradias da classe média e alta e possuíam nenhuma relação com os cortiços, que eram os casarões superpopulosos invadidos pela classe de baixa renda. Mesmo que estas moradias unifamiliares não tivessem nenhum tipo de saneamento, elas eram consideradas como habitações salubres por estarem em um formato individual, parecidas com as moradias “convencionais”.



população de baixa renda de forma adequada. Para tentar solucionar os problemas de moradia para essa parcela da população, foram criados órgãos encarregados de produzir e financiar a produção das habitações, sendo estes as Cartas Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) (BONDUKI, 2017).

Os IAPs começaram a surgir em 1930, inicialmente para beneficiar as questões previdenciárias e a assistência médica (BONDUKI, 2017). A produção de habitações, naquele momento, causou certa ambiguidade. Inicialmente, ela se aparentou como um serviço social do Estado juntamente aos IAPs, porém sua produção era tratada mais como um instrumento de capitalização de recursos com a adoção do “regime de capitalização” – os recursos eram aplicados e investidos para o aumento do fundo, juntamente com a criação dos IAPs que se tornaram uma contribuição compulsória dos assalariados e empregadores, além de ter uma forte questão com investimentos públicos. Um dos principais objetivos dos IAPs era expandir o capitalismo e a indústria brasileira com a manutenção do consumo mínimo das faixas de menor poder aquisitivo, combinada com a maior capacitação de trabalho assalariado e assistência médica, além do investimento em outros diversos setores econômicos (FARAH, 1983).

As habitações dos IAPs eram financiadas ou alugadas, porém essas soluções se mostravam úteis apenas com objetivos políticos de curto prazo, pois não atendia à demanda populacional por grandes períodos. As habitações, muitas vezes, não eram direcionadas para a população que realmente necessitava de moradia. Assim, era necessário estabelecer investimentos que direcionassem os subsídios para aquela parcela que demandava de moradia, definindo onde deveriam ser investidos os recursos do fundo para sustentar a política de habitação social (BONDUKI, 2017). Mesmo com as grandes desavenças relacionadas com os Institutos, estes realizaram uma contribuição para a política da habitação social e garantiram um patrimônio arquitetônico e urbanístico significativo, marcando a origem da habitação social no Brasil (IAPI, 1950).

Após Dutra vencer as eleições em 1946 foi instituída a Fundação da Casa Popular (FCP), para intervir nas questões da habitação e articular o consenso e prioridade entre os setores populares e empresariais. O Governo tratava suas prioridades e sensibilidade diante à população com discursos e postura política conservadoras, os quais identificavam a posse da habitação com a estabilidade social/econômica aspirada pela família católica (MELO, 1991).

A FCP foi o primeiro órgão federal com o objetivo de solucionar os problemas das habitações sociais no Brasil, produzindo 143 conjuntos habitacionais. A limitação do setor habitacional perante as contradições diante das propostas políticas evidenciava que o FCP

poderia se tornar um órgão de implementação de política habitacional sem poder e recursos adequados. O projeto dessa nova política não obteve sucesso, principalmente pelo desinteresse pela formação de uma política social adequada e pelos setores que se opunham ao plano da FCP, que a desestabilizaram devido às propostas fracas que possuía (MELO, 1991).

Profissionais de diversos meios analisavam formas que poderiam viabilizar a moradia em relação aos custos e às legislações vigentes no país no período dos IAPs e da FCP. A solução era construir as casas próprias em locais periféricos, mesmo sem nenhuma infraestrutura adequada, já que as moradias eram consideradas melhores que os cortiços insalubres no centro das cidades. Houve esforços para viabilizar propostas de habitações que fossem compatíveis com o aumento da economia e do desenvolvimento do Brasil, principalmente com o objetivo de beneficiar as necessidades dos empresariados envolvidos no setor (BONDUKI, 2017). As intenções acerca dessa viabilização das habitações sociais, demonstram o quão complexo era implementar os conjuntos habitacionais, pois muitas vezes, a principal questão não se tratava das moradias, e sim do âmbito econômico envolvido no assunto. A participação do setor privado se mostrava como oportunista em relação às políticas públicas implantadas pelo Estado, causando atraso para evoluir as políticas habitacionais.

Houve recomendações internacionais para que os países criassem órgãos nacionais específicos, a fim de cuidar puramente das moradias sociais (I Congresso Pan-Americano da Vivenda Popular em 1939), porém, mesmo com as recomendações, o Brasil interferiu no mercado de locação com a Lei do Inquilinato, passando a não ser mais interessante investir em habitações para aluguel, o que afetou também a classe operária. As intervenções do Estado nas relações presentes entre os inquilinos e proprietários de moradias juntamente com a regulamentação da Lei do Inquilinato e repercussão da produção de moradias privadas para aluguel, foi uma das iniciativas principais tomadas por Vargas em 1942. As questões e aplicações das leis se deram no ano de 1940, juntamente com a maior crise de habitação que houve até então (BONDUKI, 2017). A Lei do Inquilinato e o congelamento dos aluguéis desestabilizaram o setor rentista, forçando os trabalhadores e o Governo a produzirem as moradias. A justificativa de tal congelamento era solucionar a grave crise habitacional, já que o aluguel, de acordo com Governo, permitia que os trabalhadores tivessem a moradia, mas com grandes dificuldades. Contudo, as habitações dos IAPs e da FCP também foram prejudicadas pela lei do congelamento, interferindo de forma negativa no processo da habitação social (BONDUKI, 2017). Uns dos motivos pelos quais foi implantada a Lei do Inquilinato consistiam em: redefinir e diminuir a grande potência de produção de moradias de aluguel para

investidores; e reduzir o custo da força de trabalho, juntamente com os salários, para implementar a primeira oportunidade dos trabalhadores terem suas primeiras propriedades. Não se sabia ao certo qual era a real intenção do Estado com os congelamentos dos aluguéis (BONDUKI, 2017).

Após o fim da FCP e a volta de Vargas não houve nenhuma política habitacional de relevância que conseguisse contribuir com a construção das habitações – e até então nenhuma iniciativa havia sido tomada para criar uma política habitacional de acesso nacional. Nos anos de 1960, a crise habitacional se aprofundou novamente e a inflação estava muito alta, atrapalhando qualquer investimento feito para moradias de aluguel, juntamente com os congelamentos destes. A necessidade de estruturar uma boa política habitacional a fim de melhorar a situação agravante do país era evidente para todos (BONDUKI; KOURY, 2010).

Antes do golpe militar de 1964, foram criados diversos planos para a questão da moradia nos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Foram introduzidas novas propostas, a fim de criar uma reforma urbana para enfrentar os desafios da crise da moradia no Brasil. O período se destacou devido à movimentação social em torno do acesso à terra, à reforma agrária e à moradia, com o objetivo de implementar a reforma urbana (GRYNSZPAN, s.d.). Estas ideias estavam indo contra às motivações políticas da Ditadura Militar, cujo objetivo tratava da acumulação do capital, via industrialização de base, naquele momento. As implementações de ideias pré-golpe auxiliaram na implementação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

O BNH possuía o objetivo de dinamizar a economia e garantir que a população contasse com o governo para ter acesso à moradia, sendo que sua aceitação popular auxiliou na suposta neutralidade desse sistema em relação ao que acontecia com a ditadura e com os baixos salários que ainda se mantinham (CARVALHO, 1991; BOLAFFI, 1982; BONDUKI; KOURY, 2010). O Estado interveio na produção das habitações em série e em larga escala, juntamente com os ideais implantados nas famílias populares que apoiavam a política da casa própria. A aspiração do trabalhador era possuir a moradia própria a fim de diminuir seus gastos com aluguel e demonstrar estabilidade financeira perante a sociedade, como era tratado nos discursos conservadores (BOLAFFI, 1982). Para que o acesso à moradia fosse possível, a estabilidade política deveria se manter. As questões econômicas associadas ao BNH foram fundamentais para que as moradias fossem produzidas. Além de incentivar a economia através da construção civil, que gerava mão de obra, o BNH criou o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) objetivando associar a questão econômica e a questão social da política habitacional.

O SFH intermediava o crédito e permitia a realização de financiamentos de médio a longo prazo, portanto, houve o abandono da questão social e maior relevância da parte econômica (ARRETCHE, 1990; AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Foram instituídos mecanismos de financiamento da moradia após a criação desses instrumentos, mesmo que as moradias não fossem adequadas para morar, já que a qualidade não era relevante, estariam disponíveis por um menor custo. Além disso, a economia se destacava no setor da construção civil que produzia moradias com os custos mais baixos e de forma mais rápida, criando um *boom* no mercado imobiliário (ARRETCHE, 1990).

O SFH beneficiava a população das classes média e alta, com os subsídios, gerando desconto de prestações dos financiamentos e no Imposto de Renda. Quanto maior o valor do montante de financiamento, maior seriam os benefícios dos subsídios (ARRETCHE, 1990; RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). O BNH financiou cerca de 4,5 milhões de unidades, porém apenas 33% das famílias da classe trabalhadora com renda menor que cinco salários-mínimos conseguiram ter acesso ao financiamento. Já a população de classe média e alta, com rendimentos acima de 20 salários-mínimos, era beneficiada pelo SFH com a isenção quase total de juros (BOLAFFI, 1982). Como os financiamentos não atendiam às demandas por muitas moradias sociais, as necessidades em geral ficaram muito defasadas (BONDUKI, 2008). É perceptível que a não inserção das camadas populares no BNH evidencia o quão defasada era a política habitacional. Além das moradias serem ineficientes, o financiamento não era devidamente acessível para aqueles que mais necessitavam.

O BNH foi criticado pelo distanciamento das obras sociais e pelo modo que tratava a política habitacional, formando alianças com iniciativas privadas a fim de tratar o problema não como uma questão social, mas uma questão econômica. Os planos implementados pelo BNH eram elaborados pelas empresas privadas que possuíam o intuito de obter os empréstimos do SFH, além de realizar a cobrança dos financiamentos (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). O BNH também não obteve sucesso para produzir as moradias. Os projetos foram voltados para criar o maior número de moradias e não para a qualidade arquitetônica, do espaço urbano e valorização do espaço público. Eram projetos com baixa qualidade, repetitivos e sem identidade, desvinculados do contexto urbano que foram implantados – além de não estarem nem próximos de serem habitações de interesse social (BONDUKI, 2017; BENETTI, 2012). O tecido urbano modificado pelas habitações do BNH ficou totalmente desvinculado dos modos de vida da população pobre e as infraestruturas foram direcionadas para outros locais, não sendo instaladas nos conjuntos das classes de menor renda.

Em 1986, no Governo Sarney, o BNH foi extinto e grande parte dos funcionários foram redirecionados para a Caixa Econômica Federal (CEF) que assumiu grande parte das funções do BNH. As atribuições do BNH foram pulverizadas entre diversos órgãos, mas não havia nenhuma outra política habitacional que o substituísse. Um dos órgãos principais que assumiu as responsabilidades do BNH foi a CEF, que afirmava a situação financeira da atuação pública no setor habitacional (BONDUKI; ROSSETTO, 2010). Com o fim do BNH, os municípios brasileiros tentaram apaziguar os problemas da habitação com a presença das políticas habitacionais individuais para cada uma das cidades, para atender a população de baixa renda que não foi contemplada com as moradias da antiga política habitacional. Porém, as soluções municipais não possuíam subsídios suficientes e infraestrutura geral adequada para sanar esses problemas, e as habitações construídas não atenderam a demanda necessária (SHIMBO, 2010; MARICATO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Durante a década de 1990, as atuações das políticas foram totalmente descontínuas e fragmentadas, sem políticas novas e consistentes, agravando os problemas relacionados à questão da moradia (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

**Tabela 2 - Esquema das políticas habitacionais: IAPs, FCP, BNH**

<b>Períodos dos Governos</b>	<b>Políticas Habitacionais</b>	<b>Trajectoria das Políticas habitacionais</b>
Governo Vargas (1931-1945)	IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensão	Os institutos foram constituídos pelos associados à previdência e proporcionaram moradias apenas para aqueles que participaram dos IAPs com empregos formais, excluindo grande parte da população de baixa renda.
Governo Dutra (1946-1951)	FCP - Fundação Casa Popular	A política habitacional não repercutiu no país, pois não atingiu a população de baixa renda e não se mostrou um programa de credibilidade.
Ditadura Militar (1964-1986)	BNH - Banco Nacional de Habitação	Construiu milhares de habitações sociais, porém grande parte da população de baixa renda não conseguiu ter acesso a essas casas. Os preços para o financiamento eram muito caros e inacessíveis.

Fonte: Elaborado pela autora.

## ***2.2 As expectativas de um Governo e os processos de implementações de políticas habitacionais pós-BNH até o Programa Minha Casa Minha Vida***

Após dez anos do encerramento das atividades do BNH, foi implantado em 1996 a Política Nacional de Habitação (PNH), que propunha a integração da produção da moradia juntamente com a urbanização e produção dos municípios, visando implementar infraestrutura e reconhecimento da função social da terra, para que fossem feitas habitações adequadas (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). As propostas retomaram os investimentos do governo e trouxeram o reconhecimento dos programas habitacionais que incentivaram a produção de forma cooperativa (ARAGÃO, 2010). O Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN) foi uma das organizações que trabalhou para acabar com o déficit habitacional, através do estímulo à organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, desenvolvidos por sem tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes. O debate da reforma urbana compreendia não apenas a questão da casa, mas da educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, relações humanas, entre outros.

Outros processos começaram a surgir e foram se diversificando, havendo flexibilidade e descentralização das propostas. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), eram realizados debates contra os processos centralizadores que se baseavam apenas no financiamento direto e na grande produção em série de moradias. Portanto, naquele momento os princípios de flexibilidade, descentralização, diversidade e o reconhecimento da cidade passaram a ser vistos como novos referenciais a serem seguidos. A compreensão dessas questões não permitia a existência de políticas com características similares às anteriores. Com a implementação do PNH, diversos programas de financiamento foram criados com o intuito de beneficiar a população de alguma forma. Porém, mesmo com as novas propostas para a criação dos programas, era visível que esses financiamentos não atingiam a classe mais pobre, sendo apenas 10% das unidades financiadas para os programas destinados às faixas de baixa renda (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Porém, em 2001, foi aprovado e sancionado o Estatuto da Cidade, com o objetivo de democratizar a gestão das cidades brasileiras através de instrumentos de gestão. A aplicação destes instrumentos permitiu a efetivação dos princípios constitucionais de participação popular ou gestão democrática da cidade e da garantia da função social da propriedade, que constituiu a proposição de uma nova interpretação, com princípio individualista, do Código Civil. Neste

momento houve maiores mudanças sobre a questão da habitação, juntamente com Governo Petista que ganhara as eleições em 2002, trazendo esperanças para a melhoria do problema da moradia.

Juntamente com a vitória de Lula nas eleições em 2002, surgiram possibilidades de aplicar as propostas do Projeto Moradia – inicialmente implementado no governo anterior. O período foi marcado pelas expectativas geradas para a criação de uma nova política habitacional, com a reunião de diversos profissionais e técnicos envolvidos no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), como universitários, movimentos sociais e militantes que trabalhavam para a implementar uma nova política habitacional juntamente com o novo Governo (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O Projeto Moradia propôs uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), inclusive a partir da criação do Ministério das Cidades, cujo objetivo era centralizar e orientar as políticas urbanas incidentes sobre os territórios municipais. As propostas do Projeto Moradia visavam: criar um sistema nacional de habitação com a formação do Governo Federal, dos estados e municípios; conselhos nacionais estaduais e municipais para definir a aplicação dos recursos do programa; o Fundo Nacional de Habitação; a retomada do financiamento das habitações com os recursos do SBPE para as classes de média renda, e para o FGTS a fim de financiar para as classes de baixa renda; articular a política habitacional juntamente com a recuperação da valorização fundiária e imobiliária, além de criar o Ministério das Cidades (MARICATO, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). O ministério foi essencial para alinhar as propostas de transporte, saneamento e habitação dentro da perspectiva de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Com a aprovação da PNH em 2004, a habitação foi considerada direito da população, priorizando a inclusão social, a gestão participativa e democrática para que o acesso à moradia fosse digno, principalmente para as camadas mais pobres. Juntamente à criação do PNH, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foi um instrumento que planejava as ações públicas e privadas que seriam necessárias para atender as demandas por moradias. Uma das intenções do PlanHab era que cada município seria responsável por elaborar os planos locais, através dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – condição para acessar recursos públicos federais, para que o planejamento fosse pensado a longo prazo, além de dividir a tomada de decisões, a fim de haver uma avaliação do controle de qualidade social das políticas (BRASIL, 2007). O PNH também criou o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que tinha o objetivo de integrar os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e os agentes

públicos e privados envolvidos na habitação, estabelecendo as bases institucionais da política e regras para destinar os recursos da melhor forma.

Também foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para fortalecer os órgãos municipais e estaduais na implementação das políticas habitacionais, potencializar os recursos e garantir maior participação da população para definir, juntamente com o setor público, as propostas (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). O SNH possuía dois segmentos que atendiam a classe popular com as habitações de interesse social: com os recursos do FGTS e FHNIS e que atendia o mercado privado de habitação, com o Subsistema de Habitação de Mercado, e com recursos de caderneta de poupança e atração dos investidores interessados para atender também a classe média, a fim de ampliar o estoque de moradias para reduzir o déficit de moradia (BRASIL, 2004; SHIMBO, 2010). As propostas apresentavam um compromisso com o Governo com as camadas de baixa renda para atendê-las prioritariamente, a fim de integrar diferentes propostas para a população com os recursos financeiros, planejamento e participação da sociedade civil para o município, estado e país.

Com a criação da Lei 10.931/2004, que trata sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário (BRASIL, 2004), o mercado imobiliário de menor renda tornou-se muito interessante para o setor da construção civil, pois aumentaria a segurança financeira do país com a quantidade maior de usuários, reduzindo taxas de juros e o aumento do percentual financiado por imóvel, gerando maior lucro e construções para a área da construção civil. Em 2005 houve o aumento da produção de habitações, juntamente com o preço dos imóveis e a constituição de empresas regionais atuantes em diversos segmentos do mercado. Portanto, as empresas relacionadas à construção civil tornaram-se grandes investidores da bolsa de valores, sendo que durante os anos de 2007 e 2008 diversas empresas compraram terrenos, tornando-se proprietárias de terras que seriam brevemente usadas para futuras construções de habitações sociais (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Em relação aos momentos de grandes lucros, o lançamento do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC), em 2007, que também estava vinculado ao Ministério de Planejamento e com a atuação do SNHIS, tinha o objetivo de produzir planos para o crescimento econômico do país, a fim de liberar recursos para melhorar infraestrutura, saneamento, planejamento urbano, transporte e habitação.



Após 2008 houve uma crise, iniciada nos Estados Unidos e que afetou grande parte dos países do mundo, pois os sistemas financeiros de mercados secundários americanos afetaram as hipotecas, criando um efeito cascata. Sendo assim, todo o setor financeiro global foi afetado, principalmente a economia capitalista que depende das finanças mundiais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Com base nesse contexto, o governo brasileiro tomou medidas de expansão de crédito dos bancos públicos e manteve os investimentos feitos pelo PAC. Aliado a essas medidas, foi criada a política habitacional do PMCMV, a fim de balancear a economia com os efeitos de produção em série de moradias construídas pelas empresas privadas da construção civil (ROLNIK, 2015). Logo, com a crise habitacional oriunda nos EUA, o governo procurou alavancar a economia com a indústria da construção civil, gerando empregos e solucionando a questão da crise habitacional (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO *et al*, 2011; SERAPIÃO, 2015).

Em 2009, lançou-se o PMCMV no país para incentivar a produção de moradias sociais. A sua criação se deu a partir de uma parceria do governo federal e de outras empresas do setor imobiliário para destinar recursos para as empresas privadas, a fim de que as moradias pudessem ser construídas para as famílias de baixa renda. Porém o PlanHab possibilitaria a participação da população, com o intuito de propor conjuntos habitacionais e moradias mais democráticas para as faixas de baixa renda, além de exigir a elaboração de planos locais para validar o controle de qualidade das obras públicas e a integração entre os níveis de governo (BONDUKI, 2008). As propostas e os métodos para sanar a crise habitacional através do PMCMV são bem diferentes do que foi proposto pelo SNHIS, que destacava sempre o papel do poder público como o responsável pelos empreendimentos. Tal responsabilidade, no PMCMV, foi repassada para o mercado e empresas privadas. O Programa garantiu controle econômico perante a crise de 2008, a fim de criar e manter empregos, e destinar a habitação e outros recursos sociais para a população de baixa renda. Essas, em geral, foram as principais contribuições do Programa para o país. Mesmo que a questão econômica tenha se sobressaído mais que a contribuição para sanar os problemas do déficit habitacional, o programa se mostrou eficiente se comparado às políticas habitacionais passadas, considerando a quantidade de unidades construídas (ROLNIK, 2015).

É evidente que o PMCMV incluiu, em maior quantidade, a população de baixa renda, diminuindo o déficit habitacional do país. Para que as moradias estivessem localizadas em áreas mais centrais e consolidadas deveria ter sido criado planos para esses empreendimentos, a fim de auxiliar o preço das terras urbanas para garantir melhor localização e inserção da população

na cidade (BONDUKI, 2009). Porém, no Programa não foram adotadas as políticas fundiárias para garantir o acesso à terra, portanto, grande parte dos investimentos se encontram em áreas periféricas, sem equipamentos públicos e sem infraestrutura (NASCIMENTO; TOSTES, 2011). Outro problema do PMCMV é que este atende uma grande gama de camadas sociais, além das famílias de baixa renda. O programa inseriu posteriormente outras faixas, beneficiando grande parte da classe média e gerando lucro no mercado do setor privado (BONDUKI, 2009). É perceptível que após a inserção das outras faixas, o acesso da população de baixa renda tornou-se mais restrito.

### **2.3 O PMCMV: Desenho e implementação**

Como mencionado anteriormente, foi a partir do cenário da crise de 2008 nos EUA que o governo brasileiro, liderado pelo ex-presidente Lula, tomou medidas de expansão de crédito dos bancos públicos e manteve investimentos, além de criar o PMCMV, visando contrabalancear a economia com a produção em série de moradias por parte das empresas privadas da construção civil (ROLNIK, 2015). Assim, o PMCMV teve origem em dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), e deu origem a outros sistemas como: a Oferta Pública, que atende a população de até 50 mil habitantes; o Entidades, que atende as famílias da Faixa 1 que possuem renda de até R\$1.600,00 através da produção das moradias de forma associativa; o Empresarial/FAR, que produz unidades habitacionais através do setor imobiliário para as famílias que se enquadram na Faixa 1; e o Empresarial/FGTS, que são produzidas através do setor imobiliário para as famílias das faixas 2 e 3, que são respectivamente as rendas brutas familiares de R\$1.600,00 a R\$ 3.275,00 e entre R\$3.275,00 a R\$5.000,00 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, s.d.).

**Tabela 3 - Faixas do PMCMV e os respectivos tipos de PAC**

<b>Faixas</b>	<b>Tipos de PAC</b>	<b>Limites de Renda</b>
Faixa 1	Entidades e Empresarial/FAR	Até R\$1.600,00
Faixa 2	Empresarial/FGTS	R\$1.600,00 a R\$3.245,00
Faixa 3	Empresarial/FGTS	R\$3.275,00 a R\$5.000,00

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (s.d)

O poder público federal tornou-se o responsável por elaborar as diretrizes, regras e parâmetros para o PMCMV. Já em escala estadual, se fazia as regras das políticas urbanas locais e viabilizava-se a implantação dos empreendimentos. A aplicação do Programa, tanto na escala nacional quanto municipal, apresentou grandes efeitos, seja para o Estado ou para a população. Porém, mesmo com o peso do Governo para implementar as diretrizes das políticas sociais, muitas escolhas foram definidas pelas empresas privadas responsáveis pela construção desses conjuntos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). As principais decisões tomadas foram feitas pelas construtoras contratadas para implantar os conjuntos de habitações sociais. No entanto, não houve nenhuma obrigatoriedade quanto à associação dessa produção à contratação de profissionais habilitados a tratar das questões relativas ao planejamento urbano e ao projeto arquitetônico das moradias. As entidades corporativas com maior poder, sendo aquelas que são ligadas ao setor imobiliário e à construção civil, articularam-se para garantir as vantagens das empresas construtoras, em detrimento dos impactos derivados de planejamentos e projetos deficientes, e sem relação com o contexto em que seriam implementados.

Na Faixa 1 do PMCMV as produções das unidades eram feitas por oferta com valores pré-definidos e diferenciados, dependendo do estado ou município. Basicamente, a produção por oferta significava que o terreno e o projeto eram definidos pela construtora responsável, além de aprovar os mesmos e vender todo o processo produzido para a Caixa Econômica Federal (CEF) sem nenhum risco de gastos, inadimplências ou vacância das moradias. Devido a isso, as empreiteiras saíam sem prejuízos.

As possibilidades de aumento de lucro para as construtoras se realizaram através da aquisição de terrenos de baixo custo. Localizadas cada vez mais distantes da mancha urbana, as transformações das glebas rurais em áreas urbanas geraram estoques de terrenos, demonstrando que os lucros das construções foram obtidos através da ampliação da escala dos empreendimentos (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO *et al*, 2011). A prática recorrente da compra dos grandes terrenos em áreas rurais próximas as franjas urbanas proporcionam a produção de moradias segregadas e distantes da área urbanizada. Para as produções dos conjuntos habitacionais do PMCMV, foram estabelecidos diversos detalhamentos e requisitos mínimos, mas foram poucos os parâmetros urbanísticos implementados (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Com a ampliação do porte dos empreendimentos na modalidade Empresarial/FAR da Faixa 1 em 2013, a situação se agravou, pois houve um aumento da quantidade mínima de unidades habitacionais (1.000) que poderiam ser construídas por cada

modalidade de empreendimento. Este fato é agravado pela flexibilização da legislação urbanística, permitida pelo PMCMV, e expansão do perímetro urbano, apesar da indicação da lei pela inserção dos empreendimentos dentro ou articulada à malha urbana ou em áreas com vocação para expansão demográfica.

Os processos para implantação do PMCMV nos municípios estão normalmente associados com as cidades de grande porte e por algumas cidades de médio porte. Porém, esses processos, grande parte das vezes, são diferentes em cidades que são menores. Uma pesquisa sobre Informações Básicas Municipais, do ano de 2011 (IBGE, 2011), exibiu dados sobre a capacidade técnica e institucional dos municípios sobre gestão urbana, e a principal questão resultante referiu-se às dificuldades que os municípios tinham para se organizar e lidar com questões urbanas, de formulação de planos para ordenamento territorial, e de planejamento habitacional, além das maiores dificuldades para obter os recursos federais destinados à habitação. Os municípios com população até 20 mil habitantes eram os que possuíam os menores valores de índices de fomento para as políticas habitacionais. 81,6% das cidades com população de até 20 mil habitantes possuíam algum programa de habitação, e nas cidades com população acima de 500 mil habitantes o percentual era de 97,4% (IBGE, 2011).

É perceptível que não havia planos padronizados para diferentes tipos de municípios. O PlanHab havia desenvolvido uma forma para classificar os municípios e dimensionar as necessidades habitacionais. O PMCMV não havia uma linha específica para financiamento para os pequenos municípios, somente após diversos representantes políticos insistirem que foi implementada na Câmara dos Deputados o inciso III do artigo 2 na Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), ou seja, assegurou-se uma modalidade do PMCMV para atender os municípios de pequeno porte, com população de até 50 mil habitantes.

A regulamentação da Portaria nº 363/2013 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013) também possibilitou que pequenos municípios contratasse recursos através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nesta modalidade havia uma concentração de grandes construtoras que operavam e, portanto, os pequenos municípios possuíam muitas dificuldades para contratá-las devido ao desinteresse das construtoras em incorporar operacionalização de pequenos projetos que não proporcionam um lucro significativo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). Nesse sentido, implementar habitações sociais com baixa lucratividade nos pequenos municípios, que não possuem um mercado imobiliário desenvolvido, não era de

interesse das grandes construtoras e isso impossibilitava o atendimento dos critérios de seleção e aprovação dos projetos pela Caixa Econômica Federal (IPEA, 2012).

