

Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea.

Habitação Social no Brasil pós-1964. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHABs e da CEF/PAR em cidades do Estado de São Paulo. Primeiros resultados em São Paulo e São Carlos.

Eulalia Portela Negrelos

USP – EESC – Escola de Engenharia de São Carlos – Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Resumo

Compreendendo habitação social como de promoção estatal, comparamos políticas federais de habitação no Brasil, nos períodos (1) 1964-1986 (SFH/BNH/COHABs, com gestão estatal centralizada e gestão dos recursos pelo BNH até 1986 com assunção do patrimônio do BNH pela CEF) e (2) 1999-2006 (CEF/PAR – Programa de Arrendamento Residencial, com outra lógica fundiária e urbana e com gestão mista entre União, municípios e empreendedores privados). O objeto inclui os componentes de projeto arquitetônico e urbanístico e formas de gestão pública das políticas habitacionais, com produção da cartografia dos empreendimentos promovidos dos dois períodos. O universo de pesquisa são municípios paulistas, sedes de regiões metropolitanas (São Paulo/1973, Baixada Santista/1996 e Campinas/2002), além de Ribeirão Preto e Bauru, todos com COHABs.

Os conjuntos do sistema BNH/COHABs, apesar de promotores de inclusão de população ao mercado de habitação pública e da utilização de uma matriz de projeto de cidade moderna e aberta, foram alvo de críticas no Brasil, nas décadas de 1980/90, num período de ruptura com os modelos de cidade moderna e de produção estatal de habitação social de forma massiva com expansão urbana extensiva. A ruptura dos anos 1980 foi coincidente com a redemocratização do país e com o processo de reestruturação produtiva intensificado nos anos 1990 e gerou experimentações de projeto arquitetônico e urbano com processos participativos e com construção por

ajuda mútua; ao mesmo tempo, um novo modelo de morar, à qual a produção do PAR estaria vinculada, para todas as classes sociais, foi se disseminando, baseado na securitização dos condomínios, presente hoje no interior das “cohabs” e nos termos de referência públicos para habitação social.

Palavras-chave: habitação social; novas formas urbanas; conjuntos habitacionais.

Abstract

Understanding social housing as State promotion we compare federal housing policies in Brazil, in the periods (1) 1964-1986 (SFH/BNH/COHABs, with centralized State management by BNH until 1986 with assumption of its patrimony by CEF) and (2) 1999-2006 (CEF/PAR – residential leasing program, with another land and urban logic and with joint management between the Union, municipalities and private entrepreneurs). The object includes the components of the urban and architectural projects and the management of public housing policies, producing the cartography of ventures promoted of the two periods. The universe is municipalities in the state of São Paulo, headquarters of metropolitan regions (Sao Paulo/1973, Santos/1996 and Campinas/2002), Ribeirão Preto and Bauru, all with COHABs. The system sets BNH/COHABs, despite promoters of inclusion of population to public housing market and the use of an array of modern and opened city project, were criticized in Brazil, in the 1980s/1990s, a period of rupture with the models of modern city and production of massive social housing by State with extensive urban sprawl. The rupture of the 1980s was coincident with the re-democratization of the country and with the process of restructuring productive model intensified in the 1990s and generated experimentations of architectural and urban design with participatory processes and construction by mutual aid; at the same time, a new model of living, to which the production of the pair would be bound to all social classes, was spreading, based on securitization of closed neighborhoods, present today inside the "cohabs" and terms of reference for public social housing.

Keywords: social housing; new urban forms; housing sets.

Habitação Social no Brasil pós-1964. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHABs e da CEF/PAR em cidades do Estado de São Paulo. Primeiros resultados em São Paulo e São Carlos.

