

**HABITAÇÃO SOCIAL COMO PILAR DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL:
DIFERENÇAS SOCIOTERRITORIAIS ENTRE BRASIL E SUÉCIA**

*SOCIAL HOUSING AS A PILLAR OF THE WELFARE STATE: SOCIO-TERRITORIAL
DIFFERENCES BETWEEN BRAZIL AND SWEDEN*

Caio Barbato Maroso

Doutorando, PUC-Campinas, Brasil
caio.bm1@puccampinas.edu.br

Vera Santana Luz

Professora Doutora, PUC-Campinas, Brasil
veraluz@puc-campinas.edu.br

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o estudo de caso de dois conjuntos habitacionais, um no Brasil e um na Suécia, e discutir as diferenças na organização no território e a consequente habitabilidade de programas habitacionais moldados pelas duas realidades. Adotamos duas categorias diferentes de estados de bem-estar social. Na Suécia, socialdemocrata; no Brasil, meritocrático-clientelista. A abordagem da habitação social como pilar do estado de bem-estar social e a comparação com um país social-democrata são incomuns nesse campo de pesquisa, no Brasil, mas não em pesquisas estrangeiras. A metodologia de análise dos casos foi desenvolvida com base em quatro categorias que permitem comparações a partir das diferenças. O principal resultado é que, quando comparados à realidade brasileira, o ambiente urbano e a habitabilidade tendem a ser melhores na Suécia, onde a habitação pública é construída com base na lógica social-democrata de política pública, como pilar do estado de bem-estar social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas Habitacionais. Estado de Bem-Estar Social. Habitabilidade da Moradia Social.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a case study of two social housing, one in Brazil and one in Sweden, and to discuss the differences in the organization in the territory and the consequent habitability of housing programs shaped by the two realities. We adopted two different categories of welfare states. In Sweden, social democrat; in Brazil, meritocratic-clientelist. The approach to social housing as a pillar of the welfare state and the comparison with a social democratic country are unusual in this field of research, in Brazil, but not in foreign research. The case analysis methodology was developed based on four categories that allow comparisons based on differences. The main result is that, when compared to the Brazilian reality, the urban environment and habitability tend to be better in Sweden, where public housing is built based on the social-democratic logic of public policy, as a pillar of the welfare state.

KEYWORDS: Social Housing Policy. Welfare State. Habitability of Social Housing.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo¹ é parte dos desdobramentos da tese de doutorado². Resumimos os argumentos teóricos sobre o que entendemos ser o cerne do que queremos apresentar, arcabouço básico para as considerações contidas neste texto. Percursos históricos e teóricos que apontam a moradia e a cidade como direitos, incluídos na Carta Magna dos dois países em questão, são discutidos por Lefebvre (2009), Benévolo (2012), Maricato (2015) e Rolnik (2019), entre outros. A problemática da habitação na cidade capitalista contemporânea, bem como o desenvolvimento e a disputa pelo território, e a relação com os processos de urbanização dispersa são discutidos por Harvey (2005), Furtado (2007), Reis Filho (2006) e Oliveira (1975).

O acesso e a proteção desses direitos para os trabalhadores são essenciais para alcançar a equidade nas áreas urbanas e moldar as políticas públicas. A natureza do estado de bem-estar social está subjacente ao conceito de habitação social, e as políticas públicas nele produzidas podem ser mais inclusivas e universais ou mais exclusivas, consoante às suas particularidades. Uma das principais contribuições deste estudo é a visão sobre uma área relativamente pouco explorada na pesquisa brasileira: a habitação popular como principal pilar do estado de bem-estar social. Com base nos pressupostos teóricos estabelecidos, apresentamos a realidade observada por meio da metodologia proposta.

2 OBJETIVOS

O objetivo principal é explorar os diferentes resultados relacionados ao território e à habitabilidade dos produtos de programas habitacionais gerados por políticas públicas decorrentes de dois modelos diferentes de estado de bem-estar social: meritocrático-clientelista, no Brasil; e social-democrata, na Suécia. Os objetivos específicos são: realizar a comparação entre as duas realidades em tela; cortejar as realidades observadas com o arcabouço teórico; e mostrar as possibilidades de garantia do direito à moradia digna e à cidade, a partir da habitação social como pilar do estado de bem-estar social.

3 METODOLOGIA/ MÉTODO DE ANÁLISE

Os métodos incluem revisão bibliográfica e pesquisa empírica com análise de dados primários, levantamentos de campo, documentação fotográfica e cartografia. A estrutura dos estudos empíricos foi baseada em quatro categorias propostas, consideradas para análise. No Brasil, elegemos o Residencial Sirius na cidade de Campinas/SP, inaugurado em 2012 e construído com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Na Suécia, a eleição se deu pela casa Våstra Kattarpsvägen, na cidade de Malmö, Estado M, construída em 1963, com financiamento do programa federal “*One Million Houses*”. A definição do caso brasileiro baseou-se no fato de que ele foi viabilizado por um programa habitacional proposto por um governo politicamente mais próximo de um caráter social-democrata. A inserção urbana, no

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Agradecemos à inestimável colaboração do Prof. Dr. Luiz Augusto Maia Costa, que realizou a fase inicial de orientação do Doutorado citado.

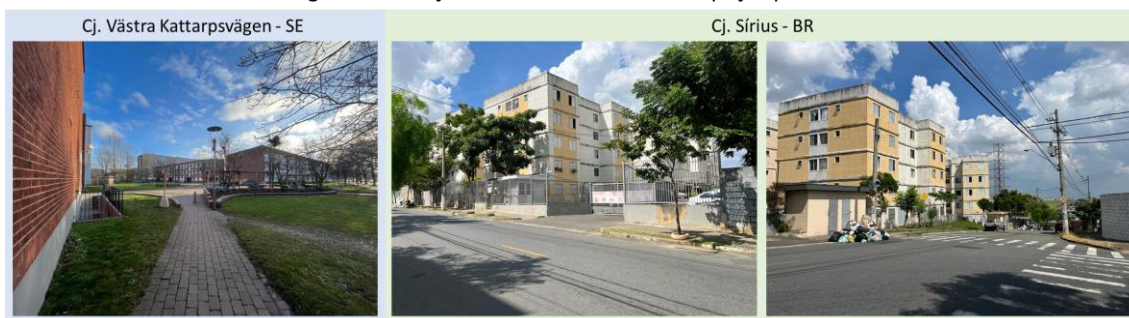
caso brasileiro, ocorre em área dispersa e periférica da região metropolitana de Campinas. O caso sueco, por outro lado, está inserido na dinâmica dos trabalhadores que se deslocam entre a cidade de Malmö, no sul da Suécia, e Copenhague, na Dinamarca.