Mas, ao mesmo tempo da falta de interesse das grandes construtoras, os poderes públicos dos pequenos municípios, muitas das vezes, pareciam estar coniventes com os interesses dos agentes imobiliários e das construtoras na execução dos projetos habitacionais. Ademais, os custos das construções e da mão de obra dos municípios de pequeno porte, se comparado ao financiamento das habitações que eram destinadas para municípios de médio a grande porte, encareciam as moradias que deveriam ter um financiamento menor (IPEA, 2012).

A implementação de habitações sociais em municípios menores ainda é um problema, considerando que o déficit habitacional atinge as pequenas cidades tanto quanto as grandes metrópoles e grandes municípios. Mas, mesmo com a difícil implementação, grande parte dos municípios brasileiros contam com conjuntos habitacionais de interesse social na maior parte das cidades.

As habitações, depois de construídas e implementadas nos municípios, eram distribuídas através de um processo normalmente padronizado para todas as cidades do Brasil. Para a distribuição das unidades para a população, foi utilizada a lista de demanda cadastrada pela prefeitura. As famílias apenas se inscreviam nas prefeituras dos municípios e aguardavam para que fossem analisadas as possibilidades de serem inseridos nas futuras habitações. Para que a inserção da política habitacional seja realizada, é necessário compreender a relação com as questões socioeconômicas, considerando que parte da população que necessitava dessas políticas se enquadrava nas faixas de renda permitidas para ingresso ao programa, ou seja, eram de baixa renda.

Para conseguir ingressar no Programa em 2009, havia os seguintes critérios: dever-se-ia ter renda familiar de até R\$5.000,00; não ter sido beneficiado por nenhum outro programa de habitação do Governo Federal; não possuir nenhum imóvel no próprio nome. Primeiramente deveria ser feito o cadastro na prefeitura do município ou em algum outro órgão público responsável pela organização do programa na época. No mesmo local do cadastramento eram publicados os resultados do processo.

De acordo com a CEF e o Ministério das Cidades, em 2009, as famílias que se enquadraram na Faixa 1 (renda familiar de até R\$1.600,00) financiaram as moradias por 120 meses (10 anos) e com prestações mensais de 5% da renda mensal da família, sem juros. As

unidades habitacionais dessa faixa possuíam 90% de subsídio do valor do imóvel (subsídios de até R\$47.500,00), sendo os 10% restantes pagos pelos moradores. A garantia para obtenção do financiamento era o próprio imóvel. As famílias que se enquadravam na Faixa 1 deveriam responder a uma série de exigências. Para identificar a caracterização da população inscrita para participar do PMCMV e perceber se estava de acordo com as exigências do programa, a Caixa Econômica Federal realizava um “Check List” que consistia em: Ficha de Caracterização Familiar; Ficha de Dados Cadastrais do Proponente e Apuração de Rendimentos Mensais; Declaração Negativa de Propriedade e Destinação do Imóvel; Programa de Arrendamento Residencial (PAR); Declaração do Beneficiário e Declaração de Comprovação de Residência no município. Tais informações eram utilizadas no processo de sorteio das unidades habitacionais, como pode ser visto na tabela a seguir, inspirada no Anexo A.

**Quadro 1 - Relação de dados da Ficha de Caracterização Familiar do PMCMV**

Informações gerais		Informações do responsável pela família	
Município da família		Nome	
		Sexo (Feminino ou Masculino)	
		Idade	
Nome do empreendimento		Escolaridade	
		Grupo étnico / racial	
Perfil da família			
Renda	Composição por faixa etária		Pessoas com necessidades especiais
Número de pessoas	Número de crianças com até 5 anos		Há pessoas com deficiência física permanente?
	Número de crianças de 6 a 10 anos		
Renda familiar mensal	Número de crianças de 11 a 14 anos		
	Número de adolescentes de 15 a 17 anos	Quantas pessoas são de cada faixa etária que frequentam a escola?	Há usuário de cadeira de rodas?
Número de pessoas com trabalho remunerado	Número de jovens de 18 a 24 anos		
Número de pensionistas/aposentados	Número de adultos de 25 até 64 anos		

Fonte: Prefeitura Municipal de Divinópolis (2018).

As fichas eram preenchidas por grupo familiar, a fim de elaborar sua caracterização. Um exemplo dessas fichas pode ser visualizado na tabela acima. Contudo, podia ocorrer, ainda que a probabilidade fosse pequena, de uma família constituída apenas por duas pessoas adultas, sem deficiências, sem filhos e de etnia branca, ser sorteada.

#### ***2.4 Cobertura: quem é beneficiário efetivo e quem mora nos conjuntos do PMCMV?***

O beneficiário efetivo era definido por aqueles que ingressaram de acordo com as normas e leis do PMCMV e que foi definido como qualificado para participar do financiamento das moradias de interesse social. Quem morava nos conjuntos habitacionais podiam ser os beneficiários regulares, os beneficiários que conseguiram burlar as leis do Programa sem serem notados, aqueles que compraram ou alugaram dos que foram inicialmente beneficiados pela política habitacional, ou aqueles que invadiram as casas que não estavam sendo usadas a fim de transformá-las em moradia. São diferentes formas de se estabelecer nos conjuntos, mas algumas não legais. O possível beneficiário efetivo e qualificado ao Programa, muitas das vezes, não conseguia acessar as moradias pela pouca demanda e poderia se tornar morador através de estratégias de morar.

Mesmo que o PMCMV tenha sido a política habitacional que mais implementou habitações sociais em relação às demais políticas habitacionais que já existiram, não cobriu suficientemente o déficit habitacional. Construiu 4,5 milhões de habitações de interesse social até 2017, porém mesmo esses números, o déficit ainda está presente no país. Muitas famílias brasileiras não conseguiram acessar a moradia através do Programa e ainda estão em busca de formas de morar, sendo essas regulares ou não. A Tabela 4 representa o montante de unidades habitacionais que foram contratadas durante o período de 2009 a 2016, dividido por cada faixa e em cada macrorregião do país (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

**Tabela 4 - Relação de Faixas do PMCMV de unidades contratadas e regiões do Brasil (2009-2016)**

<b>Regiões</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>	<b>Total</b>
<b>Centro-oeste</b>	150.023	308.464	55.578	514.065
<b>Nordeste</b>	703.643	47.2997	91.759	1.268.399
<b>Norte</b>	219.829	54.480	25.245	299.554
<b>Sudeste</b>	470.713	838.408	304.241	1.613.362
<b>Sul</b>	196.503	525.733	85.615	807.851
<b>Total</b>	1.740.711	2.200.082	562.438	4.503.231

Fonte: Moreira, Silveira, Euclides (2017).

Para ingressar no Programa e possuir a moradia através dele, era necessário se enquadrar nas regras de uma das faixas. Estas definem a renda mensal, o tipo de financiamento, além dos diferentes procedimentos que cada uma delas possuía. Para acessar a moradia do PMCMV eram realizados processos definidos pelas prefeituras dos municípios para que a população ingressasse e, posteriormente, fossem selecionados os possíveis novos moradores dessas habitações e começassem a realizar o financiamento. O processo para atender a população de baixa renda nos municípios dependia de diversas etapas.

Inicialmente, de acordo com os funcionários das prefeituras que entrevistei, os processos para garantir a habitação da Faixa 1, eram feitos pelo responsável da família que entrasse em contato com a Prefeitura da cidade que morava para se inscrever no sorteio. Este determinava quais famílias seriam escolhidas para receber as habitações que foram construídas naquele momento pelo Programa. A principal regra, que todas as famílias estavam sujeitas, era a de que suas rendas não ultrapassassem três salários-mínimos, não possuíssem imóveis no nome do contratante ou terem participado de outra política habitacional. Após a realização do sorteio, algumas pessoas selecionadas eram contempladas pelo Programa, e as que não foram sorteadas se mantinham na fila de espera, para que caso houvesse alguma desistência, pudessem ser beneficiados futuramente. Porém, a realidade das pessoas não contempladas pelo PMCMV demonstra que a cobertura efetiva do Programa é muito menor do que a demanda, principalmente quando se trata das habitações destinadas à Faixa 1.

Existem muitos processos, normas e datas para serem cumpridas para que seja possível implementar as moradias e inserir a população nos conjuntos habitacionais. Os não contemplados, muitas das vezes, não conseguiram ter acesso à moradia do Programa devido à grande quantidade de famílias inscritas e o não surgimento de novas habitações. As pessoas que



não foram sorteadas estavam em maior número do que as que conseguiram ter acesso às habitações da política pública. Então, mesmo que as pessoas se enquadrassem nas normas e características do Programa não possuíam a oportunidade de garantir a moradia ou ainda não obteve a oportunidade de tê-la até o momento. Quem morava nas habitações sociais deveriam ser os beneficiários que foram sorteados pelos processos definidos pelos municípios, porém famílias mudaram, ou não se adaptaram, ou preferiram comercializar as habitações, surgindo diversas outras formas de morar dentro dos conjuntos do PMCMV.

### ***2.5 A fiscalização dos conjuntos habitacionais de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida***

O PMCMV, sendo uma política pública complexa e que dependia de diversos serviços para que fosse implementada de forma adequada, por consequência, necessitava de fiscalização. Lidar com os processos de construção das moradias, qualidade das áreas comuns dos conjuntos habitacionais, análise de obras, qualidade do espaço urbano e serviços locais, pagamento dos impostos e das parcelas do financiamento das habitações, análise de contratos, processo de famílias inscritas, comercialização das habitações e depredações das casas, pessoas não contempladas presentes nos conjuntos etc. demandava uma fiscalização rígida. Para que esta ocorresse e os orçamentos estivessem de acordo com a programação da política habitacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) era o órgão governamental que auxiliava nesses aspectos juntamente com a Controladoria Geral da União (CGU).

O TCU possuía o controle externo do governo federal e auxiliava o Congresso Nacional com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira do Brasil para contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, além de ser o responsável pela fiscalização dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A CGU era o órgão de controle interno do governo federal que realiza atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. A CGU exerceu, como Órgão Central de supervisão técnica, orientação normativa aos órgãos que compunham o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

O TCU relatava a presença de irregularidades através da fiscalização dentro de diversas políticas públicas que necessitavam de regulamentação. O PMCMV possuía diversas irregularidades que demonstravam a diversidade de assuntos que necessitavam ser tratados e

fiscalizados. Alguns deles referiam-se: ao distanciamento das metas previstas para construção de um grande número de moradias; foram identificados alguns vícios construtivos sistêmicos nas moradias, mas que não comprometeram as condições de habitabilidade e salubridade das casas; a problemas acerca da demora na entrega da lista de beneficiários, o que gerava problemas de invasão e/ou depredação das moradias já finalizadas; encontraram diversos casos de comercialização, como a venda ou aluguel, por parte dos beneficiários, devido à falta de registro da propriedade em cartório e a ausência de informações sobre a irregularidade e consequências da comercialização (TCU, 2016). Ao mesmo tempo, a CGU também realizava algumas análises de problemas similares. Alguns destes estavam em processo de regulamentação ou já tinham sido normalizados, mas grande parte das questões não eram fiscalizadas adequadamente ou não havia um controle que fosse possível de ser realizado para que houvesse uma total regulamentação (TOKARNIA, 2017).

O programa teve diversas frentes a serem tratadas, possuía uma grande complexidade e ocorria irregulares variadas, sendo algumas de grande relevância e outras não. Analisar questões de alta relevância (como contratação de construtoras, andamento da licitação, processo das obras, análise de cronogramas das construções e outras grandes responsabilidades) fazia com que outros quesitos recebem menor atenção. Mesmo que houvesse uma forma de fiscalizar, havia brechas e formas para que irregularidades ainda acontecessem, já que não foram criados planos fortes de regulamentação.

As características jurídicas do PMCMV possuíam problemas quanto aos arranjos institucionais da política urbana e fundiária, ao direito à moradia adequada e à participação popular. A segurança na posse da casa própria para a população de baixa renda poderia ser considerada um dos pontos relevantes que o Programa causou, porém, havia o risco de aos poucos tal segurança ser excluída pelos mecanismos do próprio mercado e pela falta de fiscalização adequada do poder público e dos agentes financiadores. Em vista disso, a fiscalização adequada seria essencial para que moradores dos conjuntos habitacionais estivessem aptos a morar por se enquadrarem nas normas definidas pelo Programa, além de evitar a comercialização ou abandono das casas – considerando a compreensão das leis e normas das políticas habitacionais.

### **3. PESQUISA EM CIDADES DO CENTRO-OESTE DE MINAS GERAIS**

Neste capítulo é apresentado o estudo empírico sobre as estratégias de morar dos conjuntos habitacionais do PMCMV nos municípios de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna. A investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas com moradores dos conjuntos e com funcionários municipais.

Diante do déficit habitacional existente no país, diversas famílias não conseguem se estabelecer de forma estável para garantir um local para morar fixo e que seja de qualidade, portanto, necessitam criar estratégias de morar para garantir o seu direito à moradia. Algumas das estratégias, consistem em: movimentos que ocorrem nos conjuntos de habitações de interesse social do PMCMV, realizados por indivíduos que não participaram dos sorteios das habitações de interesse social; de beneficiados que se inscreveram e receberam a habitação do Programa, mas não tinham exatamente a intenção de residir ali; e outros que foram sorteados e residiam, porém, por algum motivo, saíram e, então, alugaram ou venderam irregularmente. Porém, existem também casos de pessoas que residem ou já residiram em habitações do Programa, sem necessariamente necessitarem desse tipo de política pública, mas que apenas aproveitaram da situação e de programas sociais governamentais para se beneficiarem. Estes são considerados como aproveitadores, que ultrapassam as leis e regras do PMCMV.

Esses movimentos estão presentes nos municípios de porte médio (Divinópolis) e pequeno (Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna), localizados no Centro-Oeste de Minas Gerais. Os conjuntos habitacionais do PMCMV em que as estratégias de morar citadas aconteceram e acontecem são, da Faixa 1, correspondendo, portanto, àqueles destinados às famílias com menor renda.

#### ***3.1. Os municípios e os conjuntos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV***

A região Centro-Oeste mineira é conhecida como uma grande potência hidrográfica, cercada pelo Rio Grande, Rio Pará, Alto do São Francisco, banhada pelo Lago de Furnas e a Represa de Três Marias. Também se destaca economicamente no estado com indústrias relacionadas ao vestuário, calçados, pecuária, cultivo de grãos e extração de cal. Existem 54 municípios na região do Centro-Oeste Mineiro, e dentre estes, Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna fora os analisados para tratar sobre as estratégias de morar no PMCMV.

Divinópolis possui uma grande relevância na região Centro-Oeste, possuindo maior população dentre todos os municípios. A cidade atende em diversos setores dos demais municípios vizinhos e se destaca pela economia relacionada às indústrias siderúrgicas, além de ser conhecida como polo da moda devido ao grande número de fábricas e confecções do ramo. Carmo do Cajuru, mesmo sendo uma cidade de pequeno porte, é muito relevante economicamente devido o destaque no setor de mobiliário, tanto na escala estadual quanto nacional. Tal destaque pode ter surgido pela grande proximidade a Divinópolis. Já São Gonçalo do Pará, é um município menor tanto em termos de extensão territorial quanto populacional. Não possui grandes destaques econômicos, mas existem diversas indústrias dos setores agrícolas que têm relevância na cidade. O município de Itaúna é maior que São Gonçalo do Pará e Carmo do Cajuru, e atualmente se destaca pelas diversas indústrias de mineração, siderúrgicas, e pelo grande impacto da Universidade de Itaúna – que atrai alunos das regiões e municípios próximos.

Os três conjuntos habitacionais em Divinópolis foram entregues em 2012, e no total foram construídas 1.272 habitações sociais. Destas, 311 unidades são do conjunto Elizabeth Nogueira, 463 casas são do conjunto Vila das Roseiras, e no Jardim Copacabana há 498 unidades. O conjunto habitacional, localizado no bairro industrial, em São Gonçalo do Pará foi entregue no ano de 2012 e possui 177 unidades habitacionais. No município de Itaúna está presente um conjunto habitacional denominado de Santa Edwiges 02, que possui 440 unidades habitacionais e foi entregue em 2012. Em Carmo do Cajuru, o conjunto habitacional denominado São Francisco possui 209 unidades e as habitações começaram a ser entregues em 2015, diferentemente dos demais municípios pesquisados.

As moradias dos conjuntos habitacionais possuem muitas semelhanças. Uma característica muito marcante são as casas térreas, muito comuns nos conjuntos habitacionais com esta estrutura e em municípios de pequeno porte. As moradias e os conjuntos habitacionais são muito parecidos, não havendo uma personalidade entre os bairros, causando uma sensação de produção em massa, sem haver maiores cuidados para representar as características locais ou das famílias que ali seriam inseridas. Além disso, para muitos moradores entrevistados, há uma sensação de esquecimento dos conjuntos habitacionais nas cidades. Mesmo que os conjuntos não estejam muito distantes espacialmente dos centros, não há serviços de maior qualidade, dentro do perímetro de distância, que seja adequado para os moradores se locomoverem com facilidade ou/e rapidez. Alguns conjuntos, como o Jardim Copacabana, foram inseridos estrategicamente distantes da área urbanizada, promovendo o surgimento de

áreas ociosas propícias à especulação imobiliária e induzindo o crescimento demográfico. Disso resulta o adensamento da cidade e a segregação social das famílias que estão nas habitações sociais.

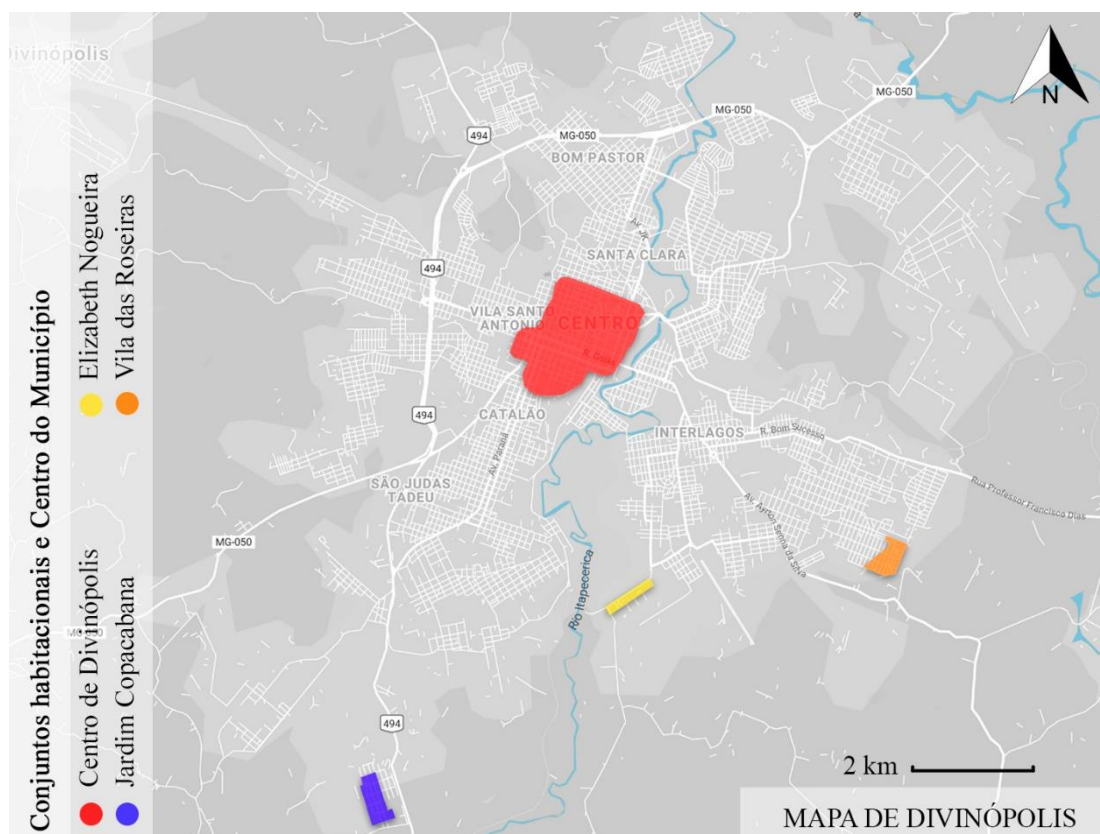
**Quadro 2 - Características dos conjuntos habitacionais selecionados**

Caraterísticas	Municípios e os conjuntos habitacionais					
	Carmo do Cajuru – São Francisco	Itaúna – Santa Edwiges	São Gonçalo do Pará – Bairro Industrial	Divinópolis – Elisabeth Nogueira	Divinópolis – Jardim Copacabana	Divinópolis – Vila das Roseiras
<b>Número de habitações</b>	209	440	177	311	498	463
<b>Ano da entrega das habitações</b>	2015	2012	2012	2012	2012	2012
<b>Distância média do conjunto e o Centro</b>	3,5 km	4,5 km	2,5 km	6 km	11 km	6,5 km
<b>Tipo de habitação</b>	Casas térreas	Casas térreas	Casas térreas	Casas térreas	Casas térreas	Casas térreas
<b>Faixa dos conjuntos</b>	Faixa 1	Faixa 1	Faixa 1	Faixa 1	Faixa 1	Faixa 1

Fonte: Documentos dos governos municipais de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna.  
Elaborado pela autora.

Os mapas 1, 2, 3 e 4 apresentam as localizações dos conjuntos e a dos centros de cada município. Os conjuntos habitacionais, em sua maioria, não estão distantes fisicamente dos centros de suas respectivas cidades, mas é perceptível que todos são bairros mais distantes da área central e mais próximos das bordas da malha urbana.

**Mapa 1 - Localização dos Conjuntos Habitacionais da Faixa 1 em Divinópolis**



Fonte: Google My Maps. Elaborado pela autora.

Os conjuntos de Divinópolis se destacam por serem os maiores em unidades habitacionais e por estarem mais distantes em relação ao centro do município. As distâncias de 6km, 11km e 6,5km, respectivamente, para os conjuntos Elisabeth Nogueira, Jardim Copacabana e Vila das Roseiras são consideradas grandes, pois para cidades de médio porte como Divinópolis, a mobilidade dos moradores fica dificultada por estes não conseguirem acessar facilmente os serviços da cidade e dependerem do transporte público – que não são abundantes como nos demais bairros. O conjunto Jardim Copacabana, diferentemente dos demais, está mais distante da malha urbana, portanto, para chegar ao bairro é necessário o acesso da BR-494, sendo uma via com fluxo alto de automóveis de carga e serviço, dificultando ainda mais a movimentação dos moradores em relação à cidade.

A semelhança física entre os conjuntos é grande, além das distâncias e a proximidade com as bordas da malha urbana. As principais delas são: as casas térreas; os pequenos comércios feitos nas garagens, ou até mesmo a modificação da moradia para adaptar um bar ou mercearia (sendo estes os mais comuns); a circulação do transporte público e de outros automóveis/transportes de serviço é baixa, e mesmo as vias dos conjuntos sendo em

paralelepípedos, a maior parte está danificada por falta de reparos. Muitos dos problemas que existem nos locais, como transporte, calçamento etc. provém da implementação dos conjuntos em locais que são distantes dos centros e não possuem maiores atendimentos como os bairros mais próximos a estes. A inserção de alguns equipamentos nesses conjuntos, como energia elétrica e saneamento básico, acabaram resultando em investimentos mais caros, já que os bairros não possuíam nenhuma infraestrutura prévia.

**Figura 1 – Habitações do Conjunto Jardim Copacabana**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Figura 2 – Habitações do Conjunto Vila das Roseiras**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

O Conjunto habitacional São Francisco de Carmo do Cajuru, como os conjuntos de Divinópolis, possui casas térreas e estas se encontram nas extremidades da malha urbana. A distância do conjunto em relação ao centro é pequena, em comparação com os conjuntos do município de Divinópolis, sendo uma diferença de apenas 3,5km. Algumas moradias, como em Divinópolis, foram adaptadas para comércios, mas em contrapartida há um melhor recebimento de estrutura no conjunto como vias com afastamento adequadas.

**Figura 3 – Habitações do Conjunto em Carmo do Cajuru**



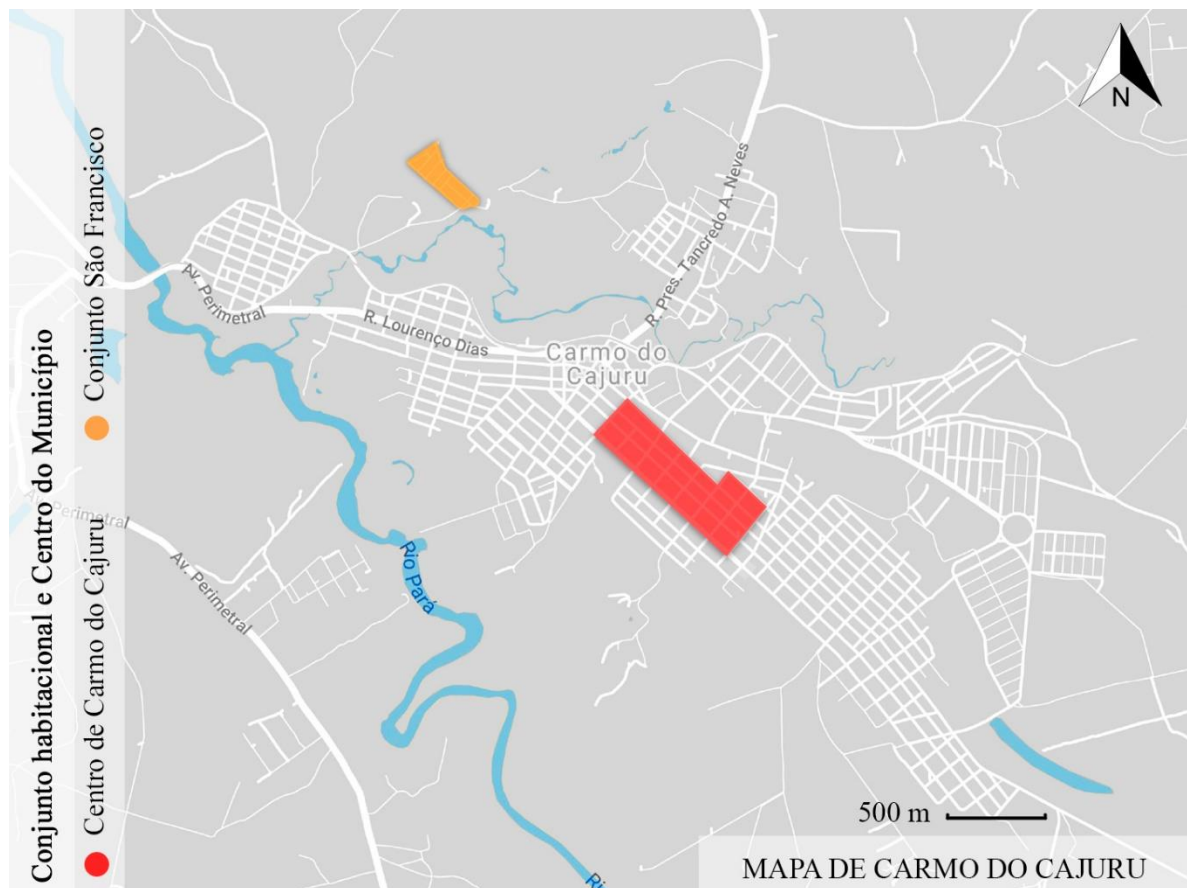
Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Figura 4 – Habitações do Conjunto em Carmo do Cajuru**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Mapa 2 - Localização do Conjunto Habitacional São Francisco da Faixa 1 em Carmo do Cajuru**

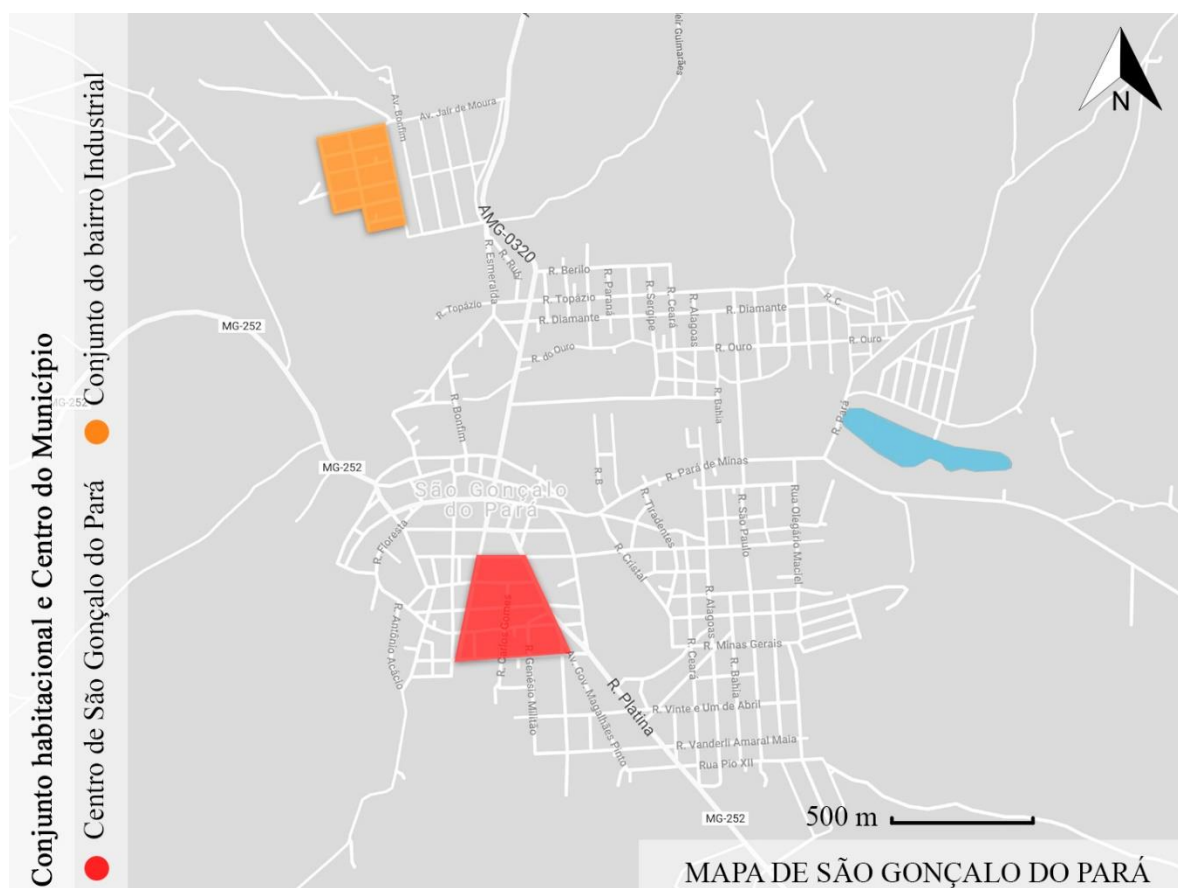


Fonte: Google My Maps. Elaborado pela autora.



