

## DO ALOJAMENTO POPULAR NO BRASIL

*Eulalia Portela Negrelos, Camilla Ferrari*

### **Resumo**

Este trabalho parte da identificação de duas tipologias habitacionais destinadas a atender a demanda por habitação das classes populares: (a) a ocupação extensiva do território em bairros de unidades unifamiliares isoladas no lote ou geminadas em renque e (b) a implantação de conjuntos de edifícios laminares multifamiliares em amplas áreas comuns; parte, ainda, da ideia de resiliência destes modelos ao longo da história da produção de habitações populares desde o século XIX até as atuais produções arquitetônicas e urbanísticas brasileiras. Tendo em conta esses dados, indicamos as condições socioeconômicas e políticas que possibilitaram, através de programas habitacionais diversos, a aplicação e a resiliência de tais modelos no cenário brasileiro. A abordagem considera as determinações do modo de produção capitalista, sobretudo em termos da dinâmica dos mercados fundiários e articulação entre Estado e capital na construção de políticas habitacionais para a classe trabalhadora. Consideramos três períodos político-econômicos distintos e estruturais para a conformação de um quadro da habitação social como motora do desenvolvimento econômico – governo Vargas/Estado Novo (1930-1945), o regime militar (1964-1985) e o chamado “novo desenvolvimentismo”, com retomada de crescimento e expansão da classe trabalhadora a partir de 2003 (no sentido da diminuição dos miseráveis e sua incorporação como trabalhadores), e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, como ação estatal para diminuição do *déficit* habitacional. Podemos identificar nos três períodos a utilização da construção civil no campo habitacional popular como funcional à movimentação de recursos para o aquecimento da economia.

**Palavras-chave:** habitação social, tipologias habitacionais, política estatal, setor imobiliário, construção civil.

### **Introdução**

Neste artigo, baseado em pesquisas em andamento com recursos da FAPESP, procura-se valorizar a abordagem histórica sobre o projeto de tipologias habitacionais para as camadas populares, no sentido de compreender o debate atual em torno dos desafios da produção de moradias através de programas públicos, especialmente os federais. Para tanto consideramos três grandes períodos da história político-econômica brasileira marcados por amplo poder do Estado (sobretudo em montante de recursos e intervenção reguladora), crescimento econômico e políticas ou programas habitacionais voltados às necessidades das camadas populares: o governo Vargas/Estado Novo (1930-1945), o regime militar (1964-1985) e o período atual iniciado em 2003.

Para ampliar o quadro de referências retomamos as origens da produção de habitações populares na Europa no início do século XIX e no Brasil em finais daquele século.

As origens das proposições de construção de habitações destinadas às camadas populares remontam à conformação da cidade industrial na Inglaterra no início do século XIX: as cidades em plena expansão não ofereciam alojamentos suficientes para abrigar a população buscando empregar-se na indústria em crescente implantação. As moradias improvisadas resultavam de péssima qualidade, tanto no aspecto construtivo quanto nas condições de higiene, o que propiciou a ocorrência de epidemias que dizimaram parcela considerável das populações dos grandes centros europeus. Nesse quadro, as primeiras moradias projetadas e produzidas com o intuito de abrigar o proletariado em processo de consolidação tinham a principal preocupação de alojá-lo em espaços salubres retirando-o das precárias condições encontradas nos bairros industriais. O padrão arquitetônico e urbanístico da maior parte das soluções desenvolvidas, sobretudo por empresários e técnicos a eles vinculados, seguiu prioritariamente a orientação do alojamento unifamiliar - ainda que, geralmente, várias famílias ocupassem um mesmo cômodo - em bairros altamente adensados.

Assim como na Inglaterra, também no Brasil, particularmente em São Paulo, o aumento populacional urbano, aqui mais diretamente relacionado à expansão cafeeira, em finais do século XIX e as questões relativas à salubridade da moradia pobre balizariam o início da construção de residências populares, até que se chegasse à produção da habitação social, a partir da década de 1930, num primeiro período de desenvolvimentismo, de tônica nacionalista. A solução da casa unifamiliar em bairros horizontais adensados (com os tipos da “unidade isolada no lote” ou da “unidade geminada em renque”) foi recorrente e extensivamente utilizada desde as primeiras vilas operárias até como parte da política habitacional implantada por Vargas no Estado Novo, mesclada com a habitação vertical multifamiliar baseada no modelo do bloco que libera o solo, desenvolvido no Movimento Moderno.

Essas soluções foram utilizadas em todos os programas habitacionais desenvolvidos desde então no país, passando pelo segundo período desenvolvimentista no regime militar, e se estendem até os dias de hoje, apesar de conhecidos períodos de questionamentos críticos em relação à produção repetitiva, massiva e densa, sobretudo a horizontal. A recorrência atual, em novo momento desenvolvimentista, principalmente em programas federais como o “Minha Casa Minha Vida”, indica a resiliência de um modelo complexo que envolve terra barata e a racionalização econômica do retorno aos proponentes privados, e revela uma preocupante predominância das tipologias horizontais que se vinculam ao modelo extensivo de crescimento urbano em “mancha de óleo” tão criticado

durante a intensa atividade do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que viabilizou o regulamento constitucional da Política Urbana, o Estatuto da Cidade de 2001.

