

POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E AS QUESTÕES CULTURAIS DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

*Flávia GazzolaGobbato - Arquiteta e Urbanista e Mestranda em Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

flaviagg@gmail.com

Introdução

Desde o fim do século XIX o Brasil vem tentando solucionar a questão da moradia, mas o déficit habitacional segue problematizado na realidade brasileira. Diversas políticas públicas foram lançadas no decorrer da história do país para tratar deste tema, entretanto as soluções apresentadas pelo governo parecem não atender as necessidades da população de baixa renda de forma efetiva.

Pode-se ver que os conjuntos de habitação de interesse social construídos para esta camada da população sofrem diversas modificações ou adaptações de uso após a sua ocupação, o que comprova essa inadequação na forma como as políticas públicas habitacionais são constituídas. Estas políticas parecem se preocupar mais em solucionar problemas econômicos do país do que realmente solucionar a questão social da habitação. As questões culturais dos cidadãos de menor renda parecem não ser levadas em conta ao se pensar em soluções habitacionais para eles.

Assim, constata-se a importância de apontar o contexto da constituição das políticas habitacionais no Brasil, analisar os problemas enfrentados pelos moradores de conjuntos habitacionais de interesse social no país e identificar as características culturais destas pessoas. Através de uma abordagem qualitativa e bibliográfica este artigo pretende verificar se estes aspectos culturais da população de baixa renda são considerados na constituição e realização das políticas públicas habitacionais brasileiras.

As políticas habitacionais no decorrer da história do Brasil

O aumento da população nas cidades brasileiras ocorreu no final do século XIX com o fim da escravidão e a chegada de imigrantes europeus ao país. Os escravos quando libertados não tinham moradia e trabalho, migraram para as cidades e acabaram se

aglomerando informalmente em bairros específicos, já os imigrantes acabaram chegando ao país em maior número, para suprir essa demanda de trabalho. Estes fenômenos suscitaram a necessidade de moradia, transporte e demais serviços urbanos (Maricato, 1977, apud Luana Dias Motta, 2011), e estas questões vêm sendo tratadas pelo país desde então.

No início do século XX o Rio de Janeiro, então capital federal, passava por graves problemas sociais decorrentes dos fenômenos citados anteriormente e Pereira Passos inicia uma reforma urbana que se baseou no modelo de planejamento de Paris, que compreendia saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Muitas construções foram demolidas para a “modernização” da cidade e as pessoas que moravam na parte superior dos sobrados nas áreas centrais da cidade, tiveram que se mudar para locais mais afastados. “O cortiço foi uma “solução” encontrada para a falta de moradia popular” (Santos e Duarte, 2010, p. 03), no entanto o governo considerava estes locais ameaçadores à ordem pública. Neste período outras cidades brasileiras seguiram o mesmo modelo de planejamento e os problemas sociais persistiam.

A partir do fim da década de 30 a industrialização e a urbanização se intensificaram com a Revolução de 30 e o Estado começou a tratar a política de habitação mais enfaticamente, mas esta se preocupava em associar a moradia popular ao crescimento da indústria da construção civil. Na década de 50 houve um avanço na indústria e o crescimento urbano se intensificou ainda mais. Neste momento foi preciso adequar as vias à passagem dos carros que já estavam sendo produzidos no Brasil e, mesmo com o crescimento do país, a desigualdade social seguia aumentando.

Em 1964, por ocasião do golpe militar, foi criado o Plano Nacional de Habitação, o qual buscou, além das ações voltadas à habitação, a dinamização da economia, o desenvolvimento do país e o controle das massas garantindo estabilidade social (Motta, 2011). Neste período, também é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. A economia se recuperou, as taxas de crescimento chegaram a 10%, o PIB aumentou, mas diminuiu a renda média do trabalhador brasileiro e a desigualdade social se tornou ainda maior.

Em 1988 o país passou a contar com uma nova constituição e esta incluía um capítulo sobre política urbana, o qual, entre outras importantes questões, propunha o tratamento das questões das cidades de maneira integrada. Entretanto, nos anos 90 os ideais da nova constituição são atravessados pela globalização neoliberal que gera um aprofundamento da desigualdade (Davis, 2006). O Estado passa a ter um papel de capacitador do mercado liberando as barreiras que restringem a produtividade dos agentes econômicos,

isto se reflete na questão da habitação e, neste período, as políticas para habitacionais não foram tão efetivas e não cumpriram com as metas propostas (Santos e Duarte, 2010).