Em São Gonçalo do Pará, onde está presente o conjunto habitacional do bairro industrial com casas térreas, possui a mesma questão relacionada à presença das moradias nas margens da malha urbana do município, porém, este é o conjunto menos distante do centro da cidade, sendo, aproximadamente, 2,5km de diferença. O conjunto possui vias de paralelepípedo e a grande maioria das habitações estão muradas. Para conseguir acessar o conjunto habitacional é necessário utilizar a via da estrada AMG-0320, que posteriormente necessita entrar numa via não pavimentada para conseguir chegar ao conjunto. Este é um local de difícil acesso, mesmo que seja bem próximo do centro. O pequeno porte de São Gonçalo do Pará determina a situação do conjunto habitacional (como as distâncias e a dificuldade de acessar a cidade), já que a presença de uma estrada para acessar o centro, por exemplo, pode ser mais perigoso para pedestres.

**Mapa 3 - Localização do Conjunto Habitacional da Faixa 1 em São Gonçalo do Pará**



Fonte: Google My Maps. Elaborado pela autora.

**Figura 5 – Habitações do Conjunto de São Gonçalo do Pará**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Figura 6 – Habitações do Conjunto de São Gonçalo do Pará**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

Em Itaúna, o conjunto habitacional Santa Edwiges 02, como todo os outros conjuntos, está presente nos limites da malha urbana do município e as moradias são térreas, sendo grande parte das habitações muradas, e com presença de comércios adaptados pelos moradores. Possui, aproximadamente, 4,5km de distância do centro da cidade, porém, para acessar outros locais do município há uma maior facilidade, já que os moradores não necessitam de estradas para acessá-lo. O local é bem atendido com serviços básicos, as linhas de transporte público são frequentes e há uma maior liberdade em acessar e utilizar serviços dos bairros próximos.

**Figura 7 – Habitações do Conjunto de Itaúna**



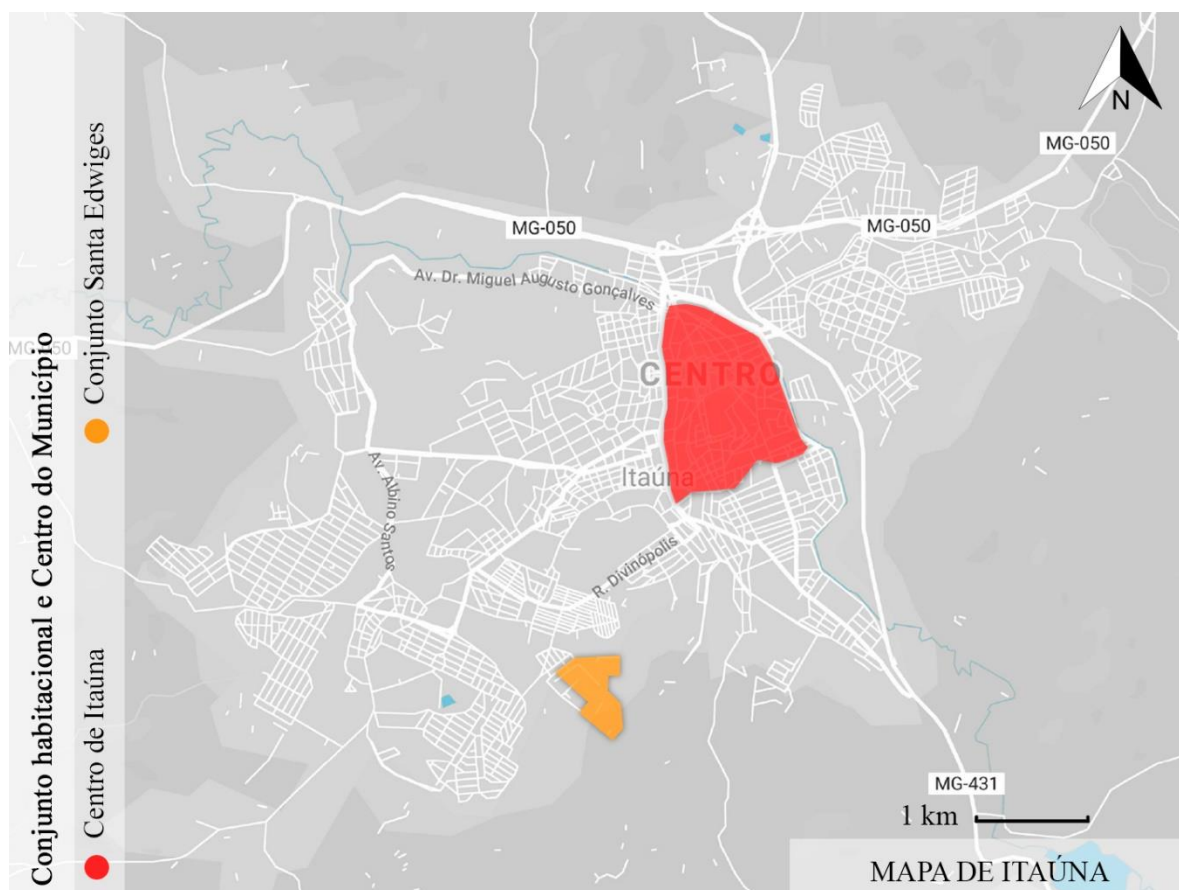
Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Figura 8 – Habitações do Conjunto de Itaúna**



Fonte: Fotografado pela autora (2021).

**Mapa 4 - Localização do Conjunto Habitacional da Faixa 1 em Itaúna**



Fonte Google My Maps. Elaborado pela autora.

### **3.2. Procedimentos de coleta de dados**

Primeiramente, foi realizada a pesquisa documental que consistiu em analisar as leis do PMCMV, consultar fontes sobre as normas do Programa, os contratos que foram feitos pela CEF e que foram entregues para a população beneficiária, analisar a ficha modelo de cadastro para o sorteio das habitações, as instituições envolvidas e demais documentos que estavam associados aos processos de inscrição e seleção de beneficiários. Houve busca em veículos de notícias sobre os casos dos municípios que estão sendo pesquisados para compreender todas as perspectivas da situação dos conjuntos habitacionais.

A normativa e os critérios de fiscalização do PMCMV são uma forma de impedir essas situações, porém, as estratégias de morar ainda acontecem devido à falta de fiscalização e pela saída de famílias que foram beneficiadas, mas que comercializaram ou abandonaram as suas habitações. Para compreender essa questão foram determinados alguns procedimentos para

coletar os dados. Grande parte dos dados coletados provém de entrevistas com os funcionários das prefeituras e com os moradores dos conjuntos (os moradores beneficiários, moradores não-beneficiários e moradores que são presidentes da associação de bairro), além das entrevistas feitas com os beneficiários que não moram nos conjuntos.

A escolha para realização da pesquisa nesses municípios se deu pelo conhecimento prévio, por parte da pesquisadora com base no trabalho de conclusão de curso de Gonçalves (2018), acerca da existência de estratégias de morar realizadas por alguns moradores dos conjuntos habitacionais da Faixa 1 de Divinópolis. A pesquisa atual se estendeu para as outras três cidades com o intuito de perceber se tais acontecimentos (como aluguéis, venda e ocupação) ocorriam em outros locais, principalmente em cidades de pequeno porte. Inicialmente, toda a pesquisa seria realizada apenas em Divinópolis e com apenas um dos três conjuntos habitacionais existentes no município. Porém, devido à pandemia do novo coronavírus, foi necessário mudanças e adaptações na etapa das entrevistas (evitando aglomerações e respeitando o distanciamento social), além de trazer dados para comparações entre municípios. A maior parte das entrevistas foram realizadas através de chamadas de vídeo ou ligações via WhatsApp, bem como por ligações convencionais, de forma que as entrevistas acontecessem da melhor maneira, tanto para a entrevistadora quanto para os entrevistados.

As primeiras entrevistas feitas foram com os funcionários dos governos municipais. Para conseguir realizá-las, primeiramente foram feitas ligações para as prefeituras de cada cidade, de forma a serem transferidas para o setor responsável pelas habitações do PMCMV. Nos municípios de São Gonçalo do Pará e Carmo do Cajuru não há um setor específico para habitações de interesse social, porém, os setores de assistência social também são os responsáveis para atender a população sobre as moradias do Programa e do Cohab. Já nos municípios de Itaúna e Divinópolis, há um setor específico para atender a população sobre moradias de interesse social, com profissionais que são, em sua grande maioria, assistentes sociais que trabalham com as habitações do PMCMV e Cohab. Dentre as cidades selecionadas, dentre os funcionários que tratam sobre a questão das habitações, foram entrevistados os de São Gonçalo do Pará, Carmo do Cajuru e Itaúna. Não foram realizadas entrevistas com os funcionários do setor de habitações de interesse social de Divinópolis porque este não quis participar da pesquisa por receio de trazer informações que estavam em investigação, e por se tratar de um assunto delicado e comprometedor.

As entrevistas com esses funcionários foram realizadas durante os meses de outubro e novembro de 2020 pelo aplicativo WhatsApp, na forma de chamadas de vídeo, cujas perguntas

faziam parte de um roteiro de semiestruturado, que permitia que os entrevistados se sentissem mais à vontade para responder às questões. Em média, as entrevistas duraram 40 minutos e foram gravadas com o consentimento dos entrevistados. No total foram 03 (três) funcionários entrevistados.

Posteriormente, foram realizadas as entrevistas com os moradores de cada um dos conjuntos dos municípios de Divinópolis, São Gonçalo do Pará, Carmo do Cajuru e Itaúna. A maior parte dessas entrevistas foram realizadas por ligações convencionais, considerando que seria melhor para entender as falas dos moradores, já que as ligações via internet poderiam cair com frequência devido ao mal sinal do local de moradia destes. Apenas uma ligação foi realizada pelo aplicativo WhatsApp, e somente duas entrevistas foram feitas pessoalmente. As perguntas feitas também tinham como base um roteiro semiestruturado que permitiu uma maior liberdade para os entrevistados responderem as questões.

As primeiras entrevistas com os moradores foram realizadas no mês de janeiro de 2021, pessoalmente, no conjunto habitacional Vila das Roseiras em Divinópolis. Percebendo que não seria viável nem para os entrevistados e nem para a entrevistadora se encontrarem no cenário de pandemia do Coronavírus, as demais entrevistas foram realizadas via ligações. Durante os meses de março e abril de 2021, foram realizadas entrevistas com todos os presidentes de associação de bairros dos seis conjuntos habitacionais. Foram definidas as entrevistas com os outros tipos de moradores (como os moradores beneficiários, os moradores não beneficiários e beneficiários não moradores) somente nos conjuntos habitacionais de Divinópolis, pois, diferentemente dos municípios de Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, há um maior vínculo da entrevistadora com o município e os conjuntos, e, juntamente com as informações sobre os casos nos veículos de notícias, houve um meio facilitador para conseguir entrevistados para fornecer dados.

Após realizar ligações para a prefeitura de cada um dos municípios, foi possível conseguir o contato dos presidentes da associação de cada conjunto. Após realizar entrevista com os moradores, alguns deles indicaram contatos que poderiam contribuir com a pesquisa, pois estariam dentro das características buscadas. Foi dessa forma que chegamos ao presidente do conjunto Jardim Copacabana. Outros contatos foram feitos através de indicações dos amigos da pesquisadora que moram nos conjuntos.

Com o objetivo de trazer uma outra perspectiva, para compreender quem são as pessoas beneficiadas e o motivo de saírem dos conjuntos habitacionais do Programa, foi realizada entrevista com uma beneficiária que não está morando mais na casa do PMCMV. Apesar das

buscas e diversas tentativas, não foi possível entrevistar outros beneficiários que não estão nos conjuntos devido à dificuldade destes falarem abertamente sobre o assunto. O contato com a beneficiária entrevistada foi feito através de uma indicação do presidente da associação do conjunto Jardim Copacabana. A primeira interação foi cuidadosa para que ela confiasse que se trata de um trabalho acadêmico e que seu nome não seria citado. As perguntas também seguiram um roteiro semiestruturado. Houve a possibilidade de entrar em contato com outra beneficiária, porém ela preferiu não conversar sobre o assunto. Portanto, totalizaram-se 11 (onze) entrevistados, moradores e beneficiários.

**Tabela 5 - Relação de entrevistados e municípios**

Município / n° de conjuntos	Tipos de entrevistados - moradores e beneficiários					Total de entrevistas no município
	Morador beneficiário	Morador não beneficiário	Morador presidente associação	Beneficiário não morador	Funcionário do governo municipal	
<b>Divinópolis (03)</b>	03	02	02	01	-	08
<b>C. do Cajuru (01)</b>	-	-	01	-	01	02
<b>Itaúna (01)</b>	-	-	01	-	01	02
<b>S. G. do Pará (01)</b>	01	-	-	-	01	02
<b>Total de entrevistas</b>	04	02	04	01	03	<b>14 entrevistas</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

### **3.3. Os moradores, os beneficiários e suas diversas condições**

As entrevistas com os moradores presidentes das associações dos conjuntos, com os beneficiários que estejam integrados com os assuntos da vizinhança, e com os não beneficiados, foram essenciais para compreender qual é a perspectiva dos entrevistados acerca das estratégias de morar. As classificações desses moradores variaram de acordo com a forma que eles ingressaram nos conjuntos e como as estratégias de morar se tornaram algo presente nesses

lugares. Grande parte das entrevistas com esses moradores e ex-moradores foram realizadas por ligações telefônicas convencionais, e outras ligações foram feitas pelo aplicativo WhatsApp. Apenas duas entrevistas foram presenciais e feitas no município de Divinópolis. Os entrevistados não serão identificados e serão utilizados nomes fictícios para referir a cada um deles, visando preservar suas identidades, já que as perguntas poderiam comprometê-los com a CEF, com o governo municipal e até mesmo com a vizinhança.

Os **moradores beneficiários** são aqueles que foram sorteados pela Prefeitura do município, quando a inscrição realizada atendeu às normas e leis do Programa, e que ainda estão residindo no conjunto habitacional. Os **moradores não beneficiários** são definidos como aqueles que não se inscreveram ou não foram sorteados pelo processo da Prefeitura, ou ainda que não atendiam às normas do Programa. O **morador presidente da associação do conjunto** é aquele que está inteirado dos assuntos dos conjuntos, que foi sorteado e está morando no local conforme as leis do Programa. Os **beneficiários não moradores** são aqueles que foram beneficiados pelo Programa, não moram no conjunto e comercializam sua moradia ou a abandonaram.

### **Quadro 3 - Relação de moradores, ex-moradores e beneficiários da Faixa 1 do PMCMV**

<b>Entrevistados</b>	<b>Características</b>
<b>Morador beneficiário</b>	Foi sorteado pela Prefeitura através do processo de inscrição e estava atendendo as normas do Programa. Atualmente, está morando no conjunto habitacional do PMCMV
<b>Morador não beneficiário</b>	Não foi sorteado ou não se inscreveu no processo da Prefeitura, além de não atender às normas do Programa. Atualmente, está morando no conjunto habitacional do PMCMV através de estratégias de morar
<b>Morador presidente da associação</b>	Foi sorteado pela Prefeitura através do processo de inscrição e estava atendendo todas as normas do Programa. Participa da associação de bairro e, obviamente, está morando no conjunto habitacional do PMCMV
<b>Beneficiário não morador</b>	Foi sorteado pela Prefeitura através do processo de inscrição e estava atendendo as normas do Programa. Atualmente, não está morando no conjunto

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3.1. São Gonçalo do Pará

A primeira entrevista foi realizada com uma beneficiária do Programa do conjunto habitacional Faixa 1 em São Gonçalo do Pará, indicada pela funcionária da prefeitura do município que entrevistei e que estava inteirada sobre as relações dos moradores. A entrevista foi realizada por ligação telefônica, considerando que a entrevistada não quis se exhibir via chamada de vídeo, mas concordou apenas em ser gravada. As respostas trouxeram algumas reflexões sobre a relação da prefeitura e o conjunto habitacional.

#### Flávia

A entrevista foi realizada em janeiro de 2021 durante o horário de almoço de Flávia, **moradora beneficiária**, que havia contado ter sofrido um acidente de moto e preferia que a conversa fosse feita apenas por ligação no aplicativo WhatsApp. Inicialmente, seu marido disse que iria falar sobre o conjunto habitacional que moram, mas ele também sofreu o acidente e não estava se sentindo bem no dia. O tempo da entrevista foi exatos 16 minutos e ela contou sobre suas vivências e percepções acerca do conjunto em que mora.

Uma das primeiras perguntas feitas foi sobre o atendimento da prefeitura para com os moradores do conjunto – se os funcionários da prefeitura dão assistência para a população. A entrevistada rapidamente relata que a prefeitura não contribui com as pessoas do conjunto e parece que essa população está esquecida na cidade. Ela fala ainda sobre a presença de moradores que não são da cidade e vão para o bairro morar nos conjuntos, e que mesmo os vizinhos sendo tranquilos, o bairro é considerado perigoso. Flávia ainda relata: “[...] *pra* prefeitura é como se não existisse o bairro, entende? A prefeitura não faz nada, quando a casa *tá* em débito, a CAIXA vem e toma a casa e revende elas. Quando tem muita gente que não pagou, a CAIXA vem e juntou tudo, e eles *fez* um leilão [...]”. Rapidamente, a moradora adiantou a situação das moradias que estão em débito e o que acontece com os moradores que não conseguem realizar o pagamento do financiamento.

Quando perguntei sobre as pessoas não beneficiárias que moram no conjunto, ela contou que:

“(...) A maioria que veio *pra* cá, boa parte veio de fora. Quando eles [funcionários do governo municipal] abriram a *inscrição* não é todo mundo que conseguiu não, sabe? Aí também tem muita gente de fora que veio, são mais gente esquisita, sabe? Usuário



de droga, mal elemento. Quando eles entregaram foi mais gente aqui da cidade que se inscreveu que queria sair do aluguel, que morava com parente ou alguma coisa assim ou recém-casado (...).”<sup>3</sup>

A entrevistada também relatou que existem casas alugadas, vendidas e até que já houve invasões. Ainda explicou que nada aconteceu com os moradores beneficiários que comercializaram ou abandonaram suas casas, ou com aqueles que não são beneficiários e estão morando nas casas. Apenas no caso de algum morador beneficiário atrasar o pagamento do financiamento e que, caso não seja realizado o pagamento, a CEF determina que as habitações em débito sejam leiloadas. A moradora ainda contou como a CEF federal faz para essas casas serem utilizadas novamente:

“(...) não sei se é processo seletivo o que é, mas faz pouco tempo. Quem não pagou, eles [CEF] pegaram a casa de volta e venderam *pro* pessoal que queria comprar, sabe? Eu sei por que com meu vizinho foi assim, eles pararam de pagar, *tava* devendo, aí a CAIXA pegou de volta a casa. Aí o vizinho de cima que *tava* de aluguel pegou e comprou. Parece que ele deu uma entrada e tá pagando o restante (...).”<sup>4</sup>

Aparentemente, alguns moradores não beneficiados que possuem o interesse de se manterem no conjunto, procuram formas de estarem nas moradias, e o governo municipal e a CEF não tem conhecimento desses casos no conjunto.

A situação de São Gonçalo do Pará é notoriamente preocupante por não haver uma atenção às habitações do Programa. Muitas famílias se sentem desamparadas e a própria prefeitura se coloca como não responsável sobre o assunto, atribuindo a responsabilidade à CEF. A CEF, através dos relatos de Flávia, moradora beneficiada, tomou as providências em relação às moradias comercializadas ou abandonadas, mas não se sabe ao certo todos os processos de despejo, escolha do novo financiador e o procedimento de inserção de uma nova família em um conjunto já consolidado.

### 3.3.2. Divinópolis

Em Divinópolis, as entrevistas possuem mais tipos de entrevistados, considerando que dentre os municípios pesquisados, é um dos que mais possui casos relatados pela mídia. Ademais, conta-se com o conhecimento da pesquisadora acerca das estratégias de moradia,

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada com Flávia em 18 de janeiro de 2021, feita por ligação telefônica.

<sup>4</sup> Ver Nota 3.

comercialização e abandono das habitações de interesse social na cidade. Além desse fator bastante relevante, as entrevistas foram mais diversas devido ao fácil acesso da pesquisadora aos moradores dos conjuntos, já que a mesma é residente do município e já possui vínculos com alguns moradores, e estes contribuíram para a indicação de outros entrevistados.

### 3.3.2.1. Conjunto Habitacional Vila das Roseiras

No conjunto Habitacional Vila das Roseiras foram realizadas entrevistas presenciais com duas moradoras. A primeira entrevistada do conjunto foi uma **moradora beneficiária**. Eliana é uma amiga da pesquisadora e pediu para que a entrevista fosse realizada em sua casa, argumentando que o sinal de celular e internet do conjunto não é de boa qualidade e seria mais seguro para que ela pudesse apresentar a **moradora não beneficiária** Sarah. Posteriormente, Eliana me passou o contato da **presidente da associação de bairro** do conjunto, Amanda. A entrevista com Amanda foi realizada por ligação convencional durante a tarde.

As entrevistadas do conjunto habitacional Vila das Roseiras demonstraram várias inseguranças sobre as regras do Programa e como o governo municipal e CEF se organizam para tratar dos assuntos sobre moradores e beneficiários irregulares. Aparentemente, estar nos conjuntos é cansativo tanto para os moradores beneficiários quanto para os não beneficiários, e parece que em qualquer momento, quando o financiamento acabar, grande parte dessas habitações podem estar abandonadas ou serem uma peça para o mercado imobiliário, já que a casa enquanto forma de renda, antes mesmo de ser priorizada como moradia, é algo inserido na cultura econômica dos brasileiros de qualquer classe socioeconômica.

#### Eliana

Durante um fim de tarde de uma terça-feira no mês de janeiro de 2021, após o horário de trabalho de Eliana, começamos a entrevista na varanda de sua casa. A entrevistada já era uma amiga de longa data, estava à vontade com as perguntas e disposta a ajudar no que fosse preciso.

A entrevista trouxe alguns dados que revelaram, principalmente, sobre a ação do setor de habitação da prefeitura com os moradores. No primeiro momento em que foi tratado o tema do atendimento dos funcionários do governo municipal, foi relatado um processo denominado “sindicância”, que acontece uma vez por ano e é realizado pelas pessoas do setor de habitações

de interesse social da Prefeitura. Tal processo consiste em visitar as moradias dos conjuntos e identificar o nome dos responsáveis dos imóveis. A moradora relatou que este processo de fiscalização determinou a saída de muitos moradores não beneficiários do conjunto, e, ao mesmo tempo, muitos desses moradores realizaram estratégias de morar mais complexas para se manterem nas casas. Quando algum morador não contemplado era detectado pelos funcionários do setor de habitação, havia um processo de contatar o beneficiário pelo Programa e, em alguns casos, esses proprietários perdiam a moradia e a CEF realizava o leilão. Os leilões ficam presentes no site da CEF, sendo possível localizar as habitações através da seleção de dados no próprio site. Na última visita que realizei no site, não havia habitações dos conjuntos habitacionais da Faixa 1 do município de Divinópolis (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - (X) IMÓVEIS, s.d.). A moradora relatou que o local é perigoso, que infelizmente há tráfico de drogas e algumas pessoas entram em casas vazias, promovendo uma “movimentação estranha” nelas:

“(…) Aqui tem muita droga né? Mas também tem um vizinho aqui [apontou para a casa vizinha]. Mas antes dele tinha uma moça que morava de aluguel, mas a prefeitura veio aqui e pediu *pra* ela sair. Depois que ela saiu aqui ficou vazio e entrou um homem e *diz* que ele é ladrão, mas graças a Deus não aconteceu nada comigo, ainda. A dona da casa até tirou o telhado *pra* não morar ninguém, mas esse homem ainda *tá* lá dentro (...).”<sup>5</sup>

Porém, mesmo com as situações citadas, a entrevistada disse gostar da casa e que nunca aconteceu nada com ela e com sua família, mesmo que a vizinhança seja considerada perigosa.

### Sarah

No mesmo dia que entrevistei Eliana, ela me apresentou Sarah, a vizinha e **moradora não beneficiária** do PMCMV, que concordou em ser entrevistada. No entanto, ela não concordou que a conversa, com cerca de 14 minutos de duração, fosse gravada. Sarah chegou do trabalho e logo depois que finalizei a entrevista com Eliana, foi até a casa e tocou a campainha. Ela se apresentou, se mostrou tranquila em falar sobre as questões da sua moradia e do lugar onde mora. Estava à vontade na casa de sua vizinha, e por terem uma boa relação foi onde ocorreu a entrevista.

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada com Eliana em 27 de janeiro de 2021, feita pessoalmente no conjunto habitacional Vila das Roseiras no município de Divinópolis.