O cerne de nossas preocupações articula a compreensão histórica da formulação do bairro popular como recurso econômico – no sentido da racionalização do investimento imobiliário e da construção civil – e recurso ideológico – no sentido da conformação de um indivíduo urbano, coletivo e trabalhador. No entanto, nossa abordagem dá centralidade à compreensão dos processos – públicos + privados – de controle e investimento em componentes da reprodução da força de trabalho considerados consistentes com a intensificação contínua do modo de produção capitalista que, no Brasil, ainda maneja os mesmos elementos de sempre, sobretudo terra barata com concentração da moradia popular e tipologias racionalizadas para o atingimento dos objetivos econômicos e ideológicos.

Nesta linha, apresentamos resultados parciais de nossas pesquisas com o objetivo de superar a compreensão da aplicação de modelos de ocupação urbana e habitação social limitada ao campo da política pública (Maricato, 2009) que tende às abordagens da tipificação como forma de controle social ou da carência e do *déficit* como o centro dessa questão. Aqui, o enfoque é na produção capitalista do espaço urbano, comandado pelo Estado, com as determinações do capital, mormente do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, esta ainda tradicional no Brasil, em termos das localizações, das técnicas construtivas e das tipologias habitacionais utilizadas, atualizando a ideia de que as áreas atrasadas da produção sustentam as áreas avançadas da produção (Benoit, 2012).

### **Origens de um modelo de habitação proletária/popular – a unidade unifamiliar em bairros coletivos**

A urbanização europeia no século XIX representou uma nova equação econômico-territorial, com a intensificação da ocupação urbana provocada pela concentração industrial e uma nova equação sócio-política com a confirmação da burguesia como classe dominante e a constituição do proletariado urbano como classe de trabalhadores, destituídos de seus meios de produção e obrigados a vender sua força de trabalho.

A população urbana durante a Revolução Industrial cresceu vertiginosamente, devido principalmente às constantes migrações do campo para a cidade. Esse aumento populacional, entretanto, associado à enorme deterioração do ambiente urbano provocada pelas fábricas, ocasionaria graves condições de higiene e falta de moradia. Os operários viviam em precários alojamentos, tanto nos bairros industriais quanto no centro das cidades, em ruas estreitas, sem iluminação e ventilação adequadas. Em 1831 ocorreria o primeiro

episódio de cólera na Inglaterra, seguido em 1837 e 1838 por epidemias de gripe e febre tifoide, que dizimariam parcela considerável das populações dos grandes centros.

Além de alterar as condições de higiene das ruas, tornou-se premente a necessidade de melhorar o item moradia dos pobres, uma das condições de reprodução da força de trabalho que constituiu a base da sociedade industrial, uma vez que a grande cidade superpovoada corria riscos de não suportar seu próprio crescimento, ameaçado pelas doenças e pela falta de moradias saudáveis para os trabalhadores. Desde 1815 eram elaborados estudos que, por um lado, pretendiam expor a precária situação em que viviam os trabalhadores e, por outro, se propunham a combater os resultados negativos da industrialização, fosse através da construção de novas aglomerações urbanas com formas de organização político-econômicas alternativas às vigentes, fosse através de alterações parciais dentro da própria cidade industrial.

Paralelamente às atuações que visavam melhorar determinados aspectos das condições sanitárias da metrópole industrial, nos interessam, para este trabalho, os estudos que abordaram o problema da metrópole industrial como um todo, partindo do projeto de um modelo urbano ideológico alternativo à cidade existente, muitas vezes propondo também novas formas de convivência social e política, e as ações que procuravam solucionar pontualmente a falta de moradias para os trabalhadores. Destacam-se assim os projetos de cidades utópicas de idealistas como Robert Owen e Charles Fourier (Choay, 1992), as *Company Towns*, onde eram oferecidas além da moradia, atividades que complementavam a vivência junto à fábrica, dentre as quais se sobressai Saltaire, fundada em 1853 por Sir Titus Salt, e ainda as *Model Dwellings Companies* (MDCs), grupo de empresas privadas que atuou na Grã-Bretanha por condições de moradia das classes trabalhadoras ao mesmo tempo recebendo uma bastante vantajosa taxa de retorno financeiro. (Ferrari, 2012)

No quadro de transformações do “entre guerras” na Europa, a cidade seria ainda mais ampliada com conceitos completamente inéditos na história vinculados às concepções do “Movimento Moderno” como novo espaço para o trabalho, o lazer, a circulação e, principalmente, para a habitação, função que estruturou o conceito de expansão urbana e estrutura, até hoje, o pensamento sobre a cidade contemporânea, numa busca constante de novas formas para o estabelecimento habitacional tanto do ponto de vista quantitativo quanto do espacial. O Movimento Moderno marcará profundamente a forma de bairros inteiros; a ideia de bairro como unidade de vizinhança autossuficiente orienta tipos especiais de apreensão coletiva do espaço, do tecido social, das possibilidades de circulação e fluxos.

