



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **PRÁTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR E EXPERIÊNCIAS NA FORMAÇÃO DE URBANISTAS**

### **Autores:**

Elton Andrade dos Santos - Universidade do Estado da Bahia - UNEB - eltonandrade13@gmail.com

Carolina de Alencar Silva Martinez - Universidade do Estado da Bahia - UNEB -  
anilorac.racnela@gmail.com

Débora de Lima Nunes - Universidade do Estado da Bahia - UNEB - rededeboranunes@gmail.com

### **Resumo:**

Na medida em que as cidades crescem, devido a um acelerado processo de urbanização que transforma as formas de uso do espaço, a garantia da habitação tornou-se questão central no planejamento e gestão destas. Contudo, o acesso à habitação de qualidade, mesmo tendo sido democratizada, é garantida irrestritamente às pessoas com maior renda, privando parcela significativa da população de moradia digna. Em uma tentativa de remediar esta situação, os diversos entes (Município, Estado e Nação) têm criado, ao longo do último século, políticas públicas com objetivo de assegurar às pessoas mais pobres o acesso à moradia. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo avaliar as experiências de pós-ocupação desenvolvidas pelos discentes do curso de Urbanismo, fazendo uma síntese dessas avaliações sobre as condições de ocupação dos empreendimentos construídos pelo Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Salvador e por programas habitacionais anteriores. Busca-se compreender quão bem inseridos seus habitantes estão no condomínio e em seu entorno, e qual o grau de associação coletiva presente entre estes.

# **PRÁTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR E EXPERIÊNCIAS NA FORMAÇÃO DE URBANISTAS**

## **INTRODUÇÃO**

A falta de habitação adequada para todas as famílias brasileiras vem sendo motivo de críticas por décadas. As dificuldades de implantar no Brasil um Estado comprometido com as necessidades do povo e o resgate da dívida histórica em relação à habitação das famílias pobres. Nas últimas décadas, a hegemonia do mercado imobiliário nas cidades e a influência das grandes construtoras nas decisões políticas, tornaram o acesso à habitação para todos ainda mais complexa.

Na medida em que as cidades crescem, devido a um acelerado processo de urbanização que transforma as formas de uso do espaço, a garantia da habitação tornou-se questão central no planejamento e gestão destas. Contudo, o acesso à habitação de qualidade, mesmo tendo sido democratizada, é garantida irrestritamente às pessoas com maior renda, privando parcela significativa da população de moradia digna. Em uma tentativa de remediar esta situação, os diversos entes (Município, Estado e Nação) têm criado, ao longo do último século, políticas públicas com objetivo de assegurar às pessoas mais pobres o acesso à moradia.

Neste contexto, este trabalho tem como objetivo avaliar as experiências de pós-ocupação desenvolvidas pelos discentes do curso de Urbanismo, fazendo uma síntese dessas avaliações sobre as condições de ocupação dos empreendimentos construídos pelo Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Salvador e por programas habitacionais anteriores. Busca-se compreender quão bem inseridos seus habitantes estão no condomínio e em seu entorno, e qual o grau de associação coletiva presente entre estes.

Antes de analisar o momento presente, portanto, é interessante olhar para o passado e entender como, apesar de políticas públicas centenárias no campo da Habitação, o desafio da universalização do direito à moradia digna permanece. Para simplificar esse passeio, apresentar-se-á a história das políticas de habitação por períodos. Nesse texto iremos apresentar o caso de Salvador, que além de ser uma cidade com uma história riquíssima, também é a cidade em que se realizou a experiência de campo na disciplina de Política e Planos de Habitação do Curso de Urbanismo da UNEB.

O primeiro período compreende os anos de 1850-1889<sup>1</sup>, na época em que o Brasil ainda era governado pela monarquia, mas já possuía sua independência política de Portugal. Nessa época a ocupação urbana era muito concentrada, com senhores e escravos vivendo na mesma moradia, tendo os escravos uma espécie de senzala urbana nos fundos, ou no porão da casa. Quando foi abolida a escravatura, em 1888, inaugura-se um novo período da história da habitação no Brasil.

Entre os anos de 1889-1930<sup>2</sup> houve uma crescente urbanização periférica nas cidades, provocada pelos escravos recém-libertos, que já não mais poderiam morar na mesma casa que os antigos senhores. Estes ex-escravos não apenas ocupavam as áreas periféricas e menos providas de serviços, encostas e alagados, mas principalmente as próximas ao centro urbano que não possuíam valor financeiro. Enquanto isso, as pessoas de mais alta renda, ocupavam essas regiões urbanas centrais, sobretudo as áreas de cumeada. Esse é um padrão que, infelizmente, ainda se repete na maioria das cidades brasileiras.

O mercado de habitação ainda era muito reduzido nesse período, já que as famílias mais abastadas eram proprietárias de seus imóveis e o número de pessoas que dispunham de renda para pagar aluguel ou construir sua casa. Esse mercado foi se ampliando com a industrialização e urbanização, incluindo também poucos ex-escravos que tinham conseguido alguma “colocação” no mercado de trabalho. Esses locatários moravam, de modo geral, em conjuntos de casas, chamadas de vilas, construídas para aluguel.

Pode-se considerar que a Lei do Inquilinato, de 1926, foi uma das primeiras ações para regular o mercado habitacional nascente, pois buscou normas que viabilizasse um acordo entre locador e locatário. Essa lei “congelou os aluguéis como resposta à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos gerados pela conjuntura da guerra, quando o nível de construção caiu a quase zero” (BONDUKI, 1994).

Neste mesmo período, início da industrialização brasileira, uma outra forma de investimento em habitação, de caráter privado, foram as Vilas Operárias – conjuntos de moradias, concebidas como apêndices das grandes fábricas, financiadas pelos empresários. Neste período a classe média baixa e os operários de maior qualificação moravam majoritariamente de aluguel. Os pobres em geral autoconstruíam suas casas nos “restos” do tecido urbano

O fenômeno do êxodo rural, nos anos 1940 a 1960, foi um dos grandes responsáveis pelo crescimento das cidades e pelo aumento da complexidade do espaço urbano. O êxodo tinha duas causas principais: os camponeses eram expulsos da terra pela força dos coronéis e grileiros e/ou buscavam meios de vida nas cidades, tentando empregos na indústria nascente. Esta, no entanto, pagava salários mais baixos do que deveria, pois havia a sua disposição um enorme contingente de mão de obra, esperando uma vaga para trabalhar nas fábricas. (STEDILE, 1998). O salário baixo e o desemprego mantiveram as condições de moradia popular em níveis precários.

---

<sup>1</sup> Período correspondente ao Brasil Império.