As categorias de análise constituem para comparação a partir das diferenças entre os dois casos, revelando as consequências das políticas públicas habitacionais no processo de urbanização do Brasil e da Suécia, sendo: (a) política — trata de planos, medidas e leis; (b) socioeconômica — trata de perfis de beneficiários, tipos de propriedade e financiamentos; (c) cultural — trata da inclusão urbana, origem familiar, geração de trabalho e renda e padrão condominial; e (d) tecnológica — trata da qualidade técnica de projeto e construção.

4 ANÁLISE

As características dos estudos de caso em tela destacam as diferenças entre a construção e o desenvolvimento urbano nas periferias das duas cidades analisadas e dos dois conjuntos habitacionais, dependendo do caráter específico e do alinhamento das políticas públicas de cada contexto de estado de bem-estar social. O Conjunto Residencial Sirius está localizado na Rua Leonor Martins Mansour, 311, Campinas, São Paulo, Brasil. Dista 11,5 km do centro da cidade, cerca de 50 minutos de transporte público. Construído em 2010, a conversão para propriedade privada iniciou no final de 2022. Consiste em 124 blocos divididos em 14 condomínios fechados de 6 a 12 blocos, cada. A tipologia é única, com 5 pisos e 4 apartamentos em cada piso. Contempla 2.480 apartamentos, com número estimado de 13.100 residentes. A área total do empreendimento é de 130.000 metros quadrados, com densidade populacional de cerca de 100.000 pessoas/km². É servido por 12 pontos de ônibus, atendidos por 2 linhas circulares. Por sua vez, o empreendimento residencial Västtra Kattarpsvägen está localizado na Avenida Västtra Kattarpsvägen, 213 66, Malmö, Skåne, Suécia. Dista 3,5 km do centro da cidade, cerca de 17 minutos de transporte público. Foi construído em 1963 e teve o início da conversão em propriedade privada no final de 2016. É composto por 36 blocos, distribuídos em formato de superquadra. Há duas tipologias: (a) 8 pavimentos com 2 apartamentos por andar; e (b) 3 pavimentos com 2 apartamentos por andar. Totaliza 1.056 unidades habitacionais, com estimativa de 4.224 residentes. Ocupa área total aproximada de 210.000 metros quadrados, considerando espaços privativos e envoltórios, com densidade demográfica em torno de 20.114 hab./km². É servido por 2 estações de trem, 1 linha e 5 paradas de ônibus, atendidas por 3 linhas.

Figura 1 – Relação entre os edifícios e os espaços públicos



Fonte: Fotografias capturadas nos locais. Dia 20 jan. 2023, na Suécia; e 02 mar. 2023, no Brasil.

A Figura 1 expõe fotografias das áreas urbanas de cada região. São notáveis diferentes características na maneira como os empreendimentos foram implantados. No caso da Suécia, os blocos e áreas comuns são bem integrados e as calçadas e passeios públicos são mais generosos, enquanto no caso do Brasil as torres são cercadas por grades e muros, promovendo a separação dos espaços.

As características físicas entre os dois estudos de caso constituem o reflexo do caráter e da envergadura do estado de bem-estar social presente em cada um dos dois países. Essas dimensões são descritas por Flora e Heidenheimer (2009) da seguinte forma: (a) igualdade de resultado no acesso equivalente e redistributivo a recursos materiais e físicos; (b) igualdade de oportunidades em relação a status e renda; (c) segurança; e (d) equidade. A segurança é um aspecto importante e pode estar relacionada a desigualdades, se a população em menor vulnerabilidade social tiver mais segurança. O estado de bem-estar social não é apenas sobre direitos e garantias, mas como esses direitos estão ligados ao conceito de mercados e cidadania. As regras estabelecidas por essas políticas são importantes, mas como elas funcionam varia entre países, culturas e sistemas políticos. Empregamos três tipos de estados de bem-estar: liberal; conservador (meritocrático); e social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1991; FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001).

As categorias propostas por Esping-Andersen (1991) não são estáticas, se relacionam e interagem entre si. Contemplam princípios estruturantes, não variações quantitativas de um denominador comum. O mais importante é a definição de um modelo de constituição política operária e de consenso político na transição da sociedade rural para a classe média urbana (NOGUEIRA, 2001). O modelo **liberal** pressupõe pouca intervenção do Estado e ação limitada, sempre pontual e temporária, em que o Estado espera que os problemas sejam resolvidos pelas autoridades tradicionais, famílias e comunidades, e intervém apenas quando as soluções não estão disponíveis. O risco social do indivíduo decorreria da incompetência e do desleixo. O modelo **meritocrático** (ou **conservador**) prevê a intervenção governamental como forma de organizar a proteção, sem subsídios ou financiamentos. A elegibilidade para proteção se aplica a empregos formais financiados pelo empregador e pelo empregado. O acesso é baseado em capacidade e produção. Com o emprego viriam os direitos e a segurança. No modelo **social-democrata**, a proteção é social e inclusiva, e o bem-estar é visto como um componente do Estado. Os serviços e benefícios são garantidos e constituem condições equitativas para todos. A intervenção do Estado deve garantir esses direitos, incluindo financiamento e subsídios, independentemente da produção individual (DRAIBE, 2006; FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001; MESA-LAGO; ISUANI, 1991).

Queremos destacar, com essa análise, que os dois empreendimentos analisados, como resultados de políticas públicas habitacionais nacionais, mostram, em suas características, diferenças entre os caracteres dos estados de bem-estar social que os conformaram. A nítida diferenciação entre a qualidade dos espaços urbanos criados na construção dos dois conjuntos, visível na Figura 1, demonstra essa relação. É perceptível que, no caso sueco, há preocupação e apuro na construção da cidade, por meio da habitação social, criando áreas que mantêm o padrão de ocupação, garantindo acesso aos espaços urbanos e aos serviços para os moradores. No caso brasileiro, há o aprofundamento das desigualdades socioterritoriais, já que a primeira vocação da política pública habitacional tem sido econômica, ou seja, alavancar a economia por meio da construção civil.

