

## “A CASA É POPULAR, ESPERAVA O QUÊ?”: SENTIDOS DA HABITAÇÃO POPULAR NO QUADRO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Diogo da Cruz Ferreira<sup>1</sup> (cruzdiogo@yahoo.com.br)

Jussara Freire<sup>2</sup> (jussarafreire@superig.com.br)

### RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as diferentes conjunturas das políticas habitacionais no contexto brasileiro que contribuíram para a problematização do assunto habitação popular. O problema desta pesquisa consiste em compreender como o programa *Minha Casa, Minha Vida (MCMV)* representa um segmento temporal do problema público habitação popular. A comunicação analisa a constituição do *problema habitação popular* a partir de uma breve trajetória das políticas habitacionais, focalizar-me-ei após a década de 2000, ela se apresenta como indispensável para compreensão deste processo que resultou na elaboração do *MCMV*, período em que os eixos habitacionais foram reorientados. Partindo de uma *cidade média não metropolitana* como *caso particular do possível*, descrevo como estas problematizações são incorporadas na agenda pública local diante de “catástrofes ambientais”. A definição dos “riscos” se apresentou em nível nacional, mas se redefiniu nos circuitos nos quais as políticas habitacionais são executadas. Por fim, analiso as definições e reapropriações dos “riscos ambientais” e “vulnerabilidades sociais” formuladas no programa que orientou as assistentes sociais na seleção dos aptos a se beneficiar do primeiro *condomínio popular*. Como consequência dessas reapropriações emergiram alguns sentidos e ressignificações conferidos a execução e ao programa na ordem social cidadina. Neste movimento, observei que a categoria “popular” é ressignificada nos seus aspectos *legais e morais*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Habitacionais. Habitação Popular. Programa Minha Casa, Minha Vida

---

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGPS/UENF). Integrante do grupo de pesquisa, diretório CNPQ, CEP28 (Cidades, espaços públicos e periferias) da Universidade Federal Fluminense.

<sup>2</sup> Docente do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGPS/UENF). Coordenadora do grupo de pesquisa, diretório CNPQ, CEP28 (Cidades, espaços públicos e periferias).

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo analisar as diferentes conjunturas das políticas habitacionais no contexto brasileiro que contribuíram para a problematização do assunto habitação popular. O problema desta pesquisa consiste em compreender como o programa *Minha Casa, Minha Vida (MCMV)* representa um segmento temporal do problema público habitação popular no Brasil. A análise da constituição de um *problema público*<sup>3</sup> se fundamenta na perspectiva analítica de Joseph Gusfield (1981), inicia no trabalho e nas problematizações de diversas arenas<sup>4</sup>, cujo objetivo é tornar um dado problema social<sup>5</sup> em prioritário e, sua inserção na agenda pública.

Dessa forma, articulamos este *paper* em três seções. Na primeira descrevemos brevemente a trajetória das políticas habitacionais voltadas para “camadas populares” e seus conteúdos. A problematização deste assunto tem início na década de 1930, período da institucionalização da habitação como política pública e de visibilidade no debate público. Em 1960, elaboram dispositivos com o objetivo de atender o segmento “popular” no quadro do Banco Nacional de Habitação (BNH), extinto em 1986. Por um longo período (1985-2008), a habitação em geral foi relegada a segundo plano. Nos bastidores da cena pública, após a década de 2000, as arenas reacendem o debate.

Em seguida analisamos os anos 2000, ele se apresenta como indispensável para a compreensão desse processo que resultou na elaboração do programa *Minha Casa, Minha Vida (MCMV)* e que levou a incorporação deste assunto na agenda pública de uma *cidade média não metropolitana*<sup>6</sup> de Minas Gerais, a cidade de Muriaé. As definições dos “riscos

---

<sup>3</sup> Gusfield (1981), analisou o ato de dirigir alcoolizado e como ele se tornou um problema público nos Estados Unidos. Para isso, analisa as disputas definicionais, isto é, as disputas em torno da definição de assuntos de diversas arenas e as competições entre elas para que estes mesmos assuntos tornam-se visíveis no espaço público. Estas disputas orientam a formação de arenas que competem entre elas para realçar a gravidade da situação problemática em relação àquela denunciada por outra arena, e assim, ser tratada com prioridade, e incluído na agenda pública.

<sup>4</sup> Cefai (2009) associa a noção de arena pública a um modo de problematizar a ação coletiva nas ciências sociais. Esta noção permite dar conta da co-presença da defesa de diferentes bens comuns visados. A formação de arenas públicas inicia-se quando problemas passam a ser concebidos como comuns, os atores que participam de sua formação são analisadores de situações e se mobilizam em busca de soluções concretas, tidas como problemáticas, injusta, e se torna um espaço de confrontação de sentidos atribuídos a um assunto e da generalização das críticas de seus membros.

<sup>5</sup> Freire (2005, p. 40) retomou a proposta de Gusfield quando realizou sua pesquisa sobre ação coletiva e movimentos sociais na cidade de Nova Iguaçu, no estado do Rio de Janeiro e destacou, “o problema *social* remete-se a uma condição reconhecida como sendo problemática por grupo(s) de uma sociedade. Nesse sentido, o problema *social* não é obrigatoriamente *público* pelo fato de que não se torna necessariamente um assunto que precisará sempre de uma resposta pública (seja ela em termos de formulação de política pública ou de inserção em uma agenda pública visando a sua resolução).

