

O PNHHR no contexto dos povos tradicionais: O caso do Quilombo Santa Cruz, Paulo Lopes/SC

Bianca Siane Orlandin
Universidade Federal de Santa Catarina

Mikaele Caroline Barbosa da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina

Samuel Steiner dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

Historicamente no Brasil, a produção da moradia pelo poder público tem resultado em experiências que valorizam a dimensão técnico-econômica em detrimento dos aspectos sociais, políticos, ambientais, culturais, etc. Destacam-se formas arquitetônicas homogêneas, soluções espaciais desconectadas das demandas dos usuários e reprodução de técnicas construtivas que guardam pouca relação com aspectos locais, físico-territoriais ou socioculturais.

Este distanciamento entre a rigidez dos programas habitacionais e as demandas concretas das famílias torna-se ainda mais evidente quando trabalhamos com povos tradicionais, que exigem, por sua história e singularidade antropológica, um olhar sensível na forma de abordar a habitação, o processo projetual, as estratégias de execução, a interação com as famílias, a comunidade e o território.

O presente artigo pretende refletir sobre esta questão, tendo como objeto de estudo o trabalho de extensão universitária desenvolvido pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC junto às comunidades remanescentes de quilombos em Santa Catarina, mais especificamente da Comunidade Remanescente do Quilombo Santa Cruz, no município de Paulo Lopes/SC, que em 2017 foi contemplada com recursos do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHHR para a construção de 22 moradias.

Palavras-Chave: Quilombo; PNHHR; Santa Cruz; Toca; Projeto arquitetônico; HIS; comunidades tradicionais;

Os quilombos, os povos tradicionais e a moradia

O reconhecimento dos direitos dos povos tradicionais no Brasil percorreu um caminho tortuoso. Somente em 2007, através do Decreto 6.040, o Estado brasileiro implementa uma política nacional específica. De acordo com este documento, Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) são definidos como: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Dentre os objetivos desta política, expressos no art. 3º da referida lei, está: o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade.

Dentre os PCTs do Brasil, estão os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros.

Embora exista um reconhecimento formal acerca das especificidades desses povos, o fato é que inúmeras ações e políticas públicas

historicamente implementadas no país ignoram ou desconhecem sua existência e singularidades. Poderíamos enquadrar nesta categoria as políticas públicas habitacionais, que além de serem restritas do ponto de vista do financiamento, da amplitude territorial e temática, quando existem acabam por reproduzir uma lógica quantitativa, que geralmente condiciona soluções homogêneas e rígidas, pouco sensíveis a variações de ordem cultural, psicológica, ambiental, econômica, etc.

A experiência da UFSC junto a comunidade da Toca/Santa Cruz repousa na iniciativa do movimento negro Unificado – SC em procurar o suporte da Universidade Federal de Santa Catarina, através de seus vários departamentos (Arquitetura e Urbanismo, Engenharias, Ciências Sociais, Antropologia, Geografia, etc.) como forma de garantir uma maior adequabilidade dos projetos habitacionais e de inclusão social em marcha através de financiamentos do Governo Federal, sobretudo do PNH. O intuito do projeto foi garantir que as alternativas arquitetônicas e urbanísticas não reproduzissem a homogeneidade características dos projetos habitacionais do governo federal, possibilitando maior articulação com demandas específicas da comunidade.

Para a equipe envolvida, o trabalho junto a Santa Cruz provocou um questionamento acerca do

significado do termo quilombo, permeado por imaginários e estereótipos que remetiam a uma africanidade intocada, com formas idealizadas de manifestação cultural e religiosa ligadas à ancestralidade. Para isso, foi preciso desenvolver uma leitura contemporânea dos quilombos, percebendo a cultura enquanto processo dinâmico de criação e recriação de significados por vínculos e identidades em comum.

Os sentidos a respeito do que são Quilombos se expandiram. A forma de organização se modificou, as práticas culturais, algumas passaram por processo de hibridização, o que leva a produção de outras caracterizações de Quilombos. (Sacramento, 2013, p. 23).