Sarah é uma moradora não beneficiária, e de acordo com seu relato, está morando de favor para a cunhada. Ela disse estar no conjunto há menos dois anos que os demais moradores contemplados pelo PMCMV. Contou ainda que a decisão de morar na casa se deu pela proposta de sua cunhada, que não podia mais residir na moradia, já que seus pais estavam doentes e precisavam de ajuda. Ademais ela relatou que a cunhada precisou que alguém morasse em sua casa por tempo indeterminado:

“(...) *Pra* você morar num lugar desse tem que ser firme, muita gente que veio quis ir embora. Teve casa assaltada, carro que parou na porta e levou tudo. Tem gente que não sai daqui porque não tem condição. Comigo nunca aconteceu nada, nossa rua aqui é melhor sabe (...). (...) Se pudesse escolher morar em outro lugar, eu moraria em outro lugar. Mas como não tenho condição vou ter que ficar aqui (...). (...) Quem morava aqui era minha cunhada, eu morava de aluguel. Ela na época tinha um casal de gêmeos e ela não podia sair da casa pois invadem as casas. Mas na época eu pagava aluguel e eu *tava* querendo comprar uma casa aí ela falou assim: “Porque você não vai ficar lá na minha casa?” A mãe dela adoeceu, ela não podia mais ficar aqui e trazer a mãe dela pra cá, ela tinha dificuldade de cuidar aqui, porque a casa dela não era murada ainda. Aí eu pensei “meu deus do céu, vou ter que ir né?” Aí eu vim pra cá e ela ficou na casa cuidando da mãe dela, a mãe faleceu e depois o pai dela ficou doente. Agora que o financiamento vence esse ano, eu já arrumei outra casinha, aí ela pode fazer o que quiser com essa casa. Antes não pode fazer isso, eu tô aqui, mas, assim né. Porque ela é minha parente, mas mesmo assim eu não podia (...)”.<sup>6</sup>

A versão apresentada pela entrevistada pareceu ser uma forma de encobrir a “irregularidade” que está realizando, de forma que ela criou justificativas para estar ali no conjunto. Quando questionei se já havia sido notificada pela prefeitura durante algum momento da sindicância ou pela CEF, ela disse:

“(...) Pela prefeitura já, a CAIXA já. Só que quando a prefeitura veio a minha cunhada *tava* aqui né? Quando fica sabendo que eles vão fazer [sindicância] ela vem né? Aí esse é único meio que ela arrumou, eles começam a vim. Eles também não entram em casa, então é como se ela *tivesse* morando. Por isso que nunca deu problema. Tem umas casas aí que eles vão e falam que mora de aluguel, aí dá problema. Igual *essas* casa do lado que tá em leilão, na justiça. Outras casas lá embaixo já *foi vendida*. Mas se eles *soubesse* dela também tinha perdido. (...) Ela quer vender aqui depois pra comprar a parte de uma herança da mãe dela lá, pra morar lá depois (...)”.<sup>7</sup>

Portanto, a prefeitura ou a CEF não estavam cientes dessa estratégia de morar realizada pela moradora e sua família. As justificativas realizadas pela entrevistada demonstraram como ela lidou com a situação de “morar de favor” de uma forma natural, mesmo vivendo por muito tempo em tal situação. Alguma das perguntas produzidas questionaram se alguns vizinhos se

<sup>6</sup> Entrevista realizada com Sarah em 27 de janeiro de 2021, feita pessoalmente no conjunto habitacional Vila das Roseiras no município de Divinópolis.

<sup>7</sup> Ver Nota 6.

incomodavam ou já se incomodaram com a mudança dela e da família para o bairro e ela disse que sim, e que alguns denunciaram, mas que até então nada tinha acontecido. Mesmo porque, apesar de os funcionários da prefeitura visitarem as casas e fazerem a fiscalização, nunca houve problemas. Não se sabe ao certo como a entrevistada consegue burlar totalmente a fiscalização da Prefeitura, já que esta usa a versão de que a cunhada a encobre quando há as chamadas sindicâncias. No final da entrevista perguntei à Sarah o que o conjunto tem de positivo e negativo, ela relatou que:

“(...) Aqui é longe demais, então não tem nada de positivo, a única coisa positiva é o lar que você tem pra morar, mas não tem nada positivo. Depender de ônibus é ruim demais, se bem que agora deu uma melhorada, porque antes eu chegava muito tarde. Tem os *comércio* aqui que é bom, mas as coisas aqui são mais *cara*, tem que trazer coisa lá de cima [centro da cidade], quem tem carro a gasolina fica cara, quem tem criança tem que gastar com vale transporte ou van, gasta um absurdo. Aqui também não tem uma creche, um CEMEI, muita mãe não sai pra trabalhar pra cuidar de menino, ou sai pra trabalhar e deixa os *filho* à Deus dará. A casa, de [ponto] positivo, quando eu cheguei, não tinha nada de positivo, mas eu arrumei ela, coloquei piso, pinte, arrumei minha varanda e foi só isso que fiz, e o muro também. Mas de negativo, eu acho a casa muito pequena, mal feita. As casas *era* pra ser entregue com piso e aquecedor solar e não veio nenhum dos dois, aí eles abaixaram na prestação que eu pago pra minha cunhada (...)”<sup>8</sup>

### Amanda

A presidente da associação do conjunto Vila das Roseiras, Amanda, foi contatada através de uma ligação convencional, que durou cerca de 30 minutos, no mês de março de 2021. A entrevista foi feita no período da tarde, na casa de sua mãe. Amanda iniciou a conversa explicando como foram as expectativas antes de ingressar nas habitações do PMCMV e o pós-morar. Explicou que a CEF disponibilizou um folder para os moradores de como ficaria o conjunto e as habitações, e esse folder tinha propostas projetuais totalmente diferentes das que existem hoje, sendo que o projeto feito foi pior do que o proposto, segundo a entrevistada. Ela contou que as imagens mostravam um conjunto bem estruturado e cuidado, e as moradias eram maiores nas imagens, em comparação com o que foi construído. Relatou também que os processos para conseguir as habitações são semelhantes aos dos demais conjuntos do município, mas viu que houve injustiças no processo dos sorteios:

“A gente via que gente que não precisava mesmo lá sendo sorteada, e mulher com sete crianças e um barrigão pra ter outro que não foi sorteada. Quem viu isso e tomou

---

<sup>8</sup> Ver Nota 6.

conhecimento que essa dona não foi sorteada já se revoltou né? Já ficamos revoltados. Assim, foi uma coisa que eu achei que estava muito bem organizada, mas eu vi que mesmo essas pessoas não tenham ganho, o sorteio não ia atender toda a cidade, os que se inscreveram. O número de inscritos e a média de casas que foram feitas não atenderia nem a metade (...).”<sup>9</sup>

A perspectiva da moradora de que as habitações do Programa não atenderam uma grande parte das pessoas que se inscreveram é importante, demonstrando que é perceptível, principalmente para os moradores, que a crise da moradia é algo recorrente e muitas pessoas ainda precisam de políticas habitacionais para sanar esse problema.

A entrevistada contou que os moradores não se reúnem com frequência por estarem muito ocupados com a carga de trabalho, e que mesmo nos finais de semana não vão às reuniões, deixando à cargo da associação de bairro a resolução dos problemas e de suas demandas. Em relação à assistência que os funcionários do governo municipal dão ao conjunto, Amanda disse:

“(...) Até então não atende, mas agora com essa nova gestão eu não sei o que eles *tão* planejando, mas sei que eles estão trabalhando. Sei que estão começando do zero, colocando ordem na casa, então precisamos aguardar mais um pouco, mas parece que vão dar mais urgência para nossos bairros mais simples. Aqui tem muitos problemas, tudo temos que esperar e agora em dezembro já faz 10 anos e o financiamento vai acabar (...).”<sup>10</sup>

De acordo com as falas da entrevistada, não houve muita assistência nos anos anteriores, e durante o ano de 2021 a nova gestão ingressada através das eleições de 2020 não havia se mobilizado ainda. A presidente da associação explicou que morar nos conjuntos é muito bom, pois não precisa se preocupar com aluguel, e mesmo que tenha que pagar o financiamento, sabe que conseguiu a "casa própria" e que terminando as prestações receberá a escritura de sua moradia. Mas ainda falta muita estrutura para o bairro funcionar bem, uma vez que o local é distante e não garante uma qualidade de vida para os moradores, dificultando o acesso aos demais serviços do município.

Quando perguntada sobre as casas que estão sendo vendidas, alugadas e invadidas, a entrevistada alegou:

“(...) Eu não julgo, porque cada um tem seus problemas, todo mundo tem. Um tem uns problemas de saúde outros não tem, uns saíram daqui porque a mãe adoeceu, ninguém espera isso, ou o pai adoeceu. E aí a pessoa tem que se deslocar pra lá [casa dos pais]. As casas são pequenas demais, as *casa* são mais pra uma pessoa solteira de

<sup>9</sup> Entrevista realizada com Amanda em 8 de abril de 2021, por ligação telefônica.

<sup>10</sup> Ver Nota 9.

tão pequena. E como que essa pessoa iria trazer toda a bagagem do parente que *tá* doente pra casa dela? Não tem como. Então a pessoa é obrigada a fechar a casa e ir. Isso acontece com várias pessoas aqui, as pessoas são obrigadas a irem morar com a mãe ou o pai ou irmã. Normalmente, essas pessoas deixam a casa fechada e depois *vai* lá cuidar, sabe que um dia essas pessoas vão partir, então depois volta pra casa (...).”<sup>11</sup>

Há uma prática comum de mencionar os cuidados com parentes doentes como explicação para a existência do abandono e comercialização das habitações. Em outras entrevistas houve relatos parecidos. Ela afirmou que não saberia se houve esses atos, pois não os presenciou e não buscou saber mais sobre as pessoas que estão morando de aluguel ou comprando as habitações. Ela disse que os funcionários da prefeitura realizam a fiscalização uma vez por ano, visitando as habitações e pedindo o documento de identidade do morador, mas não perguntam a respeito do proprietário da casa. Amanda não soube dizer como a CEF trata esse assunto. Quando perguntei sobre a frequência que ocorria as irregularidades, ela lembrou de uma situação com uma família moradora não beneficiária no qual os donos verdadeiros do imóvel pediram para que esta saísse e envolveu a Polícia Militar no assunto. Ela não sabe o que disso resultou, mas que não houve nenhuma outra situação deste tipo.

Ela contou, ainda, que não deveria acontecer as vendas, aluguéis e abandono, pois o financiamento não acabou e as pessoas ainda não têm escritura das casas, apenas o contrato com a CEF – e que este deveria ser cumprido. Sobre denúncias, a presidente da associação disse não ter conhecimento, pois nenhum vizinho comentou com ela, e ela se posicionou contra as mesmas, já que a CEF e o Governo Municipal que deveriam ser mais organizados em relação às habitações e os conjuntos, afinal, esses moradores estão apenas buscando um local para morar.

### 3.3.2.2. Conjunto Habitacional Jardim Copacabana

O conjunto Habitacional Jardim Copacabana, é um dos maiores em unidades habitacionais, quando comparado aos outros três conjuntos no município. Possui muitos casos de ocorrência das estratégias de morar. A pesquisadora tem mais familiaridade com esse conjunto, pois ele foi o objeto empírico do trabalho de conclusão de curso de sua graduação. Assim, a pesquisadora está mais ciente da situação local, considerando a experiência em campo e os portais de notícias (GONÇALVES, 2018). Camila, foi a primeira entrevistada do conjunto.

---

<sup>11</sup> Ver Nota 9.

**Moradora beneficiária**, ela é amiga da entrevistadora desde 2017, antes mesmo da monografia. Os demais entrevistados foram contactados a partir de uma solicitação feita na prefeitura de Divinópolis, que concedeu o contato do **presidente da associação de bairro**, Eduardo, e este indicou Daniela (**moradora não beneficiária**) e Carla (**beneficiária não moradora**).

Uma das principais questões é a invasão das casas vazias nos conjuntos do município. A utilização das moradias desocupadas, por parte de invasores, identificados posteriormente pela Polícia Federal, deixou as casas deterioradas. Aparentemente, essas casas não possuíam, até então, nenhuma proposta para serem reutilizadas. Esse não uso das casas determina como os órgãos públicos não sabem lidar com essas situações e, até então, não procuraram inserir novas famílias para habitar novamente essas casas.

### Camila

Camila foi a primeira entrevistada nesse conjunto. Nos conhecemos antes mesmo do meu trabalho de conclusão de curso da graduação. Camila conversou durante a parte da noite e contou sobre os problemas que lhe haviam ocorrido no ano passado, já que perdeu alguns familiares e teve sua casa assaltada durante o natal de 2020. Ela estava um pouco abatida, mas confortável em conceder a entrevista e permitiu que fosse gravada. A entrevista foi feita em abril de 2021, por chamada de voz pelo WhatsApp, e durou cerca de 33 minutos.

A entrevistada trouxe suas perspectivas enquanto moradora do conjunto, evidenciando sua situação como pessoa com deficiência. Quando perguntei sobre o processo para conseguir as casas, a moradora disse ter participado do processo formal, mas que muitos moradores do conjunto estavam ali por meio de invasão das casas.

A entrevistada contou que a associação de bairro atende a população da forma que pode, ao passo que a prefeitura não atende com frequência. Contou, ainda, que recentemente houve uma reunião para melhorar a entrada de acesso ao bairro, pois atualmente a entrada principal, para o transporte público ou qualquer outro automóvel, é feita através da passagem em uma propriedade privada. Então, estão tentando regularizar e implementar uma via de acesso segura. A moradora relatou que estar no conjunto é tranquilo, não há atritos com vizinhos, mas é difícil ter acesso a serviços para conseguir morar bem no local. Ela contou que:



“(…) Aqui não tem uma creche, uma praça, não tem como deslocar. É por isso que as *casa fica vazia*. O povo sai pra trabalhar, consultar e depois fica as *casa* aqui sozinha. Depois faz o que fizeram aqui comigo, covardemente. Na semana que roubaram *de mim*, roubaram na casa de trás. Não tenho nada, saio de casa com mochila pesada pra comprar as coisas pra não pedir pra ninguém *pra* comprar pra mim nos *barzinho*, mercearia. Então eu faço tudo pra não incomodar, mas parece que *tô* incomodando alguém, não sei quem né. Mas eu não pretendo sair daqui não. Tinha ganhado uma televisão aqui do meu namorado, deve que ela tá aqui perto, tem um pessoal me olhando esquisito aqui (...)”<sup>12</sup>

A moradora se mostrou muito indignada a respeito da segurança do bairro, pois enquanto passou a semana do natal com a família, sua casa foi assaltada, e que os ladrões levaram até mesmo suas roupas, além de terem arrombado as janelas e portas. Ao ser perguntada sobre os moradores que estão morando de aluguel, que compraram as moradias ou invadiram, a moradora relatou:

“(…) Aqui existe muita casa que, por exemplo, você ganhou, mas não quis morar, aí você vai embora e depois vai acontecendo um monte de invasão aqui no bairro. Eles quase que montam uma casa com as coisas da gente. Tomara que o prefeito que tá lá agora *vem* fiscalizar isso aqui, porque a CAIXA demora, mas tira a pessoa quando é invasão. Mas até que *tira* a pessoa eles já tiraram a paz, o sossego da gente (...). (...) É o que mais tem, tem todo tipo de gente, mas eu não conheço, eu não ando no bairro porque o calçamento é muito ruim por causa da minha deficiência né. Mas eu sei que existe todo tipo de situação aqui no bairro, já avisei a prefeitura, mas o pessoal continua aqui, não sei se tem data pra tirar eles. Não sei qual situação tem mais, mas a casa do fundo da minha *tá* invadida (...). (...) A prefeitura não faz nada, com o Galileu [antigo prefeito do município] deixou muito a desejar e esse que tá agora eu não sei não. Não sei como que é isso não, se a CAIXA vem aqui, mas tem ficado por isso mesmo (...) (...) Tem casas aqui tá de fazer dó, tudo quebrada, sem telhas, pegaram tudo, vaso, pia, tanque. Não tá normal isso (...)”<sup>13</sup>

A moradora relatou que não sabe se a prefeitura ou a CEF fizeram algo em relação às moradias irregulares, mas disse: “(…) vender a minha casa eu não posso, se eu falar que te aluguei e ela *nem tá* paga, mesmo que você more e pague as prestações, isso não pode fazer (...)” (Camila)<sup>14</sup>. A entrevistada disse não saber se há consequências para os moradores não beneficiários, mas conta que, normalmente, a CEF e a prefeitura pedem para eles saírem das casas. O relato de Camila foi muito parecido com o de Eliane, do conjunto Vila das Roseiras, porém a moradora não se aprofundou muito, sempre trazendo à tona que estava desconfiada da vizinhança por conta do recente caso de furto que aconteceu em sua casa. A moradora também

---

<sup>12</sup> Entrevista realizada com Camila em 9 de março de 2021, feita por ligação telefônica pelo aplicativo WhatsApp.

<sup>13</sup> Ver Nota 12.

<sup>14</sup> Ibid.

tratava constantemente sobre as dificuldades que passava, já que as janelas e porta continuavam danificadas.

### Eduardo

Em março de 2021, contactei o **presidente da associação de bairro** do conjunto através de sua indicação pela ouvidoria da Prefeitura de Divinópolis. A entrevista durou cerca de 13 minutos, via ligação convencional durante o horário de almoço de Eduardo. Ele estava tranquilo e concordou em ser gravado.

Eduardo afirmou que os processos para ingressar nas habitações do conjunto foram semelhantes aos dos outros conjuntos da cidade, bem como dos outros municípios aqui analisados. A população possuía pouca noção dos seus direitos e não se organizaram para garanti-los, como relatou o entrevistado. Eduardo também contou que os funcionários do governo municipal não contribuem com o conjunto, há vários problemas que precisam ser sanados e infelizmente os processos para a melhora são muito lentos. Ainda explicou:

“(...) Quando os conjuntos foram entregues, durante o mandato do prefeito da época, não teve contribuição com nada, o outro prefeito fez uma ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) mas ela não tá funcionando, agora *nesse* mandato atual parece que está andando [atendimento aos conjuntos habitacionais]. Mas a única coisa que funciona certinho no Jardim Copacabana é a coleta de lixo (...)”.<sup>15</sup>

O presidente da associação contou que estar em um conjunto habitacional do PMCMV é muito bom, já que tem sua casa própria. Mas existem muitos beneficiários sem interesse de estar no conjunto, e que quando estes finalizam o financiamento, muitos falam em deixar suas moradias.

“(...) Eu não tenho o que reclamar não, mas tem muita coisa *pra* melhorar? Lógico. Já *existe* 10 anos de bairro, precisa de uma creche, um posto de saúde, o calçamento é ruim, a área de lazer toda arrebentada. Vou te falar que tem morador que fala que assim que a CAIXA legalizar a escritura [da habitação] vai embora e vender, mas hoje já existe muita casa alugada, destruída, abandonada (...)”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada com Eduardo em 9 de abril de 2021, feita por ligação telefônica.

<sup>16</sup> Ver Nota 15.

Também disse que muitas famílias abandonaram as habitações por diversos motivos, e que algumas pessoas invadiam essas moradias vazias. Eduardo relatou que há muitas famílias morando de aluguel nas casas, e que as casas vendidas são de pouco conhecimento da sua parte, mas quanto às invadidas, estas foram interditadas pela Polícia Federal.

“(...) Lá tem muita casa alugada sim, mas vendida praticamente tem poucas, mas quem vende pode dar um B.O. e por isso tem muito processo e direto a polícia tá no bairro (...). (...) As casas que foram invadidas estão trituradas, no chão, sem porta, sem janela. Invadir hoje lá tá mais complicado mesmo. Mas pra alugar tem muita casa alugada (...)”.<sup>17</sup>

O entrevistado contou que atualmente não há mais invasões no conjunto, mas ainda há muitas famílias morando de aluguel. Também relatou que “(...) a prefeitura interfere quando a CAIXA notifica e pega um suplente que está cadastrado na prefeitura. A notificação sempre vem da CEF para a pessoa que foi beneficiada pelo Programa (...)” (Eduardo)<sup>18</sup>. Os funcionários da prefeitura, de acordo com o entrevistado, fazem o processo denominado de sindicância, visitando as habitações e pedindo para que o morador responsável apresente o documento de identidade, assim como nos outros conjuntos habitacionais de Divinópolis, e possivelmente repassa os dados para a CEF realizar a análise dos casos que estão irregulares. “(...) Caso você não responda à prefeitura ou eles perceberem que a casa foi alugada ou invadida e a CEF te notificar, e se você não tomar as providências você perde a casa e não participa mais do MCMV, né? (...)” (Eduardo)<sup>19</sup>. O entrevistado contou que há poucas situações de denúncias em relação às irregularidades, pois quem está morando de aluguel é porque não tem condições de pagar um aluguel convencional e relatou: “(...) é até bom a casa ser alugada porque as casas não ficam vazias e não entra vagabundo nem nada né. Mas é um critério e a CAIXA não aceita (...)” (Eduardo)<sup>20</sup>.

### Daniela

Daniela, uma **moradora não beneficiária**, foi entrevistada em meados do mês de abril

---

<sup>17</sup> Ver Nota 15.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

de 2021, através de uma ligação convencional com duração de 14 minutos e que foi gravada com seu consentimento. A primeira pergunta foi sobre como é morar no conjunto. Ela afirmou gostar muito do local e contou:

“(...) Quando saiu *essas casa*, a minha mãe e o meu pai *ganhou* e não *pode vim* e eu peguei e vim no lugar deles. Aí fui uma das *primeira moradora* aqui. Eu deixei de morar em outro bairro mais avançado *pra mim morar* aqui no Copacabana. Foi por opção mesmo, eu gosto muito daqui, tem pessoas difíceis, mas o bairro em si, eu particularmente eu gosto daqui. Eu gosto das pessoas, dos meus *vizinho*. Aqui tem taxas *reduzida*, eu na minha opinião, acho gratificante (...)”.<sup>21</sup>

Ela contou por quanto tempo está morando no conjunto e explicou sua situação como moradora não contemplada:

“(...) Eu morei aqui dois anos na casa do meu pai e depois eu mudei pra outra casa aqui do bairro mesmo de aluguel, morei um ano. Aí meu marido faleceu, ele tomou um choque de fio de alta tensão, aí eu peguei e fiquei com depressão e não consegui ficar no bairro, porque ele jogava muito futebol aqui no campo, e assim, a atração do bairro é o campo, quando tem futebol vai todo mundo pra lá. Eu me senti muito mal, fui embora e fiquei uns 6 anos fora daqui e voltei pra cá como inquilina, sabe? Mas assim, meu pai e minha mãe *mora* aqui porque eles *ganhou* a casa, agora já tá fazendo dois anos que eu tô aqui de novo (...). (...) Resolvi voltar pra cá pra ficar mais perto da família e por ser mais fácil... Como que eu posso falar? Aqui as taxas são reduzidas, conta de água, luz. Então é mais fácil. E também a questão dos meus pais *tá* com mais de 60 anos eu quis *vim* pra ficar perto deles. Tomei a decisão de deixar minha outra casa lá e alugar uma casa e ficar aqui por conta do meu pai e minha mãe. Eu sou a mais velha de seis filhos, então meus *irmão* tem tudo marido e suas esposas e eu não. Eu moro sozinha e permaneci viúva e eu pensei assim: vou tomar conta dos meus pais (...)”.<sup>22</sup>

A convivência com as pessoas, de acordo com Daniela, é muito boa. Ela disse que a relação é tranquila, muitos vizinhos são como família para ela, às vezes acontece uma briga, mas não é relevante. Perguntei se os funcionários do governo municipal foram até a casa de Daniela e ela disse:

“(...) Quando eu morava lá em cima na casa do meu pai, na época nos dois primeiros anos que eu morei no bairro teve a sindicância né, tinha, se eu não me engano, era mensal ou de 3 em 3 meses. Que *eles* vinha assim, veio aqui várias vezes. Agora já faz dois anos e eu não vi a sindicância não. Mas assim, como se diz, creio eu, que os próprios vizinhos são os próprios que *faz* a sindicância. Porque assim, se invadir ou alguma coisa eles *mesmo* denuncia. Essa sindicância é mais pra quem invade, mas tem muita gente que não tem condições e tem muitas *casa* aqui *vandalizada* e está sem condições e tem que invadir porque não tem. As *casa* aqui *tá destruída*, totalmente

<sup>21</sup> Entrevista realizada com Daniela em 14 de abril de 2021, feita por ligação telefônica.

<sup>22</sup> Ver Nota 21.

destelhada, vandalizada totalmente e pessoas invadindo porque não tem condições (...)”.<sup>23</sup>

Perguntei como foi a negociação da moradora com o proprietário de sua moradia e Daniela disse que foi tranquilo e explicou:

“(...) Essa pessoa [que alugou a moradia] eu não a conheço direito, foi uma outra pessoa que eu prefiro não citar nome que me falou que *tá* alugando. A pessoa me falou que quem *tá* alugando é gente muito boa e quis mudar. Aí a pessoa [que alugou a moradia] me ajudou bastante, sabe? Me alugou com um aluguel bem baratinho, só o valor que vai pagar a casa dele mesmo, foi bem tranquilo, graças a Deus (...)”.<sup>24</sup>

Quando foi feita a pergunta sobre o dono da moradia já ter sido notificado alguma vez pelo governo municipal ou pela CEF ela não soube informar. Foi perguntado também sobre a vizinhança, se estranharam a sua presença, e ela disse que muitos já a conheciam, aceitaram sua presença e disse que ficaram mais tranquilos com o fato de ser alguém conhecido residindo ali, já que, quando ocorrem as invasões, muitos sentem medo por serem pessoas desconhecidas. Posteriormente, para finalizar, eu a questionei sobre os pontos positivos e negativos de estar no conjunto e ela contou:

“(...) Ponto negativo, o bairro é como se fosse, eu fico brincando que aqui é como se fosse o 13º distrito, um bairro abandonado, né? Agora com o presidente do bairro, ele conseguiu, junto com o prefeito novo, arrumar a entrada do bairro que as pessoas entravam pelo Leite Saúde [área privativa próximo ao conjunto]. Os *vereador que podia* comprar a luta pelo nosso bairro, eles não *liga* muito, é abandonado. Mas o que eu percebo de ponto positivo, é, como posso falar: Aqui não é bem um bairro, é uma comunidade, é uma parceria das pessoas umas com as outras. É solidário, se alguém *tiver* passando necessidade tem o povo que *tá* na frente na associação do bairro, fazem cesta, ajuda com o que pode, entendeu? A rede de esgoto eles não conseguiram resolver ainda. Mas os *vizinho junta* a solidariedade de um com o outro *pra* melhorar o bairro. A casa tá sem piso, mas de positivo a casa é tranquila, não tem barulho na rua, não tem bagunça (...)”.<sup>25</sup>

As respostas de Daniela trouxeram uma perspectiva mais completa dos moradores que estão nos conjuntos via aluguel das casas de beneficiários que optaram por não as residir. O aluguel é a estratégia de morar mais comum em grande parte dos conjuntos do PMCMV. Todas as perguntas foram bem respondidas e se enquadraram perfeitamente com a situação da entrevistada.

---

<sup>23</sup> Ver Nota 21.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

## Carla

Ao entrar em contato com Carla, uma **beneficiária do Programa e não moradora**, pensei que ela não aceitaria ser entrevistada, pois as primeiras conversas foram feitas para tentar convencê-la de que seria uma entrevista para uma pesquisa acadêmica e que sua identidade seria preservada. Após o esclarecimento desses pontos, a antiga moradora do conjunto Jardim Copacabana concedeu a entrevista. Esta ocorreu via ligação convencional, na parte da tarde, em meados de abril de 2021, teve duração de 18 minutos e foi gravada.