4.1 Categoria Política: planos, instrumentos e legislação

Como referido, os direitos à moradia e à cidade estão consagrados nas constituições de ambos os países. Embora a construção de edifícios de habitação seja diretamente regida pelas políticas públicas dos dois países envolvidos, os Estados não projetam ou constroem diretamente esses edifícios, mas influenciam o projeto e a qualidade das cidades, por meio das regras, além da quantidade de unidades produzidas. As realidades das cidades, no Brasil e na Suécia, diferem em alguns aspectos, mas ambas exigem que o Estado forneça moradia para uma parcela da população, por meio de políticas públicas e programas que levam à construção de conjuntos e unidades habitacionais. Aqueles que ocupam as moradias possuem características diversas que formam grupos heterogêneos. O Brasil tem uma grande população migrante entre seus beneficiários. O tipo de moradia de origem se distribui entre arrendamento formal e informal, coabitação e aglomerados subnormais. Na Suécia, o perfil do beneficiário é fortemente marcado por imigrantes de vários outros países do mundo (GUSTAFSSON, 2022; ENDRIGHI, 2020; ROLNIK *et al.*, 2015a).

A ligação entre habitação e planejamento urbano é forte na Suécia, mas fraca no Brasil. A política habitacional brasileira tem caráter econômico, afetando a geração de empregos, a produção industrial, a reprodução e o acúmulo de capital. As unidades e conjuntos residenciais, em decorrência de sua construção, fogem da preocupação de limitação do espaço urbano (MARICATO, 2002). A Suécia reflete um melhor equilíbrio entre as necessidades econômicas e o compromisso com a construção dos espaços urbanos, com indicadores como ocupação racional do território, proximidade entre as moradias e equipamentos, serviços e redes de transporte públicos. Consideramos o fato de que a terra urbana sueca é quase totalmente pública (ENDRIGHI, 2020), fator fundamental para a efetividade do planejamento urbano.

Desde a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, o Brasil conta com os instrumentos urbanísticos necessários para viabilizar a construção de conjuntos residenciais que sigam o planejamento urbano. Porém, essa não foi a realidade das experiências do PMCMV. A crítica à localização desses conjuntos tem sido objeto de diversas publicações (ROLNIK *et al.*, 2015a; 2015b). A produção do programa contribuiu para a ocupação descentralizada das áreas urbanas das cidades brasileiras, agravando a situação de isolamento socioespacial e a situação de algumas famílias em relação a seus locais de origem. Reis Filho (2006) e Villaça (2003) mostram, respectivamente, o fenômeno da dispersão urbana e da exclusão na periferia pela ocupação periurbana dos conjuntos propostos.

Em Campinas, ao contrário do que foi observado em Malmö, o deslocamento é dificultado pelo espraiamento e disponibilidade de transporte público, o que acarreta custos elevados. No levantamento de campo, analisamos algumas diferenças de valores. No caso campineiro, a tarifa do transporte é de R\$ 5,40 (cinco reais e quarenta centavos), equivalente a 0,19% do salário-mínimo vigente. No caso sueco, a taxa é de Kr\$ 15,00 (quinze coroas suecas), o que representa 0,05% do salário-mínimo estimado. O caráter do estado de bem-estar social tem um impacto direto na experiência do cidadão e na qualidade da cidade. Podemos afirmar que a diferença entre a situação das cidades brasileiras e suecas não é coincidência, mas resultado desses processos. Utilizamos *sites* de anúncios de apartamentos para alugar para determinar o aluguel mínimo em cada cidade, levando em consideração as dimensões disponíveis em Campinas e Malmö. Na periferia de Campinas, o aluguel de uma casa de 30

metros quadrados gira em torno de R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta reais) mensais, o que representa 37% do salário-mínimo brasileiro. Um pouco mais afastado do centro de Malmö, encontramos um apartamento de 23 m² (vinte e três metros quadrados) ao custo mensal de Kr\$ 4.525,00 (quatro mil quinhentos e vinte e cinco coroas suecas), 16% do salário-mínimo estimado, incluídas as taxas.

Na Suécia, o preço e a escassez de moradias levaram ao encortamento de áreas habitadas por trabalhadores de baixa renda e baixos salários (geralmente imigrantes). Os guetos culturais emergem com certo grau de vulnerabilidade e violência. Este é o caso de Rosengård, onde está o conjunto sueco analisado. Gustafsson (2022) considera essa área a mais violenta da cidade e a mais perigosa da Suécia, em se tratando de violência urbana. Em comparação com o Brasil, esses percentuais são sensivelmente menores. Em ambos os casos em tela, há conflitos entre gangues envolvidas no tráfico de drogas. Todavia, na Suécia, as gangues são contidas pelo poder estatal, enquanto no Brasil têm formado um poder paralelo (MANSO; DIAS, 2018).

A Suécia tem filas para comprar ou alugar apartamentos que duram até sete anos (ENDRIGHI, 2020). O tempo de espera é muito menor em Malmö. É importante destacar a diferença de acesso ao mercado imobiliário, com filas se formando independentemente da renda familiar. Mantendo as diferenças acima e reconhecendo as deficiências no acesso habitacional em ambos os casos, a qualidade urbana produzida pela política habitacional sueca é caracterizada pela adequação do espaço público, facilidade de circulação e penetração, sustentando a afirmação de que a qualidade urbana se distingue em segurança. No Brasil, o padrão condominial com torres de apartamentos e a localização na periferia da malha urbana fazem com que as áreas comuns se tornem desqualificadas e vulneráveis.

Novamente, as diferenças vistas em ambos os casos são retratos, também, do caráter do estado de bem-estar social e das políticas públicas geradas por este. Draibe (1993, p. 23) define o estado de bem-estar social como “[...] uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”. Entendido desta forma, o desenvolvimento do estado de bem-estar social no Brasil permanece incompleto desde a década de 1930. Houve certo desenvolvimento econômico, por vezes muito expressivo, que trouxe mudanças sociais e laborais e certa mobilidade social. Paradoxalmente, por causa das medidas excludentes, milhões ainda vivem com baixos salários e subempregos, que sobrecarrega os sistemas de combate à pobreza extrema. Dada a estrutura da relação entre capital e trabalho, os recursos disponibilizados são escassos são incompatíveis com as necessidades práticas da política pública (DRAIBE, 1993).