Sobre os projetos habitacionais baseados nos princípios do Movimento Moderno, na Europa principalmente, Lamas (1993) considera que até a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial a urbanística tomada como “formal” ou “tradicional”, a partir da constituição do urbanismo como disciplina autônoma com representantes como Berlage, Agache, Otto Wagner, Camillo Sitte (tanto construindo como pensando sobre a cidade), coexistiu com as propostas urbanísticas de signo moderno e que, a partir dos enormes requerimentos de reconstrução das cidades europeias, vão se adotando intensivamente os critérios do Movimento Moderno para reconstituí-las, como com Ernst May e Bruno Taut na Alemanha.

Os primeiros experimentos de implantação do ideário moderno aplicam os critérios: a) sistemas independentes (vias, infraestrutura, prédios implantados livremente no terreno, equipamentos com localização bem marcada e separada), b) respeito à orientação solar, c) zoneamento funcional, d) tráfego hierarquizado com separação de veículos e pedestres. Um clima de modernidade, após os traumas da 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial, atraiu jovens arquitetos que assumiram completamente as novas ideias atuando em amplos espaços e rejeitando a cidade tradicional. Nesse sentido, um importante conjunto de orientações de projeto para a cidade industrial foi disponibilizado para a constituição da cidade em um modelo de superação da tipologia da unidade unifamiliar repetitiva.

## **A difusão e a resiliência de modelos de habitação e cidade no Brasil**

### **Até 1930 - Cortiços e vilas operárias - modelo rentista**

No Brasil o início da produção sistemática de habitações populares, assim como na Inglaterra, remete à constituição e crescimento do proletariado. Segundo Correia (2004) a falta de moradias populares adequadas foi entendida como um problema quando as atividades urbanas, principalmente na capital paulista, tornaram-se intensas devido à expansão da atividade cafeeira, por volta de 1886.

Segundo Bonduki (1998) e Blay (1985), com o adensamento urbano provocado pela indústria em processo de intensificação e o não suprimento de moradias para todos, os trabalhadores viviam em vários tipos de alojamentos precários, com altíssima densidade, sem atendimento às questões de higiene e iluminação: os *hotéis-cortiços*, as *moradias improvisadas em cômodos de fundo de lote* e as *casas de cômodos*. Para a produção de moradias destinadas ao aluguel por empresários rentistas desenvolveram-se tipos como o *cortiço-pátio*, no interior de quadras, enquanto as *casinhas* estavam voltadas para a rua, por vezes fechando quarteirões inteiros.

Com imigrantes e migrantes chegando continuamente, ainda no final do século XIX, formava-se uma massa de candidatos a trabalhar nas novas e várias indústrias, o que exigia a rápida tomada de medidas quanto ao alojamento popular, pois se acreditava que a falta de habitações adequadas poderia ser obstáculo ao desenvolvimento, caso a crescente oferta de mão de obra minguasse por não ter onde morar. Apesar de exercer grande controle sobre as habitações, sobretudo em termos sanitários, o Estado não se dispunha a construir de maneira efetiva moradias adequadas aos trabalhadores, o que rendeu a “concessão” deste serviço ao setor privado (Blay, 1985).

A produção de habitações para os empregados nas fábricas e ferrovias, muitas vezes servindo como intermediação no vínculo entre trabalhador e empregador, era uma fonte de rendimentos, uma mercadoria do ponto de vista dos investidores capitalistas (Blay, 1985). O padrão de moradia das vilas operárias assumia basicamente dois tipos: as *vilas de empresas*, construídas pela própria indústria para seus trabalhadores, quase sempre construídas próximo às fábricas e ferrovias, como a Vila Maria Zélia, construída pelo empresário Jorge Street, em 1919, junto à Cia. Nacional de Tecidos de Juta, em São Paulo (Bonduki, 1998); e as *vilas de particulares*, construídas tanto por investidores individuais, quanto por empresas e sociedades mutuárias que buscavam aumentar seu orçamento apostando no mercado de locações, como é o caso da Vila Operária da Economizadora edificada entre 1908 e 1915 pela Sociedade Mútua Economizadora Paulista, na cidade de São Paulo (Bonduki, 1998).

Os padrões de moradia proletária compilados até aqui estão todos referidos a uma forte atuação do investidor privado e operam com tipologias basicamente em torno da unidade unifamiliar geminada, em renque, com no máximo dois pavimentos em unidades sobrepostas, configurando bairros populares de trabalhadores.

Os períodos indicados a seguir reúnem os três considerados desenvolvimentistas e dois considerados como de transição; em cada um, indicamos a *equação econômico-territorial* no campo da política habitacional social, em termos de domínio da terra, fonte de recursos, tipologias habitacionais, agentes atendidos e forma de urbanização.