Na Santa Cruz, o contato próximo com a comunidade revelou camadas mais profundas na relação entre o grupo e seu espaço, inscrita em formas específicas de territorialização, constituição e manutenção de vínculos interpessoais, modos de habitar e viver coletivamente e formas de manifestação religiosa.



Imagem 1. Moradora do Quilombo Santa Cruz em frente à sua residência. Fonte: PET-Arquitetura UFSC

O PNHR e as políticas de habitação para os povos tradicionais

A concessão de direitos e implementação de políticas públicas destinadas aos povos tradicionais é recente no Brasil. Apenas em 1988, com a nova Constituição, concede-se direitos fundamentais, como a demarcação das terras ocupadas, ponderando o vínculo das comunidades tradicionais com o território.

No que se refere à questão habitacional, a preocupação de inserir os povos tradicionais nas políticas públicas setoriais é algo muito recente em face de um cenário de baixa atuação do Estado Brasileiro. Além de financeiramente restritas, as políticas públicas habitacionais estiveram também atreladas à demandas urbanas, voltadas a públicos e extratos sociais específicos. Desde as primeiras ações com os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP, na década de 1930, passando pela Fundação Casa Popular da década de 1940, BNH entre as décadas de 1960 e 1980, não foi possível verificar a existência de uma ação representativa de inclusão dos povos tradicionais nas políticas habitacionais públicas.

É somente nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades e da abertura de processos mais democráticos de construção das políticas públicas, através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que a problemática dos quilombos e das comunidades tradicionais ganharam fôlego. Foi a partir do PNHR, subprograma do PMCMV, que as comunidades tradicionais foram formalmente introduzidas como público alvo da política habitacional que além dos agricultores, deveria beneficiar os pescadores artesanais, extrativistas, silvícolas, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas e povos indígenas.

O PNHR concedia subsídio, com recursos da OGU, aos beneficiários com renda familiar bruta anual máxima de R\$15.000,00. Os beneficiários são organizados de forma coletiva por uma Entidade Organizadora - EO (cooperativas, associações, sindicatos ou o Poder Público). Os recursos são concedidos individual e diretamente às pessoas físicas e podem ser utilizados para a aquisição de material de construção e pagamento dos serviços de mão-de-obra destinados à produção



Imagem 2. Residência em processo de assentamento, construída com subsídio do programa. Fonte: PET-Arquitetura UFSC

de unidade habitacional – Construção/ conclusão/ reforma/ ampliação.

Do ponto de vista operacional, o PNHR resulta de um arranjo institucional complexo, formado pelos seguintes agentes:

- Ministério das Cidades: gestor da aplicação do fundo;
- Caixa Econômica Federal: agente operador e financeiro;
- Entidade Organizadora: responsável pelo estudo prévio de viabilidade; organização do grupo de beneficiários; promoção das unidades habitacionais; contratação de responsável técnico; fiscalização, acompanhamento e execução das obras; etc.
- Responsável técnico: responsável pela execução da obra;
- Construtores: responsáveis pela realização da obra de acordo com os projetos técnicos; e
- Comunidade: responsável por participar, controlar e acompanhar a execução das obras por meio de comissão.

O PNHR possibilita regimes diferentes de construção, a saber:

- Autoconstrução assistida: execução pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica;
- Mutirão assistido: execução pelos beneficiários, reciprocamente, com o auxílio de assistência técnica;
- Administração direta: execução pelos funcionários da EO; e
- Empreitada global: execução por construtora, que administra os recursos humanos, financeiros e materiais.

Em Paulo Lopes o regime de construção implementado foi de empreitada global, com três frentes de trabalho, cada qual administrando seu orçamento, pessoal e fluxo de materiais.

Sobre a questão financeira, as condicionantes foram as seguintes características:

- Por se tratarem de edificações novas, o valor total envolvido foi de R\$ 34.200,00, considerando o total de material de construção;
- valor de R\$ 1.000,00 por UH para o acompanhamento técnico das construções; e
- valor de R\$ 750,00 por UH para a realização do projeto Técnico-Social.