<sup>6</sup> Cidades médias não metropolitanas são aquelas com população superior a 100 mil habitantes que não sejam capitais estaduais ou que estejam localizadas em regiões metropolitanas, algumas das quais, tornaram-se centros regionais e articuladoras do território (Santos, 2010). Para o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA, 2001), cidades médias são municípios com faixa populacional entre 100.000 a 500.000 habitantes.

ambientais” e “vulnerabilidades sociais” formuladas no programa orientou as assistentes sociais na seleção dos aptos a se beneficiar do primeiro *condomínio popular* da cidade. Como consequência das reapropriações destas diretrizes, em escala local, emergiram alguns sentidos e ressignificações conferidos a execução. Neste processo, observa-se que a categoria “habitação popular” é ressignificada nos seus aspectos *legais e morais*.

## NOTAS SOBRE A *HABITAÇÃO POPULAR* NO BRASIL: UM QUADRO EM ANÁLISE

Há mais de um século, a moradia popular é um dos focos centrais da atenção do Estado no Brasil. A habitação dos pobres multiplicou intervenções urbanas tratadas como modo de gestão da pobreza nas grandes cidades brasileiras. O assunto suscitou o surgimento de diversos personagens. Mobilizou e formou múltiplas arenas a partir das quais podem ser observadas controvérsias e disputas que contribuíram para a definição de pautas de diferentes projetos estatais voltados para “camadas de baixa renda”.

Ela adquire visibilidade no debate público a partir da formação e mobilização de arenas que formam, progressivamente, um problema público. Torna-se um problema público na medida em que o resultado deste trabalho de problematização adquire visibilidade e centralidade em uma agenda nacional. Esta trama, por sua vez, decorre de construções e associações cognitivas e morais em relação aos destinatários destas políticas. Estes enquadramentos adquirem visibilidade na agenda pública na continuidade de antigas formas de problematizar a habitação popular há mais de um século.

Bonduki (1994) analisou que a “habitação de interesse social” é anterior aos anos de 1930<sup>7</sup>. No entanto, como política que demandou a intervenção do estado, teve sua inserção no debate público e inserção na agenda pública nos primeiros anos de 1930. Após este período intensificaram as reivindicações populares<sup>8</sup>, iniciando a formação de diversas arenas (partidos políticos, sindicatos, movimentos operários/popular e instituições religiosas) em torno da *habitação popular*.

---

<sup>7</sup> Ver: Bonduki, Nabil Georgs (1994). Origens da habitação social no Brasil. In: Revista Análise Social, vol. XXIX, p. 711-732

<sup>8</sup> Ver: Doimo, Ana Maria (1995). A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação popular no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: Relumbe-Dumará.

No debate carioca, no início do século XX, a atenção do Estado voltava-se para os cortiços, considerados “germes da favela”. Valladares (2005) apontou que as favelas e os cortiços eram associados como espaços da pobreza, de marginais, de malandros e vagabundos, enquadrados como *classe perigosa*. A construção do *problema favela* emerge das rotulações que criminalizam muito cedo as populações que residiam nestes lugares, legitimando “a necessidade” de remover e atender estas populações por meio de políticas públicas.

As intervenções estatais voltadas para as “camadas populares” apresentam uma temporalidade distante em relação a construção do “problema favela” carioca, ambas podem ser situadas a partir da década de 1930. A favela já estava presente no debate público, exclusivamente problematizada por médicos higienistas e interventores estatais, a “casa popular”, por sua vez, era tematizada a partir da categoria “trabalhador” com carteira assinada”.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) foram as primeiras propostas da “casa popular”, atendiam os trabalhadores das grandes cidades e dos setores estratégicos da economia, em especial, os trabalhadores com carteira assinada, ainda que não nestes termos, Santos (1987) denominou de *cidadania regulada*. Até meados da década de 1960, o “problema favela” e o problema “moradia popular” são distintos e se elaboram em movimentos paralelos.

É necessário destacar o papel da academia e dos pesquisadores, ambos podem ser analisados como arenas que problematizavam o assunto, contribuindo na definição de um problema público com os estudos sobre a questão urbana e a habitação. Deste movimento observa-se a multiplicação dos estudos urbanos após os anos de 1970, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo. Enquanto no primeiro era tematizada a partir da “favela”, no segundo caso, a questão habitacional é problematizada a partir de outra categoria, a “periferia”.

Desta forma, o conjunto de estudos urbanos que tenho encontrado nestes últimos anos me levaram, inicialmente, a mesclar “o problema favela” com o problema da “moradia popular”. No entanto, pode-se distinguir dois movimentos paralelos que atuam junto a pobreza urbana e das formas de enquadrar estes personagens. Pode se observar que até os anos de 1964 o adjetivo “popular” não se referia aos moradores de favelas e periferias, e sim aqueles que possuíam carteira assinada.

A construção do problema “habitação popular” não pretendia atender estes atores, pelo menos entre a década de 1930 à 1960 devido à associação entre “trabalhador” e “povo”.

Os moradores das “favelas” e das “periferias” se distanciavam do perfil dos programas, como consequência, ocupavam outras áreas, emergindo uma *cidade ilegal* (Telles, 2010).

As reivindicações se intensificaram, parte delas originárias destes territórios. Destaca-se o movimento de autoconstrução que contribuíra na problematização do assunto habitação popular após 1970. Neste contexto, novos atores integram as arenas públicas, com forte presença de arquitetos. Assim, novas mudanças são incorporadas bem como os sentidos conferidos ao adjetivo “popular”.

A criação do dispositivo Habitação de Interesse Social (HIS) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) - nos anos de 1960 - foi um dos modos de problematizar o assunto habitação na esfera pública, cabe destacar que estes se desdobravam por meio de parceiras com os governos estaduais (COHAB).

Ferreira dos Santos (1980) anuncia que este momento corresponde a uma normatização, cujo objetivo era normatizar o atendimento às demandas das “camadas populares”. O Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>9</sup>, e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) se apresentou como proposta, entre elas, a de aquecer o mercado.