#### **(1937-1945) - Estado Novo -**

*Terra de domínio autárquico, recursos autárquicos, habitação massiva contextualizada – blocos e casas - destinada a associados sindicalizados, urbanização periférica de crescimento metropolitano combinada com preenchimento de urbanização.*

Para regularizar a situação do Brasil tanto internamente quanto no cenário internacional, com a queda dos preços do café devido à crise mundial de 1929, as primeiras medidas getulistas após o golpe que o leva ao poder em 1930 foram no sentido de estancar a crise econômica e, ao mesmo tempo em que protegeu os agricultores, o governo deu início a um processo de despolarização da economia em torno do café, incentivando os investimentos na indústria nacional. À proposta de desenvolvimento industrial, aliada a um forte sentimento nacionalista, deu-se o nome de *nacional-desenvolvimentista*, através da qual seriam implantadas diversas indústrias não apenas privadas, mas também com capital nacional direcionado principalmente à industrialização de base. (Ferrari, 2011).

Vargas reconheceu no proletariado a base da indústria nacional que desejava incentivar e admitiu que devessem ser providas as condições necessárias para a reprodução da força de trabalho, dentre elas, o salário mínimo, a assistência à saúde e o direito à moradia saudável. Somente assim se formariam cidadãos capazes de oferecer seu trabalho na condução da indústria brasileira e, além de tudo, de transformar-se em consumidores (Ferrari, 2011). Destacam-se nesse sentido a concepção, em 1932, da carteira profissional obrigatória e a preocupação, em 1933, em reorganizar as relações trabalhistas juntamente com a questão social, notoriamente através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), “instituições previdenciárias cuja função era expandir gradativamente os direitos sociais aos assalariados urbanos [...]”. (Farah, 1983, p.23).

Em meio à proposta de reorganização social, a habitação popular aparece como caminho para modificar as condições da classe trabalhadora, introduzindo novos hábitos e um modo de vida moderno, que romperiam com o atraso do país expresso no subdesenvolvimento, na ignorância, na injustiça social e nas práticas de produção arcaicas e de baixa qualidade. A moradia passa a ser vista como item básico da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; além disso, a habitação era elementar na formação ideológica, política e moral do trabalhador, logo, decisiva na formação do novo homem trabalhador brasileiro. (Bonduki, 1998). O modelo adotado até então, de casas operárias produzidas pelo setor privado, foi questionado pelo Estado, passando ele próprio a orientar a construção de moradias, dando início à produção da habitação social no Brasil.

Com o Decreto nº 19.496 de 17/12/1930 a aplicação de recursos previdenciários no setor da habitação social se tornou possível e legal, com a regulamentação das condições de vida dos trabalhadores, a reorganização do setor previdenciário, o fortalecimento dos órgãos estatais responsáveis pela produção habitacional, entre eles as Carteiras Prediais dos

IAP. Seria somente em 1937, no entanto, com o Decreto 1.749, que se buscava criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAP na área de habitação, beneficiando os trabalhadores e, no início da década de 1940 os Institutos já atuavam de forma significativa na construção de conjuntos residenciais.

Até então, segundo Bonduki (1998, p.163), “inexistia a própria idéia de conjunto habitacional”, o que demonstra a inovação trazida pelos Institutos ao produzir certos conjuntos altamente adensados, com cerca de 2.000 unidades habitacionais, e que contavam com projetos de moradias e urbanístico para a gleba a ser ocupada, prevendo arruamentos, equipamentos e serviços comunitários (Figura 1). Entre 1937 e 1964, os Institutos promoveram aproximadamente 124 mil unidades, distribuídas entre as tipologias de unidades unifamiliares isoladas ou geminadas, grupos de edifícios multifamiliares em grande glebas e edifícios multifamiliares verticalizados, inovando ao apropriar-se largamente do ideário moderno com utilização de princípios como o teto jardim, as esquadrias horizontais, os pilotis e a associação das unidades a grandes áreas verdes. (Ferrari, 2012).



Figura 1: Conjunto Residencial Vila Guiomar (IAPI) (1940). Foto. Fonte: PESSOLATO, C. 2007. *Conjunto IAPI Vila Guiomar - Santo André - SP: Projeto e História*. São Paulo: FAU-USP. (Publicação autorizada pela autora).

Por um lado, o Estado induzia à racionalização da habitação de modo a comercializá-la por um preço mais acessível aos trabalhadores e, por outro, incentivava a autoconstrução em lotes comprados pelos moradores na periferia (Bonduki, 1998). A noção de periferia ainda não agregava a conotação negativa que assumirá nos anos 1970, considerando-se apenas as maiores distâncias a serem vencidas até os locais de trabalho, geralmente no centro. A própria ideia de crescimento da cidade previa a expansão horizontal, ou seja, através da ocupação das áreas periféricas, consagrada, por exemplo, no Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo. Além disso, Bonduki (1998) aponta que a

ideologia da casa própria era importante para o Estado Novo na medida em que representava uma base material à família operária, como um símbolo do crescimento econômico e valorização do trabalhador. De 1930 a 1945, concomitantemente à produção dos “modernos” conjuntos habitacionais dos IAP, ocorre, portanto, o crescimento da implantação de loteamentos na periferia, situação que se estenderá até finais dos anos 1970, com o esgotamento do padrão periférico de extensão urbana, segundo Bonduki (1992).