Segundo diversos autores, o forte desenvolvimento do estado de bem-estar social escandinavo foi baseado no legado germânico da seguridade social compulsória, no feudalismo nórdico menos estrito e na era pré-industrial, que gerou classes mais igualitárias em que emergiu um forte movimento operário e uma postura ativa na luta de classes, resultando em um firme compromisso político. O governo não era formado pela nobreza, mas sim pelo clero. A burguesia não adquiriu poder político, o que fortaleceu a posição dos camponeses. O estado de bem-estar social escandinavo se desenvolveu ao longo de um período semelhante ao de outros países europeus, mas de forma mais consistente. O modelo nórdico combina alta tributação, baixa desigualdade socioeconômica, sistemas de bem-estar inclusivos e crescimento econômico satisfatório (KUHNLE, 2018; KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017).

Em 1990, a Suécia e a Finlândia foram as mais atingidas pela turbulência econômica global, não sendo coincidência que esses dois países tivessem o IDH mais baixo dos quatro países escandinavos, levando a tendências políticas neoliberais. Em sua defesa do desmantelamento do estado de bem-estar social como solução para a crise, encontraram resistência pública. A adesão à União Europeia e a introdução do euro como moeda resultou em estagnação. A taxa de crescimento diminuiu e atingiu um valor negativo. O desemprego aumentou, mas as políticas sociais foram mantidas. No final do século XX, os escandinavos experimentaram outro período de crescimento. No entanto, a crise global de 2008 colocou o sistema de segurança escandinavo à prova. Desde então, as taxas de crescimento se estabilizaram, demonstrando a superioridade do modelo de bem-estar escandinavo contra a ameaça da financeirização global e sua capacidade histórica de reforma ao longo do tempo (KUHNLE, 2018; KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017).

As diferenças, no Brasil e na Suécia, na formação das classes e do estado de bem-estar social, ajudam a compreender os processos que levam às divergências observadas na realidade dos estudos de caso em tela. Ainda que exista a preocupação econômica na construção dos conjuntos habitacionais suecos — e, portanto, das cidades —, o caráter socialdemocrata, apoiado sobretudo na participação da sociedade, prioriza o padrão de qualidade de ocupação da cidade, garantindo o direito à moradia e à cidade para aqueles que acessam as unidades habitacionais.

4.2 Categoria Econômica: perfil dos moradores, fatores de escolha, acessibilidade e modo de propriedade

Nos dois casos em tela, o perfil da população é desigual, o que pode levar a conflitos comunitários. No caso da Suécia, verificamos que esses conflitos não foram tão perceptíveis, pois não há a instituição do condomínio. No caso do Brasil, há necessidade de organizar condomínios com regras mais rígidas, administradoras e áreas comuns maiores. Essas questões têm criado problemas para a convivência entre as famílias beneficiárias. Esses conflitos ocorrem na maioria dos empreendimentos de Faixa 1 do PMCMV. Embora presentes no Sirius, são minimizados pelo excelente trabalho da Associação de Moradores. A Associação ajuda a construir uma comunidade unida e participativa, incentivando as comemorações e o envolvimento significativo dos moradores. Mantém um registro de residentes atualizado, além de mediar disputas, preservando um relacionamento próximo com os síndicos.

Os dois casos se aproximam na característica de que as famílias não participaram do processo de projeto das unidades habitacionais e dos conjuntos. As necessidades específicas da população não são consideradas. Na lógica da produção em massa de unidades, o projeto arquitetônico dos edifícios e das unidades permanece quase o mesmo. Para a Suécia, algumas diferenças ainda são observadas, mas ignorando as demandas particulares — os apartamentos de dois quartos são a regra. Os residentes não foram envolvidos no projeto do conjunto, tornando distante a relação de familiaridade inicial com o local. No Brasil, embora o PMCMV tenha financiado e contribuído significativamente para o trabalho social pós-ocupação, a eficácia desses programas tem variado muito. No caso sueco, existem empresas que oferecem serviços similares, mas sem obrigatoriedade.

A tendência à neoliberalização da habitação popular também pode ser vista nos dois casos em tela. No Brasil, a principal solução para habitação popular é a propriedade privada. O aluguel público com estoque de habitação pública era a norma na Suécia até o início dos anos 1990. A propriedade pública tem se alterado cada vez mais para a propriedade privada, à medida que a neoliberalização avança. O conjunto residencial Våstra Kattarpsvägen foi convertido em propriedade privada em meados de 2016. No Sirius, a unidade habitacional foi entregue como propriedade privada em 2012, mas com financiamento vinculado de 10 anos, em que o beneficiário não poderia vender ou alugar a unidade habitacional durante esse período. No final de 2022, os primeiros beneficiários quitaram os financiamentos, o que permite vender ou alugar os imóveis no mercado imobiliário, sem intervenção do governo. Acreditamos que esse direito pode mudar o perfil dos moradores do Sirius, por meio da especulação imobiliária.

Embora privatizado, o complexo sueco continua com o modelo de aluguel. Gustafsson (2022) sugere que a privatização pode refletir a potencial perda de controle do governo sobre os perfis populacionais. À primeira vista, a segurança dos inquilinos não parece estar em risco, já que os contratos de aluguel, na Suécia, são quase inextinguíveis, protegendo-os de aumentos sistemáticos e excessivos de preços. Como aponta Endrighi (2020), há potencial de gentrificação dessas áreas, pois as reformas e melhorias nas moradias levam a aluguéis mais altos e a maior necessidade de subsídios públicos. Mesmo considerando as privatizações ocorridas na Suécia, a realidade brasileira parece mais suscetível a alterações no perfil da população. As ameaças à propriedade imobiliária no Brasil estão relacionadas a financiamentos, aluguéis e taxas de condomínio e vendas especulativas superfaturadas. A política habitacional sueca se mostrou mais eficaz em termos de segurança de permanência.