Em 2001 é aprovado o Estatuto das Cidades, a legislação que orienta os rumos do desenvolvimento urbano. Em 2003 o Ministério das Cidades é instaurado com o objetivo de contornar as desigualdades sociais e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte. Já em 2009 é lançado o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) com o objetivo de construir um milhão de unidades habitacionais para atender famílias entre 0 e 10 salários mínimos. Este programa surgiu em resposta à crise econômica mundial de 2008 e, paralelamente aos objetivos sociais, visava estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil (Cardoso e Aragão, 2013).

Num contexto contínuo e, muitas vezes, de progressiva desigualdade social, vê-se que constantes tentativas de solucionar o problema habitacional do Brasil foram e ainda estão sendo feitas, mas, assim mesmo, sabe-se que, muitas vezes, as medidas governamentais adotadas parecem não solucionar a problemática da habitação popular de forma efetiva.

Percebe-se que os programas habitacionais implementados no Brasil sempre estiveram atrelados à tentativa de, paralelamente, solucionarem questões econômicas do país, e sempre basearam suas propostas no número absoluto de moradias a serem construídas e na forma como estas seriam financiadas ou subsidiadas, ficando em segundo plano uma preocupação mais profunda com a população de baixa renda no que concerne o respeito às suas características culturais, seu bem-estar e sua perspectiva de interação social.

As experiências com habitação social no Brasil

A habitação social é dirigida à população de baixa renda, que, normalmente, se agrupa em locais específicos da cidade os quais têm como característica comum a informalidade, a espontaneidade e a diversidade. Quando os cidadãos de classe média e alta buscam locais para sua moradia, também parecem se agrupar em outros pontos urbanos específicos. As pessoas parecem ter a necessidade de se vincular a espaços com os quais se identifiquem, no entanto a população de baixa renda parece não ter esta opção quando passa a residir em conjuntos habitacionais de interesse social.

Na tentativa de integrar as pessoas de menor renda ao que entende-se por cidade formal, o governo oferece a este grupo de pessoas unidades habitacionais, planejadas por técnicos, que usualmente não respeitam as características culturais dos cidadãos aos quais se

destinam, são geralmente localizadas em pontos bastante distantes dos centros das cidades e parecem não promover o sentimento de pertencimento destes moradores à sociedade formal.

As soluções para habitação social implementadas pelo governo brasileiro, desde o BNH até hoje com o programa MCMV, sofrem diversas modificações físicas ou adaptações de uso após a sua ocupação por não atenderem às necessidades de seus moradores. Para Leitão e Andrade (2000), essas alterações não têm um caráter simplesmente pragmático, elas “visam, também, responder à representações simbólicas, cuja materialidade, muitas vezes, não encontra respaldo na racionalidade projetual e construtiva” (Leitão e Andrade, 2000, p. 01). A construção de conjuntos habitacionais de interesse social no Brasil sempre apresentou, e continua a apresentar, características rígidas e formalistas orientadas pelo movimento moderno e absorvidas pelos arquitetos e urbanistas, os quais, em última análise, são os responsáveis pelos projetos destes conjuntos e acabam impondo sua lógica racional e estética a estes espaços baseadas nas características da cidade formal (Salíngaros *et al*, 2006 e Jacques, 2011). Esta rigidez racional não reflete a cultura da população de baixa renda e, portanto, é hostilizada por esta camada da sociedade através da materialização de alterações feitas nos conjuntos em que vão morar.

Leitão e Andrade (2000), em seu artigo ‘Transformações na Paisagem Urbana: “Favelização” de Conjuntos Habitacionais’ trazem exemplos de conjuntos habitacionais implementados na região metropolitana do Rio de Janeiro, em diferentes períodos da história do país, que sofreram adequações por parte de seus moradores após a sua ocupação. No Conjunto Habitacional Dom Jaime Câmara, construído em 1971 pela COHABRJ, a implantação de blocos-tipo em quadras retangulares gerou espaços vazios entre os blocos que seriam de uso comum a todos os moradores, mas muitos se apropriaram destes espaços para ampliar a área interna dos apartamentos construindo inclusive sobre pilotis nos pavimentos mais altos. Além disso, estes moradores pintaram ou adornaram a parte da fachada que correspondia a seu apartamento, se apropriaram dos canteiros centrais para transformar em campos de futebol e parques e ampliaram os apartamentos térreos para usar como ponto de comércio, varandas ou garagens. Já no Conjunto Habitacional Vila do João, construído no início da década de 80 com diretrizes do PROMORAR, foi realizado um programa de necessidades para sua construção através de um estudo prévio das moradias existentes no local e, por tratar-se de um projeto com diferentes tipologias, as famílias poderiam escolher qual se adequava melhor às suas necessidades. No entanto, esta proposta não foi bem sucedida. Foram identificadas alterações para ampliação das residências através de verticalizações e ocupações integral do lote, comprometendo redes de abastecimento de água