### **1946-1964 - transição - democracia populista e descentralização estadual das políticas de habitação**

*Terra pública, recursos públicos, pequenos conjuntos - blocos e casas -, demanda local, urbanização periférica combinada com preenchimento da urbanização.*

Em 1945 Vargas prevê “uma reestruturação da ação governamental na área da habitação, com a utilização dos fundos da previdência unificados para implementar uma produção massiva de moradias a ser conduzida por um órgão nacional de habitação” (Bonduki e Koury, 2010). Com a deposição de Vargas, o órgão seria conformado em 1946, através do Decreto-Lei nº 9.218, por Eurico Gaspar Dutra: a Fundação da Casa Popular (FCP), destinada a proporcionar a aquisição ou construção da casa própria popular em âmbito nacional, em zona urbana ou rural, para os mais necessitados. Verifica-se, assim, que o período “populista” dá continuidade à política habitacional baseada no investimento de recursos de fundos do trabalhador com a disseminação daqueles novos padrões construtivos e arquitetônicos para a habitação social. São conjuntos residenciais implantados, sobretudo em municípios de regiões em processo de metropolização.

A FCP procurava articular habitação e desenvolvimento urbano, prevendo a execução de infraestrutura junto às áreas residenciais, além de incentivos à indústria da construção civil. No entanto, sem fonte garantida de recursos e alvo de constantes críticas, a FCP nunca atuaria da maneira esperada, produzindo ao longo de sua existência menos unidades habitacionais que os IAP, cerca de 18 mil unidades. Identificamos aqui um quadro tipológico de habitação proletária que envolve inúmeros tipos e formas de ocupação de bairros populares envolvendo desde a massificação de unidades unifamiliares (isolada, geminada, em renque, com 1 ou 2 pavimentos), até o moderno bloco de apartamentos.

### **(1964-1985) - Regime Militar e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) - Banco Nacional de Habitação (BNH) - Companhias de Habitação (COHAB) - reestruturação do sistema de produção habitacional num segundo desenvolvimentismo**

*Terra pública, recursos públicos, habitação massiva – blocos e casas -, demanda inscrita junto às COHAB, urbanização periférica.*

Em 1964, após o golpe militar, se inicia uma política de incentivo ao crescimento econômico rápido, percebida especialmente entre 1969 e 1973, no governo Médici. À época de excepcional crescimento econômico se denominou "milagre econômico brasileiro", possibilitado pelo forte investimento de capital estrangeiro no país garantido pela estabilidade política e econômica propiciada pelos militares. Tanto empresas privadas quanto estatais foram beneficiadas, além de multinacionais instaladas em solo brasileiro. No entanto, neste período de intenso desenvolvimento se agravaram as desigualdades, com aumento da concentração de renda e da pobreza.

Com a extinção da FCP e dos IAP inicia-se um período marcado por uma concepção tecnicista para enfrentar os problemas sociais dos quais a habitação era elemento especial. A visão tecnocrática se verifica com a criação de uma forte estrutura institucional, baseada no componente financeiro das ações e centralizada no Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em agosto de 1964 juntamente com o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e urbanismo (SERFHAU). O BNH geria dois sistemas de atuação integrados, o SFH e o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), atuante no desenvolvimento urbano. A habitação é considerada o eixo da política urbana do novo regime, disseminando-se a ideia da importância da casa própria em detrimento do aluguel ou outro tipo de garantia de acesso à moradia, buscando legitimação para a nova ordem junto à população que habitava precariamente em favelas, cortiços e casas alugadas.

A captação dos recursos para o sistema era realizada junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, como poupança compulsória. O sistema estava estruturado no banco que tinha atribuições de orientação, disciplina e controle das ações para a promoção da habitação; para aplicar os instrumentos de operação direta das ações em 1967 foi estruturada uma rede de agentes operadores e promotores, as COHAB, de abrangência regional.

A produção das COHAB era feita através de licitação pública de um pacote completo de projeto e obra. A racionalidade necessária às construtoras e a demanda governamental de produzir o maior número de moradias foram articuladas na formação de "bancos de terras" públicas, principalmente grandes glebas, muitas vezes ainda rurais, nas periferias das grandes cidades, para a produção de conjuntos habitacionais (as "cohabs") de grandes dimensões, construídos com os chamados "projetos-padrão" no esquema terraplenagem + unidade mínima, enquadrando o empreendimento no padrão de maior

retorno financeiro, seja na tipologia multifamiliar vertical – os blocos de signo moderno – seja na unifamiliar isolada no lote ou geminada em renque. (Figuras 2 e 3).