4.3 Categoria Cultural: inserção na cidade, origem das famílias e da comunidade, geração de emprego e renda, padrão condominial e predial e concepção projetual

O planejamento urbano no Brasil, para garantir boas localizações para a construção de moradias de interesse social, requer a aplicação de instrumentos de ordenamento territorial urbano, previstos no Estatuto da Cidade, por meio do Plano Diretor. Porém, isso não ocorreu no conjunto brasileiro analisado. No caso da Suécia, embora a construção do conjunto habitacional analisado não tenha se realizado em área urbana já consolidada na época, foram construídas as unidades habitacionais ao mesmo tempo em que também foi viabilizada a infraestrutura urbana necessária para se integrar à malha urbana existente com boa oferta de serviços públicos. Campinas tem vazios urbanos suficientes para criar habitação popular dentro da malha urbana consolidada, mas não foi isso que aconteceu com o Conjunto Residencial Sirius. A urbanização de novas áreas para a construção de moradias populares pode ser uma opção viável, desde que seja feita paralelamente à construção da cidade. O desenvolvimento ordenado dessas novas áreas pode ser um dos germes de políticas públicas de planejamento urbano eficazes, como é o caso da Suécia. Construir habitação é basicamente construir a cidade. Se a escolha for consistente, pode ser alcançado pelo uso criterioso das áreas disponíveis de infraestrutura central ou pela expansão das áreas urbanas com instalação da infraestrutura necessária.

Na realidade brasileira (com raríssimas exceções), não implantamos moradias populares em vazios existentes com boa infraestrutura, nem construímos cidades em torno de moradias populares. Os vazios urbanos continuam a minar a mobilidade urbana, a qualidade e

a segurança dos ambientes, ao mesmo tempo em que alienam os beneficiários de moradias públicas suburbanas. O conjunto residencial Sirius está localizado na região noroeste de Campinas, área onde a pobreza se concentra, e é separado da porção mais rica por três barreiras urbanas, as rodovias Bandeirantes e Anhanguera, e uma ferrovia de carga ativa.

O conjunto residencial Västra Kattarpsvägen está localizado na região central de Malmö, na Suécia, e foi construído quando a região ainda não estava totalmente integrada à cidade. Porém, Malmö desenvolveu a região com planejamento urbano adequado, não deixando lotes vagos e ocupando a área de maneira mais uniforme. Campinas, por outro lado, tem espaços livres dentro da malha urbana consolidada. As cidades da Suécia são menos densamente povoadas, mas possuem linhas de transporte mais eficientes, com maior capacidade e conectividade. Em Campinas, a urbanização dispersa exige área proporcionalmente maior, com menos eficiência e conectividade nos transportes.

A diferença de coesão entre as duas cidades se reflete na oferta de comodidades e serviços próximos aos seus respectivos conjuntos habitacionais. Alta densidade não significa, necessariamente, bem-estar na cidade. No entanto, Malmö tem um bom equilíbrio entre densidade populacional, densidade de construção e infraestrutura urbana necessária para o funcionamento. Campinas não tem o mesmo equilíbrio e sofre, sobretudo, com problemas de mobilidade. Há uma característica da construção de uso misto no Brasil que a análise identificou como o aprofundamento da especulação imobiliária urbana. Um dos condomínios que compõem o Residencial Sirius está mais afastado dos demais blocos e o acesso a este condomínio fica a cerca de um quilômetro, conforme mostra a Figura 2. Com algumas modificações, essa distância pode ser significativamente reduzida. Ao prolongar esse acesso, custeado com dinheiro público, houve ampliação da infraestrutura das zonas adjacentes, que reduzirá o custo de utilização futuro, caracterizando a especulação.

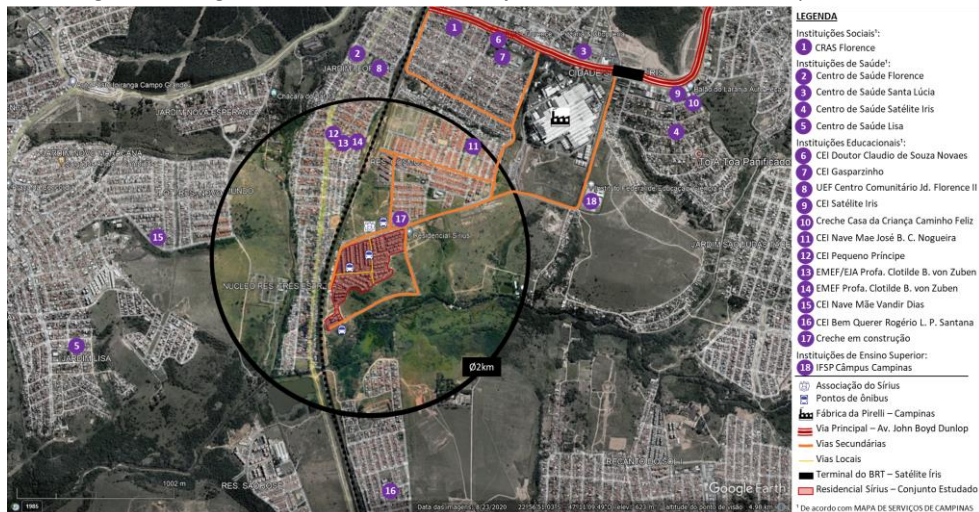
As Figuras 3 e 4 mostram os dois conjuntos em tela e os equipamentos e serviços circundantes. Utilizamos os conceitos de boa localização defendidos por Rolnik *et al.* (2015b) para analisar a inclusão urbana, considerando os usos cotidiano, eventual e esporádico. O uso cotidiano se refere às necessidades diárias, como creches, empresas locais, transporte público, instalações médicas e instalações de lazer. As figuras sintetizam o levantamento dos equipamentos, em um raio de um quilômetro do centro de cada conjunto. Para o Sirius, o alcance foi ampliado para indicar a distância de atendimento disponível, pois a maioria dos equipamentos não está dentro do raio recomendado.

Figura 2 – Sirius: acesso ao Condomínio D1



Fonte: Imagem aérea adaptada de Google Earth. Fotografias capturadas no local entre os dias 27 fev. e 03 mar. 2023.

Figura 3 – Imagem aérea de entorno do Conjunto Habitacional Sirius, Campinas/SP-BR



Fonte: Elaboração própria, a partir do Google Earth 2020, de acordo com as informações do levantamento de campo e de pesquisa em fontes primárias.

Figura 4 – Imagem aérea do entorno do Conjunto Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE



Fonte: Elaboração própria a partir do Google Earth 2020, de acordo com as informações do levantamento de campo e de pesquisa em fontes primárias.