Devido ao arranjo institucional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), as populações mais pobres continuavam pouco considerada, por diversos motivos, dentre eles, destaca-se a necessidade de os beneficiários comprovar renda, impossibilitando o acesso das “camadas populares”. O que podemos observar é que o sentido do “popular” é redefinido, não designa mais trabalhadores com carteira assinada.

No ano de 1985, o Banco Nacional de Habitação (BNH) é extinto. Entre 1985 e 2009 a habitação foi relegada a segundo plano<sup>10</sup>, instituições foram extintas e incorporadas a outras. Ela foi tratada como questão bancária, sob a administração da Caixa Econômica Federal (CEF).

Durante e após a redemocratização, o *direito à moradia* não foi incluído no campo dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988. Dois movimentos considero importantes para reacender os debates sobre a questão urbana e da habitação: a Emenda Constitucional nº 26 que incluiu a moradia no campo dos direitos sociais e, o Estatuto das Cidades (Lei nº

---

<sup>9</sup> No quadro do BNH, faz-se necessário destacar a conjuntura autoritária brasileira: “durante o regime militar, havia no Brasil uma fronteira nítida que distinguia os grupos sociais oficialmente legítimos daqueles a serem banidos da convivência pública. Cabia ao Estado legislar sobre esta distinção, e à repressão oficial manter esta fronteira ativa, impedindo que a pluralidade da sociedade fosse representada politicamente. O bloqueio seletivo do acesso à legitimidade pública – legitimidade que garante o “direito a ter direitos” – desenhava a face autoritária do sistema político. (Feltran, 2008, p. 36)

<sup>10</sup> O programa Habitar Brasil (1992-1994) foi uma proposta do governo federal em relação a questão habitacional, no entanto, vários problemas levaram a sua extinção. No governo FHC (1995-2002), a habitação passou por diversas alterações e órgãos, não constituía uma questão privilegiada, por fim, ficou sob a administração da Caixa Econômica Federal (CEF).

10.257/2001). Ambos tornaram-se instrumentos de cobrança e de justificativas para serem efetivados.

## UM PROGRAMA HABITACIONAL PARA UMA POPULAÇÃO DE “RISCO”

O programa *Minha Casa, Minha Vida* se elabora após duas décadas de o BNH ter sido extinto em nível federal. Neste período, a política habitacional ficou relegada a segundo plano e sob a coordenação da Caixa Econômica Federal (CEF). No ano de 2009 a lei federal nº 11.977<sup>11</sup> cria o programa *Minha Casa, Minha Vida (MCMV)*.

O programa resultou dos novos modos de problematizar a habitação em geral, e em particular, a *habitação popular*, se apresentou como modo de enfrentar a situação habitacional nos termos da Política Nacional de Habitação e, atender as reivindicações de diversos segmentos que se encontraram a partir da 1ª Conferência Nacional das Cidades (2003). Faz-se necessário destacar os inúmeros dispositivos<sup>12</sup> nos quais as arenas e seus atores contribuíram na problematização do assunto.

Anterior ao *MCMV*, em 2005, é instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instrumento que regulava, orientava e definia diretrizes para a aquisição da casa própria ao público de “menor renda”. Um de seus objetivos: “*viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável*” (art. 2º), conforme o dispositivo, o acesso à “habitação digna” ocorreria por meio de subsídios financeiros.

Seguindo estes princípios, o *MCMV* definiu três faixas de renda a serem atendidas na primeira fase (2009-2011), uma de 0 a 3 salários mínimos; 3 a 6 salários e, 6 a 10 salários. Nesta fase, destinou à primeira faixa (até 3 salários) 400 mil unidades habitacionais; para a

<sup>11</sup> Alterações ocorreram posteriormente, destaca-se a Medida Provisória 472/2009, MP 478/2009, Medida Provisória 514/2010, Lei nº 12.249/2010, Lei nº 12.424/2011, Medida Provisória 561/2012, Lei nº 12.693/2012, Lei nº 12.722/2012, Medida Provisória 651/2014, Medida Provisória 656/2014, Lei nº 13.043/2014.

<sup>12</sup> Emenda Constitucional nº 26; Estatuto das Cidades; as Conferências nacionais, estaduais e municipais; a Política Nacional de Habitação (2004, 2009); a regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005 e a criação do Ministério das Cidades.

segunda (3 a 6 salários) seria construída 300 mil unidades; a última (6 a 10 salários mínimos) 300 mil unidades.

Os critérios de renda são mensurados com a intensidade de uma situação de vulnerabilidade social (mulheres chefe de família, pessoas com deficiências) e do risco ambiental (famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou que tenham sido desabrigadas). A associação de dois tipos de riscos (ambientais e sociais) passaram a nortear lógicas institucionais para definir como seriam priorizados os moradores do programa. Este momento corresponde a uma redefinição do "popular" que não designa mais a categoria de trabalhadores, e sim, "famílias de menor renda em situação de risco social e/ou ambiental".

Beck (2011) e Telles (2011) argumentam que após os anos de 1980 na ordem política, o discurso governamental volta-se para uma *gestão dos riscos*. O crescimento e a expansão da cidade são marcados por uma sistematização dos “riscos” que os moradores estavam expostos e o perigo que se constituíram. Anualmente os moradores convivem com “catástrofes ambientais”: fortes chuvas, enchentes, desmoronamento de moradias construídas em aclives e encostas, atingindo diretamente os de “ocupações espontâneas”.