<sup>2</sup> Período correspondente a República Velha.

Já avançando no período de 1930-1963<sup>3</sup>, do ponto de vista político, existem duas subdivisões nesse período. A primeira ocorre entre 1930-1945, que foi a época da Ditadura do Estado Novo, também conhecida como Era Vargas, e a segunda de 1945-1963, onde ocorreu o período de redemocratização, antes do Golpe Militar de 1964. Embora com subdivisões políticas, no campo das políticas habitacionais observar-se-á certa continuidade, com ampliação paulatinamente a ação governamental.

Considerando a primeira subdivisão desse período, é interessante observar que o Brasil passava por um surto industrial que motivou o crescimento das cidades brasileiras, principalmente no eixo sul-sudeste. Como boa parte da mão de obra que trabalhava nessas indústrias eram pessoas de fora dessas regiões, o problema da habitação se intensificou, juntou com a complexidade urbana. Em 1937, o governo de Getúlio Vargas cria os Institutos de Pensões e as Caixas de Aposentadorias, que financiam habitações coletivas por categoria profissional para os trabalhadores associados com apoio financeiro do governo.

O primeiro órgão nacional dedicado à habitação é criado na segunda subdivisão desse período, foi a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-Lei 9.218, de 1º de maio de 1946, com a finalidade de provisão de casas a pessoas de renda mais baixa, assinado pelo presidente Getúlio Vargas. A FCP que tinha por função principal apoiar a aquisição ou construção da casa própria. Contudo, ao longo do tempo em que operou foi muito criticada, a Fundação não teve grande alcance, em termos numéricos, porém importante pelo destaque que deu às ideias modernistas e a qualidade de muitas realizações.

O período seguinte a ser apresentado na história das políticas públicas de habitação veio com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que coincide com a época da Ditadura Militar (1964-1986). Esse período, como veremos, teve várias subdivisões, acompanhando em vista dos acontecimentos marcantes para a história da habitação que ocorreu nessa época. O BNH foi uma empresa pública de financiamento que tinha como objetivo possibilitar a aquisição de casa própria no mercado através dos saques sobre o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (ROLNIK. 2015. P. 281-294), criados para lhe dar sustentação.

Apesar do aumento na construção de habitações, a iniciativa do BNH não teve o sucesso desejado pela ausência de investimento em serviços públicos correlatos (transporte, segurança saúde e educação, entre outros) e pela priorização de um público de classe média. As cidades brasileiras, já mal estruturadas para receber o número crescente de habitantes vindos da área rural e oriundos da alta taxa de natalidade da época, continuaram a ser locais de moradia indigna para os mais pobres. A crise econômica dos anos 80, o congelamento dos salários ao tempo em que os valores das prestações dos financiamentos continuavam a aumentar, causou a falência do sistema por inadimplência. Em novembro de 1986 o BNH veio à falência.

Antes disso, porém, houve discreta retomada dos investimentos do BNH para populações de baixa renda. Já se aproximando do fim do período ditatorial, têm-se

---

<sup>3</sup> Período correspondente ao governo getulista e, posteriormente, os governos democráticos anteriores a Ditadura Militar.

naturalmente o fortalecimento da redemocratização, que nesta época ficou marcada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Ainda assim, no balanço da atuação do BNH observa-se que do total de 4.270.000 unidades habitacionais construídas nessa época, apenas 18% foi destinado a população com renda de 1 a 5 salários mínimos (BOLAFFI, 1996).

O próximo período (1986-2002)<sup>4</sup> é marcado pela redemocratização do país tendo como grande marco, a Constituição de 1988. Contudo, é importante destacar o fato de que a questão habitacional brasileira não foi muito levada a sério, podendo-se utilizar como argumento a excessiva troca de Ministérios responsáveis pela Habitação no país. Além disso, foi um momento de baixo investimento nesse campo. Essa “falta de interesse” motivada pela consolidação cada vez mais crescente das políticas neoliberais.

Entretanto, com a descentralização administrativa que ocorreu pós constituinte de 1988 e o fortalecimento dos municípios, começam a surgir ideias e experiências inovadoras no campo da habitação em nível municipal. Em São Paulo, o governo de Luiza Erundina (1989-1992), promoveu grande inovação nas questões habitacionais e será destacado mais à frente no texto.

Ao final do segundo período, é importante destacar que a Caixa Econômica Federal passa a dirigir as políticas habitacionais dos municípios, e passou a financiar a construção dos conjuntos habitacionais. Em 2001, ocorre um marco histórico com a criação do Estatuto da Cidade. Este é o resultado das lutas pela reforma urbana, onde a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, define-se uma das principais armas na luta pelo direito à cidade: a função social da propriedade.

O primeiro governo Lula (2003) possibilitou a criação do Ministério das Cidades, que já era uma proposta do Instituto Lula quando esse ainda era candidato, intitulada Projeto Moradia. A criação desse Ministério significou uma virada histórica pois pela primeira vez as cidades foram tratadas de modo interdisciplinar pelo governo federal. A Habitação foi uma das quatro secretarias, junto com Saneamento, Mobilidade e Projetos estratégicos. À frente dessas secretarias estiveram, nos primeiros anos do governo do PT, profissionais com profundo envolvimento com a questão habitacional e com a crítica ao modelo do BNH, como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, entre outros. O arranjo institucional do Ministério das Cidades dura até hoje, mas o impulso criativo e renovador dos primeiros tempos, impulsionado pelas experiências de governo dos profissionais que deram origem à criação do Ministério se perderam nas políticas de alianças do PT com setores conservadores e corruptos da política brasileira.

O Ministério das Cidades foi impulsionador da criação do Conselho das Cidades, que foi uma reivindicação histórica dos movimentos pela moradia e movimentos sociais urbanos em geral, como o MNRU, citado anteriormente. A articulação entre o governo federal e a sociedade civil favoreceu a aprovação, pelo Parlamento Brasileiro, entre 2004 e 2008, de instrumentos inovadores das políticas públicas nesse campo. Entre esses instrumentos estão:

---

<sup>4</sup> Período correspondente a redemocratização do Brasil e, posteriormente, das políticas neoliberais.

a Política Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano, habitação e saneamento, em que a urbanização de favelas, foi alçada como ação prevista no PAC Habitação. A vertente habitacional do PAC foi depois chamada de “Minha Casa, Minha Vida”, ou MCMV, que surge em 2009, com a proposta de oferecer habitações de interesse social a preços acessíveis para populações carentes. Buscou-se atingir principalmente os entraves econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios às famílias das classes sociais mais pobres, permitindo reduzir o grande déficit habitacional existente na faixa de renda mensal que vai até seis salários mínimos (D’AMICO, 2011).