A primeira pergunta que fiz foi a respeito da experiência de Carla com o PMCMV, e ela contou sobre sua vivência e alguns eventos delicados que ocorreram com ela e sua família:

“(...) Olha, minha experiência foi péssima, porque no começo era uma maravilha, um sonho, né? A casa própria. Porém, esse Minha Casa Minha Vida no qual eu entrei é uma armadilha, é de péssima qualidade, a casa tem o pior do pior de todos os materiais. E a gente evolui na vida. Uma delas é a financeira. A gente não consegue financiar outra casa e não pode estar vendendo o imóvel (...)”.<sup>26</sup>

A entrevistada morou na habitação social durante 8 anos e 4 meses. A moradora explicou que a moradia está fechada, não há nenhum morador e tem um vizinho que a vigia para não ocorrer invasões. Segundo a moradora: “(...) eles invadem, a polícia não faz nada, ninguém faz nada. Invade, te rouba tudo, *ranca* telhado, *ranca* tudo (...). (...) Tem um rapaz que a gente *tá* pagando ele por mês [para vigiar], vou pagar agora nesse comecinho de maio, minha casa ficou com móveis dentro dela né (...)” (Carla)<sup>27</sup>. E ela explicou os motivos de não estar morando mais na moradia do Programa:

“(...) Olha, primeiramente, minha sogra *tá* doente. Com problema de saúde, não pode ficar sozinha e precisa de acompanhante. Até então eu *tava* relutando em sair, porém eu fui denunciar um tráfico de droga pesado ao lado da minha casa e eu fui espancada. Eu tenho boletim da polícia civil, tenho tudo. Até o dia que eu estava saindo com a minha menininha, o que me aconteceu foi eles *dizer* pra mim que se a justiça batesse lá neles quem iria sofrer as consequências *seria* meus filhos. Lá isso é normal, é comum (...)”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada com Carla em 21 de abril de 2021, feita por ligação telefônica.

<sup>27</sup> Ver Nota 26.

<sup>28</sup> Ibid.

A entrevistada também explicou, com base em suas vivências, sua opinião sobre o Jardim Copacabana:

“(...) Olha, as pessoas que têm casa lá, que foram beneficiadas, eu não tenho nada que reclamar. O problema é que *que* acontece, é que invade, e quem invade não é pessoa de boa índole. Compra... Quem é que vai querer comprar casa lá no Copacabana? Boa coisa não é, entendeu? Até essa família do lado da minha casa lá, eles não têm casa lá eles não foram beneficiados, eles compraram. Mas eles são pessoas maravilhosas, nada a reclamar, o problema é isso aí, é as pessoas que adentraram ao bairro sem ter o direito de estar lá. Até mesmo, essas pessoas que sujam o bairro, jogam lixo, sabe? Que prejudica. Porque não tem lei, não tem o que fazer, a gente denuncia, mas eles falam que não pode fazer nada porque as contas de água e luz *tá* tudo no nome do dono [beneficiário proprietário da moradia], então eu larguei pra lá (...)”.<sup>29</sup>

As dificuldades que enfrentou no conjunto e as situações que presenciou, juntamente com as situações familiares, a fez mudar do Jardim Copacabana, mas disse que mesmo morando temporariamente na casa de sua sogra e percebendo que não gostaria de voltar, explicou não ter outras opções:

“(...) Mas eu não vou mentir pra você não, voltar pra lá é uma coisa que eu não quero nunca na minha vida, mas eu vou ter que voltar. Porque eu não tenho onde morar, eu não posso ficar aqui com meus dois filhos. Mas é assim, um bairro além de nem rede de esgoto tem, um bairro onde só passa ônibus de duas em duas horas, um bairro que não tem nada, não se tem uma visita do pessoal do posto de saúde, nem uma coisa preventiva. Quantos *morador passa* mal lá tem que sair mendigando dinheiro de porta em porta pra conseguir ir no posto. Se você pedir *pra* eles um médico, eles te negam, eles não mandam pra sua casa. A gente não tem dinheiro *pra* se deslocar. Não é que é longe, é que tem a estrada, não dá pra ir a pé *pro* posto. É sem infraestrutura total. Não sei os outros, mas o Copacabana ficou sem infraestrutura total, lá as casas já *teve* telhado que chegou a ceder, os *muro* de arrimo caindo e não pode fazer nada, agora eles falam que o prazo de garantia acabou que é de 5 anos e não pode fazer mais nada (...)”.<sup>30</sup>

A Carla contou que ainda não foi notificada pelo governo municipal ou pela CEF, pois faz pouco tempo (cerca de um mês) que deixou de morar na casa do conjunto. A entrevistada explicou que caso seja notificada ela tem o boletim de ocorrência e o laudo médico da sogra. Ela disse tomar a decisão de sair da moradia foi muito complicado, pois:

“(...) As pessoas não atendem o direito da gente, diz que a gente é obrigado a ficar, eu tenho um primo que é advogado que falou que eu não posso vender a minha casa, mas agora, não existe uma lei no mundo que te obrigue a ficar num lugar. No meu caso,

---

<sup>29</sup> Ver Nota 26.

<sup>30</sup> Ibid.

eu fiquei [tinha ficado] por causa de necessidade, eu não sei porque eu simplesmente quis. O caso da minha sogra é um câncer de intestino, não pode fazer cirurgia por conta da pandemia e também saí por conta do que aconteceu lá [agressão]. Ele me falou [primo advogado], que se caso me notificar eu explico a situação e que eles não podem me tomar minha casa. Mas eu sei de gente lá que foi processado porque não estava *na casa*, teve que fazer serviço comunitário porque não *tava* na casa dele (...).<sup>31</sup>

Perguntei se algum vizinho denunciou sua saída, e afirmou que não ter sido notificada por nenhum órgão, e que a sindicância ainda não passou nos conjuntos, possivelmente devido à pandemia do novo coronavírus. “(...) Mas tem 8 anos que eu moro lá, se tiver passado [sindicância] 4 vezes foi muito (...)” (Carla)<sup>32</sup>. A última pergunta que fiz a Carla foi sobre sua opinião a respeito de alguns proprietários/beneficiários que, assim como ela, estariam saindo das habitações concedidas, sobre as invasões e a respeito dos beneficiários que comercializam suas moradias. Ela contou:

“(...) Quem invadiu, eu conheço famílias que invadiram e precisam, famílias, pessoas que precisam da casa, entendeu? Não acho que tem que ir lá tirar eles não. Eles tão lá, brigam pelo bairro, brigam por melhoria, cê entendeu? Mas tirar *pra* largar a casa abandonada também não é certo. Agora, eu não vou mentir *pra* você não, mas isso é só uns 3% só de quem invadiu, porque quem invade é pessoal de clínica [acredita-se que seja clínica de reabilitação], é presidiário, é usuário de droga e por aí vai. Mas *pra* quem vendeu a casa, eu não sei o que te falar, porque eu não vendo a minha porque senão eu posso ficar sem ela. Mas agora, quem vendeu e conseguiu vender *pra* arrumar outra, fez certinho. Porque lá, eu juro *pra* você, não é lugar de criar filho. Agora, quanto alguém que alugou, tem mais que alugar mesmo, porque se você largar lá eles *invade*. É sua casa, acho que todo ser humano tem que ter um lugar *pra* cair morto, se não consegue mais trabalhar pelo menos tem um lugar *pra* morar sem pagar aluguel. Ah, lá não é lugar de criar filho, mas se não tiver opção, seus *filho* não tão no relento. Deixa eu te falar também, mais de 70% da população do Copacabana sofre discriminação pelo lugar que mora, na escola e no trabalho. Eles *pergunta*: “você é louca de morar naquele lugar? (...)”.<sup>33</sup>

Os dados que Carla concedeu demonstram a perspectiva de uma beneficiária que sofreu problemas diversos relacionados à convivência entre os vizinhos, qualidade de vida e imprevistos que a fizeram mudar dali. Diante dos relatos de Carla e dos outros entrevistados do Jardim Copacabana, é evidente que há diversas formas de viver e conviver, além das várias queixas similares a respeito dos conjuntos do PMCMV Faixa 1. Questões como grande número de invasões, o descaso do governo municipal para com as famílias do local, e as dificuldades

---

<sup>31</sup> Ver Nota 26.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.



de acesso aos serviços básicos foram os principais pontos levantados pelos moradores e beneficiários.

### 3.3.2.3. Conjunto Habitacional Elisabeth Nogueira

Para conseguir contatar os moradores do conjunto Elisabeth Nogueira, foi necessário a execução de um post no Instagram para saber se algum conhecido teria o contato de algum morador. Anteriormente havia ligado para o setor de comunicação da prefeitura para que me concedessem o contato do presidente de bairro, mas o número dado não completava ligação ou alegava ser inexistente. O setor da prefeitura disse que o número estava correto e que, infelizmente, era apenas esse contato que estes tinham. Após receber de certos amigos alguns contatos através do post no Instagram, entrou-se em contato com Júlia, moradora beneficiária.

#### Júlia

Júlia, **moradora beneficiária**, num primeiro momento ficou confusa com relação à entrevista, mas acabou respondendo as questões tranquilamente após ser esclarecida a respeito da intenção da pesquisa. Houve alguns problemas na gravação do áudio e foi necessário a edição com um profissional do audiovisual, a fim de recuperar e melhorar um pouco a qualidade da gravação. A entrevista durou 9 minutos e foi realizada à noite, no fim de março de 2021.

A primeira pergunta que fiz a Júlia referia-se aos processos de obtenção da habitação social do Programa, e ela explicou o mesmo processo de sorteio mencionado pelos outros entrevistados. O sorteio foi realizado pelo governo municipal em 2012. Perguntei se os moradores se organizam para garantir os seus direitos, e a entrevistada contou que os moradores da sua rua são tranquilos, mas não são unidos. Explicou que os órgãos públicos, como o governo municipal atende a população somente com o necessário – sendo que serviços como a capina de lotes e as linhas de ônibus funcionam normal e regularmente. Perguntei sobre a associação do conjunto e ela disse não saber informar: “(...) porque aqui, sabe, eu fico em casa ou trabalhando, aí eu não sei. Mas todo bairro tem presidente, aqui deve ter, né? (...)” (Júlia)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada com Júlia em 15 de abril de 2021, feita por ligação telefônica.

Foi difícil entrar em contato com o presidente da associação de bairro, uma vez que não havia dados no setor de comunicação da prefeitura e a vizinhança não o conhece. Quando perguntei sobre a vivência no conjunto, Júlia relatou:

“(…) É bem tranquilo, bem tranquilo graças a Deus. Mas assim, dá uma briguinha aqui outra ali com os vizinho, né? Eu quero colocar um portão aqui, mas não pode porque o vizinho acha ruim por causa da ventilação, entendeu? Porque eu quero colocar o portão na frente por segurança, aqui em casa tem duas crianças. Só que não tem como colocar, o vizinho não deixa, porque é três casa no lote né. O único problema é só esse mesmo (...)”<sup>35</sup>.

Perguntei sobre a presença de moradores que moram nas casas via aluguel, ou que as compraram ou as invadiram e ela contou:

“(…) Já ouvi falar disso já, que se quiser alugar você aluga. Conheço umas *casa* aí que tá alugada e tem gente que infelizmente não tá morando nas casa né. Invadir lá pra baixo já invadiram, teve bastante gente invadindo ali pra baixo. Mas aqui na minha rua eu não vejo muito não, é mais tranquilo (...)”<sup>36</sup>.

Perguntei se o governo municipal ou a CEF faz alguma notificação para esses moradores e ela comentou que os funcionários da prefeitura fazem somente a sindicância, mas não sabe o que procede depois. Acrescentou, ainda, que não vê com tanta frequência moradores não beneficiários nas casas, e que tal prática é menos comum no Elisabeth Nogueira. Finalizando a entrevista, perguntei à moradora se ela poderia me passar o contato de algum morador não beneficiário, mas ela negou por alegar não querer problemas com ninguém. A entrevista foi pouco proveitosa, considerando que a entrevistada não prolongava as respostas e parecia não querer contribuir.

### 3.3.3. Carmo do Cajuru

#### Fábio

Durante uma ligação convencional, com duração de cerca de 15 minutos, realizei a entrevista com o atual **presidente da associação** do conjunto habitacional do PMCMV de Carmo do Cajuru. Para realizá-la entrei em contato com antigo o presidente da associação. No

---

<sup>35</sup> Ver Nota 34.

<sup>36</sup> Ibid.

mês de março de 2021, o ex-presidente do bairro me informou que Fábio havia se tornado o atual presidente da associação. Fábio se mostrou solícito para responder as perguntas e permitiu que a entrevista fosse gravada.

Iniciei perguntando se a prefeitura de Carmo do Cajuru atende a população quando esta precisa de assistência com relação a questões do bairro e ele relatou:

“(...) até que a prefeitura *tá* sempre presente, sabe? A gente da associação quando a gente precisa de alguma coisa *pra tá* arrumando aqui no bairro eles tão sempre ajudando, tem muita coisa que eles não fizeram que prometeram, mas a gente entende que é por conta da pandemia tudo *tá* mais parado. E eu já tem 2 anos que tenho contato *de* um povo que dá cesta básica, hoje por exemplo a gente distribuiu 3 *cesta* básica. Tenho até um comércio, uma mercearia arrumada e eu tenho o contato do pessoal, corro atrás, certo? (...)”.<sup>37</sup>

O entrevistado contou a respeito do atendimento à população e como lidar com os problemas, já que passou a ser responsável por isso após a posse do cargo de presidente da associação em fevereiro de 2021:

“(...) Antes da pandemia, com a gestão do ex-presidente, ele tinha falta de tempo e muita coisa na associação ficou dividido e ficou com poucos *membro*. mas agora que eu tomei posse e fui eleito sabe, agora que a gente vai colocar a casa em ordem sabe? A gente *tá* querendo fazer uma reunião aqui pro bairro, sabe? Mas como eu tenho comércio, as pessoas já me *fala*, tipo, horário de ônibus, esses tempos *pra* trás aqui *tava* com um mato muito alto sabe, conversei com meus *amigo* vereador pra arrumar aqui, pintar as *rua*. Agora a gente vai correndo atrás. Tem muitos *projeto* aí bom, quadra pra fazer, creche pra fazer, parquinho pra fazer. Já marquei duas *reunião* com o prefeito *em antes* dessa onda roxa (...)”.<sup>38</sup>

O presidente da associação contou a experiência geral dos moradores e explicou que, particularmente, gosta do local, ainda que tenham moradores que reclamam e costumam falar que vão se mudar. Contou que seus vizinhos estão satisfeitos. Perguntado sobre a existência de moradores que alugaram, compraram ou invadiram as habitações, ele disse existir pessoas no conjunto nessas situações, mas que são poucas: “(...) aqui tem de tudo, tem gente que invadiu casa, tem gente que paga aluguel, tem gente que comprou casa. Mas é pouco, não tem tantos casos assim não, são poucos (...)” (Fábio)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada com Fábio em 6 de abril de 2021 feita por ligação telefônica.

<sup>38</sup> Ver Nota 37.

<sup>39</sup> Ibid.

Ele também disse que, sobre essa questão, a prefeitura não se envolve e quem lida com os beneficiários que abandonaram as coisas, bem como com as pessoas invasoras, é a CEF. Fábio, ainda, contou uma situação ocorrida com uma antiga moradora:

“(...) Esses tempos *pra* trás, uma mulher invadiu a casa e o dono da casa foi lá, chamou a polícia e tirou ela pra fora. Acho que foi certo, uma mulher invadir sua casa né, a mulher era drogada. Acho que foi até presa sabe, ela mexia com droga *uns trem assim*. Teve gente que foi pro lado dela, falando pra ela morar lá *num* sei o quê. Aí o prefeito na época falou que ele não podia fazer nada que essa casa, que é da CAIXA. Eles [funcionários do governo municipal] nos *auxilia* aqui, mas essas *casa* é da CAIXA. Até *num* liberar a escritura elas ainda *é* da CAIXA e quem resolve essas coisas é a CAIXA (...)”.<sup>40</sup>

Ele comentou que as consequências os invasores são mais graves, pois pode envolver a polícia. Já para os beneficiários que abandonaram as casas ele contou que não sabe se há consequências. Segundo Fábio, o ex-presidente da associação de bairro já anotou quais moradias estavam desocupadas e entregou os dados para a prefeitura, mas não soube informar se ocorreu algo depois disso.

O entrevistado disse que não houve muitas denúncias, pois “[...] no início até denunciava, mas aí eles viram que não dava em nada e parou [...]” (Fábio)<sup>41</sup>. O entrevistado relatou que nunca viu a CEF ou o governo municipal lidar com as questões, como já havia explicado nos relatos anteriores. O presidente da associação disse ainda que a maioria dos moradores beneficiários possuem uma boa relação com as famílias não beneficiadas pelo Programa, e que no geral os indivíduos do conjunto convivem bem e é raro acontecer brigas. Atualmente, o entrevistado relatou não haver muitos casos de moradores no conjunto que alugaram, compraram ou invadiram as casas.

### 3.3.4. Itaúna

#### Alice

A entrevista foi realizada devido à solicitação, para a Prefeitura de Itaúna, do contato da **presidente da associação** do conjunto habitacional Santa Edwiges. Alice respondeu as questões de forma rápida, e a entrevista foi feita no final de março de 2021, através de uma ligação convencional com duração de apenas 9 minutos. Alice pareceu tranquila durante a

---

<sup>40</sup> Ver Nota 37.

<sup>41</sup> Ibid.

ligação, mas se sentiu relutante para discorrer sobre informações da comercialização e abandono das moradias.

A presidente da associação afirmou, como os demais entrevistados, como se deu o processo de concessão das habitações da Faixa 1 do PMCMV, evidenciando semelhanças com os relatos dos outros entrevistados: as famílias realizaram as inscrições, então foi feita uma conferência dos documentos e dados das famílias, e por fim houve o sorteio. Ela relatou que os moradores não se reúnem e não são participativos em termos de buscar melhorias para o conjunto, e acrescentou que a prefeitura os atende quando necessário e que atualmente está sendo construída uma creche, que será essencial ao local:

“(...) Falta muita união né? Se a gente se unisse a gente já tinha conseguido muita coisa, a prefeitura *pra* atender a gente é uma burocracia com tudo né? Eu como presidente de bairro não consigo fazer tudo sozinha. Falta participação do povo, nossa associação não tem credibilidade. Tem que legalizar a associação né. Não consegui criar CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) e tudo direitinho, mas falta união dos moradores *pras* coisas andarem (...)”.<sup>42</sup>

Alice disse gostar muito do bairro, mas sabe que existem muitos conflitos e reclamações já que não há infraestrutura que atende de forma adequada as demandas da população. Explicou que:

“(...) É um bairro novo, tem muita coisa ainda *pra* fazer aqui, a estrutura é muito ruim. Mas eu amo esse bairro, eu assumi a responsabilidade da associação foi por amor, sabia que dependia muito mais dos moradores para melhorar aqui. Tem muitas pessoas que necessitam muito do atendimento da prefeitura, de uma creche. É uma questão também da saúde que pesa muito (...)”.<sup>43</sup>

Perguntei se há muitas pessoas que moram de aluguel, se alguém já comprou ou invadiu as casas e, rapidamente, ela disse que existem muitos desses casos:

“(...) Isso tem muito aqui no bairro, mas ninguém denuncia né? Ninguém faz nada na prefeitura. Tem muita gente que saiu aqui por causa de pressão ou briga com vizinho, muitos vão cuidar da mãe. Então esse pessoal que vendeu aí eu nem tenho contato, nem cheguei a conhecer essas pessoas (...)”.<sup>44</sup>

Sobre a frequência das pessoas não beneficiárias nos conjuntos, a presidente da associação afirmou:

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada com Alice em 8 de abril 2021, feita por ligação telefônica.

<sup>43</sup> Ver Nota 42.

<sup>44</sup> Ibid.

“(...) Isso foi mais no início né, tem pessoas que nem conheço. É uma questão muito delicada, muitos saíram daqui, alugaram a casa e foram *pra* outro lugar. *Pra* falar a verdade, eu também tenho vontade de fazer isso. É por questão de atrito mesmo. Mas a gente vê que tem muita coisa errada, é Brasil né? (...)”<sup>45</sup>

A entrevistada acredita que as pessoas saem do bairro e alugam para outras, é pela não adaptação de estar um novo bairro e tem insegurança de estar num local distante dos serviços da cidade. A entrevista não gerou muitas informações, pois a entrevistada não contribuiu ou não conseguiu trazer mais dados para a pesquisa.

### ***3.4. O que dizem os funcionários***

O papel dos funcionários dos governos municipais que tratam sobre os conjuntos de habitações de interesse social é variado. Parte da função desses funcionários é esclarecer dúvidas e mediar o relacionamento entre o morador e a CEF, a fim de sanar as questões dos beneficiados, tentar solucionar os problemas que venham a aparecer, e gerenciar os novos conjuntos habitacionais. Além disso, são responsáveis por informar as famílias em situação de carência social sobre a política habitacional, bem como a respeito do cadastro destas para o sorteio das moradias. Por fim, são relegados a informar as famílias a respeito do pré e pós morar nos conjuntos habitacionais. Normalmente esses funcionários lidam diretamente com todas as questões dos conjuntos, já que recebem as denúncias das moradores via ligações.

A pesquisa empírica foi iniciada com a produção de um roteiro de entrevistas (ver Apêndice A) destinado aos funcionários das prefeituras responsáveis pelo setor das moradias do PMCMV. Posteriormente, foram feitos os contatos, via ligações convencionais, com os governos municipais na seguinte ordem: São Gonçalo do Pará, Carmo do Cajuru, Itaúna e Divinópolis. As entrevistas foram realizadas durante os meses de outubro e novembro de 2020, por chamadas de vídeo via WhatsApp, com duração média de 40 minutos. Todos os encontros foram gravados e as entrevistas ocorreram durante o horário comercial das Prefeituras. Somente o setor de Divinópolis não foi entrevistado, devido o receio, por parte dos funcionários, de ceder informações sobre as investigações em andamento acerca das estratégias de morar nos conjuntos do município. Todos os nomes dos funcionários entrevistados aqui apresentados são fictícios.

---

<sup>45</sup> Ver Nota 42.

### 3.4.1. São Gonçalo do Pará

#### Heloísa

A entrevista com Heloísa ocorreu numa tarde de meados de outubro de 2020, em forma de chamada de vídeo via WhatsApp. Comecei com algumas perguntas básicas sobre o número de habitações que compõem o conjunto do PMCMV e quais são as faixas do Programa que o seu setor auxilia. Heloísa contou que são dois conjuntos gerenciados, sendo um deles da Cohab, que entregou as habitações em 2008, e o outro conjunto é do PMCMV, entregue em 2012.

Heloísa relatou que o conjunto habitacional do Cohab, que é da Faixa 1,5 possui 75 unidades, e quanto ao conjunto Faixa 1 do PMCMV, ela não recordou os números<sup>46</sup>. Ela contou ainda que: “(...) no início fiz um arquivo para trabalhar com as famílias, mas aí se perdeu ao longo dos anos. Houve mudança de prefeito e hoje não tem nada organizado. Hoje as pessoas já compraram, já *rendaram* as casas. Virou uma bagunça só (...)” (Heloísa)<sup>47</sup>. A funcionária, portanto, adiantou algumas respostas sobre as estratégias de moradia nos conjuntos.

Perguntei se os moradores se organizam para reivindicar suas necessidades e se existiam associações de moradores. A entrevistada comentou:

“(...) Eles [os moradores do conjunto do MCMV] *são* envolvidos com a realidade da cidade. Tem associação de bairro do lado, mas lá no conjunto não tem. A proposta *pro* Cohab era ser uma coisa mais organizada entre os moradores, depois foi se perdendo e nunca mais trabalhou nada lá. Então eles são desorganizados, não tem reunião de bairro, não tem associação. Mas associação em São Gonçalo é muito fraco. Acho que nem tem, a cidade é pequena e tudo se resolve na cidade só. Seria importante ter associação lá *pro* conjunto do bairro industrial [Do PMCMV], porque é longe, o ônibus não vai até lá, não foi asfaltado, lá tem muita poeira. Mas eles não se organizam, depende deles pra falar o que quer, né? Os ônibus lá não são de hora em hora, é só em horário específico. Já nos conjuntos do Cohab os ônibus passam de hora em hora, tem CEMEI, área de lazer, posto, creche, asilo. O do PMCMV é afastado, então não tem não, tem que ir *pro* centro que é o lugar mais próximo que tem. Em termos de infraestrutura o PMCMV é pior que o Cohab. É bem longe, no fim da cidade (...)”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Em entrevista realizada posteriormente com a presidente da associação do conjunto do bairro Industrial, fiz a mesma pergunta, e esta alegou haver 177 casas no local.

<sup>47</sup> Entrevista realizada com Heloísa em 16 de outubro de 2020 feita por ligação de vídeo chamada realizada pelo aplicativo WhatsApp.

<sup>48</sup> Ver Nota 47.

As respostas demonstram uma falta de organização da administração acerca das questões das habitações sociais, e a pouca importância da opinião pública, já que não existem muitas associações de bairro no município. Heloísa também contou sobre como é trabalhada a questão da habitação em São Gonçalo do Pará – percebeu-se a escassez de informações concretas sobre o tema. Segundo a entrevistada:

“(…) Há 12 anos atrás quando fui trabalhar lá, a secretária antiga tinha conseguido um fundo perdido do ministério das cidades sobre a reforma das casas, era um valor de 10 mil para casa. No ano de 2008 quando cheguei veio a proposta da Cohab dessas casas em 2012 e PMCMV acabou. Hoje não tem mais, se precisar ou tiver demanda vai se tornar uma emergência. Pois não temos o que fazer, houveram boatos que a prefeitura não faz porque não tem terreno disponível, ou que não seja lucrativo *pra* eles também. Não sei o que é verdade e o que não é, mas não tem política pública de habitação em São Gonçalo, infelizmente. Passamos apertados, ainda mais com a pandemia, a quantidade de gente que não consegue pagar mais aluguel, perdeu emprego. Vamos ter uma demanda grande disso ainda. Não sei como vai ficar, porque eles não recorrem a nós da assistência social e não tem o que fazer (…)”<sup>49</sup>

A entrevistada relatou ainda que o governo municipal não auxilia os moradores do conjunto do PMCMV. Na época em que as casas foram entregues havia uma representante que conferia as documentações e utilizava o espaço da secretaria para auxiliar no pós morar. “(…) A gente ficava mais em cima *pra* pagar as prestações no início, porque muitos moradores não pagavam, então muitos dividiam lote para vender, faziam contratos de gaveta, *vendia* um para o outro. Enfim, uma bagunça lá (…)” (Heloísa)<sup>50</sup>. Aparentemente, desde o início do conjunto, havia algumas desordens que não eram fiscalizadas. Sobre as casas que são irregulares Heloísa explicou:

“(…) Está muito irregular, venda para segundos, terceiros, divisão de lotes, alugar e depois sumir. A pessoa tá pagando e nem sabe quem é o primeiro dono. Mas agora o desenvolvimento chamou o pessoal para fazer *cobrança*, montar equipe para regularizar as prestações das casas. Eles *tão* fazendo politicagem. Por exemplo, teve um caso que uma pessoa que não gostou de morar na casa, fizemos toda a documentação e o administrativo [provavelmente da CAIXA (?)] perdeu os documentos dela. A moça *tá* com a casa no nome até hoje e já vendeu pra outro. Ela morre de medo porque não sabe se o *cara* [novo morador] tá pagando. Acaba sendo ilegal por falta de responsabilidade deles [setor habitacional da CAIXA] e acaba jogando a responsabilidade pro município. Eu sei das minhas obrigações, sou efetiva e uma delas não é ficar cobrando mensalidade, não estou nem aí. Nem sei se a CAIXA cobra, se as mensalidades estão em dia (…)”<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ver Nota 47.



A entrevistada disse ainda que a única forma de lidar com as estratégias de morar, que são irregulares, é através do 0800, no qual os moradores ou pessoas insatisfeitas ligam para explicar as situações. Heloísa afirmou ainda que quando as casas foram recém entregues as pessoas realizavam mais denúncias, mas que com o tempo estas diminuíram à medida que os moradores se adaptaram com a situação. Anteriormente, o setor de habitação lidava com os casos e faziam as negociações para facilitar os processos e dar suporte à população.