Figura 2: Conjunto Dale Coutinho - Cohab-Santos/SP. Foto aérea. Fontes: Imagens Aéreas – Banco de Imagens da Baixada Santista. [Online]. Disponível em: <[www.imagensaereas.com.br](http://www.imagensaereas.com.br)> Acesso em 13 de junho de 2012. Publicação autorizada pelos autores).

Tal política habitacional, baseada no componente financeiro, mostrou resultados excludentes (apesar de sua divulgada intenção de incluir o máximo de trabalhadores em casas próprias em bairros novos e com infraestrutura e equipamentos) uma vez que era centralizada, com um conjunto de condições financeiras extremamente desfavoráveis para os mutuários, sobretudo após 1973 quando o país entra na crise do “milagre brasileiro”, em um quadro de inflação crescente e correção monetária, congelamento de salários e ausência de subsídios. De 1964 a 1986, foram financiados cerca de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS para o mercado popular e 1,9 milhões com recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), para o mercado de classe média (Bonduki, 2007). No início da década de 1980 as favelas estão consolidadas e em constante adensamento, os imóveis encortiçados já não estão mais apenas da área central, mas também nos lotes de periferia e já não há mais a alternativa do esquema lote periférico - autoconstrução - casa própria, pois o padrão periférico de crescimento urbano e a solução habitacional inerente a ele esgotaram suas possibilidades de expansão, na escala em que vinham se dando, principalmente no município de São Paulo (Bonduki, 1992), além de outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo.



Figura 3: Vila Kennedy, Rio de Janeiro, 1965. Produção do BNH com recursos da “Aliança para o Progresso”. Fonte: FREIRE, A. & OLIVEIRA, L. L. (orgs.). 2002. *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Folha Seca, (Publicação autorizada pelos autores).

### **1980 e 1990 - “Décadas perdidas” - Novo período de transição - experimentalismo crítico, Reforma Urbana e atuação municipal com programas alternativos.**

*Terra pública e privada, recursos públicos, habitação contextualizada com participação do futuro morador – projetos variados -, movimentos sociais de moradia, preenchimento da urbanização.*

A situação habitacional nas grandes cidades como São Paulo no início dos anos 1980, quando a crise econômica atinge a classe trabalhadora no emprego e salários e se alcança o esgotamento do padrão periférico anteriormente funcional para a viabilização dos bairros populares através da autoconstrução, potencializa, junto com a luta pela redemocratização nacional, a ação de movimentos sociais de moradia nos processos de construção de alternativas habitacionais, constituindo-se em novos agentes em operações de remodelação de bairros (como as chamadas “urbanizações de favela”) com projetos assessorados por técnicos com eles comprometidos. Nesse quadro, o processo de redemocratização do país culmina com a eleição de governos de esquerda para o período 1989-1992 nas prefeituras de Santos, Campinas e São Paulo, onde se implantam componentes de uma política habitacional alternativa.

O SFH se altera em 1986, com a extinção do BNH pelo Governo Sarney e a assunção de seu rico patrimônio e suas atribuições pela Caixa Econômica Federal - CEF. Movimentos de moradia e suas assessorias técnicas consolidam suas críticas aos conjuntos habitacionais massivos e periféricos produzidos no período anterior, intensificando a disseminação de teorias críticas ao Movimento Moderno. No quadro de ruptura com o projeto moderno e de experimentação de novos tipos de produção da moradia, se recupera do mundo rural a ideia de “mutirão”, num sentido de valorização da vida comunitária para alcançar, ao contrário daquilo que se criticava nos conjuntos massivos, mais identidade com o espaço da moradia e com a comunidade envolvida.

Com a nova Constituição Federal em 1988, se estabelece a competência municipal em matéria de desenvolvimento urbano e diversos municípios – como o de São Paulo, entre 1989 e 1992 – buscam implementar novos programas para a intervenção no campo da habitação social, seja de nova provisão seja remodelando assentamentos precários, como as favelas, os loteamentos irregulares e os cortiços, inclusive os conjuntos habitacionais produzidos pelas COHAB.

Os novos conjuntos e intervenções integradas em favelas ou novas áreas, promovidos oficialmente com a participação de associações comunitárias e assessorias técnicas desde 1980 até hoje, justificam uma construção da relação do morador com a elaboração de seu novo espaço como elemento de uma produção arquitetônica e urbanística relativa a vários ideários desde os mais tradicionais como a casa geminada ao longo da rua, até o bloco disposto de forma aberta no assentamento, passando pela quadra fechada formada pelo edifício que se volta todo para dentro.

Seja por crise de paradigma ou por necessidade de não se apegar a nenhum, passa-se a produzir conjuntos habitacionais com maior variedade de tamanho, de soluções espaciais, de tipos de articulação dos agentes (Negrelos, 1998). No componente fundiário tais alternativas de atuação pública municipal apresentaram diferenças em relação às políticas anteriores, uma vez que os instrumentos de regularização fundiária foram sendo intensamente aplicados concomitantemente a uma maior liberdade de projeto em áreas com terras de domínio ou intervenção pública.