Tabela 1 - Evolução dos investimentos em Habitação no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Valor investido</b>
2002	5,1 bilhões
2003	5 bilhões
2004	5,8 bilhões
2005	10 bilhões
2010	15 bilhões
2017	7,2 bilhões

Fonte: Orçamento Geral da União, 2017.

Tabela 2 – Variação do Déficit habitacional brasileiro

<b>Ano</b>	<b>Déficit habitacional</b>
2008	5,5 milhões
2009	6 milhões
2011	5,6 milhões
2012	5,4 milhões
2013	5,8 milhões
2014	6,1 milhões

Fonte: Pnad - IBGE, elaborado pela FGV projetos, 2015.

As tabelas 1 e 2 trazem comparativos da evolução dos investimentos em habitação e os valores vinculados ao déficit habitacional e reforçam um dos pontos negativos do programa, apontado por diversos autores, o fato de que o MCMV tem como foco o conceito da moradia própria, ou seja, é baseado apenas na construção de novas unidades. Este modelo de intervenção no setor é predominante das políticas anteriores e permaneceu intacto no atual programa. Segundo Rolnik e Nakano (2009, in Ferraz, 2011):

É preciso avançar em outros regimes de propriedade imobiliária e na criação de mecanismos de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção e aquisição de novas moradias, mas que incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, servidos de infraestrutura necessária (ROLNIK E NAKANO [2009] in FERRAZ, 2011).

Através da pesquisa de campo em condomínios do MCMV, em Salvador, esses problemas ficaram nítidos junto aos moradores principalmente pela localização das habitações distantes dos centros das cidades, verdadeiras ilhas desconectadas das atividades urbanas, aliadas a ausência de equipamentos e infraestruturas próximas dos conjuntos (transporte, segurança saúde e educação, entre outros).

As políticas habitacionais impactam enormemente no mercado da construção civil e no mercado imobiliário formados por empresas de grande poder político e econômico. Os escândalos de corrupção denunciados nos últimos anos no Brasil têm as empresas de construção civil, entre elas a Odebrecht, a OAS, a Camargo Correa, entre outras, como algumas das peças centrais. As deturpações das políticas habitacionais decorrentes dos interesses econômicos de grandes empresas e de seus vínculos com políticos corruptos são um desafio de porte para a sociedade brasileira.

Outro aspecto do problema habitacional brasileiro é que historicamente os profissionais que elaboram e executam as políticas de interesse social não são oriundos de categorias sociais de baixa renda. Esse aspecto do problema tem origem no elitismo da formação universitária, tema que vem sendo enfrentado no Brasil pela política de cotas. Embora o problema seja estrutural, há possibilidade de enfrenta-lo no campo das experiências pedagógicas e estimular estudantes de Urbanismo a terem contato direto com os beneficiários das políticas de habitação de interesse social. Isso vem sendo realizado no curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) há duas décadas. A seguir essa história será apresentada, assim como os resultados obtidos pelos estudantes em campo, que podem ser um caminho de mudança na atuação profissional no campo da Habitação.

## POLÍTICAS HABITACIONAIS NO CURSO DE URBANISMO E A EXPERIÊNCIA DE TRABALHOS DE CAMPO EM COMUNIDADES

O curso de Bacharelado em Urbanismo da surgiu em 1995 com a proposta de capacitar profissionais para analisar, intervir e propor mudanças no espaço urbano, sob a ótica das relações sociais, sendo o primeiro a tratar exclusivamente da questão urbana no Brasil. Houve mudanças, ao longo dessas duas décadas, na organização curricular, mas que mantiveram o curso em posição de destaque pelo estudo aprofundado de todos os aspectos do Urbanismo, de habitação e transporte à gestão, passando por matérias teóricas e outras com conteúdo prático mais destacado.

A forma como as políticas habitacionais são tratadas no curso de Urbanismo da UNEB é uma exceção em termos de formação de profissionais do urbano, marcada pela formação de arquitetos urbanistas. A disciplina Política e Planos de Habitação<sup>5</sup> ministrada pela docente Débora Nunes desde sua criação, apresenta como principais objetivos o estudo da literatura

---

<sup>5</sup> A disciplina se desenvolve a partir de aulas expositivas e apresentação de seminários em relação as Políticas Habitacionais Brasileiras. Além disso, são realizadas rodas de discussão para acompanhamento e desenvolvimento da metodologia dos trabalhos de campo realizados pelos estudantes.

sobre habitação (histórico e conceituação) e o treinamento dos estudantes em metodologias participativas de avaliação pós-ocupação junto a comunidades beneficiadas por programas habitacionais. A combinação desses dois aspectos visa oferecer aos estudantes elementos de reflexão para que possam desenvolver proposições alternativas de intervenção na área de habitação, dentre outros objetivos.

O presente texto fez a revisão de um total de 36 trabalhos de campo realizados na disciplina ao longo de quase 20 anos. Esses trabalhos também são disponibilizados às equipes de cada semestre de forma que se identifiquem os erros das equipes anteriores e os mesmos não sejam repetidos pelas novas equipes, sempre avançando no processo de aprendizado. Todo o processo de ensino-aprendizagem é vinculado à realização dos trabalhos de campo: estudos pós-ocupação de conjuntos habitacionais em bairros de Salvador, por meio de trabalhos participativos feitos em equipes com as comunidades.

A metodologia utilizada para realização deste trabalho de avaliação de pós-ocupação, baseia-se no livro *Pedagogia da Participação*<sup>6</sup>. O processo de pedagogia da participação é fundamental no desenvolvimento do trabalho, pois através dele é possível conhecer o conjunto residencial através do estudo técnico com as visitas, e tivemos oportunidade de analisar, experimentar todas as concepções e ideias dos moradores.

Neste processo de participação os habitantes são influenciados em tomar decisões urbanas que auxiliam na construção do aprendizado de cidadania. A participação tem significado importante na tomada de decisões que pressupõe de um conhecimento prévio e quando a população é levada a participar, o conhecimento é adquirido e as atitudes voluntárias são incentivadas.

O trabalho de campo que é realizado na disciplina comporta toda essa metodologia e proporciona aos estudantes experiências únicas, principalmente no que concerne a superação de desafios. A proposta baseia-se na realização de atividades pedagógicas e em ações coletivas que são desenvolvidas pelos discentes junto à população, permitindo que essa experimente o processo participativo, sendo parte integrante do conjunto para inspirá-los o sentido coletivo e incentivar a sua organização, pois permitiu a interação das pessoas fazer com que eles saíssem da sua zona de conforto e desenvolver ações em prol de um bem comum a todos.