Na Santa Cruz, o PNHR resultou em uma estrutura institucional, administrativa e financeira complexa, que impôs condicionantes importantes para as alternativas e estratégias adotadas. Esta questão será abordada de forma mais concreta no próximo tópico.

Quilombo Santa Cruz: limites e possibilidades das políticas de habitação para os povos tradicionais

Cabe inicialmente reconhecer a importância da implementação do PNHR e seu pioneirismo no tratamento das demandas dos povos tradicionais. Em face de um histórico de ausências, o fato do Estado Brasileiro destinar recursos para a construção e qualificação das moradias deste público é, por si só, digno de reconhecimento e celebração. O contato próximo com as famílias da Santa Cruz evidencia a melhoria substantiva das condições

de moradia que o programa proporcionou, em um cenário profundo de precariedade.

Este reconhecimento, no entanto, não impede desenvolver uma reflexão crítica acerca dos limites do programa. Espera-se que estes apontamentos sejam compreendidos como sugestões de aperfeiçoamento e não sejam utilizados como argumento para diminuir a importância do programa ou para hesitar a respeito da necessidade de sua continuidade.

Dentre as questões que deseja-se apontar, estão:

1. *A rigidez dos prazos:* previsto inicialmente para 12 meses para a execução, prorrogáveis por mais 6 meses. Este cronograma, adequado em diversas circunstâncias, foi insuficiente no caso da Santa Cruz. A construção das moradias representou uma transformação importante da dinâmica da comunidade, potencialmente geradora de conflitos e dificuldades não calculadas inicialmente. A definição de acessos, a remoção de vegetação e de outros equipamentos (chiqueiro, locais para lavagem de roupa, etc.), as formas de estocagem dos materiais, bem como a própria locação das casas foi fonte permanente de dificuldades que precisavam de tempo e tranquilidade para serem adequadamente resolvidas;
2. *A limitação de recursos:* no caso da Santa Cruz, o orçamento previsto de R\$ 34.200,00, R\$ 1.000,00 para a assistência técnica e R\$ 750,00 para o trabalho social limitou a qualidade da moradia, do entorno, as possibilidades de acompanhamento técnico-social, etc. No que se refere à moradia, algumas soluções pensadas inicialmente, como estratégias de conforto ambiental, uso de materiais, técnicas construtivas, esquadrias, dimensão dos espaços internos, etc., tiveram de ser abortadas. A insuficiência de recursos - e a limitação dos prazos - também direcionou o regime de construção escolhido, pois o valor estipulado para pagamento de mão de obra (35% do total, ou R\$ 11.970,00) foi considerado insuficiente pelos construtores, que só aceitaram a execução das moradias no



Imagem 3. Construção informal realizada pelos próprios moradores da comunidade do Quilombo Santa Cruz. Fonte: PET-Arquitetura UFSC



Imagem 4. Residência unifamiliar construída através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Fonte: PET-Arquitetura UFSC

regime de empreitada global. Desta forma, ao gerir o fluxo de materiais, eles poderiam extrair um valor que complementasse a parte inicialmente destinada para o pagamento da mão-de-obra. A rigidez da solução arquitetônica condicionada pela limitação de recursos causou algumas inconformidades com as demandas das famílias, como por exemplo, a impossibilidade de inserir um fogão a lenha e uma cozinha mais generosa, considerados fundamentais. Do ponto de vista da infraestrutura, em um cenário generalizado de precariedade, é problemático que o programa não preveja recursos para a consolidação do entorno das moradias: drenagem urbana, de estruturação dos acessos e caminhos, na qualificação paisagística, de resíduos sólidos, etc. No que se refere ao trabalho técnico-social, o recurso é suficiente praticamente para viabilizar o acompanhamento semanal previsto (deslocamento, alimentação, etc.), sem possibilitar a realização de ações mais representativas: as adequações dos projetos arquitetônico; o desenvolvimento de soluções de infraestrutura e para as áreas de uso comum; a produção de informações diversas (levantamento planialtimétrico, prospecção de solo, etc.); a realização de ações de acompanhamento social das famílias, com profissionais de várias formações (psicólogos, assistentes sociais, etc); trabalho técnico-social mais representativo, trabalhando temas estruturais como a geração de renda, organização política, conflitos familiares, educação ambiental, etc.;