A Figura 3, referente ao Condomínio Sirius, mostra que os serviços de educação e apoio social são quase inexistentes num raio de um quilômetro. Os CRAS, postos de saúde e a maioria das creches estão fora do raio proposto. Mesmo na área ampliada, não existem equipamentos como esporte, cultura, segurança, justiça, acesso gratuito à internet, que são encontrados em outras partes mais ricas da cidade. Na Figura 4, várias dessas instituições estão localizadas nas imediações do complexo sueco, às vezes dentro da própria área do conjunto. A exceção foi o serviço médico, que, embora mais distante, está localizado na área ampliada. Existem muitas instalações culturais e esportivas, como parques, centros esportivos, bibliotecas e centros culturais. Ao comparar os casos, percebemos a diferença no acesso a esses serviços. De acordo com os documentos de construção do projeto sueco, os equipamentos necessários foram planejados e instalados antes da inauguração do conjunto.

No caso do Brasil, observamos a ocupação do remanescente da gleba destinada à implantação do conjunto habitacional, por edificações informais destinadas ao comércio, por iniciativa dos próprios moradores, em função da necessidade de geração de renda e fornecimento de bens e serviços nas proximidades. A Associação de Comerciantes do Sirius informou que cerca de 80 empreendimentos foram identificados e cadastrados na área, e que consultas à prefeitura proibiram novas aberturas. A Associação pretende negociar com órgãos do governo para regulamentar o direito de propriedade e uso dos estabelecimentos. Entre os comércios e serviços existentes na área, destacamos: minimercado; assistência técnica de eletrônicos; bar; restaurante; papelaria; lojas de roupas; e oficinas mecânicas. A Figura 5 mostra as ocupações dos comércios locais.

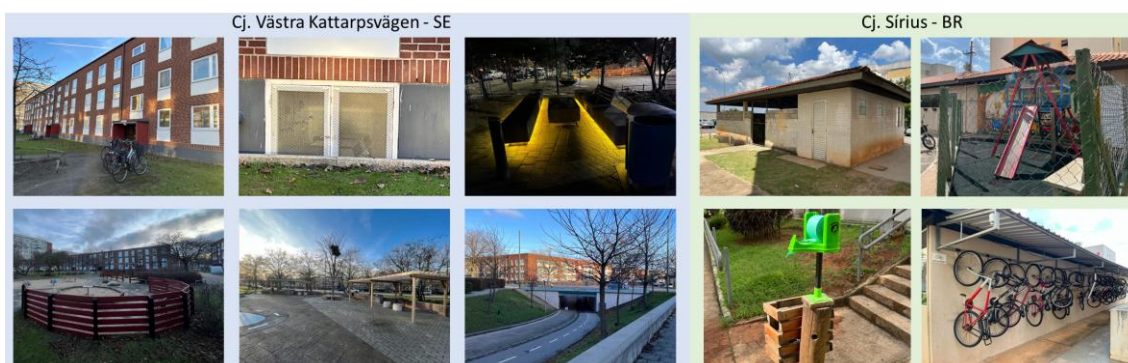
Figura 5 – Sirius: construções comerciais em área remanescente da gleba



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023.

A diferença, entre os dois conjuntos em tela, na qualidade do espaço urbano é marcante. No projeto sueco, esse espaço foi concebido e construído de forma regular, enquanto no caso do Brasil, o espaço foi criado informalmente a partir das necessidades dos moradores. As mesmas diferenças podem ser observadas quanto aos equipamentos públicos. O formato de condomínio significa que a instalação está voltada para o interior do conjunto habitacional e o acesso é restrito. Os espaços públicos são prejudicados em termos de infraestrutura e interação social. No caso sueco há mais atenção a essas áreas, oferecendo acesso irrestrito aos moradores e usuários em geral. Alguns exemplos destes equipamentos são mostrados na Figura 6. O padrão de ocupação do espaço público no caso sueco é mais qualificado, resultando em maior interação e integração entre os residentes e a comunidade externa. A qualidade dos espaços projetados no complexo sueco é relativamente contrastante, quando comparada à brasileira (Figura 6). Os edifícios que compõem o conjunto foram implantados como superquadras, e as áreas que os atravessam são dotadas de diversas instalações e mobiliários de uso público. Destacamos a abundância e variedade, pelos seus jardins bem cuidados para uma caminhada agradável, e pelas facilidades que promovem a sua utilização. Embora a temperatura tenha oscilado entre 5 °C e 6 °C durante o levantamento de campo, foi observada plena utilização.

Figura 6 – Västra Kattarpsvägen (esquerda) e Sirius (direita): equipamentos e mobiliários urbanos



Fonte: Fotografias capturadas nos locais. Dia 20 jan. 2023, na Suécia; e 02 mar. 2023, no Brasil.

No Brasil, o padrão de condomínio fechado torna os espaços públicos mais inóspitos. Os muros tornam os espaços públicos menos atrativos, mais vulneráveis e perigosos (CALDEIRA, 1997). Comparando as realidades da Suécia e do Brasil, a primeira é caracterizada por calçadas mais confortáveis e espaçosas, enquanto a segunda é dominada por calçadas estreitas compartilhadas com equipamentos como árvores, postes e sacos de lixo. No seguimento das ações da Associação de Moradores e Comerciantes do Sirius, alguns espaços entre as unidades

de comércios foram dotados de três equipamentos: um parque infantil, uma academia ao ar livre e a sede da própria associação.

A Associação de Moradores e Comerciantes de Sirius está devidamente constituída e possui documentos legais. As reuniões são realizadas com certa frequência, e há participação efetiva dos moradores e comerciantes locais. A atuação do presidente é reconhecida e vivenciada na área comercial, pois aborda os mais diversos assuntos para atender os mais diversos tipos de demandas, como instalações, equipamentos, projetos, regulamentos e arbitragem junto a agentes públicos. A Associação promove festas como o Dia das Crianças, o Natal e as festas juninas com o apoio de organizações não governamentais. O presidente da Associação mantém um contato próximo com os síndicos, para apoiar e auxiliar indiretamente na gestão. Cada condomínio é administrado de forma independente, podendo complementar o Regulamento Geral. Há participação ativa dos condôminos nas reuniões. As taxas, serviços e benfeitorias variam conforme a administração, com valores entre R\$ 120,00 (120 reais) e R\$ 180,00 (180 reais) por mês, para cada unidade.