Os moradores ou beneficiários, de acordo com Heloísa, provavelmente não recebem nenhuma notificação sobre a comercialização ou o abandono das casas, mas se houver algum atraso nas mensalidades do financiamento, são rapidamente notificados pela CEF. Sobre a frequência das moradias irregulares, a funcionária explicou ser grande a incidência: “(...) às vezes acontece de ter algumas habitações abandonadas. Mas é uma ou outra. Mas não fica por muito tempo, é mais usuário de droga que vai lá. Acontece quando alguém não consegue pagar a prestação e deixa a casa fechada (...)” (Heloísa)<sup>52</sup>. Não há consequências para o governo municipal e não existe nenhuma proposta de regularização, nem sequer de fiscalização dessas situações, de acordo com Heloísa.

Quando há alguma notificação, os indivíduos que foram contatados costumam recorrer ao governo municipal e normalmente o setor responsável procuram atendê-los e prover auxílio no que for possível. Mas, de acordo com a entrevistada, é muito raro o atendimento de denúncias dos moradores acerca de habitações irregulares.

#### 3.4.2. *Carmo do Cajuru*

##### Rosa

A entrevista com Rosa ocorreu em outubro de 2020, sendo esta a segunda entrevista que realizei com funcionários municipais. A entrevistada foi bastante solícita e, como na entrevista com Heloísa de São Gonçalo do Pará, o processo foi realizado por uma chamada de vídeo via WhatsApp. Fiz algumas perguntas básicas sobre os números de habitações que do PMCMV e em qual faixa o conjunto se enquadra. Rosa contou que atende apenas um conjunto habitacional, o Residencial São Francisco construído em 2014, cujas 209 moradias foram entregues em 2015

---

<sup>52</sup> Ibid.

e atendem à Faixa 1 do Programa.

A entrevistada comentou que no conjunto há uma associação de moradores, e que no período do pré morar foi organizado um espaço para as reuniões que trataram sobre assuntos do conjunto. Também explicou como são os trabalhos realizados pelo governo municipal para com o conjunto e adiantou a existência de estratégias de moradia:

“(...) Antes, em Carmo do Cajuru, não tinha nada sobre habitação, foi criado temporariamente um setor habitacional, mas foi só para o PMCMV. Então foi contratada uma assistente social para esse assunto. Lá foi feito tudo: cadastro, sorteios, a entrega do imóvel. Depois que entregou tudo, acabou o mandato do prefeito em 2016 e o setor habitacional. Mas os problemas não acabaram só aumentaram. Então a assistência social juntou com os demais assistentes sociais e damos assistência lá. Às vezes usamos os assistentes sociais do bolsa família, porque querendo ou não muitos recebem. O maior problema que se toma lá são pessoas que largaram a casa e não moram mais lá. Moravam lá por alguns meses e não deu certo com vizinho, não deu certo com o bairro, acha longe. E essa questão de abandono é muito difícil de resolver. Porque a casa não é da prefeitura, não é do município, a casa é do Governo Federal. Ela é da CAIXA. Então as pessoas cobram muito do município para que resolva a situação. Só que muitas das vezes nós somos bloqueados com a demora dos processos. Todas as vezes que temos reclamação de casas abandonadas, vai um assistente social, colhe a denúncia, faz o questionário. Às vezes é: *tá* morando lá pessoas que invadiram, pessoas que alugam, pessoas que comprou. A gente fala: vocês vão perder essas casas. A gente documentava. Mas o processo é muito rigoroso e muito devagar. Faz 5 anos que tem as habitações e nada foi resolvido para fazer um novo sorteio. Nós temos cadastros de suplentes que poderiam estar morando lá. Então a assistência social tem essa cobrança muito grande da população. O pessoal vai lá e vê as casinhas que abandonou, vê as casinhas *toda* depredadas, *toda* *estragada*, faz dó. Quebrou tudo, arrancou as portas, nem *tá* com os vasos, tudo. *Tá* só a carcaça. Mas a gente não pode fazer nada, porque as casas não são nossas (...)”.<sup>53</sup>

Perguntei como as pessoas eram auxiliadas antes e depois de estarem nas habitações do Programa e Rosa relatou:

“(...) Antes né, durante o período do sorteio e tudo, a assistências fez um programa muito interessante em Cajuru, que sobrou recursos, caixa né, e o município recebe o recurso para fazer toda a logística, desenvolver todo o processo. Então sobrou caixa onde a gente empregou uma capacitação profissional. Todo mundo que foi sorteado, foi feita a capacitação profissional com eles, foi usado o espaço deles para dar os cursos. Teve essa capacitação para o conselho para eles terem autonomia nas decisões do bairro e depois a gente continuou a acompanhá-los até o final de 2017. Depois a assistência continua dando assistência às famílias lá. A saúde também desenvolve atividades lá, recursos de áreas de lazer e esportes, transporte escolar. Toda uma infraestrutura desenvolvida para eles. Antes houve bastante palestras para eles lidarem com conflitos, o judiciário trabalhou com o pessoal (...)”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada com Rosa em 27 de outubro de 2020, feita por ligação de vídeo chamada realizada pelo aplicativo WhatsApp.

<sup>54</sup> Ver Nota 53.

A questão das irregularidades, seja a comercialização ou o abandono das moradias, também está presente no conjunto de Carmo do Cajuru. A funcionária contou mais detalhadamente quais são as situações mais frequentes, e como ocorrem as estratégias de morar no local. Também explicou como o setor lida com essas questões quando são notadas as irregularidades:

“(...) O que é mais frequente lá é o aluguel do imóvel. A pessoa não quer morar lá mais e quer vir mais para o centro e alugar o imóvel delas mais barato e morar em um lugar pouco mais caro. Porém, o imóvel não pode ser alugado, não pode ser vendido. Algumas pessoas vêm até mim dizendo que *quer* comprar uma casinha lá e eu falo para que não compre, se não perde seu dinheiro. O imóvel *tá* sem escritura, sem nada, só com um contrato de gaveta. Antes de se mudar para lá, procure saber se é um imóvel quitado ou não. Só que outro problema que acontece é: por ser cidadezinha de interior, é que os gerentes da CAIXA são muito itinerantes. Então, sempre que muda, eles querem saber tudo e ele não *entende* e fala que não sabemos dar a informação. As pessoas que moram lá *vai* na CAIXA e pedem pra ir até a gente, sendo que em alguns pontos é a CAIXA que dá a orientação. Eles não acompanharam os processos e não sabem o que a prefeitura faz (...). (...) As pessoas fazem as denúncias ou ligam na CAIXA. Quando há denúncia nós encaminhamos para a CAIXA. Se não quer se apresentar liga para o 0800. O que chega *pra* gente é o que vem direto da população. Os assistentes sociais registram a denúncia e temos um formulário próprio e vamos até o local do imóvel. Se lá está vazio a gente faz a entrevista com os vizinhos da frente e dos lados e realiza os questionários *pra* ver se bate. Depois a assistência social volta, faz o relatório e encaminha os processos para eles. Depois a pessoa [Beneficiário do Programa] deve ir até a CAIXA para prestar os esclarecimentos. Apenas com uma conta de luz ou de água, só *pra* mostrar aquele que está gastando na casa. As denúncias podem acontecer várias vezes, e é tudo a mesma coisa. É muito difícil fazer a devolução dessas casas, tem um caso de um casal que separou e queria devolver a casa, mas a mulher também não quis ficar lá e no fim das contas abandonaram (...).<sup>55</sup>

A entrevistada comentou que não há consequências para com o governo municipal, pois os funcionários estão trabalhando para regularizar o conjunto, apaziguando a situação, enquanto a CAIXA não age em alguns pontos. Rosa explicou que a assistência social esclareceu para os moradores beneficiários que o melhor a ser feito é cuidar da casa e que apenas depois de finalizar o financiamento, com duração de 10 anos, que é permitido a comercialização e a mudança do local. Ela ainda completou:

“(...) O pessoal aprendeu que enquanto não der 10 anos eles não podem abandonar seu imóvel. Mas ainda existem 3 casas mais irregulares. No início eram 26 casas irregulares. Se hoje for lá, se achar 5 já é muito. Pessoal [CEF] foi regularizar cortando luz e água. E alguns ficam com medo quando notificados pela CAIXA. E o pessoal vai voltando, mesmo que com um parente, ainda é irregular (...).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ver Nota 53.

<sup>56</sup> Ibid.

Ela ainda disse que quando os moradores e os beneficiários foram notificados pelas irregularidades, eles não se assustaram e acabaram seguindo as orientações passadas pela assistência social – que era voltar para habitação ou cuidar de alguma forma da moradia, para que ela não seja tomada. As denúncias, de acordo com a entrevistada, podem ser feitas pelo telefone ou pessoalmente na assistência social. Normalmente os funcionários verificam a denúncia e aconselham as pessoas que estão irregulares a normalizar sua situação antes que percam suas casas.

### 3.4.3. Itaúna

#### Júlio

Foi realizada a entrevista com Júlio no fim de outubro de 2020, e o entrevistado contribuiu bastante. A conversa foi feita por uma chamada de vídeo via WhatsApp e, como com os demais entrevistados, perguntei sobre o número de habitações do conjunto e em qual faixa este se enquadra. O entrevistado contou que o setor atende três conjuntos, um foi implementado pelo governo municipal, denominado de Residencial Itaunense II, outro é o conjunto habitacional do PMCMV chamado Santa Edwiges 02, cujas moradias foram entregues em 2012, e está sendo construído um conjunto do Cohab, com previsão de entrega das moradias em 2021. O conjunto habitacional do PMCMV se enquadra na Faixa 1 e os outros fazem parte da Faixa 1,5. Júlio contou que o conjunto Santa Edwiges possui uma associação de moradores cujo objetivo é organizar e impor as necessidades dos residentes, e explicou como os funcionários do setor trabalham para atender a população:

“(…) A parceria do município, que na verdade, nem foi parceria, foi a PAC que foi adquirindo o terreno para a compra e construção. A CAIXA fez todo o trabalho do mais grosso. O projeto foi feito pela parte da engenharia, o processo de licitação também foi a CAIXA que fez, como fez a licitação entre o município e a CAIXA que é agente financiador, juntando os documentos e tudo mais. O PMCMV, na época, não participei, mas lembro que a licitação foi feita pela Prefeitura. A parte de gerenciamento também, da construção. Antes o município acompanhava tudo, quando era PMCMV não tinha gerenciamento (...)”.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada com Júlio em 9 de novembro de 2020, feita por ligação de vídeo chamada realizada pelo aplicativo WhatsApp.

Perguntei como o governo municipal auxiliou e auxilia os moradores beneficiários do Programa e o entrevistado contou que:

“(...) Inicialmente, nós fizemos um levantamento do pré-cadastro, *pra* saber as demandas e o perfil das pessoas que tinham interesse. A partir dos dados das famílias elas pontuaram nos dados do sistema para o sorteio. Esse novo [conjunto habitacional do Cohab] será um conjunto fechado... Não vai haver tantos problemas de aluguel, vendas, sem a obrigatoriedade de residir no local igual nas casas da faixa 1 (...)”.<sup>58</sup>

Júlio relatou o que foi feito para a população antes da moradia, desde os processos para inscrição até o momento do sorteio das habitações. O sistema de pontuação dos sorteios foi utilizado de acordo com as características e dados das famílias, de forma a colocar como prioritários aqueles que possuíssem maior número de carências sociais, porém há chances de famílias com baixa pontuação no sistema serem sorteadas. O entrevistado não soube explicar se houve auxílio à população durante o pré e o pós morar.

Perguntado sobre a existência de habitações que foram alugadas, vendidas ou abandonadas, e qual dessas situações é mais frequente em Itaúna, Júlio relatou que a maior incidência no conjunto do PMCMV são as vendas, diferentemente do que foi reportado pelos demais funcionários entrevistados. Ainda explicou:

“(...) Esses imóveis não poderiam ser vendidos, alugados, e hoje é o que mais tem nos imóveis não são com os proprietários originais, já foram passados *pra* frente. E o grande problema disso é que, por mais que vamos na CAIXA, reclamamos, notificamos as irregularidades eles já não *toma* providências porque ela se tornou a maior imobiliária do Brasil, mas não justificam ficar com a casa. Vai fazer o que? As casas fechadas podem ser invadidas também. Então, ela não está nem aí. Infelizmente o Programa que era para beneficiar famílias de baixa renda, temos também uma população que quer pegar um imóvel e não quer morar ali. E as vezes tem casos que as pessoas trocam o imóvel por carro, moto. E depois elas voltam nas casas procurando casas novamente (...)”.<sup>59</sup>

Júlio também explicou como são os processos para lidar com as irregularidades nas moradias, e alegou:

“(...) Como a CAIXA, digamos, que é a proprietária desses imóveis, o município foi apenas aquele que escolheu as famílias. Então, geralmente, quando as pessoas nos procuram, por exemplo... já tive reunião com o gerente da CAIXA e nós discutimos, apresentamos as reclamações que tem nas comunidades. Nas últimas vezes teve até comandante da PM, eles vieram comigo nas superintendências da CAIXA porque... de todos estes problemas de locação e vendas, existe um outro problema que alguns imóveis foram invadidos por pessoas das áreas do tráfico de drogas pra ir atrás de

---

<sup>58</sup> Ver Nota 57.

<sup>59</sup> Ibid.

dívidas e as casas estavam sendo usadas por traficantes. Então já tivemos a reunião, além do nosso comunicado, pedimos que as pessoas notificarem para a CAIXA também. Mas o processo hoje para fazer a vistoria é muito poroso. Bom, o próprio gerente disse que a coisa mais difícil que tem é eles pegarem esses imóveis de volta (...)”.<sup>60</sup>

Os moradores são notificados pela CEF quando há alguma situação de venda, aluguel ou abandono das casas, e normalmente vão esclarecer a situação com a CEF tendo como desculpa a família estar viajando, e provam que estão nas casas com as contas de água e luz, de forma que o órgão acredite que os beneficiários não estão praticando irregularidades, segundo Júlio. Também completou:

“(...) O próprio gerente da CAIXA uma vez, em uma das conversas, disse que a coisa mais difícil é fiscalizar, pois até que comprove que o morador é proprietário a CAIXA não tem como tomar de volta. Isso dificulta, por mais que fiscalize, dificulta o andamento para regularizar (...)”.<sup>61</sup>

Atualmente não são frequentes a locação, aluguel e invasão de moradias no conjunto do PMCMV, Júlio justificou a diminuição dos casos devido à gestão feita ao longo dos últimos anos e à parceria que possuem com a PM, que está sempre nos arredores do local. Ele acredita que quando as famílias mudam para o conjunto, alguns moradores oportunistas tentam lucrar oferecendo a casa do Programa para aluguel ou venda, mas reforçou que embora no início tenha havido muitos problemas desse tipo, hoje em dia não há tantos mais.

Júlio contou que não há consequências, para o governo municipal, devido a tais irregularidades, mas há grandes problemas para a população. Esta corre o risco de voltarem para a lista de espera do Programa, caso não cumpram o regulamento. O governo acaba não cruzando os dados, tirando a oportunidade de famílias que precisam das moradias, e inserindo pessoas que necessitam menos da política pública, já que na prática os programas de cruzamento de dados não funcionam muito bem, de acordo com o entrevistado.

Júlio relatou que quando as pessoas são notificadas, estas reagem com indignação e se vitimizam. Além disso, disse que quem normalmente faz as denúncias são os próprios vizinhos, por perceberem que as moradias estão irregulares, e ligam diretamente para o setor de habitações de interesse social.

Sobre uma possível solução para conter os casos de abandono, aluguéis e vendas, o entrevistado apostou numa maior valorização das leis e contratação de pessoas capacitadas para

---

<sup>60</sup> Ver Nota 57.

<sup>61</sup> Ibid.

fazer funcionar corretamente o Programa. Algumas falas do entrevistado foram problemáticas, haja vista que apontou os beneficiários como oportunistas, e que as pessoas notificados pelo governo municipal ou pela CEF se portam como vítimas, não considerando as possibilidades e motivos de necessidade envolvidos em alguns casos de estratégias de morar.

### ***3.5. Interpretando pontos de vista, motivações e ações***

Apresentados os casos individuais dos entrevistados de cada município, esta seção apresentará uma síntese das situações, motivações e ações identificadas nos relatos, bem como análises dos conjuntos abordados.

A partir das informações coletadas nas entrevistas, percebeu-se que ao conseguir uma moradia, as pessoas não-beneficiadas pelas políticas habitacionais, reagem ao déficit habitacional do país através de estratégias de morar – estas, na perspectiva das normas/regras do PMCMV são consideradas irregulares ou ilegais. As famílias se estabelecem nos conjuntos de habitações sociais de diferentes formas, sendo as principais os alugueis, ou as compras “de gaveta” (negociando com proprietários que foram beneficiados pelo Programa).

Há também a ocupação das moradias que estavam vazias. O que classifica como irregular esse tipo de ação são os artigos 5º, 6º e 7º da Lei 11977/09 (BRASIL, 2009). Porém, essa estratégia de morar é frequente, segundo os relatos dos funcionários municipais e de uma parte dos entrevistados. De acordo com os funcionários, a lei não é respeitada por alguns beneficiários que abandonam e comercializam as habitações. Ressalta-se que nessa pesquisa é considerado “estratégias” não só as ações daqueles que querem morar nos conjuntos habitacionais, mas também daqueles que comercializam as moradias para outras famílias, e mesmo os que abandonaram os imóveis. Já para os órgãos públicos, as ações irregulares constituem, principalmente, a comercialização e o abandono indevido dos imóveis.

Os moradores beneficiários pelo PMCMV devem finalizar o pagamento do financiamento para então poderem realizar qualquer atividade comercial, como a venda ou aluguel do imóvel. Algumas das pessoas contempladas pelo Programa também podem ter participado dos processos de sorteio sem terem, de fato, a intenção de morar nos conjuntos, mas apenas com o objetivo de obter lucro através do investimento nesses imóveis.

Para aqueles contemplados que não se estabeleceram nas habitações do PMCMV antes do fim do financiamento, e que desejam realizar a devolução do imóvel com justificativas pré-estabelecidas e consideradas relevantes, há a possibilidade de devolvê-lo conforme as regras do

Programa. Contudo, isso não acontece, como alguns entrevistados contaram. Algumas das justificativas que podem ser consideradas é que muitas famílias desconhecem essa possibilidade ou, por vezes, o processo torna-se muito burocrático, e as pessoas que querem se mudar optam por realizar a venda ou aluguel dessas moradias. E quando não conseguem comercializá-las, as abandonam.

As famílias que conseguiram estar nos conjuntos sem passar pelos processos burocráticos da Prefeitura e da CEF, portanto, são percebidos como ilegais também pelos moradores dos conjuntos habitacionais. Porém, os indivíduos mais julgados pelos moradores beneficiários são aqueles que invadem as habitações abandonadas, pois, de acordo com as falas dos moradores entrevistados, são vizinhos que estão associados ao tráfico de drogas ou roubo. Esta associação entre “ser irregular” e “estar no tráfico” é citada com frequência nas entrevistas, porém não obtivemos na investigação outros elementos que permitam comprovar que ela seja real. O fato é que conseguir se estabelecer sem enfrentar muitos trâmites burocráticos e com gastos mínimos em um conjunto habitacional, que normalmente possui infraestrutura e saneamento (ainda que por vezes não satisfatório) e tem um endereço fixo, é visto como alternativa para garantir uma moradia diante frente ao déficit habitacional existente no Brasil.

Logo, as famílias que cumpriram os critérios de seleção do Programa e foram sorteadas, conseguiram ser atendidas no financiamento das moradias da Faixa 1, voltadas para a população de baixa renda. Porém, a inexistência de investimentos destinados a sanar o problema do déficit habitacional conduz muitos brasileiros a se submeterem a estratégias irregulares para garantir direitos fundamentais. Por outro lado, não se pode descartar a existência de indivíduos que abusam daqueles que necessitam da habitação, visando lucrar por meio das casas que lhe foram concedidas pelo Programa. Além disso, há situações de famílias beneficiadas saírem dos conjuntos habitacionais devido à não adaptação, insatisfação com o local e com a vizinhança, bem como pelo fato de a moradia não atender às expectativas.

### *3.5.1. Os pontos de vista de moradores e beneficiários*

Os relatos dos entrevistados, apresentados no item 3.3, “Os moradores, os beneficiários e suas diversas condições”, permitiram conhecer as diversas perspectivas de cada tipo de morador e beneficiário que possui relacionamento direto com as habitações do Programa. Ainda que para a categoria de proprietários/beneficiários não residentes dos conjuntos tenha sido



possível apenas a coleta de um caso, o conjunto total de entrevistas lança luzes sobre as motivações e experiências pessoais.

Nos municípios de Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna os entrevistados não relataram nenhuma ação dos governos municipais para lidar com as irregularidades nos conjuntos. Os funcionários informaram que as notificações são feitas pela CEF apenas caso haja atraso no pagamento do financiamento, com a possível devolução das habitações em alguns casos. Portanto, nesses municípios, o principal motivo de algumas casas serem devolvidas para a CEF é o débito dos beneficiários. Os moradores não beneficiários e os beneficiários não moradores dos conjuntos habitacionais nessas cidades não são notificados pelos órgãos públicos, e não é realizada qualquer ação sobre esses indivíduos. Existem reclamações dos entrevistados dos municípios de São Gonçalo do Pará e de Itaúna a respeito do governo municipal não contribuir ou contribuiu muito pouco com as situações dos conjuntos habitacionais. Em relação às fiscalizações, o governo municipal não realiza tal ação e a CEF atua apenas com a fiscalização das mensalidades do pagamento do financiamento.

Em Divinópolis, por sua vez, os moradores beneficiários relataram existir fiscalização da CEF sobre o pagamento das parcelas do financiamento da moradia, e caso ocorra alguns dias de atraso os moradores e beneficiários são notificados para que não fiquem em débito. Através das declarações dos moradores e beneficiários, o governo municipal de Divinópolis realiza a fiscalização das moradias dos conjuntos através de um processo denominado sindicância, sendo este um procedimento no qual os funcionários municipais do setor habitacional visitam todas as habitações para fiscalizar se os beneficiários estão residindo nas moradias que lhe foram concedidas. Este processo não é frequente, e os entrevistados contam que foram poucas as vezes que vivenciaram sua ocorrência.

Segundo moradores, a fiscalização municipal de Divinópolis é realizada para observar se existe invasão dos imóveis desocupados nos conjuntos, já que a principal queixa dos moradores é a presença de pessoas desconhecidas nas moradias. Os imóveis que foram desocupados e, posteriormente, invadidos encontram-se hoje, após a fiscalização da Prefeitura, sem esquadrias, louças, metais, telhado e telhas para que não ocorra outras invasões.

Alguns entrevistados relatam que tinham grande expectativa quanto à mudança, aquisição e financiamento da habitação do Programa. Porém, nas entrevistas foi considerado que os imóveis e os conjuntos não atenderam ao que foi proposto pela CEF. Estes são considerados de baixa qualidade, inadequados e diferente do que foi apresentado pela CEF aos beneficiários. Outra observação feita pelos entrevistados de Divinópolis referiu-se à grande

quantidade de inscritos no evento em que foi realizado o sorteio das famílias contempladas. Nesse momento, o número de unidades habitacionais era inferior à quantidade de inscritos que compareceram no sorteio das habitações. Esta observação demonstrou que, para os entrevistados, há um déficit habitacional no município e que ainda existe uma grande população a ser atendida.

Além desses problemas mencionados, ocorrem, recorrentemente, situações problemáticas dentro dos conjuntos – explanadas, principalmente, nos relatos dos presidentes das associações de bairro. Tais presidentes explicaram que normalmente não há união entre os moradores e estes não se reúnem para exigir melhorias locais. Desse modo, cada presidente se mobiliza por conta própria para exigir infraestrutura e serviços básicos. Eles tomam conhecimento dos problemas que afetam os outros moradores por meio de conversas informais. Na visão desses entrevistados, os governos municipais garantem apenas minimamente alguns serviços básicos, tais como a coleta de lixo e a capinação. O presidente de bairro entrevistado no município de Carmo do Cajuru contou que a prefeitura contribui como pode, diferentemente dos demais relatos dos presidentes das outras cidades.

Apesar dessas e outras questões justificarem a saída de muitos beneficiários dos imóveis, existem algumas vantagens em residir esses conjuntos, principalmente para a população de baixa renda. Uma das vantagens é não precisar pagar aluguel com valores altos e ter a própria moradia financiada por valores aquém do mercado convencional, além de pagarem menores taxas de luz, água, e do imposto IPTU. Mesmo com tais “regalias”, há reclamações recorrentes. No Conjunto Jardim Copacabana, por exemplo, existe dificuldade em acessar os serviços essenciais devido ao custoso acesso aos outros bairros, já que a localização geográfica do conjunto faz com que seja necessário a utilização de uma rodovia para ir a outros locais da cidade. As distâncias não são muito grandes, mas ir até o hospital, a escola, o trabalho e demais locais cria sempre dependência do transporte público. O conjunto também conta com problemas de esgotamento desde que foi inaugurado. Muitos moradores entrevistados contaram que se pudessem, e tivessem condições, se mudariam dos conjuntos por acharem o local perigoso.

Os moradores, no geral, disseram não se incomodarem com os vizinhos e preferirem que os beneficiários que não querem viver nos conjuntos, coloquem suas moradias para alugar, ao invés de mantê-las desocupadas, pois assim haveria chance de indivíduos desconhecidos as invadirem. Normalmente, os entrevistados associam esses invasores ao crime, e apontam estarem envolvidos com tráfico de drogas e roubo de objetos das moradias vizinhas. Os

entrevistados se mostraram apreensivos com esse tipo de morador e, em alguns casos, insinuaram que eles já praticaram algum ato violento ou roubaram as casas no conjunto.

Os entrevistados de Divinópolis também contaram que a CEF toma as casas invadidas e as que não estão sendo pagas. Porém, trata-se de um processo muito demorado. Mencionaram haver leilão dessas casas, mas que grande parte delas se encontram totalmente inutilizáveis e depredadas. Houve entrevistados, inclusive, que levantaram a suspeita de ser a própria CEF que as depredaram, a fim de evitar invasões – ou também pode ser outras pessoas do conjunto que vão até essas casas e as destroem com esse mesmo intuito. Na pesquisa não obtivemos comprovação para essas afirmações. É apenas explicado pelos entrevistados que há um maior número de casas que foram alugadas e invadidas, e é mais raro encontrar casas que foram vendidas e que estão sendo utilizadas pelos compradores. Para os beneficiários moradores é melhor haver pessoas que não invadiram, porém nenhuma das estratégias de morar são aceitas pelas leis do Programa.

Dentre os quatro municípios incluídos na pesquisa, é em Divinópolis onde houve o maior número de casos de estratégias de moradias. Nos demais, por serem de menor porte e terem menor quantidade de habitações do Programa, ou pelos entrevistados não terem conhecimento, houve menos relatos de situações irregulares. A pouca interferência do governo municipal nas cidades de Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, faz com que as notificações da CEF e avisos aos beneficiários sejam direcionados diretamente aos moradores. As notificações nesses municípios são mais associadas ao não pagamento das mensalidades do financiamento.

Duas residentes entrevistadas, que não foram beneficiadas pelo Programa, contaram as estratégias que implementaram para se estabelecerem nesses locais. Sarah, moradora do conjunto Vila das Roseiras, reside na casa que era da cunhada. A oportunidade aconteceu após dois anos que a cunhada fora contemplada pelo Programa, já que ela não se sentia segura na moradia pois tinha filhos pequenos. Além disso, após dois anos sendo moradora do conjunto, seus pais adoeceram, o que motivou Sarah a mudar-se para a casa deles. Sarah e o marido, então, passaram a residir no imóvel da cunhada e pagam o financiamento do imóvel. Nele, construíram muros e colocaram revestimento no piso. Ao mesmo tempo, estavam construindo sua própria casa em outro bairro, para o qual pretendiam mudar-se no final de 2021. O objetivo da cunhada, beneficiária do Programa, é vender a habitação após o pagamento completo do imóvel do PMCMV. Quando Sarah e o marido foram contatados pela beneficiária, eles viram uma oportunidade de sair do aluguel até conseguirem construir a própria casa. A entrevistada

conta que nunca foi notificada, nem sua cunhada, já que sempre quando aconteceu alguma fiscalização a beneficiária vai até a moradia para que pareça estar utilizando-a.