**(2003-2012) - Produção atual da habitação social - Resiliência dos modelos e sua adequação ao mercado imobiliário, em um terceiro período desenvolvimentista.**

*Terra privada, recursos públicos, habitação contextualizada – condomínios verticais ou casas - nova demanda anônima, urbanização dispersa (que combina periferia e preenchimento da urbanização).*

Na reestruturação produtiva que ocorre no Brasil, sobretudo a partir de finais da década de 1980, não se encontra apenas a indústria, o comércio e os serviços, mas também a forma de produção da cidade que se expande cada vez mais de forma horizontal com configuração habitacional em condomínios horizontais periféricos.

Essa produção da cidade está denominada em Reis F.<sup>o</sup> e Tanaka (2007), como “fragmentada e dispersa”, em cujo modelo, no final da década de 1990, são formulados novos programas habitacionais federais, com produção contextualizada, mas agora pela iniciativa privada do empresariado da construção civil que projeta os condomínios, sejam

verticais ou horizontais, no padrão forma-condomínio, ou seja, novos conjuntos de pequeno porte segregados por muros.

Não há investimentos federais consideráveis para habitação popular até 1999, quando ocorre o lançamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) por parte da CEF. Do ponto de vista urbano, a CEF investe recursos públicos em conjuntos condominiais em sua maioria periféricos em cidades paulistas de porte médio e, no município de São Paulo, sua localização é bastante diferente dada a especificidade do mercado imobiliário metropolitano: ausência de grandes áreas periféricas, reconstrução em terrenos centrais anteriormente utilizados por indústrias, por exemplo.

Do ponto de vista imobiliário e da proposição dos novos empreendimentos de habitação para as classes de menor poder aquisitivo, a nova equação implantada pelo PAR contempla o investimento de recursos públicos, através da CEF, diretamente para incorporadores e construtoras proprietárias da terra e proponentes do projeto.

Nesse sentido, o novo período desenvolvimentista iniciado em 2003, apesar de ampliar o leque de programas que incluem o financiamento direto a prefeituras ou grupo de pessoas físicas (Shimbo, 2010), mantém a mesma lógica da implementação do PAR (em construção, aquisição ou requalificação para produção de unidades novas) no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com a resistência do mesmo modelo baseado na proposição privada, com financiamento a empresas do setor da construção civil. A equação combina, dada a manutenção da relação pendular do preço da terra periférico x central, a produção de moradias com obras de infraestrutura promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), suporte visível e popular do “novo desenvolvimentismo”.

O atual período, marcado pela crescente intervenção do Estado em políticas públicas e orientado pelo objetivo de ampliar a classe trabalhadora tanto no trabalho formal quanto no campo do consumo, apresenta uma busca contraditória entre a intensificação do desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil e o aumento do poder estatal.

Por um lado, o PMCMV mostra or outro lado, a criação do Ministério das Cidades, o desenvolvimento de uma proposta de Política Nacional de No que tange à atuação das prefeituras, o caso de São Carlos/SP é exemplar para nossa reflexão, com a implementação de 2.000 unidades em terra privada em setor urbano com zoneamento vinculado à ocupação controlada pela fragilidade das condições geomorfológicas, segundo o Plano Diretor de 2005, e com a reutilização de tipologias habitacionais que pensávamos

“arquivadas” em um passado de produção massiva, repetitiva e periférica, após o importante percurso da Reforma Urbana no país. (Figura 4).



Figura 4: Jardim Zavaglia, S. Carlos/SP, PMCMV, 2009/2010, PMSC/RPS Engenharia Ltda.  
Fonte: foto de Camila Ferrari, Maio/2012.

A aprovação dos recursos do PMCMV para o município, em uma primeira frente de 1.000 unidades habitacionais em 2010, foi divulgada concomitantemente ao início da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), um dos instrumentos de planejamento criados pelo Ministério das Cidades, em clara divergência entre os objetivos do plano de habitação e os objetivos de legitimidade social do governo municipal. Nesse sentido, aos objetivos de geração de empregos e desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil, se agregam aqueles vinculados à ação pública local cuja dinâmica está articulada às estratégias de manutenção ou elevação da correlação de forças entre agentes locais para a garantia da governabilidade municipal.

As questões de projeto, de planejamento ou de desenvolvimento de tipologias habitacionais em programas desenhados de forma consistente com as reais necessidades da população nos diferentes municípios, se vêm relegadas a um plano menor no qual o setor de projeto – arquitetura, urbanismo e planejamento – é o elo mais fraco em todas as políticas de habitação de base desenvolvimentista e massiva.

Por aparente paradoxo, projetos de habitação popular com desenho vinculado à linguagem moderna, com utilização de seus componentes como o bloco multifamiliar vertical de variadas disposições no terreno, seguem livremente utilizados em programas de urbanização de favelas como o atualmente implantado na cidade de São Paulo, por exemplo, enquanto permanência simbólica desses preceitos que podem ser desenvolvidos dada a condição “pública” do terreno dos assentamentos com intervenção pública integral.