Em habitações populares, as taxas de condomínio representam de 3% a 22% da renda familiar, o que pode ser um problema. A falta de pagamento do condomínio pode resultar na perda da unidade, colocando em risco a propriedade do imóvel. No caso sueco, não havia informação disponível sobre as taxas condominiais, mas como há menos áreas comuns, os custos de administração tendem a ser significativamente menores, proporcionalmente. Todos os condomínios do Residencial Sirius são equipados com portaria, segurança eletrônica e sistema de controle de acesso. Na Suécia, a maior parte da infraestrutura está em espaços públicos e mantida pelo Estado. Os acessos são controlados por fechaduras eletrônicas.

O ambiente criado nas áreas públicas do Sirius é seguro, mas não tão confortável quanto na Suécia. Observamos várias operações com de viaturas policiais, uma das quais foi realizada de forma mais ostensiva na noite de uma sexta-feira, com policiais monitorando de perto o movimento dos moradores, que confraternizavam no espaço público, perto dos comércios. Segundo a Associação de Moradores, brigas e roubos são raros, mas o tráfico de drogas está presente em um dos condomínios. A Associação do Sirius reconhece que esta atividade existe em uma ampla variedade de ambientes urbanos e mantém relações amigáveis, dentro de acordos informais pré-estabelecidos. No caso da Suécia, não há registro de violência dessa magnitude, e o alto desenvolvimento humano e a qualidade de vida urbana podem indicar que esses atos são controlados pelo Estado.

4.4 Categoria Tecnológica: qualidade do projeto e da construção, financiamento e repasse, escolha do terreno e caráter do processo de urbanização

Em cada estudo de caso, a escolha da localização da habitação popular foi diferente. A terra nas cidades suecas é majoritariamente pública, tornando a escolha do local mais fácil para o planejamento urbano. No Brasil, a maior parte do solo das cidades é de propriedade privada, mas os instrumentos urbanísticos deveriam ter fornecido a estrutura necessária para que o Estado decidisse onde localizar a habitação popular. No entanto, alguns conjuntos construídos com recursos do PMCMV, como é o caso do Sirius, contribuíram menos com a infraestrutura urbana e foram escolhidos pela iniciativa privada, devido à disponibilidade de terrenos mais baratos.

Projetos, como o Residencial Sirius, em geral, requerem aprovações dos seguintes órgãos: (a) Caixa Econômica Federal; (b) CETESB; (c) concessionárias de serviços públicos; (c) GRAPROHAB; e (d) pelo menos a prefeitura e/ou as secretarias de urbanismo, habitação, assistência social, projetos, transporte, saúde e educação. É incompreensível que essas licenças pudessem ser obtidas sem que fossem feitos os questionamentos que trazemos aqui, sem planejamento urbano eficaz. As áreas de habitação popular não são consideradas estrategicamente no planejamento urbano brasileiro. Em muitos casos, medidas como Zonas Especiais de Interesse Social não estão previstas em planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, deixando espaço para especulação imobiliária, sem que sejam impostos limites ou restrições de uso ou preço do solo.

Em relação à qualidade do projeto de edificações, reafirmamos a prioridade do PMCMV com seu impacto quantitativo e econômico (CALDAS, 2018; CARVALHO, 2018). Portanto, consideramos se, em algum momento da história da habitação popular no Brasil, houve um programa habitacional federal realmente virtuoso. Nesse sentido, fortalecer o estado de bem-estar social brasileiro, para incluir a habitação como um de seus pilares, seria um passo potencialmente importante para a garantia do direito à moradia digna e à cidade.

Uma análise comparativa das condicionantes urbanísticas dos conjuntos estudados centra-se na implantação. A primeira diferença é o protagonismo das áreas públicas. Na Suécia, servem como acesso aos edifícios e são bem equipadas para uso e socialização dos residentes. Em Campinas, a qualidade do espaço não é a mesma, faltam instalações e o desenho é menos interessante. A posição das torres cria áreas sombreadas durante as horas mais favoráveis do sol da manhã, e a proximidade pode impedir a passagem dos ventos predominantes, afetando a ventilação natural das unidades habitacionais da face noroeste. Todo o conjunto é fortemente exposto ao sol da tarde, pouco interessante para um clima tropical. Esses elementos são reforçados pela forma 'H' das torres. Uma parte significativa das unidades requer, portanto, maior uso de iluminação e ventilação artificial, o que impacta nos custos com energia e no conforto interno.

No caso sueco, essas condições são mais favoráveis. Como as torres são laminares e amplamente espaçadas, há aberturas nas duas faces do edifício para melhor distribuir a luz do sol e permitir ventilação mais eficiente. Para evitar sombreamento, as torres, nas bordas das quadras, são mais baixas e as torres centrais são mais altas. O ângulo das lâminas em relação ao norte permite que os ventos predominantes e a luz solar atinjam quase todas as superfícies. Malmö experimenta temperaturas severas durante as estações mais extremas, chegando a 30 °C no verão e -15 °C no inverno. Garantir a exposição ao sol nos meses mais frios é tão importante quanto a ventilação adequada nos meses mais quentes.

Jardins bem cuidados podem ser vistos nas áreas comuns dos condomínios que conformam o conjunto brasileiro. Foram entregues aos moradores já gramados, com algumas árvores. Posteriormente, foram valorizados pelos moradores que os mantêm. A maioria dos condomínios mudou a padronização dos salões de festas e áreas de lazer fornecidas pelas construtoras. Na Suécia, as áreas públicas têm boa conservação e limpeza, são mais bem projetadas e equipadas do que no Brasil, e são de responsabilidade do poder público. Existem lavandarias e garagens nos subsolos, e as áreas comuns são limpas regularmente. Encontramos maior diversidade de equipamentos e mobiliários, e melhor distribuição dos espaços livres entre os blocos (Figura 7).

Figura 7 – Fotografias das áreas comuns dos dois residenciais (Esquerda – Sirius; Direita Västra Kattarp svägen)



Fonte: Fotografias capturadas no local. No Brasil, dia 27 fev. 2023. Na Suécia, entre os dias 16 e 20 jan. 2023.