e de esgoto sanitário e iluminação e ventilação dos ambientes. No Conjunto Habitacional Trevo das Missões, da década de 90, foi construído um único tipo de moradia de dois pavimentos e os planejadores propuseram uma solução de ampliação, que foi aceita pela associação dos moradores, mas que, na prática, não foi respeitada. A disposição da edificação no lote e a dimensão do mesmo possibilitou que os moradores construíssem ali uma segunda edificação voltada à moradia, ao comércio ou, às vezes, também ao uso misto. Estas ampliações provocaram problemas da mesma ordem verificada no Conjunto Habitacional Vila do João, mas geraram um ambiente com maior diversidade de usos e funções (Leitão e Andrade, 2000).

Passando para o momento atual da política habitacional brasileira, Cláudia Bellante (2013), faz um relato sobre a realidade da vida dos moradores do condomínio Coimbra, localizado no oeste do Rio de Janeiro e construído através do programa MCMV há pouco mais de um ano. Neste conjunto habitacional os maiores problemas dos moradores são o isolamento, o acesso ao transporte público e a escassez de serviços. Um morador conta que seus filhos pouco o visitam pela distância do local e outras moradoras comentam que têm seus negócios informais dentro das salas de seus apartamentos - caso de uma cabelereira e de uma vendedora de lanches – pois não há espaços adequados para que elas ofereçam os seu trabalho. Outra residente ainda, diz que gosta de morar no local, mas que o marido teve que ficar na moradia de origem porque não conseguiria se deslocar para o trabalho diariamente vivendo ali (Bellante, 2013)

Também na zona oeste do Rio de Janeiro, Cardoso *et al* (2013), avaliaram dois empreendimentos também realizados com recursos do programa MCMV: o Residencial Málaga Garden onde os moradores tiveram acesso através de financiamento, e os residenciais Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco, que são adjacentes, foram implantados na mesma gleba e seu acesso se deu através de reassentamento/remoção. Os residentes declaram estar insatisfeitos com a dimensão das unidades habitacionais, com a pouca privacidade, com a área de lazer e com a falta de serviços no entorno. Os cidadãos que habitam o Málaga Garden utilizam o comércio de um condomínio ao lado para suprirem suas necessidades mais imediatas, mas os moradores dos residenciais Ipês sofrem mais com este problema por causa da presença de funcionários da prefeitura no local e de visitas de fiscalização por parte da Caixa Econômica Federal que “restringe a possibilidade de “alternativas informais” para minimizar a escassez de comércios e serviços” (Cardoso *et al*, 2013, pg. 154). Além disso, os moradores dos residenciais Ipês ainda tentam manter vínculos com seus antigos bairros, mas a distância prejudica a manutenção desta conexão. A suas

alternativas de lazer permanecem as mesmas, e uma constante reclamação é de estarem vivendo longe de suas escolas de samba, pontos importantes de estruturação de redes sociais para famílias de baixa renda onde relações de amizade e proximidade são reafirmadas.

Ainda que todos os exemplos citados acima estejam localizados no Rio de Janeiro, as características e os problemas enfrentados nos conjuntos de habitação de interesse social em diversos outros locais do país parecem ser as mesmas uma vez que os programas habitacionais brasileiros são lançados em nível federal e as decisões projetuais destas moradias são as mesmas de norte a sul do país (Nascimento e Tostes, 2011) ainda que as características, culturais, climáticas e financeiras mudem de região para região.

Uma nova abordagem para a realização de política públicas habitacionais?

Como se vê, o governo brasileiro não vem tendo uma abordagem efetiva ao lidar com políticas públicas habitacionais. Segundo Giovanni Sartori, tanto doutos quanto inscientes se ocupam de política e “todos sabem qual é a “justa conduta” e a “cidade ideal” desejadas; mas poucos sabem o que fazer, e menos ainda *como fazer (grifo do autor)*” (Sartori, 1979, p. 06).

Esta aparente falha em não saber como fazer estas políticas públicas de habitação parece vir de uma excessiva preocupação com os números e uma preocupação superficial com a essência do que elas deveriam solucionar. Perguntas como: “As políticas serão financiadas ou subsidiadas? Quantas habitações são necessárias? Quantos empregos vão gerar? A economia vai crescer?” parecem ter mais importância que: “Por que realizá-las? A quem se destinam? Como são, como vivem, o que desejam estas pessoas?”.