Uma dentre elas merece ser destacada, em 2007 a cidade foi umas das atingidas pelo rompimento da barragem do minério da bauxita<sup>13</sup>. Pouco após este evento, a cidade sofreu de fortes chuvas e enchentes. Esses desastres ambientais provocaram graves inundações e desmoronamento de casas. Nestas circunstâncias, o governo municipal passou a priorizar ações voltadas para a “questão habitacional” e em 2009, propôs construir moradias para as famílias atingidas.

Esses acontecimentos foram amplamente divulgados pela imprensa local. Também podem ser destacados os impactos de fortes chuvas subsequentes à tragédia que provocaram inundações e desmoronamento de casas, noticiado pelo Jornal Nacional. Durante este processo, o Ministério Público passou a representar as famílias atingidas e exigiu um posicionamento do poder público e medidas com urgência para o atendimento das famílias que estavam desalojadas e desabrigadas. Também exigiu reparações da empresa para com as famílias.

---

<sup>13</sup> No dia 10 de janeiro de 2007, a barragem de São Francisco da empresa Mineração Rio Pomba, localizada na cidade de Miraf rompeu-se, e eliminou 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de lavras da bauxita. Houve vazamento de substâncias tóxicas, alagando várzeas e residências da região de Miraf e Muriaé.



Por outro lado, estes eventos iniciam a formação de arenas locais. Elas se mobilizam paulatinamente para denunciar: estes acontecimentos; à postura do poder público; reivindicar reparações; e disputar a atenção pública. Acionando performances dramáticas, estas arenas iniciam a construção de um *problema público* em torno do tema da *habitação popular* e da prioridade de inserção do assunto na agenda pública, esta trama foi construída e ancorado em justificativas ambientais. As “catástrofes ambientais” se beneficiaram de um forte publicização do assunto, o que favoreceu o município justificar, dentre outros motivos, a implementação do programa.

Para poder beneficiar dos repasses federais através da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades, o município instituiu o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), no ano de 2010 (que incluía a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, a Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a "sociedade civil organizada"). O conselho gestor é o órgão encarregado do planejamento e da execução da Habitação de Interesse Social (HIS).

O diagnóstico realizado pela Fundação Israel Pinheiro (2010) estimou que a cidade possui 14.244 domicílios inadequados (moradias construídas em encostas e, portanto, considerados como "domicílio em situação de risco ambiental"), distribuídos em 57 assentamentos precários de interesse social. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) realizado pela mesma instituição indicou (na área urbana e nos distritos) os locais disponíveis a serem construídos as habitações de interesse social conforme as disposições do Plano Diretor.

Neste mesmo estudo foi estimado a remoção de 2.166 famílias localizadas em assentamentos precários de interesse social em virtude de obras de macrodrenagem do Rio Muriaé e das áreas de risco geológico. Neste momento, há a introdução do dispositivo de “remoção” como forma de orquestrar políticas habitacionais em âmbito local.

O "risco" torna-se categoria estatal que legitima práticas remocionistas que incidi sobre a redefinição das fronteiras da cidade a partir da seleção de moradores. A “remoção” é uma linguagem da gestão pública voltada para a administração da pobreza, e as justificam em nome da proteção dos moradores das áreas de “riscos”, isto significa dizer, que a própria cidade traça seus projetos para dar continuidade da organização em rede. Em nome destes “riscos” são selecionados os lugares onde foram e são construídos os conjuntos habitacionais.

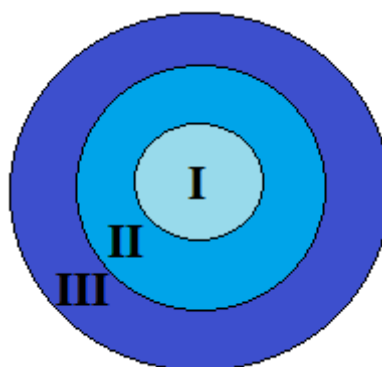


Logo na primeira fase do programa, edificaram o primeiro *condomínio popular* em uma área rural, destinado ao público da faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Foram indicadas outras áreas dentro do perímetro urbano, porém, o município escolheu uma área próxima ao distrito do Vermelho, estabelecido desde 1940. Verificou-se outras iniciativas no quadro do programa, na segunda fase (2012-2014), foram construídos contíguo a “área central” destinado ao público de 4 a 6 salários mínimos. E um outro próximo ao *condomínio* para o mesmo nível de renda.

Observa-se uma cidade organizada em projetos, nos termos de Boltanski (2010), *cité par projet*, ou melhor, em torno de projetos comuns para enquadrar parte da população, o “risco” é o princípio de coordenação e equivalência dos sujeitos a serem concernidos por um programa habitacional. Talvez esta *cité par projet* pode ser melhor compreendida por um círculo concêntrico, a organização espacial tem início no “centro” (I) seguido de uma zona de transição (área central) e das zonas sucessivas de extensão urbana (II e III). Na área III foram construídos o condomínio e as casas para o público da *habitação popular*, enquanto as outras faixas de renda estão localizadas na I e II.