Os dois conjuntos, brasileiro e sueco, têm instalações de lazer comparáveis. Na Suécia há mais *playgrounds*, com quadras de saibro e poliesportivas, ausentes no caso brasileiro. O Residencial Sirius oferece salões de festas fechados, um ou dois por condomínio, que o conjunto sueco não apresenta. Quanto à densidade populacional, é difícil dizer se é suficiente. Para a Suécia, uma densidade maior é possível dada a localização e a quantidade de equipamentos fornecidos, mas não foi possível prever se isso afetaria a qualidade dos serviços prestados. No caso do Brasil, a alta densidade populacional agrava a situação, pois a oferta de serviços e equipamentos é desigual, e milhares de pessoas precisam se deslocar para áreas mais bem servidas de infraestrutura, competindo pelos serviços públicos.

5 RESULTADOS

Entre os principais resultados, a abordagem da habitação social como pilar principal do estado de bem-estar social é a principal contribuição, incomum nas pesquisas brasileiras, sobretudo tendo como comparação um país socialdemocrata. Pautar os programas habitacionais, tendo a habitação como o principal pilar do estado de bem-estar social, com ênfase no caráter socialdemocrata, nos parece um caminho possível e de efetivação do direito à moradia digna e à cidade, considerando os programas habitacionais como possibilidade de construção de cidades melhores. Outro resultado foi discutir as diferenças entre as realidades brasileira e sueca, a partir dos estudos de caso, no que tange à qualidade da habitação social e sua inserção na cidade. Ainda que haja falhas no acesso à habitação, na Suécia, a qualidade urbana e habitacional das moradias é consideravelmente superior. Isso reafirma que a habitação, sendo pilar do bem-estar social de caráter socialdemocrata, gera ambientes urbanos mais seguros e saudáveis, contribuindo com níveis mais elevados de desenvolvimento humano.

6 CONCLUSÃO

No caso da Suécia, as coisas podem parecer melhores do que realmente são. O estado de bem-estar social, de fato, não pode garantir moradia adequada e imediata para todos. A Suécia enfrenta grandes problemas no setor habitacional, como a coabitação e a formação de guetos. Outro problema é o tempo de espera por um apartamento, que pode chegar a sete anos, em algumas cidades. Mas há qualidade na cidade construída e boa inserção do conjunto, que conta com os serviços e equipamentos públicos necessários. Em comparação com o Brasil, a

política de habitação pública atual e histórica da Suécia é mais eficaz em garantir moradia digna e o direito à cidade. O cuidado e qualidade dos conjuntos habitacionais e espaços públicos são claramente superiores, perante a análise dos estudos de caso.

A política habitacional brasileira continua o processo de urbanização dispersa, priorizando os interesses do capital imobiliário especulativo, agravando as condições urbanas e excluindo os mais pobres nas periferias. Em ambos os casos, a neoliberalização econômica que reflete no setor habitacional ameaça os beneficiários de várias maneiras. É provável que haja a substituição dos ocupantes originais no decorrer do tempo. No Brasil, a venda das unidades habitacionais no mercado imobiliário formal ou informal é possível. A gentrificação pode deslocar famílias à medida que as habitações suecas são melhoradas por reformas feitas por empresas de aluguel. Portanto, os moradores podem ter que mudar de localização dentro da comunidade e viver em habitações antigas e não reformadas com acesso mais difícil aos serviços e instalações da cidade, ou depender da coabitação, somando as rendas familiares, para cobrir o custo do aumento das taxas de aluguel.

Quando se trata de justiça social urbana, a Suécia é mais avançada. O resultado é sentido em espaços públicos urbanos mais seguros e confortáveis em relação à realidade brasileira. Apesar dos problemas identificados, o sistema habitacional sueco oferece um melhor equilíbrio no processo de urbanização em termos de proporcionar um nível mínimo de acesso para todos. A desigualdade é alta no Brasil, exacerbando a injustiça e a violência urbana. Uma minoria de pessoas com poder aquisitivo muito alto tem poucas restrições de acesso aos serviços e comodidades da cidade, enquanto uma grande parcela da população com poder aquisitivo muito limitado não tem acesso, ou tem acesso dificultado e insuficiente.

7 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BENEVOLO, L. **História da cidade**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CALDAS, M. F. **A utopia da reforma urbana no Brasil**: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte, C/Arte, 2018.

CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.

CARVALHO, L. **A valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 27-64.

_____. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa do NEPP**, n. 8, p. 1–53, 1993.

ENDRIGHI, M. C. Z. **Housing for whom?**: urban development and housing commodification in a suburban area of Stockholm, Sweden. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Departamento de Geografia Humana, Universidade de Estocolmo, Estocolmo, Suécia.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

FIORI, J. L. C. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Revista de Saúde Coletiva - PHYSIS**, Rio de Janeiro, v. 7, 1997.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (Orgs.). **The development of welfare states in Europe and America**. New Jersey: Brunswick, 2009.

FURTADO, C. **A formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUSTAFSSON, J. **The state of tenancy: rental housing and municipal statecraft in Malmö, Sweden**. 2022. Tese (Doutorado em Filosofia da Geografia) — Departamento de Geografia Humana, Universidade de Estocolmo, Estocolmo.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

KUHNLE, S. O estado de bem-estar social nos países nórdicos. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. (Orgs.). **O estado de bem-estar social no século XXI**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 167-172.

KUHNLE, S.; HORT, S. E. O.; ALESTALO, M. Lições do modelo nórdico do estado de bem-estar social e governança consensual. **RDRST**, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jun., 2017, p 37-52.

LEFEBVRE, H. **Le droit a la ville versla sociologie de l'urbain**. Paris, Ellipses, 2009.

MANSO, B.; DIAS, C. N. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 121-192.

MESA-LAGO, C.; ISUANI, E. A. La seguridad social en América Latina: problemas y recomendaciones. **Cepal Review**, [s. l.], 1991.

NOGUEIRA, V. M. R. O estado de bem-estar: origens e desenvolvimento. **Revista Katalysis**, n. 5, jul./dez., 2001.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1975.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006. v. 1.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; LOPES, A. P. de O.; MOREIRA, F. A.; BORRELLI, J. F. de S.; VANNUCHI, L. V. B.; ROYER, L. de O.; ROSSI, L. G. A.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, C. S.; SHIMBO L. Z.; RUFINO M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015a.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. de O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C. O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, p. 127-154, 2015b.

VILLAÇA, F. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 44, p. 341-346, jul./set. 2003.