A estratégia relatada por Sarah, tratada como “morar de favor”, pode ser definida como uma forma de amenizar a situação da entrevistada, já que os moradores realizam o pagamento das mensalidades do financiamento para a beneficiária, reformaram e fizeram melhorias na habitação. Provavelmente a beneficiária cobra o aluguel da habitação, referente ao valor da mensalidade do financiamento. A moradia de Sarah e sua família em uma das habitações do Programa é uma estratégia de médio prazo, já que seu objetivo é sair dali e morar na casa que está construindo – ressalta-se que tal construção só tem sido possível por não precisar pagar o aluguel e as taxas a preços de mercado, ou seja, por pagar tais contas mais barato.

Já Daniela, moradora do conjunto Jardim Copacabana, está morando no imóvel como inquilina desde o momento que foi entregue o conjunto habitacional. Seus pais foram sorteados e ela ficou na habitação no lugar deles durante dois anos. Depois eles voltaram para a casa e ela foi morar de aluguel em um imóvel do mesmo conjunto durante um ano. Depois disso, morou de aluguel em outro bairro e, no momento da entrevista já fazia dois anos que havia voltado a morar de aluguel em uma casa no conjunto – segundo ela, com o objetivo de ficar perto dos pais e por gostar do local. Mencionou também gostar dos vizinhos, das relações que criou durante esses anos, além das taxas reduzidas de água, luz e impostos. Para Daniela é mais fácil e mais barato morar no Jardim Copacabana do que em outros bairros. A entrevistada contou que conseguiu voltar para o conjunto através da indicação de um amigo que sabia de uma casa para alugar, cujo preço do aluguel equivale ao da mensalidade do financiamento.

Explicou também que a fiscalização municipal, denominada por ela de sindicância, foi poucas vezes ao conjunto, e lembrou de ser visitada durante os primeiros anos no local, mas nunca foi notificada. Não soube dizer se o proprietário beneficiário já foi notificado pela CEF ou pelo governo municipal de Divinópolis. Ela afirmou acreditar que as fiscalizações do governo municipal são para observar se existem casos de invasões, que são frequentes no conjunto e que causam problemas para a população local.

Daniela indicou pontos positivos de estar no conjunto: o espírito de comunidade que o local possui; a solidariedade das pessoas, que realizam doações e contribuem para que a melhoria do bairro; além do silêncio do local. Os pontos foram: a sensação do conjunto estar abandonado e esquecido pelo governo municipal; a não resolução dos problemas do esgoto, e a inexistência de revestimento de piso nas habitações.

A única beneficiária não moradora que concordou em ser entrevistada na pesquisa foi Carla, que viveu no Conjunto Jardim Copacabana. A proprietária do imóvel, que residiu por um período no conjunto explicou que tinha o sonho de ter a casa própria através do Programa, mas perdeu suas expectativas após perceber que as habitações são de baixa qualidade e que não conseguiria financiar outra habitação até o fim do financiamento da moradia do PMCMV. Além de não poder vendê-la, alugá-la ou abandonar a casa. A entrevistada contou que esteve na habitação durante 8 anos e 4 meses, mas se mudou devido a diversos fatores, como a denúncia que realizou sobre o tráfico de drogas na vizinhança. Carla disse ter sido agredida pelos denunciados, e que estes ameaçaram sua família. Além disso, sua sogra adoeceu e passou a precisar de sua ajuda. A entrevistada mencionou que sentia medo de estar no conjunto, mas que voltará para o imóvel do Copacabana, porque sua estadia na casa da sogra é por pouco tempo. É percebido que algumas justificativas podem ser confusas, já que a entrevistada alegou motivos diferentes para ter se retirado da habitação social – como a denúncia da vizinhança ou devido à doença de sua sogra. Não estar no conjunto habitacional para Carla é o cenário ideal.

A casa de Carla está desocupada e um vizinho vai todos os dias até o imóvel conferir se não há nenhum problema, já que todos os móveis e eletrodomésticos dela ainda se encontram lá. Existe receio de ser roubada ou ter a sua casa invadida. A proprietária disse confiar nos moradores, que como ela também são beneficiários, e considera que aqueles que invadem são quem prejudicam o local – estes, supostamente, sujam as ruas, trazem violência, drogas e causam uma má impressão do conjunto perante o restante da população do município.

A entrevistada contou que as denúncias não funcionam, já que existe uma forma das pessoas que estão irregulares se manterem nas moradias sem haver consequências – através das contas de luz e água no nome do beneficiário “oficial” da habitação. Ela nunca foi notificada pela CEF ou pelo governo municipal por sua casa estar desocupada, mas declarou que se for notificada ela consegue justificar os motivos pelos quais precisou sair da moradia (o atestado da sogra e o boletim de ocorrência da agressão que sofreu).

As motivações e ações dos moradores e beneficiários, diante da análise dos relatos dos entrevistados, são uma forma de lidar com o déficit habitacional e com as situações que o PMCMV gerou ao atender apenas uma pequena parcela da população pobre, e não implementando conjuntos da Faixa 1 com infraestrutura adequada. As estratégias, portanto, são uma forma de reagir ao déficit habitacional do país e são consideradas práticas ilegais e irregulares pelas leis do PMCMV.

**Quadro 4 - As motivações e as ações dos beneficiários**

<b>Tipos de beneficiários</b>	<b>Tipos de motivações</b>	<b>Tipos de ações</b>
<b>Beneficiário que é morador do imóvel</b>	Mora no conjunto habitacional devido a vantagem de não pagar aluguel e os valores baixos das taxas de impostos e serviços	O beneficiário do PMCMV cumpre as leis e regras do Programa, não comercializando ou abandonando a moradia
<b>Beneficiário que abandonou ou devolveu o imóvel</b>	Não está no conjunto por não gostar do local, possui problemas com a vizinhança ou se mudou diante de problemas com familiares ou de trabalho	O beneficiário do PMCMV deixou as casas desocupadas (sendo vigiadas por alguém ou não) ou entrou em contato com o governo municipal para realizar a devolução da moradia
<b>Beneficiário que alugou ou vendeu o imóvel</b>	Não está no conjunto por não gostar do local, possui problemas com vizinhança, precisou se mudar diante de problemas com familiares ou de trabalho ou para conseguir algum dinheiro com o aluguel ou venda da habitação	O beneficiário do PMCMV que já tinha o interesse de se retirar dos conjuntos conseguiu alugar ou vender para terceiros
<b>Beneficiário que não tinha a intenção de morar no imóvel ou nunca morou</b>	Beneficiário com o objetivo de utilizar a habitação como forma de investimento pessoal, se enquadrando de forma indeterminada no Programa para se tornar um contemplado	O beneficiário utiliza ou não a habitação, mas possui o objetivo de melhorá-la para investir para venda, aluguel ou apenas para gerar especulação imobiliária

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 5 - As motivações e as ações dos moradores**

<b>Tipos de moradores</b>	<b>Tipos de motivações</b>	<b>Tipos de ações</b>
<b>Morador comprador</b>	Mora no conjunto devido a compra da habitação com o objetivo de possuir a casa própria através de meios menos burocráticos e com um menor custo, por se tratar de uma habitação social	O morador comprador entrou em contato com o beneficiário da habitação através de informações que lhe foram concedidas sobre existir uma moradia que estava à venda no conjunto
<b>Morador que invadiu imóvel</b>	Mora no conjunto com o intuito de não ter nenhum gasto com habitação e, de forma estratégica, não ser descoberto	O morador buscou habitações desocupadas para conseguir habitar no conjunto sem ter gastos com financiamento, aluguel ou impostos
<b>Morador que está no imóvel cedido por um beneficiário familiar/amigo (arranjo familiar)</b>	Mora no conjunto para contribuir com familiares ou amigos que foram beneficiários que não podem estar morando nas habitações por algum motivo	O morador que se estabeleceu nas habitações dos familiares ou amigos possui o objetivo de morar até o fim do financiamento
<b>Morador locatário</b>	Mora no conjunto por ser uma opção de moradia mais barata que as convencionais devido aos valores baixos do aluguel e taxas (como impostos e serviços), além de que, em alguns casos, precisar ficar próximo de familiares ou amigos beneficiários	O morador locatário entrou em contato com o proprietário da habitação através de informações que lhe foram concedidas sobre existir uma moradia para ser alugada no conjunto
<b>Morador que é beneficiário</b>	Mora no conjunto habitacional devido a vantagem de não pagar aluguel e os valores baixos das taxas de impostos e serviços	O beneficiário do PMCMV cumpre as leis e regras do Programa, não comercializando ou abandonando a moradia

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.5.2. *E os governos municipais, que papel cumprem?*

Os funcionários que auxiliam os moradores das habitações de interesse social do PMCMV nos municípios de São Gonçalo do Pará e Carmo do Cajuru, em um primeiro momento, antes mesmo de serem perguntados a respeito, contaram sobre as atividades irregulares que ocorrem nesses locais, como o abandono, invasão e comercialização das moradias. Mencionaram sobre as dificuldades de fiscalização e regulamentação dessas ações nos conjuntos. Alguns termos como invasão, aluguel de gaveta, venda, abandono e irregularidade foram bastante frequentes nas entrevistas para se referir ao que ocorre nos conjuntos.

Os procedimentos para lidar com o problema eram parecidos nos municípios de Carmo do Cajuru e Itaúna: realizavam um aviso prévio para que proprietários contemplados retornassem para suas moradias, e pediam para que não as abandonassem e nem as comercializassem, já que a CEF poderia retirar as pessoas não beneficiárias que estariam utilizando das casas, e estas seriam tomadas dos beneficiários “oficiais”. Porém, nem sempre ocorria a desocupação, pois o processo de demonstrar que a casa está em uso, independe de quem está morando, sendo com base na presença do nome do beneficiário nas contas de água e luz. Em alguns momentos os funcionários relataram não haver controle e organização da CEF. Ao mesmo tempo, as prefeituras não têm como tratar os problemas, por não terem mandatos ou autoridade administrativa para isso. A CEF, de acordo com as respostas dos entrevistados, não providencia soluções rápidas e assim muitos casos se acumulam, já que os beneficiários se sentem impunes. A retomada da habitação para a CEF acontecia, principalmente, devido à inadimplência, o não pagamento das parcelas do financiamento para quitar a moradia.

Há diferenças da cidade de São Gonçalo do Pará em comparação com os demais casos analisados. Segundo a funcionária entrevistada, como o município possui uma população muito menor que os demais – estima-se que são 12.597 habitantes (IBGE, 2020) – os conjuntos habitacionais do PMCMV não possuem associação de bairro, nem mesmo os demais bairros da cidade, e o governo municipal não tem como prioridade incentivar a criação de tais associações. Na visão da funcionária, a cidade é pequena a ponto de não ser necessário criar associações de bairro, considerando que o município poderia lidar com a população diretamente. Porém, a inexistência de associações demonstra como algumas questões não são atendidas ou ficam à mercê no município. Este discurso é questionável, pois mesmo que o município seja de pequeno



porte populacional é necessário haver um incentivo para que a população se reúna e se mobilize para demandar melhorias.

Em São Gonçalo do Pará os funcionários que lidaram com as habitações de interesse social participaram no início da implementação do conjunto, realizando as inscrições dos interessados, e nas reuniões com os moradores no primeiro ano da entrega dos imóveis – juntamente ao pessoal especializado em habitação, contratados da CEF. Porém, de acordo com os relatos, após o primeiro ano de inscrição e adaptação, alguns moradores começaram a vender, alugar ou abandonar suas casas.

As razões apresentadas para isso seriam a não adaptação aos conjuntos e ao bairro. Possivelmente alguns ex-moradores que foram contemplados tinham o objetivo de gerar lucro através das casas do Programa. Inicialmente, quando ocorriam denúncias, a prefeitura entrava em contato com as famílias e realizava interlocução com a CEF para lidar com esse problema. Porém, quando foi feito o levantamento de informações da pesquisa, o governo municipal não notificava essa questão para a instituição financeira. A forma do governo local tratar essa situação, ignorando-a, trouxe um sentimento de abandono aos moradores que são beneficiários e estão regulares nos conjuntos. Além disso, o setor da prefeitura que também trata sobre as habitações de interesse social é a assistência social do governo municipal que, muito provavelmente, não vê como prioridade o conjunto e também não consegue realizar um trabalho adequado com as limitações e a contribuição com pouca atuação da CEF, como foi sugerido por entrevistados.

Em Carmo do Cajuru e Itaúna, ao contrário de São Gonçalo do Pará, os funcionários municipais afirmaram que as prefeituras tentam fiscalizar e trazer melhorias para a população residente dos conjuntos, buscando conscientizar os contemplados pelo PMCMV a cuidarem de suas casas, utilizá-las e só comercializarem após o fim do financiamento. As entrevistas realizadas permitiram constatar que mesmo o processo de regularização da CEF não sendo sempre eficaz, os responsáveis pelo setor de habitações sociais de Carmo do Cajuru e Itaúna ainda tentam lidar com a questão através da interlocução entre os municípios e a CEF, para que haja alguma fiscalização do uso das unidades habitacionais pelos beneficiários.

No desenvolvimento da investigação foram encontradas dificuldades em realizar algumas entrevistas. A principal foi com o setor de habitações sociais de Divinópolis, que, muitas vezes, não respondeu às ligações para a solicitação da entrevista, além de tê-la adiado por várias semanas sob a justificativa de os técnicos estarem ocupados com trabalhos de

levantamento de dados e lidando com a alternância de pessoal nos cargos após a mudança de prefeito. Foi necessário, portanto, ir pessoalmente à Prefeitura para marcar uma data para a entrevista, porém esta continuou impossibilitada devido a um processo judicial em andamento nos conjuntos habitacionais do município, relacionado justamente à frequente locação, venda, invasão e abandono de casas. Era perceptível o receio entre os funcionários de abordar esses assuntos. Tal comportamento do setor demonstrou como os representantes do governo municipal se sentem desconfortáveis frente aos problemas recorrentes nos imóveis do PMCMV de Divinópolis.

A negativa em tratar sobre a comercialização e invasão das moradias, juntamente com a justificativa que os casos das irregularidades estão aos cuidados do Ministério Público Federal (MPF), e o surgimento de um processo judicial sobre a situação, esclareceu como a fiscalização é um grande problema, desde o surgimento dos conjuntos no município em 2012.

Na presente dissertação a análise da fiscalização do município de Divinópolis pôde ser feita através de matérias divulgadas por veículos de notícias há alguns anos, e que foram postadas no portal do MPF na internet. Os dados mencionados nas matérias revelaram que no ano de 2019 houve denúncia de 16 pessoas e que o MPF constatou fraudes nas inscrições – principalmente por falsidade ideológica, utilizando informações falsas sobre renda mensal e composição familiar. Foram apontadas diversas irregularidades que ocorreram desde 2012, quando foi implementada no PMCMV a linha das habitações da Faixa 1 no município, porém só foram descobertas após um inquérito civil instaurado para apurar as irregularidades. Algumas dessas situações foram feitas por famílias de classe média que financiaram as habitações para investimento, de acordo com o MPF. Muitas moradias estão desocupadas e outras com reformas de alto padrão, sendo totalmente incongruente com os dados que essas famílias informaram no momento da inscrição no Programa. O MPF também constatou habitações que foram entregues sem a exigência de apresentação de documentação que comprovasse a renda, e tais erros ocorreram devido à má administração da CEF e do governo municipal. Foram consultados por esses órgãos públicos apenas os dados do FGTS e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para confirmar os dados dos inscritos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019).

Em 2016, portais de notícias informaram que foram realizadas investigações pela Polícia Federal sobre as irregularidades de distribuição das casas do PMCMV também em Divinópolis. As investigações começaram em 2013 e 2014, quando o governo municipal realizou um levantamento de dados das famílias em situações irregulares e enviou para a CEF.

Porém, de acordo com as informações do site de notícias, a Prefeitura foi negligente quanto à checagem de informações, pois havia casas que não foram sequer ocupadas pelos beneficiados, bem como cedidas, vendidas ou alugadas. Em alguns casos, os imóveis foram recebidos apenas para serem revendidos após o fim do financiamento (G1, 2016). As práticas de indivíduos que se aproveitam de falhas do Programa ou de lacunas na fiscalização para ingressar de forma indevida nas habitações de interesse social, determinam uma maior chance de estratégias de moradia e formas ilegítimas de ingressar nas políticas habitacionais.

Apesar da impossibilidade de entrevistar técnicos do setor habitacional do município de Divinópolis, as notícias publicadas na mídia trouxeram dados que permitiram maior clareza quanto a algumas situações, além das entrevistas realizadas com os moradores dos conjuntos habitacionais. Nota-se que, segundo os funcionários municipais entrevistados, há pouco controle das situações que ocorrem nos conjuntos e junto a isto existe uma dificuldade de seguir os processos de fiscalização e regulamentação das habitações, dada a pouca autonomia do governo municipal. As prefeituras dependem das ordens da CEF, que geram procedimentos burocráticos demorados, além de não haver uma boa dinâmica entre os órgãos (devido aos erros a averiguação das documentações e dados dos beneficiados).

## CONCLUSÕES

A presente dissertação se inclui na discussão das Ciências Sociais sobre o direito à moradia e o direito à cidade. O estudo teve como objetivo analisar as estratégias de morar praticadas nos conjuntos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV.

A investigação, realizada em conjuntos dos municípios de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, no Centro-Oeste de Minas Gerais, permitiu afirmar que o grande déficit habitacional e a insuficiência da oferta de moradias da política habitacional para população de baixa renda são determinantes para o surgimento de práticas irregulares de locação, venda e ocupação. Assim, alguns moradores se estabeleceram nesses locais irregularmente devido à saída dos beneficiários do Programa. A cidade como mercadoria determina uma dinâmica que é pouco funcional para a sociedade como um todo, e pode gerar: segregação socioespacial, que pode causar o difícil acesso à mobilidade; a inexistência ou a presença de serviços de baixa qualidade; discriminação com aqueles em situação de desigualdade profunda; e grande separação dos espaços urbanos entre classes altas e baixas. Há sempre a necessidade de ocupar os espaços que são de direito, bem como a cidade como um todo, além das infinitudes de estratégias – inclusive as estratégias de morar.

Essas estratégias de moradores não beneficiários aconteceram de várias formas e por vários motivos, mas é possível constatar, através das entrevistas, que sempre foram feitas para atender necessidades de médio e longo prazo, relacionadas ao déficit habitacional. Por serem habitações produzidas e financiadas com facilidades econômicas, como taxas de impostos e serviços básicos reduzidos, além dos aluguéis abaixo do cobrado no mercado imobiliário, a ocupação destas casas acabou se tornando comum. Entre estas práticas, as estratégias mais comuns encontradas foram: a invasão de unidades desocupadas, e o aluguel das moradias de beneficiários não residentes.

Já a desocupação, venda ou aluguel estão associados com a insatisfação e/ou não adaptação dos beneficiários do PMCMV aos conjuntos. Nas entrevistas, a falta de infraestrutura nos conjuntos (como é o caso do esgotamento no conjunto Jardim Copacabana), foi citada com grande frequência pelos moradores. Destacou-se o difícil acesso ao centro das cidades, a baixa qualidade das moradias, e a quebra de expectativa dos beneficiários em relação aos imóveis. Existem ainda casos, demonstrados por veículos midiáticos, de ex-beneficiários que participaram do financiamento, mesmo sem se enquadrarem na regra da Faixa 1 de renda, e

utilizaram as habitações visando valorização imobiliária – mas estes foram quantitativamente menores quando comparado aos casos de não adaptação ou insatisfação.

A partir dessa primeira movimentação, outros indivíduos foram para os conjuntos em busca de habitações que estivessem vazias, visando ter onde morar e sem pagar por isso. De acordo com os entrevistados, há grande insatisfação quanto à presença desses invasores que, supostamente, estão associados ao tráfico, ou são usuários de drogas, e aos roubos das demais moradias nos conjuntos.

Nos conjuntos localizados em Divinópolis, o MPF, juntamente ao governo municipal, realiza a fiscalização do uso das habitações. Durante estas investigações, são localizadas irregularidades, como diversos invasores nas habitações da Faixa 1. Os moradores entrevistados, no entanto, afirmaram que as fiscalizações são muito esporádicas e sem grande impacto para que as invasões parem de ocorrer. Através dos depoimentos, foi possível analisar que a pouca autonomia do governo municipal para lidar com as problemáticas envolvendo os conjuntos habitacionais, juntamente com a rigidez dos processos burocráticos e o pequeno volume de fiscalização adequada por parte da CEF, determina uma grande dificuldade, se não a impossibilidade, de se estabelecer um cumprimento adequado das leis e regras do Programa dentro dos conjuntos habitacionais. Os moradores acreditam, ainda, que caberia também ao governo municipal realizar a sindicância para analisar mais diretamente as invasões das habitações.

Nos municípios de Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna, as estratégias de morar se mostraram menos frequentes – quadro associado ao menor número de habitações nesses municípios, e à fiscalização ainda menor por parte do governo municipal. Os entrevistados dos conjuntos em questão explicaram que os responsáveis nos órgãos públicos tomam conhecimento apenas através das denúncias e atuam sobre esses assuntos levando as informações para a CEF e, em alguns casos, orientam os beneficiários ou moradores não beneficiários a se regularizarem de alguma forma. Nestes casos presenciou-se ainda uma maior falta de autonomia dos municípios responsáveis, uma vez que não há fiscalização presencial para tomar iniciativas sobre estas questões, encaminhando os casos diretamente para a CEF, que não exerce plenamente a sua autoridade no âmbito da devolução das habitações e remoção de moradores não beneficiários.

No ponto de vista dos moradores e beneficiários, há fatores que determinam a decisão de permanecer ou não nas habitações, e estes variam de acordo com vivências individuais e, principalmente, familiares. Através das entrevistas e informações obtidas na pesquisa documental e levantamento na mídia, foi possível entender que as estratégias dos beneficiários do PMCMV que abandonaram ou não residem nos conjuntos habitacionais se deram pela insatisfação ou não adaptação às habitações, e ao local em que está implementado o conjunto.

As normas do Programa são objetivas, não permitindo a locação, venda ou não-ocupação das habitações pelos beneficiários antes da quitação do financiamento do imóvel. O regulamento da iniciativa permite a mudança dos beneficiários dos imóveis apenas caso não haja a adaptação dos contemplados, ou se ocorrer necessidade comprovada de mudança do município. Nestes casos, porém, é necessário devolver a casa para o Programa e a CEF faria estorno do montante pago do financiamento – situação que não foi citada em nenhuma das entrevistas, indicando desconhecimento dessa ação, bem como questões burocráticas que as dificultam, ou, ainda, a intenção dos beneficiários em sair dos conjuntos sem devolver as habitações, uma vez que a moradia, em grande parte das vezes é o único patrimônio das famílias que se enquadram regularmente nas normas da política pública.

A complexidade das políticas habitacionais que visam diminuir o déficit habitacional demonstra que sempre houve, e ainda há, uma falta de inclusão em maior escala da população pobre – que mais necessita dos programas. Os conjuntos habitacionais da faixa que atende a essa parcela da população brasileira são inadequados quanto a serviços básicos, planejamento habitacional para famílias menores, e fácil acesso à cidade (já que a implantação ocorre em locais distantes e em áreas de pouca circulação de transportes, principalmente o público). Entre as poucas vantagens, destaca-se, de fato, o baixo custo dos imóveis e a garantia da casa própria (no caso dos moradores beneficiários). As desvantagens, portanto, se sobressaíram nas entrevistas: grande parte dos moradores manifestou a vontade de deixar o conjunto habitacional futuramente, após finalizar o financiamento ou o quanto antes. A grande desigualdade de renda no Brasil, juntamente com o não funcionamento da melhora do déficit, contribui com o surgimento de casas em situações precárias, uma maior presença de ocupações e moradores de rua, além de políticas públicas voltadas para a cidade que não funcionam adequadamente.

Já os moradores que fazem uso das estratégias de morar, mesmo sofrendo as consequências de especulação imobiliária, segregação espacial, ineficiência de serviços, problemas com a vizinhança, além do risco por ocuparem uma habitação de forma irregular,

acabam relevando as problemáticas por se tratar de uma das poucas formas de contornar o déficit e ineficiência das políticas públicas. Nessa perspectiva, aqueles que realizam as estratégias de morar estão reivindicando o direito à cidade e à moradia, mesmo que essas ações não estejam dentro das leis do Programa. Com a grande desigualdade social no país, o número da população pobre se mostra alto, e as políticas habitacionais não são capazes de contemplar todos os indivíduos nessa situação.

Quanto a este direito, porém, definido pela Constituição Federal de 1988, presente na Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o “Estatuto da Cidade”, possui um grande contraste na realidade das habitações sociais. De acordo com ele, é garantido a todo brasileiro o direito de usufruir da estrutura e dos espaços públicos do seu município (BRASIL, 2001), mas o uso desses locais torna-se limitado diante da segregação socioespacial que ocorre nos municípios, refletindo na especulação imobiliária e, por consequência, diminuindo as oportunidades da população pobre que precisa acessar a cidade para diversas tarefas periódicas. Os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação de Solo existentes são instrumentos para o planejamento da cidade, porém, não são suficientes para garantir melhor acesso à cidade e à moradia nos municípios. É necessário se atentar aos aspectos ainda mais relevantes, como a regulamentação do mercado, regulamentação das áreas privadas que são ocupadas, preservar os patrimônios de todos os tipos e promover sustentabilidade. A não aplicação das legislações ou a existência do clientelismo, juntamente com a pouca fiscalização, afetam o espaço urbano e a legislação urbana com suas condutas, construindo um urbanismo arcaico e que determina o funcionamento das relações de poder (MARICATO, 1997).

O déficit habitacional, portanto, é determinado pelo não acesso aos serviços básicos. O grande número de habitações no país que são consideradas inadequadas pela falta de saneamento básico e coabitação familiar, explica a necessidade das políticas habitacionais serem mais ativas, garantindo maior assistência à população com uma estrutura segura e adequada que permita viver dignamente na cidade. A desigualdade é ilustrada pela dificuldade da população de baixa renda ter acesso à moradia, e, devido a isso, surgem as casas insalubres, precárias e alugueis de valores altos. É necessária uma atuação do Governo Federal no setor habitacional para permitir maior acesso à moradia, utilizando o poder que possui para investir e intervir para garantir essas necessidades (ARAGÃO, 2019). Atualmente, diante das poucas chances da população pobre conseguir uma habitação para morar de forma digna e convencional, ou através das políticas habitacionais, é perceptível que o déficit habitacional não

diminuiu mesmo com a implementação do PMCMV. Isto é ainda mais perceptível em programas anteriores, que atendiam minimamente as famílias de baixa renda, como os IAPs, FCP ou BNH (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2017).

Para que fosse possível compreender as questões da habitação, os estudos da FJP se mostraram essenciais para analisar, compreender e trazer dados sobre a questão da moradia (FJP, 1995, 2001, 2004), juntamente com a criação do Ministério das Cidades – que foi responsável por diversas políticas urbanas relevantes, trouxeram esperança e maior desenvolvimento sobre as questões do Direito à Cidade. Porém, o Ministério das Cidades, atualmente, não está em atividade, retrocedendo os avanços feitos nas últimas décadas. Além disso, os estudos atuais possuem dados inconsistentes como os valores dos aluguéis e a especulação imobiliária – que seriam essenciais para esclarecer o descontrole dos preços do mercado (ARAGÃO, 2019). A especulação imobiliária afetou a Faixa 1 do PMCMV. Reforçar-se que na iniciativa do Programa, as habitações eram construídas por oferta com valores pré-definidos e diferenciados, dependendo do estado ou cidade, de acordo com o custo de vida (IPEA, 2012). Com isso, foi possibilitado o aumento de lucro para as construtoras contratadas, através da aquisição de terrenos de baixo custo – normalmente localizados em áreas distantes da mancha urbana –, gerando transformações das glebas rurais em áreas urbanas, e criando estoques de terrenos segregados, distantes da área urbanizada, e com poucos parâmetros urbanísticos implementados (ROLNIK et al, 2015).