Figura 2 – Cidade em projeto



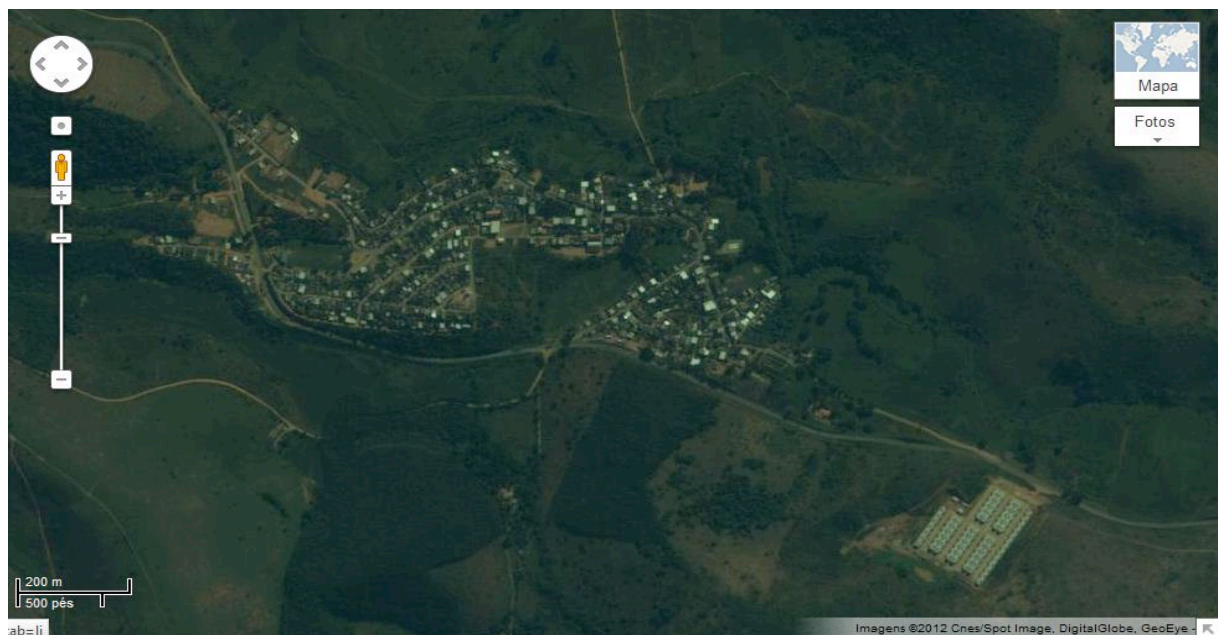
Fonte: Elaboração própria

A cidade tende a afastar os pobres, a remoção justificada pelo “risco” compõe esta rede moral para realocar famílias nas áreas consideradas “periféricas”, enquanto outros, tem acesso a áreas valorizadas e com infraestrutura, o círculo demonstra a organização moral e os regimes de humanidade comum de seus moradores. A figura foi possível a partir do estudo de

Cirino (2012), ele observou a formação urbana e a distribuição dos espaços por meio da “renda”.

No ano de 2010 iniciou a edificação do Condomínio Residencial Nova Muriaé localizado no distrito do Vermelho (área III da figura 2), estabelecido desde 1940 distante do centro (dez quilômetros).

**Figura 3 – Condomínio Residencial Nova Muriaé e o Distrito do Vermelho**



Fonte: Arquivo pessoal. Origem da imagem: do Google maps

O “condomínio” possui 304 apartamentos, distribuídos em setenta e seis (76) blocos (quatro apartamentos por bloco). Cada apartamento, de superfície de 42m<sup>2</sup>, é composto de dois quartos, uma cozinha, um banheiro, uma sala e uma área de serviço. O planejamento, construção e execução coordenou diversos atores: representantes da Caixa Econômica Federal (CEF), o órgão financiador do programa e representante do Ministério das Cidades; a Prefeitura Municipal, o planejamento e execução, e as assistentes sociais responsáveis pela seleção dos beneficiados e a empreiteira na construção do conjunto, ação coletiva (Beck, 1977) que mobilizou estes personagens para a conclusão do projeto de cidade.

PAPEL DAS ASSISTENTES SOCIAIS<sup>14</sup> NA SELEÇÃO DOS “APTOS”

As assistentes sociais tiveram importante papel na fase final de seleção dos moradores, elas reapropriaram as diretrizes federais na seleção dos “aptos”. No início, os beneficiários prioritários eram moradores atingidos pela barragem do minério da bauxita, após estes acontecimentos, "os atingidos" tiveram prioridade, no entanto, eles se recusaram morar distantes das áreas urbanas.

Diante desta situação, os interventores se fundamentaram nos dispositivos legais para definir quem seriam as famílias prioritárias. Os critérios de seleção passaram a serem norteados pela renda (de até três salários mínimos), priorizavam os beneficiários do bolsa família, aluguel social, mulheres chefe de família, idosos e pessoas deficientes, principalmente, as “áreas de riscos”. Os interessados deveriam se cadastrar na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, responsável pela seleção dos moradores.

Natália, uma das assistentes sociais que trabalhou na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social descreveu em uma entrevista que os critérios definidos na escala municipal correspondiam as orientações federais.

*“O serviço social priorizou famílias cuja renda era de até R\$ 1350,00. Tiveram prioridade pessoas em situação de risco ambiental, como: casas caindo, moradias construídas em morros e os atingidos por enchentes, esses não se discutiram, eram prioridade, tinham que entrar”.*

A assistente social ao afirmar que o serviço social priorizou as famílias de «risco ambiental» sinaliza o acordo entre o setor do “serviço social” de seguir a orientação federal, e assim, priorizar os moradores de “casas caindo e os atingidos por enchente”. Estas justificações das profissionais ancoram na cidade por projetos, em que apontam um regime de humanidade comum definindo os princípios de justiça e equivalência entres os candidatos a um apartamento, e os mesmos não questionarem os critérios estabelecidos. Aparece como formas de justificação pública para dar visibilidade também aos princípios de justiça comum a todos.

---

<sup>14</sup> Para preservar o anonimato dos protagonistas da minha pesquisa de campo, foram alterados os nomes das pessoas. Não creio que esses cuidados, derivados de exigências éticas, tenham afetado a fidedignidade da descrição.