Por outro lado, as ações coletivas buscam estabelecer um contato maior e direto entre os moradores, muito além de um contato entre vizinhos, pois permitiu a interação das pessoas fazer com que eles saíssem da sua zona de conforto e interagir com os vizinhos desconhecidos para desenvolver ações em prol de um bem comum a todos.

A sistematização das informações obtidas pelos discentes desde a primeira turma da disciplina em 1999 até 2017, permitiu a construção de um quadro de informações com os

---

<sup>6</sup> NUNES, Débora. **Pedagogia da participação**: trabalhando com comunidades. Quarteto, 2006.

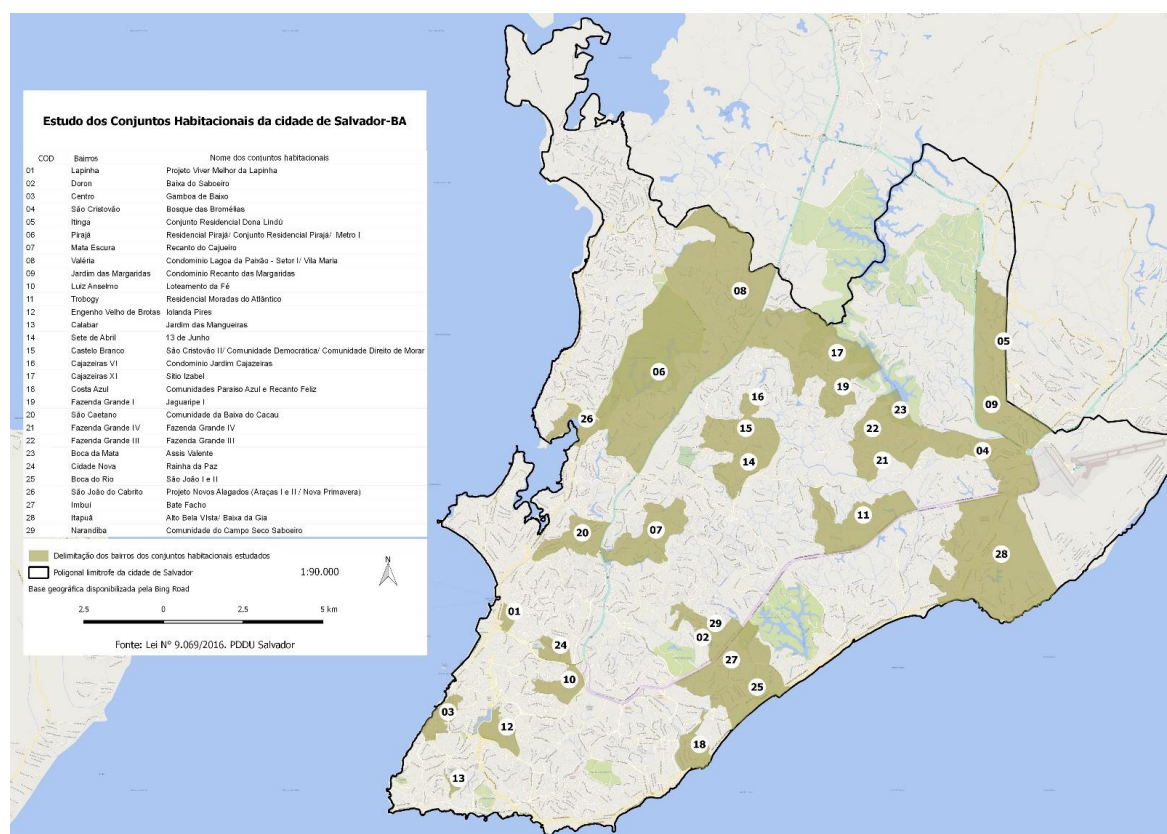


conjuntos habitacionais avaliados, a partir do desenvolvimento da metodologia de estudo pós-ocupação e das informações de coletadas pelos estudantes.

O quadro possibilita entender a situação geral dos conjuntos habitacionais na cidade de Salvador, sob a ótica de indicadores que buscam evidenciar também a organização e as condições de vida da população beneficiada pelos programas. Foi levado em consideração a localização dos conjuntos, o número e o tamanho de unidades habitacionais, o perfil econômico e social dos habitantes do bairro (renda, escolaridade, tamanho da família e o recebimento de benefícios governamentais). Além disso, foram consideradas as relações com o local de morada anterior quanto a violência e as condições de moradia.

A partir do mapa 1 e dos dados levantados pelos trabalhos, foi possível identificar os bairros onde se concentram a maior parte das construções dos conjuntos habitacionais estudados, com base na divisão de bairros proposta pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, em 2016.

Mapa 1 - Conjuntos habitacionais estudados em Salvador/BA

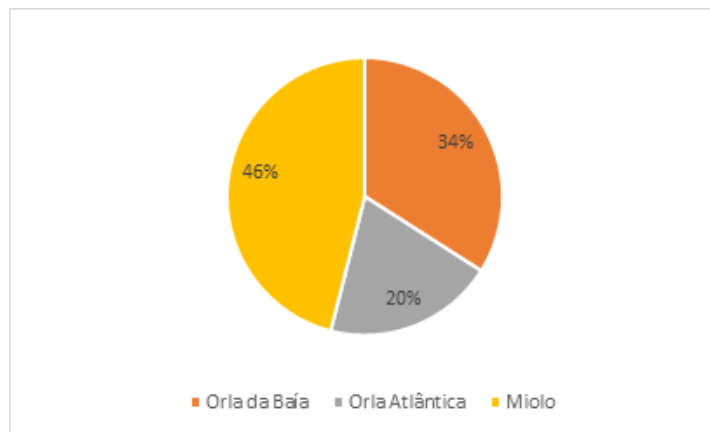


Fonte: Elaborado pelos autores, com base no PDDU, 2016.

Baseado na divisão proposta por Inaiá de Carvalho e Gilberto Corso (2008) que divide a cidade de Salvador em três áreas de análise: Orla da Baía, Miolo e Orla Atlântica, a grande maioria dos conjuntos habitacionais está concentrada no Miolo e na Orla da Baía (gráfico 1), áreas ocupadas prioritariamente por população de baixa renda. São áreas em que o preço do solo é menor,

favorecendo a sua construção, sem que se adote a noção de habitabilidade (GORDILHO-SOUZA, 2001) em que se inclui os serviços e a infraestrutura necessária para atender à população da área, tornando o custo de implantação de moradias muito alto para moradores que arcam com a não implantação desses equipamentos.

Gráfico 1 - Localização dos conjuntos habitacionais em Salvador/BA



Fonte: Elaborada pelos autores.