Os programas habitacionais federais, implementados desde 1999 até o presente, reforçando a ainda vigente dicotomia centro-periferia urbana, com os novos bairros aí implantados, ampla utilização de modelos de assentamento baseados no padrão extensivo horizontal e nas tipologias unifamiliares com unidades isoladas no lote de forma privilegiada, indicam a resiliência de um modelo complexo que envolve terra barata e a racionalização econômica do retorno aos proponentes privados; por sua vez, a “liberação” do problema da terra, como no programa de urbanização de favelas paulistano, com a recorrência do bloco liberando chão, viabiliza a resiliência do modelo de habitação coletiva numa resistência simbólica da linguagem moderna (Negrelos, 2010).

### **Considerações Finais**

O que é permanente, nos dois modelos – o repetitivo, massivo e periférico e o moderno verticalizado com preenchimento da urbanização – é a lógica fundiária na qual o interesse privado, em terra privada, adota as tipologias que permitem a racionalização da produção no sentido da economia de recursos econômicos, e o interesse público, em terrenos “de exceção” (pois nem sempre são de domínio público) e em programas “alternativos” tem a liberdade de adotar tipologias que permitem o desenvolvimento de um modelo coletivo que tem mais oportunidades de ser apropriado socialmente.

Aliamo-nos a uma rota de investigação sobre a permanência das determinações gerais do modo de produção capitalista no aprofundamento dos estudos sobre habitação, sobre sua produção e desenho e sobre a carência habitacional que, segundo Maricato (2009, p:39), é produzida como determinante do sistema capitalista e, pensamos, tem alimentado há quase dois séculos, e até o presente, as proposições tipológicas para o atendimento sempre de parte da demanda de trabalhadores urbanos.

O atual período desenvolvimentista nacional não escapa a esta determinação mirando a atuação pelo consumo ao priorizar a redução do déficit habitacional e, à revelia do processo civilizatório produzido pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, do marco jurídico nacional construído no processo de redemocratização do país, e dos instrumentos de planejamento como os PLHIS e os Planos Diretores Municipais, dá margem à adoção da equação de produção da cidade excludente e periférica para as camadas populares.

### **Referências Bibliográficas**

BENOIT, L. O. *Arquitetura e luta de classes: uma entrevista com Sérgio Ferro*. [Online] Disponível em [www.unicamp.br/cemarx/.../EntrevSFerro.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/.../EntrevSFerro.pdf). Acesso em 28/09/2012.

- BLAY, E. A. 1985. *Eu não tenho onde morar: Vilas Operárias na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel.
- BONDUKI, N. G. 2007. *Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno Lula*. Ecuador: FLACSO Ecuador, suporte digital.
- BONDUKI, N. G. 1998. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP.
- BONDUKI, N. G. 1992. *Habitação & Autogestão. Construindo Territórios de Utopia*. Rio de Janeiro: FASE.
- BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. *Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. *Arquitextos*, São Paulo, 10.120, Vitruvius, maio, 2010. [Online]. Disponível em: <<http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em 10/09/2011.
- CHOAY, F. 1992. *O Urbanismo*. Coleção Estudos. 3ª ed., São Paulo: Editora Perspectiva.
- CORREIA, T. de B. 2004. *A construção do Habitat Moderno no Brasil – 1870-1950*. São Paulo: RiMa.
- FARAH, M. F. S. 1983. *Estado, Previdência Social e Habitação*. São Paulo: FFLCH USP, Dissertação de Mestrado.
- FERRARI, C. 2012. Housing Projects as Modern City Projects: The Housing of the IAP in Great Sao Paulo. *XV International Planning History Society Conference*. São Paulo/SP, julho de 2012.
- FERRARI, C. 2011. Desenvolvimento Nacional e Arquitetura Moderna: os Conjuntos Habitacionais dos IAP. *XIV Encontro Nacional da ANPUR. "Quem planeja o território?"*, Rio de Janeiro/RJ, 23 a 27 de maio.
- LAMAS, J. M. R. G. 1993. *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas.
- MARICATO, E. 2009. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, número 21, 1.º semestre, 33-52.
- NEGRELOS, E. P. 2010. Habitação Social Pós-1964 no Município de São Paulo. Contribuições ao Debate sobre o Moderno e a Produção da Cidade. *XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: a Construção da Cidade e do Urbanismo: Ideias Têm Lugar?*, Vitória/ES, 5-8/out.

- NEGRELOS, E. P. 1998. *Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992. Projeto e Participação Popular*. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado.
- REIS F.º, N. G.; TANAKA, M. M. S. (orgs.) 2007. *Brasil – estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo: FAPESP: FAU-USP/LAP-- Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação.
- SHIMBO, L. Z. 2010. *Habitação Social, Habitação de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Carlos: EESC-USP, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, PPG-AU, Tese de Doutorado.