Ao observar este panorama pode-se dizer que, talvez, o que falte aos planejadores seja um olhar sob uma perspectiva do que se chama de história cultural e não simplesmente sob um viés documental que lhes possa apresentar dígitos ou rígidas informações. Esta abordagem da história estudaria a realidade a ser transformada através da análise de elementos culturais como: os saberes tradicionais, as relações familiares, a religião, a arte e as manifestações populares. Segundo Ricardo Pacheco (2008, p.172), “*a história cultural tem articulado o conceito de cultura política como ferramenta analítica das mediações simbólicas estabelecidas ente as estruturas de poder institucional e os diferentes grupos sociais*”. O autor afirma também que a política é uma rede de sentidos assim como toda a vida social e que “*a cultura política de uma determinada sociedade não pode ser aprendida como algo*

homogêneo, visto que diferentes grupos sociais significam os elementos dessa cultura de acordo com seus interesses.” (Pacheco, 2001, p.174).

A constituição brasileira diz que perante a lei todos são iguais, no entanto, o governo brasileiro parece confundir a igualdade de direitos com homogeneidade cultural. Possibilitar a toda população acesso à saúde, educação, trabalho, transporte, lazer e moradia deve ser obrigação do governo federal e a possibilidade de escolha deve ser um direito dos cidadãos.

Para David Clapham (2005, p.15):

“a pobreza material é apenas um dos fatores que impedem as pessoas de fazerem escolhas e adotarem estilos de vida desejados, Também é importante reconhecer que a identidade individual, a comunitária e a auto-estima são elementos importantes para a política pública.”

Clapham argumenta que, atualmente as pessoas se sentem sem controle sobre as forças que orientam as suas vidas, que ao fazerem escolhas, reorientam as suas vidas (Giddens apud Clapham, 2005) e que a casa é uma fonte de identidade para as pessoas (Saunders apud Clapham, 2005). “A importância da casa é auxiliar as pessoas a se encontrarem e a terem auto-estima através da sua habilidade de sustentar uma identidade e um estilo de vida que sejam válidos para si mesmos.” O autor cita ainda como exemplo uma pesquisa de Woodin *et al* (1996) que mostrou que os moradores que foram realocados de um loteamento impopular para uma área de melhor localização sentiram um maior bem-estar e, desta forma, houve uma redução da demanda por serviços médicos. Observou-se também que estes moradores se tornaram mais capazes de lidar com os problemas. (Clapham, 2005).

A noção de bem-estar e autoestima pode passar também pela ideia de pertencimento. Segundo Eber Marzulo, o sentimento de pertencimento pode ser simultaneamente espacial ou familiar. Para o autor a vida familiar, marcada pelo desenvolvimento de sentimentos e circulação de afetos, tem um importante papel na formação identitária do indivíduo e a questão identitária está relacionada à problemática do pertencimento entre a família e a comunidade. Marzulo (2009, p.03) entende que:

“...a circulação dos afetos entre os grupos pobres é aspecto fundamental na constituição de laços de solidariedade e, logo, atuante nas configurações sociais e econômicas decorrentes, ou seja, ao invés dos laços econômicos enfraquecerem a relevância dos afetos os reforçam, tanto quanto são reforçados.”

Para Lima (2011), a interação é um importante aspecto no desempenho dos conjuntos de habitação de interesse social, “em termos de apropriação do conjunto pelos moradores e sentimento de pertencimento (relação interna) e da aceitação do conjunto pelo

bairro/ cidade, fazendo com que se sintam reconhecidos como parte integrante da cidade (relação externa)” (Lima, 2011, p.22). Segundo a autora, interação implica relacionamentos e necessidades funcionais e afetivas dos indivíduos e acrescenta:

“a avaliação da imagem percebida pelo residente afeta e reflete seus sentimentos de autoestima, sua posição social na comunidade, o relacionamento com os vizinhos e a sensação de pertencer e identificar-se com o lugar em que vive, sensações consideradas necessárias para a satisfação ambiental, que afetam a apropriação e o comportamento espacial.” (Lima, 2011, p.28)

Paola Jacques (2011) analisou a estética das favelas mostrando como seus habitantes se apropriam dos espaços e território onde vivem. Considerando que grande parte dos moradores que passam a viver em conjuntos de habitação de interesse social vem destes espaços da cidade é importante conhecer estas características. Jacques (2011) constata que, ainda que a favela seja parte integrante da cidade, tem sua própria estética e esta está associada a aspectos culturais dos seus moradores. A autora se utiliza de três figuras conceituais para expor a relação do espaço com a cultura nas favelas. O fragmento representa as construções informais, feitas quase sempre pelos próprios moradores, têm por objetivo maior abrigar as famílias e estão sempre em continua transformação. O labirinto representa os espaços deixados entre os barracos, não têm plano e não são construídos a partir de nenhum projeto. O rizoma representa a ocupação dos terrenos pelas favelas que se integram ao o território urbano, mas são como mato, brotam nos terrenos baldios e não são simétricos e sim heterogêneos. Segundo a autora, estas figuras estão ligadas pela ideia de movimento, aspecto que está conectado à música e à dança tão importantes na cultura de famílias de baixa renda (Jacques, 2011).