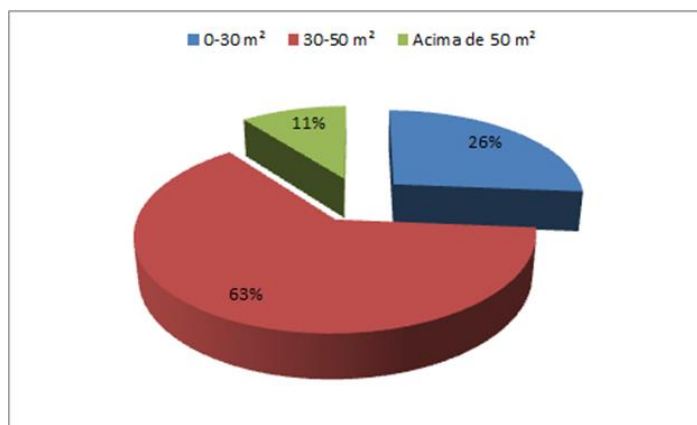
Segundo Cardoso (2013), em balanço esse foi um dos problemas enfrentados pelo programa que dificultou a produção de unidades voltadas para as famílias com renda mais baixa. A maioria deles foi feita em áreas periféricas, muito distantes e pouco conectadas com a malha urbana, afastadas dos equipamentos públicos e sem conexão com os serviços básicos de infraestrutura como rede pública de água, esgoto, energia, iluminação pública, entre outros.

Outro ponto importante a ser avaliado nesse contexto é o custo do terreno e/ou a infraestrutura necessária para o empreendimento. No caso, se municípios e estados utilizassem recursos para destinação de terrenos, por meio de aplicações de instrumentos legais definidos pelo Estatuto da Cidade, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), inserção do IPTU progressivo em terrenos abandonados, dentre outros. Além do direito de preempção em áreas de interesse o acesso à terra poderia ser mais barato, facilitando a implantação de empreendimentos para a faixa 1, que compreende as famílias com renda de até 2 salários mínimos.

Como alternativa também proposta por Rocha Lima et al. (2010), seria interessante que o programa apresentasse uma linha de financiamento especial para implantação de infraestrutura, o que permitiria que os empreendedores fossem capazes de gerar empreendimentos em terrenos cujo valor de terra esteja condizente com o projeto habitacional. O MCMV e a legislação brasileira dispõem de instrumentos financeiros e legais que poderiam ser utilizados pelos municípios na melhor gestão do uso do solo ou de regularização fundiária, temas esses que não aparecem na composição do programa e que são de extrema importância para a viabilização de empreendimentos habitacionais.

O perfil geral dos conjuntos habitacionais estudados é bastante variado e foi mudando com o tempo. Por exemplo, o tamanho das habitações varia entre 26m<sup>2</sup> e 59m<sup>2</sup>, (gráfico 2) ou seja, mais do dobro e esse tamanho vem aumentando com o tempo, evidenciando a força política obtida ao longo do tempo através de movimentos de moradia e apoiado por técnicos, representada, por exemplo com o Conselho das Cidades.

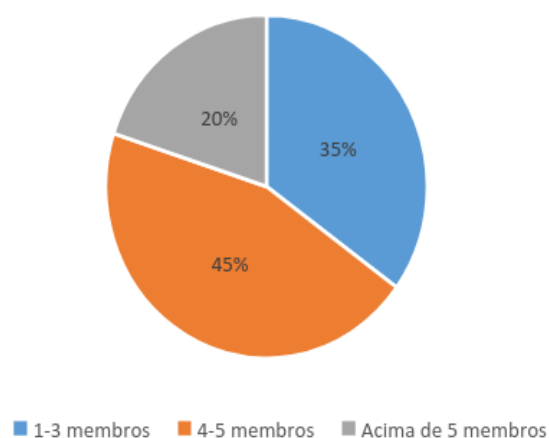
Gráfico 2 - Tamanho em m<sup>2</sup> das unidades habitacionais



Fonte: Elaborada pelos autores.

É possível perceber que boa parte do tamanho das residências varia entre 30 e 50 m<sup>2</sup>, valores que ainda são extremamente baixos para famílias que apresentam uma média de quatro a cinco membros por unidade (gráfico 3), média superior à média nacional que é de 3,3 pessoas (IBGE, 2010). Apesar de existir uma tendência para padronização das residências, onde cada vez mais o tamanho das residências tem reduzido, isso se aplica apenas às pessoas de classe alta, pois a quantidade de membros na família é menor, se comparado às famílias de classe baixa.

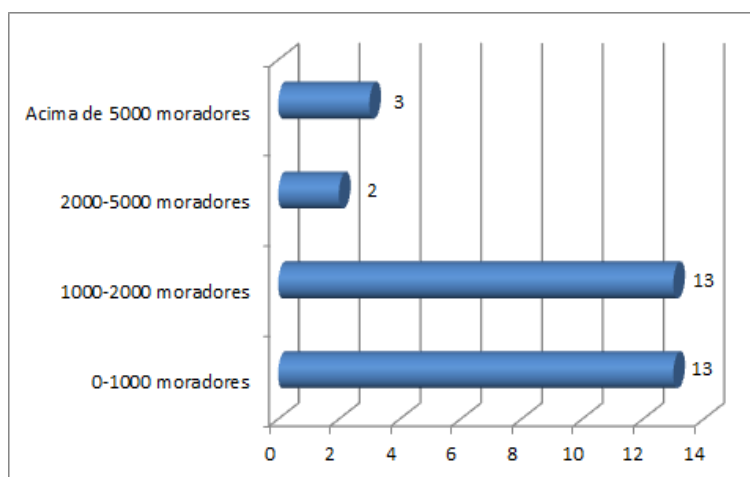
Gráfico 3 - Tamanho da família dos moradores dos conjuntos habitacionais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com a média de membros por família foi possível projetar o número de moradores por conjunto (gráfico 4). O gráfico revela que há um atendimento mais concentrado nas faixas de até 2000 moradores, apesar de haver de maneira mais pontual conjuntos que fogem a esse padrão.