Outra profissional destacou o fato de que as famílias em “*situação de vulnerabilidade social*” fizeram parte deste público:

*“[...] usuários do bolsa família, mulheres chefes de famílias, idosos e pessoas deficientes também foram considerados públicos prioritários, todos deveriam estar cadastrados no CADUNICO<sup>15</sup>, eles pagariam com o bolsa família, por que tem uma taxa simbólica que eles pagam.”*

A entrevista com Natália ocorreu em abril de 2014 numa sala do CRAS, estava sentada na cadeira atrás da mesa, vestia calça jeans e blusa azul, posicionada em uma posição reta, seguia uma interpretação formal da situação formal, explicou-me:

*“[...] muitas pessoas desistiram no início sabe, uns acharam longe, outras não tinham como trabalhar pois os horários dos ônibus não eram flexíveis, muitos não tinham carro e moto, teve outros que vieram no distrito e ao ver que não tinha estrutura, foram desistindo”, entonação mais baixa e se aproximando de mim, continua: “foi preciso a gente correr atrás e resolver algumas coisas bobas, de papel mesmo, prometeram muitas coisas que não foram cumpridas, por isso eles ficam revoltados. Ah! Os CRAS ajudaram muito na seleção, por que eles conheciam que eram essas famílias”.*

O contexto da entrevista, pela escolha ter sido realizada no espaço institucional do CRAS, Natália, ao baixar o tom de voz, verificava se havia alguém ouvindo. Aparentava sentimento de desconfiança e medo do que poderiam ouvir e interpretar, observei ajustamentos que a profissional de serviço social está envolvida – a política municipal -, a voz baixa pode ser interpretada como descontentamento da forma conduzida do programa e dos seus efeitos.

Em outro momento Aparecida revelou que selecionou um público maior que o número de inscrição, relatou:

*“Recebemos orientação para enviar um número maior de cadastro, não me lembro agora quantos foram, sabe por que, quando a documentação*

---

<sup>15</sup> O CADÚNICO (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é um mecanismo que identifica famílias de baixa renda e que vivem em situações de vulnerabilidades sociais. A partir dele, o poder público formula e implementa políticas específicas e seleciona os potenciais beneficiários dos programas sociais.

*chegasse lá, eles iriam conferir se havia alguma pendencia ou informação errada, iam cruzar as informações no sistema da própria caixa, não dava para saber se as pessoas omitiam alguma informação, tipo: se eles já tinham financiamento, se falava que não era casado e tinha conta conjunta [...] por isso a gente mandou mais, mas só escolhemos dentre os critérios mesmo [...]"*

Após o cadastro e a seleção das famílias “aptas”, os técnicos (assistentes sociais) enviaram os documentos para a Caixa Econômica Federal para fins administrativos e confirmação das informações. Os futuros moradores após saberem que foram contemplados, foram convidados para o “sorteio” que ocorreu no próprio conjunto no dia 29 de julho de 2011, cujo objetivo foi definir o apartamento a ser ocupado. O sorteio foi uma das condições da Caixa Econômica Federal na fase final de seleção das famílias que fizeram a inscrição na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Apenas aqueles que satisfaziam os critérios citados anteriormente poderiam beneficiar do apartamento.

No mês de setembro de 2011, cerca de 1200 pessoas, paulatinamente mudaram-se para o condomínio, depois de realizar alguns reparos dos apartamentos conforme solicitado pelo engenheiro da Caixa Econômica Federal e dos moradores. Perguntei a Aparecida a origem residencial dos beneficiários, assim relatou:

*“[...] veio gente de todo lado, Santa Terezinha, Santana, Aeroporto, São Joaquim, São Cristóvão, Barra, Prainha, São José, Patrimônio, no final demos prioridade pra gente do Vermelho também, muitos desistiram e eles estavam interessados. Ah, me lembrei aqui, teve gente das zonas rurais [perguntei a origem] Aguas Claras, acho que uns dois do Pirapanema. Tem outros que não me lembro. [E os atingidos?], agora não me lembro, mas vieram alguns, os que estavam em área de risco de risco e casa caindo teve que sair [...].”*

Foram selecionadas famílias de vários bairros da cidade, áreas principalmente marcadas pela *linguagem da violência urbana*. A proximidade dos moradores selecionados foi mais um motivo de disputas e controvérsias (tanto por parte dos moradores do condomínio quanto pelos vizinhos antigos) como descreve Carolina.

*“[...] Depois que fizemos a seleção é que fomos dar conta dessa confusão de mistura-los. Quando chegaram aqui começaram as brigas, roubos, uns queriam mandar mais que o outro. Já veio gente com problema de lá. As famílias que foram selecionadas trouxeram seus familiares, sabe como são*

*estas famílias, muita gente, algumas eles nem declararam, filhos, netos, sobrinhos, eles já mexiam com essas coisas, já não podíamos fazer nada. Somos criticados por não ter feito essa a seleção direito, mas o que é fazer seleção direito? Não tem como fazer nada, é direito, se estava dentro dos critérios, não dava para recusar.” (20/03/2014)*

*“Sabe Diogo, selecionamos os moradores que satisfaziam os critérios da Caixa. Quem tinha direito, nos colocamos, priorizamos os que estava em riscos mesmo. Não podíamos excluir ninguém, eram mulheres e não seria nós que iríamos proibir a vinda dos netos e filhos que mexiam com tráfico e essas coisas, no de agora [referência a segunda fase] recomendaram para gente ter mais cuidado em quem a gente vai colocar ali. Não é fácil, por que as pessoas nestas situações vivem nessas condições.”*

Após o mês de setembro de 2011, cerca de 1200 pessoas se mudaram progressivamente para os 304 apartamentos do condomínio. A localização do condomínio no distrito do Vermelho faz emergir novas disputas. A assistente social Natália relata que a chegada repentina não se acompanhou do aumento de transporte, serviços e infraestruturas urbanas. Não houve planejamento na escala do distrito para se ajustar ao aumento populacional do local.