A implementação do PMCMV possui problemas nos arranjos institucionais da política urbana, fundiária, do direito à moradia adequada e da participação popular. A segurança de ter a casa própria através da política habitacional é muito simbólica e relevante para a população pobre, mas acaba comprometida pelos mecanismos de mercado e pela falta de fiscalização adequada do poder público e dos agentes financiadores. Há uma grande dificuldade para lidar com as irregularidades nos conjuntos do Programa, já que não existe um controle rígido para garantir a regulamentação. Existem muitas brechas para que as irregularidades e diversos tipos de estratégias aconteçam. A fiscalização adequada, a consonância das leis e normas do Programa, bem como a criação de uma política habitacional mais acessível, se mostram, portanto, necessárias para que os moradores dos conjuntos habitacionais do PMCMV sejam aptos a se enquadrarem nas normas definidas sem que exista uma frequente onda de famílias realizando estratégias de moradia.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim. Cortes no Censo 2020 tornam inviável o cálculo do déficit habitacional. **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, jun./2019.

\_\_\_\_\_. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas**. 2010. 132p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Caros Amigos, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. Espaço & Debates, São Paulo, Vol. X, n. 31: 21-36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís A. G. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 116 p.

BARBO, André Roriz de Castro; SHIMBO, Ioshiaqui. Uma reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro: estudo dos métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação SEADE. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 75-94, nov./2006.

BENETTI, Pablo. **Habitação social e cidade: Desafios para o ensinamento de projeto**. 1 ed. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012. 103 p.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm)>. Acesso em: jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de

2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm)>. Acesso em: jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.931, de 02 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm)>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República, [1991].

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm)>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm)>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: set. 2020.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALADARES, Lícia do Prado (Org.) **Habitação em Questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 167-196.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 7ª. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017. 350 p.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. nº 82. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Maio/junho, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana**. Arqutextos, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. **Política Urbana e Habitacional**. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habitação de interesse social**. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_de\\_repasso\\_do\\_oguh/abitacao\\_interesse\\_social.asp#](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_de_repasso_do_oguh/abitacao_interesse_social.asp#)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **(X) Imóveis - Os imóveis da Caixa para venda, com preços atrativos e condições especiais**. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/imoveis-venda/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Salário mínimo: governo atualiza valor para R\$ 622 em 2012 Fonte: Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/225064-salario-minimo-governo-atualiza-valor-para-r-622-em-2012/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CAMPOS, Paola R; MENDONÇA, Jupira G. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade, os planos diretores e os novos instrumentos de política urbana**. City And Territory Territorial Studies (CyTET), 37 (145-6), 635-650. 2005. Disponível em: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/8577>> Acesso em: jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metr pole**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 10, p. 9-25, set./2003.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP – Associa o Brasileira de Estudos da Popula o**. Anais, Caxambu: 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Th mis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto *et al.* Habita o de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a constru o do espaço metropolitano. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Ed. Contexto, 1999.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **A política Nacional de Habita o e A o do Estado**. São Paulo em Perspectiva, 5v. 4ed., p. 50-59., 1991.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 590 p.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, 1996.

CLICHEVSKY, Nora. **Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano**. **Bit cora Urbano Territorial**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1, 14, 63-88, junho 2009.

CONCIDADES. **Realiza es do Conselho das Cidades 2004-2006: Conselho das Cidades**. 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. p. 11-102.

COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e Geral**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CYMBALISTA, R. **Estudo de impacto de vizinhança**. Dicas Polis: n. 192. 2001.

DaMATTA, Roberto. A f bula das três raças, ou o problema do racismo   brasileira. In: DaMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdu o   antropologia social**. Petrópolis: Vozes, 1984.

ENGELS, Friedrich. Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Textos: volume II**. São Paulo: Edições Sociais, 197c6.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. Rendimentos de todas as fontes: Nordeste é a única região com aumento na concentração de renda em 2019. **Agência de Notícias IBGE**, 06 mai. 2020a. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27596-nordeste-e-unica-regiao-com-aumento-na-concentracao-de-renda-em-2019#:~:text=Outro%20dado%20que%20explicita%20a,rendimentos%20concentravam%2042%2C9%25>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. **Agência de Notícias IBGE**, 06 mai. 2020b. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

FARAH, Marta Ferreira. **Estado, previdência social e habitação**. Dissertação de Mestrado apresentada à FFL – CH – USP. São Paulo: mimeo, 1983.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil: 2003**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. FJP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil: 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. FJP, 2001.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil: 1995**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. FJP, 1995.

GONÇALVES, Luiza O. **Estudo de caso de um conjunto de habitações sociais do Programa Minha Casa Minha Vida: Conjunto Jardim Copacabana – Divinópolis – Minas Gerais**. 2018. 138f. Monografia (Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso em Arquitetura e Urbanismo) FAU-UIT, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Itaúna, Itaúna, 2018.

GRYNSZPAN, Mario. A questão agrária no governo Jango. **Na presidência da República**. Disponível em:

<[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A\\_questao\\_agraria\\_no\\_governo\\_Jango](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_questao_agraria_no_governo_Jango)>. Acesso em: jan. 2021.

HARVEY, David. **El Derecho a la ciudad**. *New Left Review*. nº 53, 2008, p. 23-40.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. **Revista Piauí**. Ed. 82, jul/2013.

IAPI. **O seguro social. A indústria brasileira. Os Institutos dos Industriários. Relatório do Presidente Alim Pedro**. Rio de Janeiro: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, 1950.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010: resultados do universo relativos as características da população e dos**

**domicílios**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:  
<<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014. Sintaxe de Indicadores**. Disponível em:  
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>>. Acesso em: jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **São Gonçalo do Pará - Panorama**. 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-goncalo-do-para/panorama>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos. **Relatório de Pesquisa**, Brasília. p. 82, out./2012.

\_\_\_\_\_. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas: A mobilidade urbana no Brasil. 1. ed. Governo Federal, 2011. p. 3-32.

LEFEBVRE, Henri. La noción de totalidad en las ciencias sociales. **Telos**, Maracaibo, v. 13, n. 1, p. 105-124, abr./2011.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143p.

LIMA, Erich C. M. **Políticas federais de Habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais**. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaço Habitado) – UFAL, Maceió, 2007.

MADUREIRA, M. Eduardo M. P; FERREIRA, Fernanda D. S. A especulação econômica e as crises: o comportamento da indústria da construção civil de cascavel/pr pós lançamento do programa minha casa minha vida do governo federal. **Encontro Científico Cultural Interinstitucional**, Cascavel, v. 13, n. 1, p. 1-10, out./2015.

MAIS de 300 denúncias de comércio ilegal do 'Minha casa, Minha vida' são investigadas em Frutal. Venda, aluguel e cessão são alguns dos problemas envolvendo beneficiários. Caixa Econômica Federal apura os casos. **G1 O Globo**, Minas Gerais, 09 mar. 2018a. Triângulo e Alto Paranaíba. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/mais-de-300-denuncias-de-comercio-ilegal-do-minha-casa-minha-vida-sao-investigadas-em-frutal.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2021.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 2011. No prelo.

\_\_\_\_\_. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 21, p. 33-52, 2009.

\_\_\_\_\_. Metr pole, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, out./2003.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Habita o e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual editora, 1997. p. 1-80.

MELO, Marcus André. A política da casa popular, 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15, ano 6, 1991.

MERTON, Robert King. **Teoria y estructura sociales**. México: FCE, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF em Divinópolis (MG) denuncia 16 pessoas por fraude em cadastro do Programa Minha Casa Minha Vida**. Acusados prestaram declara es falsas sobre seu núcleo familiar e suas rendas ultrapassavam a faixa de renda estipulada pelo Programa. 2019. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/676623875/mpf-em-divinopolis-mg-denuncia-16-pessoas-por-fraude-em-cadastro-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MINHA Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros. Problema na sele o dos beneficiários do programa   a irregularidade mais investida pelo Ministério Público Federal. **Estad o**, Brasília, 19 jan. 2014. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-minha-vida-sofre-com-fraude-em-cadastros,1120428>. Acesso em: 25 mai. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). **Portaria n  363, de 12 de agosto de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisi o e aliena o de imóveis com recursos advindos da integraliza o de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habita o Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV em municípios com popula o inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Se o 1, n. 155, p. 77 e 78. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/08/2013&jornal=1&pagina=77&totalArquivos=152>>. Acesso em: jan. 2021.

MOREIRA, V. D. S; SILVEIRA, S. D. F. R; EUCLYDES, Fillipe Maciel. "MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? **A constru o da Administra o Pública do Século XXI**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 594-613, mai./2017.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Arquitextos**, São Paulo, ano 12, n. 133.03, Vitruvius, jun. 2011.

PARTE dos imóveis do 'Minha Casa, Minha Vida' está irregular em Divinópolis, mostra levantamento. Dados da Diretoria de Habita o do município apontam que alguns imóveis chegaram até a ser vendidos. Ao todo, 42 estão sob análise. **G1 O Globo**, Minas Gerais, 17 abr. 2018b. Centro-Oeste-MG. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/parte-dos-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-esta-irregular-em-divinopolis-mostra-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PF em Divinópolis fala sobre fraudes no 'Minha Casa, Minha Vida'. Investigações começaram em 2013 e em 2015 foi deflagrada operação. Delegado afirma negligência na fiscalização; G1 aguarda posição da Caixa. **G1 O Globo**, Minas Gerais, 06 out. 2016. Centro-Oeste-MG. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2016/10/pf-de-divinopolis-fala-sobre-fraudes-no-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PF investiga suspeita de fraude no Minha Casa Minha Vida. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2015. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1673037-pf-investiga-suspeita-de-fraude-no-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 25 mai. 2021.

TOKARNIA, Mariana. **CGU: Maioria dos imóveis do Minha Casa Minha Vida possui defeitos de construção**. Brasília, 16 ago. 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/cgu-maioria-dos-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-tem-defeitos-de-construcao>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório do TCU aponta falhas no Programa Minha Casa Minha Vida**. Secom TCU, 28 set. 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/relatorio-do-tcu-aponta-falhas-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2021

PROCURADORIA identifica irregularidade no Minha Casa Minha Vida em MG. Ministério Público pede mudanças nas regras do programa. Seis pessoas acusadas de desviar dinheiro do programa estão presas. **Jornal Hoje**, Minas Gerais, 03 fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2016/02/procuradoria-identifica-irregularidade-no-minha-casa-minha-vida-em-mg.html>. Acesso em: 25 mai. 2021.

REGO, Martin R. F. L. A teoria da anomia social no estudo criminal: uma abordagem a partir das sociologias de Durkheim e Merton. **Revista Transgressões**, Natal, v. 7, n. 2, p. 199-223, dez./2019.

RIBEIRO, Luiz César; AZEVEDO, S. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luiz César; AZEVEDO, Sérgio (Orgs). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 13-32.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. 423 p.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). **Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regulação fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Cada um no seu lugar; São Paulo início da industrialização: Geografia do Poder**. 1981. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação regiões metropolitanas. **Cadernos Metropolitanos**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

SAMPAIO, Maria Ruth do Amaral. **O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana**. Espaço & Debates. São Paulo, NERU: v 37, 1994.



SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160 p.

SERAPIÃO, Fernando. **O que estamos fazendo? A derrota da arquitetura na moradia popular**. Folha de São Paulo. Ilustríssima, São Paulo, p. 4-5, 10 maio 2015.

SHIMBO, Lucia. **Habitação social, Habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

SUAREZ, Carolina Borges. **O Município e o Meio Ambiente: O Desafio da Sustentabilidade Urbana**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, p.114, fev./2008.

TELLES, Vera da Silva. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade. In: Francisco de Oliveira e Cibele Saliba Rizik (orgs). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 195-220.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 173-191, mar./2007.

UNESCO. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS: **Representação da UNESCO no Brasil**. Brasília, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. **O que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Habitação**: subtítulo do livro. 1. ed. São Paulo: FAU-USP, 1986.

**APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para os funcionários dos setores de habitação social das Prefeituras de Divinópolis, Carmo do Cajuru, São Gonçalo do Pará e Itaúna**

Número da entrevista:

Data:

Nomes dos (as) entrevistados (as):

1. Quais são os conjuntos habitacionais que são gerenciados pela prefeitura e o setor habitacional? Quais são as faixas?
2. Quantas unidades existem em cada conjunto habitacional? Quantas casas/apartamentos existem? Qual é o número de habitantes em cada um dos conjuntos?
3. Como os moradores se organizam? Existem associações de moradores, como eles se reúnem e se movem para garantir as necessidades locais, por exemplo...
4. Como é trabalhada as questões sobre habitação no município?
5. Como a prefeitura auxilia os contemplados das habitações do Minha Casa Minha Vida? Antes e depois que foram contemplados.
6. Existe alguma questão relacionada à irregularidade nas habitações e/ou nos conjuntos? Quais são os tipos mais frequentes?
7. Como é realizado os processos para lidar com essas questões quando são notadas as irregularidades?
8. Os moradores dos conjuntos são notificados quando é percebida as irregularidades no local?
9. É frequente esses acontecimentos sobre irregularidades?
10. Quais são as consequências das irregularidades para a prefeitura, para o Programa MCMV e também para os moradores beneficiados ou não dos conjuntos?
11. Quais são as soluções para evitar que aconteça frequentemente as irregularidades?
12. Como os indivíduos relacionados às irregularidades reagem quando são contatados sobre o assunto?
13. São realizadas denúncias? Como é realizado o processo em geral?

**APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os moradores e presidentes das associações de bairro dos conjuntos habitacionais do PMCMV que foram beneficiados**

Número da entrevista:

Data:

Nome do/da (s) entrevistado/entrevistada (s):

1. Como foi o processo do PMCMV para as pessoas que conseguiram morar no conjunto habitacional?
2. Quantas casas possui o conjunto? São famílias com quantas pessoas em média?
3. Os moradores se organizam e se reúnem para garantir direitos? Se sim, como funciona?
4. O município/prefeitura atende a população quando necessário, como é a relação?
5. Como é para você e para os outros moradores estar nesses conjuntos?
6. Existem processos de irregularidades nas moradias? Já houveram aluguéis, venda, invasão/ocupação das casas do conjunto?
7. A prefeitura faz algo diante das irregularidades, como são esses processos?
8. É frequente os acontecimentos dessas irregularidades das habitações?
9. Existe alguma consequência para as pessoas que estão irregularidades nas casas do MCMV?
10. As pessoas denunciam essas irregularidades?
11. A CAIXA ou a prefeitura já tomou alguma providência para essas irregularidades?
12. Como era e é a convivência das pessoas que receberam as moradias de forma correta juntamente com as pessoas que estão irregulares? Desde o surgimento do conjunto até agora...
13. Existe ou já existiu muitos atritos entre os vizinhos devido essas irregularidades?
14. Atualmente, como está a situação dessa questão?

**APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os moradores não beneficiários dos conjuntos habitacionais do PMCMV que não foram beneficiados**

Número da entrevista:

Data:

Nome do/da (s) entrevistado/entrevistada (s):

1. Como é morar no conjunto/bairro?
2. Você e sua família moram a quanto tempo no conjunto/bairro?
3. Como foi o processo para decidir se mudar para o conjunto/bairro?
4. Como é a convivência com a vizinhança? Há uma boa relação?
5. A sua casa é alugada, comprada ou outra?
6. Você já foi notificado/noticiada pela prefeitura ou pela CAIXA? Como foi o processo?
7. Como foi a proposta realizada pelo proprietário/a ou antigo proprietário/a da casa?
8. A CAIXA ou a prefeitura já entrou em contato com o proprietário ou antigo proprietário para voltar a morar na casa?
9. Algum dos vizinhos se incomodam ou já se incomodaram com a mudança sua e de sua família para o bairro?
10. Quais são os pontos positivos ou negativos de morar na sua casa?
11. Quais são os pontos positivos ou negativos morar no bairro/conjunto?

**APÊNDICE D – Roteiro de entrevista para os beneficiários do PMCMV que não são moradores das habitações sociais**

Número da entrevista:

Nome do/da (s) entrevistado/entrevistada (s):

Data:

1. Conte-me sobre sua experiência com o Minha Casa Minha Vida?
2. Você morou por quanto tempo em sua casa?
3. Você alugou, vendeu ou abandonou a sua casa?
4. Atualmente, qual é o estado da moradia?
5. Por qual decisão você saiu de sua casa?
6. O que você acha/achava do bairro/conjunto onde você morou/conseguiu a casa?
7. O atual morador, se tiver, já recebeu alguma notificação da prefeitura ou da CEF? (se houver)
8. O atual morador da casa precisou fazer algo diante dessa situação? Como foi lidar com essa questão? (se houver)
9. Você, o proprietário (ou antigo proprietário), já recebeu alguma notificação da prefeitura ou da CEF?
10. Como foi lidar com essa questão?
11. Houve alguma consequência para você?
12. Houve alguma consequência para o morador atual? (se houver)
13. Os vizinhos já denunciaram você ou o atual morador da casa?
14. O que você acha dessa situação?

## ANEXO A – “Check List”: Ficha de Caracterização Familiar

## CARACTERIZAÇÃO FAMILIAR

MUNICÍPIO:

NOME DO EMPREENDIMENTO:

1. PESSOA RESPONSÁVEL PELA FAMÍLIA

2. NOME:

A - SEXO	B - DADE
<input type="checkbox"/> 1 Homem <input type="checkbox"/> 2 Mulher	<input type="checkbox"/> 1 até 25 anos <input type="checkbox"/> 2 entre 26 e 30 anos <input type="checkbox"/> 3 entre 31 e 40 anos <input type="checkbox"/> 4 entre 41 e 50 anos <input type="checkbox"/> 5 entre 51 e 65 anos <input type="checkbox"/> 6 acima de 65 anos
C - ESCOLARIDADE	D - GRUPO ÉTNICO/RACIAL
<input type="checkbox"/> 0 Até a 3 série do Fundamental <input type="checkbox"/> 1 Da 3ª série a 7ª do Fundamental <input type="checkbox"/> 2 Fundamental completo <input type="checkbox"/> 3 Médio incompleto <input type="checkbox"/> 4 Médio completo	<input type="checkbox"/> 1 Branco <input type="checkbox"/> 2 Mulato/Pardo <input type="checkbox"/> 3 Afro-descendente/Negro <input type="checkbox"/> 4 Asiático/Amarelo <input type="checkbox"/> 5 Indígena

3. PERFIL DA FAMÍLIA

3.1. RENDA

Nº DE PESSOAS	RENDA FAMILIAR MENSAL (R\$)	Nº DE PESSOAS COM TRABALHO REMUNERADO	Nº DE PENSIONISTAS / APOSENTADOS

3.2. COMPOSIÇÃO POR FAIXA ETÁRIA

	Nº DE PESSOAS	FREQÜENTA ESCOLA
Crianças com até 5 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Crianças de 6 a 10 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Crianças de 11 a 14 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Adolescentes de 15 a 17		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Jovens de 18 a 24 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Adultos de 25 a 64 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas
Idosos acima de 65 anos		<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM ⇨ Quantas

3.3. PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS

Pessoas com deficiência física permanente	Usuário de Cadeira de Rodas
<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM	<input type="checkbox"/> 0 NÃO <input type="checkbox"/> 1 SIM

Fonte: Documento disponibilizado pela Prefeitura municipal de Divinópolis (2018).

## ANEXO B – Ficha 1 de Dados Cadastrais e Apuração de Rendimentos Mensais

**CAIXA**

DADOS CADASTRAIS E APURAÇÃO DE RENDA  
 PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
 CCFGTS com Caução Financeira – Operações Coletivas  
 Programa Minha Casa Minha Vida

## Dados Cadastrais do(s) Proponente(s) e Apuração de Rendimentos Mensais

Para uso da CAIXA Nome e número da agência	
% Máximo de comprometimento da Renda	Nº do contrato - DV

## 01 - Dados Pessoais do(a) Beneficiário(a)

Nome			CPF	
Conta de depósito na CAIXA		Sexo	Nacionalidade	Data nascimento
Agência	Op	conta	1 - Masculino 2 - Feminino	
Nº carteira identidade	Sigla órgão emissor	UF	Data da expedição	Nº PIS/PASEP
Estado Civil				
1 - Solteiro(a)	3 - Casado(a) comunhão parcial de bens	5 - Divorciado(a)	7 - Viúvo(a)	
2 - Casado comunhão de bens (a)	4 - Casado(a) separação de bens	6 - Separado(a) judicialmente	8 - Outros	
Profissão		Atividade	Tempo de trabalho na atividade	
			Anos	Meses
Local onde exerce a atividade		Valor da renda comprovada	Valor da renda não comprovada	
		R\$	R\$	

## 02 - Dados Pessoais do Cônjuge ou Companheira(o)

Nome	CPF
------	-----

Fonte: Caixa Econômica Federal, s.d.

## ANEXO C – Ficha 2 de Dados Cadastrais e Apuração de Rendimentos Mensais

**CAIXA**

DADOS CADASTRAIS E APURAÇÃO DE RENDA  
 PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
 CCFGTS com Caução Financeira – Operações Coletivas  
 Programa Minha Casa Minha Vida

Conta de depósito na CAIXA			Sexo	Nacionalidade	Data nascimento
Agência	Op	conta	1 - Masculino 2 - Feminino		

Nº carteira identidade	Sigla órgão emissor	UF	Data da expedição	Nº PIS/PASEP
------------------------	---------------------	----	-------------------	--------------

Profissão	Atividade	Tempo de trabalho na atividade	
		Anos	Meses

Local onde exerce a atividade	Valor da renda comprovada	Valor da renda não comprovada
	R\$	R\$

**03 – Endereço Residencial**

Endereço de residência			
Logradouro	Número	Complemento	Telefone contato

Bairro	Cidade	UF	CEP
--------	--------	----	-----

**04 - Renda Bruta Familiar**

Renda familiar bruta apurada (preenchido pela CAIXA)
R\$ ( )

Declaro(amos), sob as penas da Lei e para os devidos fins, que as informações cadastrais e financeiras são fidedignas e verdadeiras.

Declaro(amos), ainda, no caso de informação de exercício de atividade com renda familiar "não comprovada", que não possuo(imos) nenhum vínculo empregatício formal com empresa pública ou privada.

Estou(amos) ciente(s) que no caso de qualquer declaração falsa estarei(emos) obrigado(s) a devolver, a totalidade do subsídio/desconto pelo qual fui(omos) direta ou indiretamente beneficiado(s), sob pena de inscrição na dívida ativa da União, ser prejudízo das demais ações judiciais cabíveis, no caso de operação vinculada ao PSH e a Programa MINHA CASA MINHA VIDA.

Local/Data \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_



## ANEXO D – Declaração Negativa de Propriedade e Destinação do Imóvel – Programa de Arrendamento Residencial (PAR)



Declaração Negativa de Propriedade e Destinação de Imóvel  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
Programa MINHA CASA MINHA VIDA

O(s) proponente(s) ao arrendamento/aquisição de imóvel residencial no âmbito do PAR - Programa de Arrendamento Residencial ou PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida, **DECLARA(M)**:

(  ) Não ser(em) proprietário(s) ou promitente(s) comprador(es) de imóvel(is) residencial(is) no local de domicílio nem onde pretende fixá-lo, ou detentor(es) de financiamento habitacional, em qualquer local do país, para fins de arrendamento residencial.

(  ) Não ser(em) proprietário(s) ou promitente(s) comprador(es), usufrutuário(s) de imóvel(is) residencial(is), arrendatário(s) do PAR, ou detentor(es) de financiamento habitacional, em qualquer local do país para fins de aquisição com parcelamento (PMCMV).

(  ) Não ter recebido ou estar recebendo benefícios de natureza habitacional oriundos de recursos orçamentários da União.

1 Que o imóvel ora arrendado/adquirido destina-se à sua residência.

Nestas condições, **DECLARA(M)-SE** suficientemente esclarecido(s) de que eventual falsidade nestas declarações configura os **CRIMES DE FALSIDADE IDEOLÓGICA** e de **ESTELIONATO**, previstos no Código Penal Brasileiro, ensejando pedido de abertura do competente **INQUÉRITO POLICIAL** junto à Polícia Federal.

No caso de ocorrência de falsa declaração, o contrato será cancelado, ficando o(s) arrendatário(s)/beneficiário(s) obrigado(s) a desocupar(em) o imóvel residencial sem o prejuízo do cumprimento de todas suas obrigações contratuais, inclusive as de natureza pecuniária, com a conseqüente cobrança administrativa/judicial.

Local/data \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_  
CPF ou RG: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_  
CPF ou RG: \_\_\_\_\_

## ANEXO E – Ficha de Declaração do Beneficiário

Declaração de Beneficiário – Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Habitacional Popular – Entidades ou Programa CCFGTS.

### DECLARAÇÃO DO (A) BENEFICIÁRIO (A) – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, PROGRAMA HABITACIONAL POPULAR – ENTIDADES – OU PROGRAMA CCFGTS.

Eu, \_\_\_\_\_, estado civil: \_\_\_\_\_, profissão: \_\_\_\_\_, CPF nº \_\_\_\_\_, para fins de inscrição junto ao Programa Minha Casa Minha Vida declaro:

- Que não sou proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial em qualquer localidade do país;
- Que não participo de qualquer programa de financiamento, parcelamento imobiliário e/ou arrendamento;
- Que não fui beneficiado em qualquer época com subsídios diretos ou indiretos provenientes de recursos orçamentários da União e/ou dos Fundos Habitacionais FAR, FDS, FGTS e FNHIS para aquisição de moradia;
- Ter ciência de que não poderei alugar ou ceder o imóvel financiado;
- Ter ciência de que serei excluído de qualquer outro programa similar caso seja beneficiado com o presente programa.
- Que as condições acima se estendem a(o) meu (minha) cônjuge ou companheiro(a).

Declaro, ainda, que minha renda bruta mensal é de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), e que até o encerramento do financiamento estou obrigado a permitir a fiscalização do imóvel pela instituição financeira ou preposto, devidamente identificado.

Estou ciente de que no caso de qualquer declaração falsa estarei obrigado a devolver a totalidade do subsídio pelo qual fui diretamente ou indiretamente beneficiado, atualizado pela taxa média diária ajustada dos financiamentos apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, sob pena de inscrição nos cadastros restritivos, sem prejuízo das demais ações judiciais cabíveis.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
Local/Data

Assinatura do BENEFICIÁRIO

Nome:  
RG/CPF:

Assinatura do BENEFICIÁRIO

Nome:  
RG/CPF:

Testemunhas

Nome:  
CPF:

Nome:  
CPF:

**ANEXO F – Declaração de Comprovação de Residência no Município****DECLARAÇÃO DE COMPROVAÇÃO DE RESIDÊNCIA  
NO MUNICÍPIO**

Declaro para fins de comprovação de residência no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – que eu \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ nascido (a) em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_,  
portador (a) do RG: \_\_\_\_\_ e do  
CPF: \_\_\_\_\_ moro no município de Divinópolis-MG  
desde o ano de \_\_\_\_\_.

Assumo as responsabilidades pela veracidade das informações aqui prestadas, sob pena de sofrer as sanções civis, administrativas e penais nos termos legais.

Divinópolis-MG, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Declarante

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Testemunha

\_\_\_\_\_  
Nome da testemunha

\_\_\_\_\_  
RG ou CPF

Fonte: Documento disponibilizado pela Prefeitura municipal de Divinópolis (2018).