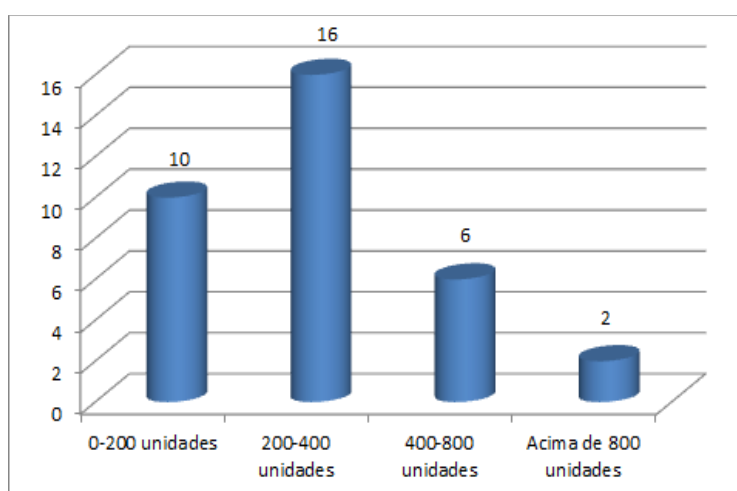
Gráfico 4 - Número de habitantes por conjunto habitacional analisado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Através das informações observadas no gráfico anterior foi possível comparar com os dados sobre a quantidade de unidades habitacionais construídas nos conjuntos estudados (gráfico 5), pode-se constatar que o número de unidades construídas apresenta poucas variações, apresentando valores que estão concentrados entre 0 e 400 unidades por conjunto, os valores vão se rebater na quantidade de membros por família e consequentemente no número total de moradores dos conjuntos. É possível afirmar também que os locais que se destacam pelo maior número de unidades construídas foram, provavelmente, os locais com maior área para a construção de habitações.

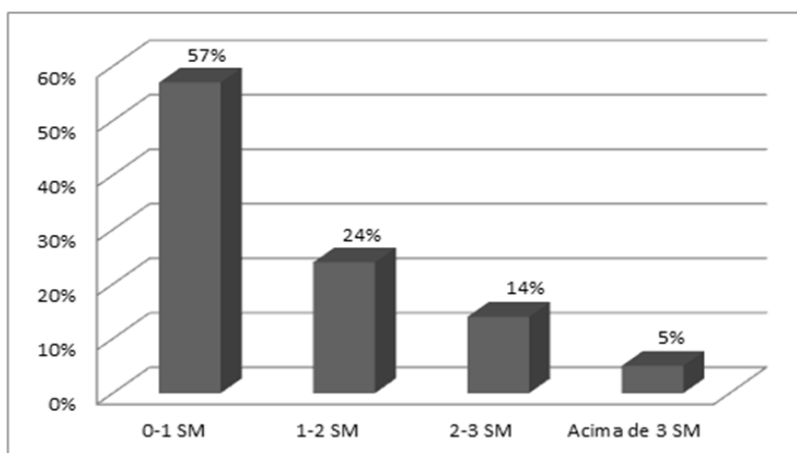
Gráfico 5 - Número de unidades habitacionais por conjunto analisado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Outro quesito analisado está relacionado a renda (gráfico 6) da população que vive nos conjuntos habitacionais estudados. Os questionários aplicados junto aos moradores revelam que foi possível avaliar o perfil econômico da população similar ao que o programa MCMV esteve disposto a atender, dentro da faixa 1 (até 2 salários mínimos) que correspondeu no total a 81% do total dos moradores. Nota-se que há uma coerência entre o foco do programa e o atendimento, algo que o BNH não alcançou, por exemplo.

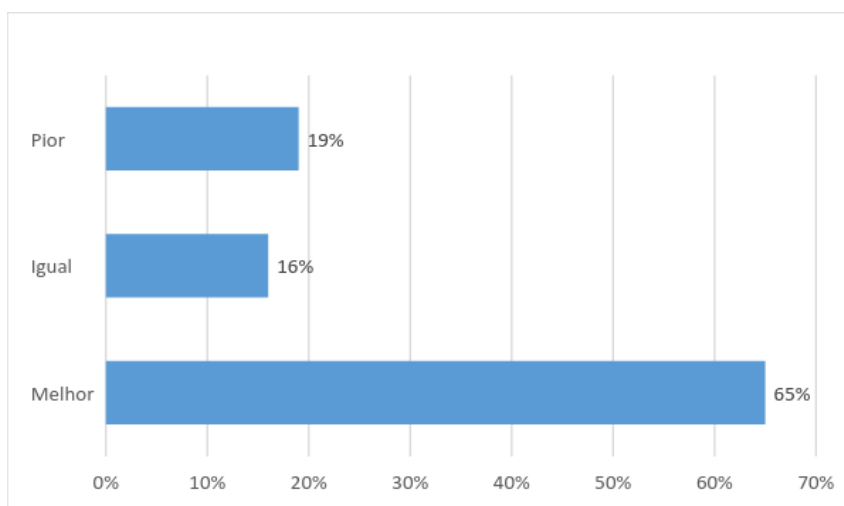
Gráfico 6 - Rendimento total dos moradores dos conjuntos habitacionais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à infraestrutura básica foram conquistados os maiores avanços, com a instalação da rede de energia elétrica, água, esgoto, coleta de lixo e iluminação (gráfico 7). O atendimento a essas necessidades da população representa uma melhora na qualidade de vida e possibilitam a habitação das famílias com o mínimo necessário às suas atividades cotidianas. Entretanto outras demandas sociais ficaram de lado com o programa que visa apenas atender à necessidade básica da moradia.

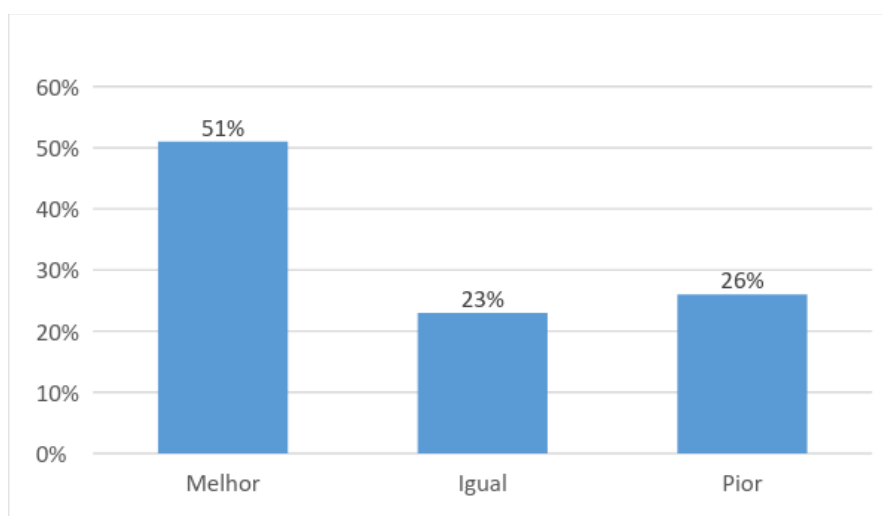
Gráfico 7 - Comparação da residência anterior e atual dos moradores dos conjuntos estudados



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto a violência (gráfico 8) pode-se notar que de acordo com os moradores houve uma melhora significativa se comparado com a localidade anterior, visto que muitos moradores viviam em áreas muitas vezes controladas pelo tráfico de drogas e não necessariamente a presença policial significava um ganho de segurança. Apesar disso, muitos conjuntos habitacionais não tem o devido acompanhamento do poder público e acabam sendo vítimas de grupos violentos que dominam e ameaçam a vida nesses locais.