3. *Alguns dos parâmetros e exigências técnicas* do Código de Práticas CAIXA, que poderiam ser alterados ou flexibilizados no que tange a moradia voltada para os povos tradicionais e que não significaram a perda da qualidade, da segurança ou da durabilidade da edificação. Neste aspecto, cabe citar: o uso de materiais e técnicas construtivas alternativas; o flexibilização dos ambientes necessários/obrigatórios (dois quartos, sala, cozinha e banheiro); a dimensão

destes ambientes; a distância necessária entre edificações, limites de lotes e taludes; a possibilidade de métodos alternativos de esgotamento sanitário; entre outros;

4. *Articulação com os diversos atores:* outro aspecto importante do programa e que dificulta uma maior organicidade na execução das moradias, diz respeito à complexa articulação entre instâncias e atores, cada qual com suas demandas e interesses próprios. Cada uma destas instâncias tem sua complexidade própria, seguindo lógicas e procedimentos não necessariamente convergentes. Em um arranjo que articula Ministério, CAIXA, UFSC, Prefeitura, comunidade, concessionárias e construtores, é recorrente a emergência de conflitos que exigem capacidade de diálogo, entendimento e confiança mútua. Em alguns casos esta situação precisou ser intermediada por agentes externos, como o Ministério Público Estadual e a Advocacia Geral da União. No caso da Santa Cruz este arranjo só foi possível pela existência de profissionais competentes e sensíveis, destacando o trabalho obstinado da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Paulo Lopes, das lideranças do Movimento Negro Unificado - MNU e do setor técnico da Gerência de Habitação da Caixa Econômica Federal de Florianópolis;

Considerações Finais

Segundo LEITE (2000), nos territórios negros de SC, o acesso a políticas públicas é frágil ou inexistente. Registraram-se precárias condições de moradia e acesso a serviços básicos como água, luz, saneamento, telefone, postos de saúde, escolas, pavimentação, entre outras questões. Assim como os vínculos de trabalho e atividades desenvolvidas, que se caracterizavam por vínculos sazonais, com baixa remuneração e exercidos de modo informal como diaristas, serventes, bóias-frias, biscateiros e pescadores.

Neste caso, a questão da moradia significa também necessariamente uma qualificação

“urbanística e social” que geralmente não vem acompanhada nas políticas habitacionais previstas, como no caso do PNHR.

Percebida desta forma mais ampla, a questão do habitar para os quilombolas não pode se restringir somente à construção de um abrigo e, mesmo que se restringisse apenas a uma edificação, não poderia impor uma forma de vida e de apropriação limitada ao padrão habitacional típico das políticas habitacionais públicas do país.

A partir dessa vivência com o acompanhamento técnico na execução de moradias em uma comunidade quilombola, foi possível acompanhar as transformações que o PNHR realizou no cotidiano das famílias e indivíduos, mas constatou-se também suas limitações no que tange a oferta de condições dignas de moradia. Assim, é imprescindível que se abra um debate acerca da necessidade de elaboração de uma política de habitação destinada unicamente às comunidades tradicionais, povos que, vale ressaltar, possuem uma relação complexa com o território e demandam atenção especial quanto à implementação de ações por parte do Estado.

Referências Bibliográficas

1. BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, n. 28, 2007.
2. Leite, I.B (2000). O quilombo no Brasil: questões conceituais e normativas. Florianópolis: NUER/UFSC.
3. Sacramento, SM da S. (2013). O impacto das trocas culturais nas comunidades quilombolas; do tambor a guitarra." Dissertação (Mestrado)-Programa de Mestrado" Stricto Sensu" em Comunicação, Linguagens e Cultura, Universidade da Amazônia, Belém, 107.