Este novo momento anuncia o ambiente da reconfiguração dos padrões das sociabilidades internas ocasionada pela presença dos moradores que foram selecionados. Alguns pertenciam a grupos rivais [do tráfico], outros da zona rural e urbana (neste último caso, vários moradores residiam antes em regiões representadas como violentas).

### *As percepções das profissionais do serviço social*

Numa reunião que participei, foi apresentado um relatório das observações realizadas por profissionais do CRAS sobre o Nova Muriaé. Neste relatório, destaco alguns tópicos formulados por assistentes sociais: o fato de não ter ainda efetivado a criação *do condomínio*; o problema de compreensão dos moradores em relação à necessidade de ter um síndico; problemas estruturais; casas com mofo; ausência de área de lazer; apartamentos invadidos por usuário de drogas; apartamentos alugados; ausência de varredor de rua; brigas entre vizinhos; indivíduos armados e ausência de transporte.



Em uma outra reunião com representantes estatais, cuja pauta era o PMCMV, vários profissionais rebatizaram o nome do programa de modo jocoso: “*Sua casa, meu tormento*”. Um dentre eles ainda afirmou que o “*projeto não alcançou seus objetivos, está gerando uma imagem negativa, impedindo de divulgarem a segunda parte do programa* [foram construídas mais 500 casas ao lado], *acarretando no baixo interesse em fazer o cadastro*”.

A planejadora urbana tomou a palavra para tratar da intervenção da Caixa Econômica Federal (CEF). Segundo ela, o projeto não alcançou o objetivo proposto nos termos da CEF. Ela denunciou o fato de que o programa, neste lugar, não havia se tornado um “condomínio”. Ela ainda associou o conjunto como uma “bricolagem”. Lembrou que as áreas de lazer se tornaram um “*botequim*”, de um lado do condomínio, e uma igreja evangélica, do outro.

Em um dia de março de 2014 nas escadas do prédio administrativo municipal que dá acesso a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Manuela, ao ser questionada sobre o *condomínio*, indagou-me: “*A casa é popular, esperava o quê?*” Ela me convidou para interpretar os efeitos do programa voltado para o segmento “popular”, “esperava o quê?” era referência aos efeitos morais: fixação do tráfico, os constantes roubos, as brigas entre vizinhos do “condomínio”, bares, presença de animais (porcos, galinhas, cavalos e cachorros).

Os “aptos”, aqueles enquadrados na linguagem dos “riscos” são oriundos de áreas marcadas pela violência urbana, talvez, neste ponto, residem as construções morais e as justificativas conferidos a “casa popular”. O adjetivo “popular” passa a ter outros atributos, dessa vez, *morais*. Os moradores selecionados são identificados e rotulados como problemáticos na ordem social, estas são construídas em torno das moralidades, do lugar do risco e do perigo social. As reapropriações das diretrizes, provocou, em escala municipal, várias tensões internas e externas, geradas pela presença de um novo *condomínio popular*.

Este contexto interfere sobre os modos de problematizar a “habitação popular” em uma cidade média não metropolitana e sobre a natureza das reapropriações locais de uma política. Sem esta inquietação, as avaliações sobre programas habitacionais não permitem compreender o que singulariza experiências de políticas sociais, que divergem de um contexto urbano para o outro.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *habitação popular* pode ser enquadrada nos termos da Habitação de Interesse Social, categoria estatal que identifica os beneficiários prioritários dos programas habitacionais voltados para “camadas populares” de “menor renda”. Entre os anos de 1930 e 1960 a categoria “popular” associava “trabalhador” com “carteira assinada”, nos termos de Santos (ano) uma *cidadania regulada*. Com a criação da Habitação de Interesse Social e, a proposta do Banco Nacional de Habitação, a categoria “popular” passa a ser definida nos termos de “camadas populares” e atendia os que podiam comprovar renda, excluindo parcela dos segmentos populares.

Embora a questão habitacional foi relegada a segundo plano após 1985, não podemos descartar as mobilizações das arenas e microarenas nos bastidores da cena pública, reivindicavam o direito à moradia digna. Estas problematizações passam a se encontrar após os anos de 2000, adquirindo visibilidade pública. O programa *Minha Casa, Minha Vida* se apresenta como política que tematiza a habitação em geral, e em particular, a *popular*, decorre de construções e associações cognitivas e morais em relação aos destinatários destas políticas.

Os enquadramentos por meio da “renda” permanecem, por outro, o *MCMV* insere outros critérios, a “renda” é mensurada com um certo tipo de “riscos ambientais” e situações de “vulnerabilidades sociais”. Dessa forma, classificam e selecionam os “aptos” para se beneficiar do programa. Por estes motivos, o *MCMV* em termos *legais* pode ser analisado como um segmento temporal da *habitação popular*.

As sequencias de acontecimentos que descrevi anteriormente apontam para as carreiras e fases da história natural de um problema social. Conforme Spector e Kistsuse estes podem ser enquadrados em fases: primeiro de afirmação de uma condição, momento aqui descrito em que um grupo minoritário publiciza suas condições de moradia, período de controvérsias e publicização; segundo, o reconhecimento institucional do grupo dos “atingidos” seguido da recusa e rejeição destes; por fim, a definição de novos parâmetros de seleção centrados na legislação em vigor. Pode se dizer que há o reconhecimento do poder público de um problema social e sua solução, fechando um ciclo deste e início de outro, os problemas que emergiram desta construção como violência e o crime. (FREIRE, 2015, *no prelo*)

A reapropriação de diretrizes federais na seleção dos “aptos” impulsionou movimentos internos de moradores, na continuidade entre uma ordem pública e a ordem violenta. A seleção destes beneficiários, gerou inúmeras tensões e conflitos entre vizinhos do conjunto e do bairro vizinho (Ferreira, 2014). Os moradores do condomínio sentem-se “jogados” e “esquecidos”, do ponto de vista etnográfico uma política pública que deveria ser integrativa e inclusiva, gerou o contrário.