Gráfico 8 - Comparação da violência anterior e o atual dos moradores dos conjuntos estudados



Fonte: Elaborado pelos autores

A partir desse contato inicial com os moradores, a pedagogia da participação trabalha em dois sentidos: 1) busca quebrar a relação hierarquizada que faz parte da tradição dos membros da elite. 2) Através de atividades pedagógicas e ações coletivas, a primeira de cunho físico no que diz respeito à questão dos equipamentos inseridos no bairro e que propiciaram uma melhoria na qualidade de vida dos habitantes (como o auxílio na criação de creche comunitária e de associações de moradores, por exemplo) e o segundo de cunho pedagógico diz respeito ao processo de aprendizagem da cidadania por parte da população.

Neste processo participativo, espera-se que os moradores vivenciem os processos básicos da democracia, através de mecanismos de discussão coletiva, assim com o respeito à decisão da maioria em nome dos interesses do coletivo. Busca-se através da compreensão e a implementação da pedagogia da participação o entendimento da dinâmica de programas de habitação social para que se possa construir um modelo de sociedade mais justa e igualitária, através de ações coletivas e o rompimento das relações hierárquicas que contribuam para mudança de comportamento dos habitantes.

## EXPERIÊNCIAS INOVADORAS NA HABITAÇÃO E O QUE SE DEIXOU DE FAZER

Aproximando-se do fim desse artigo em que se propõe destacar soluções para a questão habitacional que se evidenciaram a partir dos trabalhos de campo com estudantes de urbanismo, não se poderia deixar de tratar algumas experiências inovadoras nesse campo que surgiram durante o final do século XX. Elas contribuíram para formulação de um modelo de gestão que confronta os métodos tradicionais e privilegia a forma não lucrativa de produção habitacional, a partir do protagonismo dos mais pobres na solução dos problemas, apoiados por profissionais engajados.

O melhor exemplo para exemplificar essas iniciativas foi o programa de mutirões da cidade de São Paulo, realizado na gestão de Luiza Erundina (1989-1992). A gestão de Erundina colocou a problemática habitacional como prioridade ao apoiar a implantação de habitação de interesse social por mutirão autogerido, o que ajudou a diminuir o déficit habitacional no município pois foram viabilizadas mais de 11 mil habitações de até 60 m<sup>2</sup>. Havia o compromisso da gestão com os movimentos sociais de priorizar a área de habitação popular como uma das formas de inverter as prioridades de investimento na cidade.

O maior destaque dessa gestão, foi a utilização em larga escala dos recursos provenientes do orçamento municipal, que foi direcionado para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS). Esse foi o primeiro fundo municipal de moradia do país, que financiou programas inéditos, “como os mutirões autogeridos, a produção de moradia social nas áreas centrais e a assistência jurídica gratuita à moradia popular” (BONDUKI; ROSSETTO, 2014).

Os princípios norteadores da política habitacional implementada por Erundina foram: o direito à terra; a participação da população na formulação dos programas e execução dos projetos; diversificação das intervenções; redução de custos, sem perda da qualidade; estímulo à autogestão e o respeito ao meio ambiente. A abrangência da política habitacional executada nessa administração executou programas e subprogramas que tinham como objetivo enfrentar, de forma articulada e com participação popular, a complexidade do problema de moradia do Município. A construção de habitação de interesse social era organizada com a aquisição de terras, construção de unidades novas por empreiteiras, construção por mutirão (programa Funaps/Comunitário) e intervenção em cortiços (INSTITUTO PÓLIS, 2003).

O programa construiu milhares de casas e prédios de até cinco andares, mostrando-se a possibilidade de garantir qualidade a edificação de qualquer tipologia habitacional, a um custo 40 a 50% inferior ao de processos convencionais. As famílias conquistaram o direito de viver com dignidade, construindo suas casas, participando da urbanização das favelas, lutando pela regularização dos loteamentos, buscando de forma coletiva repartir o solo urbano. O fato pôs em destaque a importância da parceria entre comunidade e o poder público no enfrentamento dos problemas sociais e mostrou uma nova forma de buscar alternativas viáveis, modernas e eficazes. (BONDUKI, 1996)

Os grandes avanços revelados pelos mutirões autogeridos implementados pela prefeita Luiza Erundina não estão somente ligados ao trabalho gratuito dos futuros moradores, mas na adoção da autogestão. Com esse sistema, o poder público repassa um financiamento a associações comunitárias ou cooperativas formadas pelos moradores, que se responsabilizam pela gestão do empreendimento.

Com autonomia para comprar materiais e contratar assessoria técnica e mão-de-obra especializada para a construção, as associações alcançaram resultados superiores aos obtidos pelo poder público. Materiais são adquiridos por um preço inferior; técnicos contratados diretamente produzem projetos adequados aos desejos, possibilidades e expectativas dos moradores; o desperdício é reduzido (BONDUKI, 2016).

Apesar dos bons exemplos trazidos na gestão, a prática do mutirão foi descontinuada pelas administrações seguintes, como Paulo Maluf, que tinham vínculos com grandes empreiteiras e interromperam obras e projetos. Houve também perseguição às lideranças populares e priorizaram a construção de edifícios de apartamentos por métodos convencionais que têm polarizado o debate sobre as políticas públicas.

Os trabalhos de campo realizados pelos estudantes de Urbanismo da UNEB relacionam-se com a política desenvolvida por Erundina em São Paulo, na tentativa de tornar os moradores protagonistas dessas intervenções nas políticas habitacionais, aliando de forma participativa o corpo técnico e a população. Entretanto para que isso ocorra, é necessário dispor de profissionais engajados no enfrentamento das problemáticas sócias, esse é o exemplo que tem sido passado aos urbanistas na aproximação com as comunidades e a importância do envolvimento entre comunidade e o corpo técnico para obtenção de resultados que garantam qualidade para moradia e os seus moradores. Diante das considerações, trazemos a fala da discente de Urbanismo Taís de Sousa Pereira (2017) para exemplificar a experiência obtida durante a realização do trabalho:

“Entendo que o trabalho desenvolvido foi uma importante oportunidade para nos mostrar, a nós urbanistas, as diferentes formas de enxergar a realidade e as diferentes formas de atuação que podemos ter. Serviu para nos lembrar que a técnica sozinha não é capaz de resolver todos os problemas da sociedade. Ela precisa vir acompanhada de um entendimento social e uma forma de atuação mais ligada à fenomenologia. Entender e ser capaz de se identificar com a realidade dos cidadãos é bastante importante para uma atuação urbanística mais humana e justa” (PEREIRA, 2017).