Pra Nikos Salíngaros *et al*, “o tecido urbano orgânico é uma extensão da biologia humana, enquanto a construção planejada é uma visão artificial do mundo imposta pela mente humana sobre a natureza.” (2006, p.12). O autor diz que o aspecto orgânico da favela está ligado a noção de invasão e infrações de leis e isto não contribuiria para o progresso, segundo a visão de uma administração, e seria de difícil controle. Além disso, Salíngaros *et al* coloca que nas auto-construções nas favelas os proprietários têm liberdade de escolher a forma e detalhes da sua casa e, assim, “adaptam a estrutura às sensibilidades humanas” (2006, p. 43) o que ajuda no sentimento de amor pela sua casa e evita o sentimento de hostilidade pelo local. (Salíngaros *et al*, 2006).

Considerações Finais

Diante do contexto apresentado, pode-se perceber que desde o final do século XIX quando a questão da moradia começou a ser tratada pelo governo brasileiro a postura diante da constituição das políticas públicas habitacionais não tem sido efetiva. No decorrer de todo este período verifica-se que os governantes confundem a questão habitacional com outros problemas sociais tentando acelerar a economia, gerar empregos ou modernizar a cidade ao mesmo tempo em que tentam suprir o déficit habitacional. Quando pensam em propostas de soluções para a habitação e interesse social, os governantes enxergam números ao invés de pessoas e estão mais preocupados em suprir uma carência quantitativa do que uma carência, qualitativa. Provavelmente esteja aí o erro que estejam cometendo.

Viu-se neste artigo o quanto os conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda não atendem suas necessidades pela forma como são transformadas suas estruturas físicas ou sofrem readequações de uso. Viu-se também quão orgânica e emocional é a cultura desta parte da população, que necessita de interação social para sentir-se bem e pertencendo à sociedade formal.

Assim como a história cultural se atem a detalhes da vida cotidiana das pessoas para entender acontecimentos passados, os governantes do Brasil, responsáveis por constituir as políticas públicas habitacionais deveriam atentar para estas questões para saberem como fazer políticas efetivas para as pessoas e não para índices numéricos.

Referências Bibliográficas

- Pacheco, R.A. 2006. **Cultura política: as mediações simbólicas do poder**. In: Pesavento, S.J. Narrativas, Imagens e Práticas Sociais, 1.ed. Porto Alegre: Editora Asterisco.
- Jacques, P.B. 2011. **Estética da ginga**. 4.ed. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- Davis, M. 2006. **Planeta Favela**. 1.ed. São Paulo: Boitempo editorial.
- Cardoso, A.L. (org.) 2013. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Sartori, G. 1979. **A Política – Pensamento Político**. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Salíngaros, N.A *et al.* 2006. **Habitação social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização**. Disponível em: <http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/socialhousing-portuguese.pdf>. Acessado em: 20/12/2013.

- Clapham, D. 2005. Qual é o futuro das políticas habitacionais? Housing Studies Conference, Reino Unido,
- Marzulo, E. 2009. **O nó da identidade moderna**. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento urbano e Regional, XIII. Florianópolis.
- Lima, M. 2011. A influência da dimensão, configuração e localização de conjuntos habitacionais na interação social. 2011. 269 f.. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Motta, L. D. A 2011. **Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. (Texto analítico) Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/?pg=txtAnalitico>>. Acessado em: 18/10/2013.
- Santos, A.M.S.P.; Duarte, S.M. 2010. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**, RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ , v. 1, n. 18. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375/1165> Acessado em: 28/01/14.
- Leitão, G.E.A.; Andrade, L.S. 2000. **Transformações na Paisagem Urbana: “Favelização” de Conjuntos Habitacionais**, Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v. 6, n. 2. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/782/757> Acessado em: 28/01/14.
- Nascimento, D.M; Tostes, S.P. 2011. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936> . Acessado em: 10/01/2014.
- Bellante, C. 2013. O Condomínio Coimbra. Disponível em: http://m.vice.com/pt_br/read/o-condominio-coimbra . Acessado em: 12/01/2014.