A continuidade entre uma ordem pública e a ordem violenta se assentaram nas tensões nas relações de vizinhança pela proximidade com traficantes, estas interações coexistem com a *sociabilidade violenta*. O problema ao invés de mitigar os efeitos da violência, se associou a um “marco discursivo do crime” (Feltran, 2008).

Este território vem sendo considerado desordenado e foco de conflito pelos representantes do Estado, as práticas do *mundo do crime* e suas linguagens constituem as margens do Estado (Das e Poole, 2008). Neste movimento, alguns elementos, levou-me a sugerir que a habitação popular parece ser tratada como modo de enfrentar a pobreza urbana e a violência urbana, pois as gramáticas da violência e as supostas ameaças que representam as “classes perigosas” (Leite, 2008) se imbricam com a tematização do acesso à moradia, que incide na condução de elaborar, executar e dar continuidade, na vida cotidiana, ao *PMCMV*. Os dispositivos de gestão da pobreza associam “pobreza” como uma modalidade singular de acesso a moradia que coloca à prova um projeto universal no tratamento da *questão habitacional* popular.

## BIBLIOGRAFIA

Azevedo, Sérgio de. 1988. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, out/dez.

Beck, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. 2º edição. São Paulo: editora 34, 2011.

Bonduki, Nabil Georgs. 1994. Origens da habitação social no Brasil. Revista Análise Social, vol. XXIX, p. 711-732.

Boltanski, Luc. 2010. A moral da rede? Críticas e justificações nas recentes evoluções do capitalismo. In: Fórum Sociológico, nº 5/6 (2º série). p. 13-35

Burgess, Ernest W. 1925. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. In: Pierson, Donald (org). *Estudos de Ecologia humana*. São Paulo: Martins. 1970, p. 353-368.

Cardoso de Oliveira, Luiz Roberto. 2011. Direito legal e insulto moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamond

Cefai, Daniel. 1996. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, v. 14, n. 75, pp. 43-66.

Cefai, Daniel. 2009. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva, tradução Bruno Cardoso. *Dilemas*, p. 11-48.

Cirino, Douglas Soares. 2012. Agentes Sociais e Políticas Públicas Habitacionais em Muriaé, Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. PUC RIO. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro.

Das, Veena; Poole, Deborah. 2008. El estado y sus márgenes. *Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social*, n. 27, pp. 19-52.

Doimo, Ana Maria. 1995. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação popular no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: Relumbe-Dumará.

Feltran, Gabriel Santis. 2008. Fronteiras da tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo.

Ferreira, Diogo da Cruz. 2015. Das consequências do programa Minha Casa, Minha Vida na sociabilidade de um "condomínio" em uma cidade média de minas gerais. Dissertação de Mestrado. UENF/CCH.

Ferreira, Diogo da Cruz. 2014. Tensões e conflitos de vizinhança em um conjunto habitacional do programa Minha Casa, Minha Vida em uma cidade média de Minas Gerais. In: 38º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2014.

Freire, Jussara. 2005. *Sensos do Justo e problemas públicos em Nova Iguaçu*. (Tese de doutorado em Sociologia) Instituto Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ).

\_\_\_\_\_. 2013. *Problemas públicos, “periferias” e espaço público no estado do Rio de Janeiro*. FAPERJ, 2013.

\_\_\_\_\_. 2014. Violência urbana e cidadania na cidade do Rio de Janeiro: tensões e disputas em torno das justas atribuições do Estado. In: *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 1, p. 73-94.

\_\_\_\_\_. 2015. “Vozes periféricas” e problemas públicos: mobilizações coletivas e engajamentos em Nova Iguaçu. Rio de Janeiro, Garamond (*no prelo*);

Fundação Israel Pinheiro. 2010. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Muriaé, 2010. Disponível em: [https://www.muriae.mg.gov.br/lei/audienciapublica/PLHIS\\_Muriae.pdf](https://www.muriae.mg.gov.br/lei/audienciapublica/PLHIS_Muriae.pdf) [Acesso em: 02 set. 2013]

Gusfield, Joseph R. 1981. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: The University of Chicago Press.

Machado da Silva, Luiz Antônio. 2008. *Vida sob cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ.

Park, Robert Erza. 1999. *La ciudad y otros ensayos de ecologia urbana*. Espanha: Ediciones del Serbal.

Park, Robert Erza. 1970. *A comunidade urbana como configuração espacial e ordem moral*. In: PIERSON, Donald (1970). *Estudos de Ecologia humana*. São Paulo: Martins, 1970. p. 127-141.

Santos, Carlos Nelson Ferreira dos. 1980. *Velhas novidades nos modos de urbanização brasileira*. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). 1980. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar editores.

Santos, Carlos Nelson Ferreira dos. 1981. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

Santos, Wanderley Guilherme dos. 1987. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

Santos, Angela Moulin S. Penalva. 2010. *Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 12, n. 2, nov. 2010

Valladares, Licia do Prado. 2005. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. 1º edição. Rio de Janeiro: editora FGV.

\_\_\_\_\_. 1980. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar editores.

Taschner, Suzana Pasternak. 1997. *Política habitacional no Brasil: retrospectiva e perspectivas*. São Paulo: FAU / USP.

Telles, Vera da Silva. 2010. *A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal*. Belo Horizonte: Fino Traço.

Zaluar, Alba. 2004. *Integração Perversa: Pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.