A pedagogia da participação vai de encontro ao que é visto nos diversos processos participativos empregados por grande parte das autoridades brasileiras, nos quais a população pobre é vista como objeto e utilizadas em busca de interesses particulares. No processo participativo é de fundamental importância que exista comunicação e compreensão em busca do entendimento bem como do reconhecimento dado entre os membros do diálogo.



Assim, a sobrevivência dessas atividades e ações após a aplicação da metodologia, poderiam alcançar uma independência que significaria aos habitantes a passagem por um processo de conscientização e construção de trabalho comunitário. Para se obter sucesso no processo foram necessários tempo e perseverança para aplicação do trabalho. Em que foi necessário que houvesse compreensão das regras fundamentais para uma discussão em grupo, para que os conflitos pudessem atingir objetivos comuns, em que todos fossem ouvidos e suas ideias sejam compartilhadas com o grupo de maneira organizada afim de atender da melhor forma possível todas as falas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema habitacional é objeto de políticas públicas desde o início do século passado, quando as cidades passaram a sofrer com a migração do campo e com o aumento populacional. No Brasil, o desenvolvimento das políticas urbanas evidencia a importância da participação social no contexto de intervenções públicas. A participação da sociedade civil nas instituições representa um avanço na definição de formas alternativas de intervenção relativas à inclusão socioespacial, bem como no processo de aprendizagem e aprofundamento democrático.

A produção de moradias para famílias de baixa renda no Brasil é deficitária ao longo de toda a história. Ações governamentais para solucionar o déficit habitacional ao longo dos anos não atingiram totalmente as metas devido a fatores como o forte crescimento populacional, a baixa renda familiar, a instabilidade econômica verificada em vários períodos, entre outros.

No âmbito da política urbana e habitacional, observa-se um histórico de intervenções públicas que acabaram por privilegiar os interesses do mercado privado, entretanto novas formas de atuação seguiram o caminho inverso, como no caso do governo de Luiza Erundina com alternativas duradouras, modernas, de alta produtividade e com forte participação social que possibilitaram grandes avanços, principalmente com a autogestão.

A análise do aspecto econômico das inadequações das políticas habitacionais brasileiras vem sendo feita de forma firme, vigorosa e detalhada em pesquisas e em produção de diversos tipos realizadas pelos movimentos sociais ligados à Habitação. O aspecto da formação profissional inadequada para a proposição e realização das políticas nesse campo é certamente secundário, mas sua pouca visibilidade enfraquece ainda mais o leque de soluções. Esse texto pretendeu incluir neste aspecto as experiências de participativas que vem sendo realizadas há duas décadas na Bahia, pelos Urbanistas formados na Universidade do Estado da Bahia.

No exercício da profissão de urbanista é extremamente necessário o conhecimento da realidade que se estuda, por isso a interação com as comunidades é extremamente fundamental no processo participativo. O processo de obtenção dos dados junto aos moradores dos conjuntos fez com que pudéssemos compreender as comunidades interagindo com elas de forma participativa, que envolviam mudanças no seu comportamento, isso foi possível através da realização de atividades

pedagógicas e ações coletivas, ambas as formas tinham o objetivo de promover o aprendizado de iniciativas de trabalho coletivo, garantindo autonomia aos moradores.

Trabalhar com comunidades é uma ação inerente à vida profissional de um urbanista este deve criar suas técnicas, métodos, parâmetros para desenvolver seu trabalho dentro da comunidade. Não deve estabelecer relação de hierarquia ou submissão com os moradores e sua função principal é estimular a autonomia nos mesmos. É necessário desprender dos medos, padrões e estar disponível ao novo, atento e criativo para estimular movimentos e forma de agir.

## REFERÊNCIAS

BOLAFFI, Guido. *Una politica per gli immigrati*. Il mulino, 1996.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil*. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 127, p.711-732, 1994. Disponível em:  
<[http://www.jstor.org/stable/41011028?seq=1&refreqid=excelsior:8fd8bc03601c311e646e99550aee58f0#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41011028?seq=1&refreqid=excelsior:8fd8bc03601c311e646e99550aee58f0#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 07 set. 2017.

BONDUKI, N. G. *Autogestão na habitação como política de Estado*. 2016. Disponível em:  
<<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/autogestao-na-habitacao-como-politica-de-estado>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BONDUKI, N. G. *Os mutirões autogeridos*. Folha de São Paulo, 1996. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/12/cotidiano/11.html>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BONDUKI, N. G. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em:  
<[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BONDUKI, N. G; ROSETTO, R. *O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão*. Disponível em: <[http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12\\_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2017

CARDOSO, A. L. (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DAMICO, Fabiano. *O programa minha casa, minha vida e a caixa econômica federal*. TRABALHOS PREMIADOS, p. 33, 2011.

DE CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. SciELO-EDUFBA, 2008.

D'OTTAVIANO, Camila. *Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano*. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 21, p.255-266, ago. 2014. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/html/3476/347632473003/>>. Acesso em: 07 set. 2017.

FERRAZ, C. de A. *Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida*. Dissertação (Mestrado em Economia) - IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

GORDILHO-SOUZA, A. *Mudanças urbanas em Salvador no final do século XX*. Bahia Análise & Dados. V. 9. N. 4. Salvador: SEI, 2000, p. 53-73.

INSTITUTO PÓLIS. *Fundo Municipal de Habitação*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/861/861.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

MARTINE, G; MUELLER, C. C. *Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil: a década de 1980*. 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-7.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ROCHA LIMA, J. et al. *Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida: Benefícios e Entraves para uma Política Habitacional*. Núcleo de Real Estate, 2010.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, Rafael Spindler da. *O Conjunto Pedregulho e algumas relações compositivas*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 12, n. 13, p.77-93, dez. 2005. Disponível em:<<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/776>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SOUZA, Ângela Gordilho. *Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA*. **Cadernos Metrópole.**, n. 05, p. 63-89, 2001.

STEDILE, J. P. *A questão agrária no Brasil*. 1998. Disponível em: <[http://files.terra12.webnode.com/200000006-c0324c225d/Texto%201%20-%20Joao\\_Pedro\\_Stedile.pdf](http://files.terra12.webnode.com/200000006-c0324c225d/Texto%201%20-%20Joao_Pedro_Stedile.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2017.