Eulalia Portela Negrelos

Compreendendo *habitação social* como de promoção estatal, organizamos os primeiros resultados de pesquisa em andamento junto ao Grupo ARQBRAS – Arquitetura e Urbanismo no Brasil – buscando analisar o comportamento de componentes de projeto e gestão nas políticas públicas federais de habitação no Brasil, particularmente em cidades do estado de São Paulo em que foram criadas, no âmbito do SFH, as COHABs. Este trabalho é um avanço da reflexão para os municípios de São Paulo e São Carlos, enquanto testes de aplicação da metodologia, com perspectiva de comparação com nos seguintes períodos:

(a) *habitação massiva e produção da cidade periférica* - a partir de 1964, com a reorganização do sistema de planejamento nacional, a política habitacional baseia-se no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com gestão estatal centralizada, recursos geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e operação local pelas Companhias de Habitação (COHABs), até 1986 quando o patrimônio do BNH é assumido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

(b) *experimentalismo e crítica ao projeto moderno* - nas décadas de 1980/90 ocorrem rupturas e experimentações na arquitetura e urbanismo, apoiadas na crítica ao projeto e cidade modernos e ao modelo de produção habitacional extensiva em conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado; toma-se como experiência referencial a gestão paulistana de 1989-1992, com política municipal de habitação baseada em diversidade de projeto, “direito à arquitetura e à cidade” (BONDUKI, 1993), novas práticas de relação entre o Estado e movimentos sociais. Essa experiência é aqui considerada especial enquanto disseminadora da ruptura com o caráter massivo da habitação social, considerando os assentamentos populares como lugares privilegiados para o projeto urbano e arquitetônico, sendo contemporânea à construção e aprovação da Constituição Federal de 1988 que incorporou propostas da Reforma Urbana no capítulo da política urbana.

(c) *consolidação do contextualismo nos projetos urbanos* - A partir do período anterior podem-se observar programas públicos – mais ou menos estruturais – de

intervenção em assentamentos populares e de habitação social nova, de signo contextualista e de valorização do lugar, consolidando a ideia de “direito à arquitetura”. Em 1999, a CEF lança o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, em 2001, o Congresso Nacional aprova a regulamentação do capítulo constitucional da política urbana (Estatuto da Cidade); intensifica-se o processo da reestruturação técnico-produtiva, no sentido de diminuir o tamanho do Estado, defender a desconcentração industrial e reutilizar antigos terrenos industriais para novos usos.

A análise baseia-se na seguinte formulação: De um lado, se os conjuntos do sistema BNH/COHAB são, na crítica experimentalista da década de 1980, massivos, causadores de baixa identificação no tecido social, promotores de expansão urbana extensiva dificultando a mobilidade, compreendemos que foram promotores de inclusão à produção pública de habitação (GORELIK, 1996), apresentando projeto vinculado à ideia de cidade moderna, originalmente com espaço público aberto, relação entre edifícios e moradias com a rua, sem muros ou fronteiras previamente delimitadas. Por outro lado, após a ruptura com esse modelo no início dos anos 1980, coincidente com a redemocratização do país, ocorreu a emergência de novos movimentos sociais urbanos e partidos políticos, juntamente com experimentações de elaboração de projetos participativos por ajuda mútua, apoiados e fomentados por diversas administrações municipais; a reestruturação técnico-produtiva, intensificada nos anos 1990, deu nova forma aos processos anteriores, gerando um novo modelo de estabelecimento habitacional de todas as classes sociais que foi se disseminando, instrumentalizado pela ideologia do mercado imobiliário, baseado no padrão condominial com dispositivos de segurança em territórios fechados e controlados. Daí, a produção de condomínios residenciais através do PAR responderia a esse novo modelo, de configuração físico-territorial e de gestão público/privada, bem como os antigos edifícios no interior das “cohabs” que aderiram ao padrão condominial de controle e se fecharam, incorporando os valores das novas formas de morar em uma cidade cada vez mais fragmentada e segregada, com novas formas de trabalho, de morar e de lazer, com uma nova cultura urbana, considerada como da “pós-modernidade”, apoiadas na cultura da imagem, produzindo, além de equipamentos como suportes das atividades de reprodução do capital, um novo modo de vida. (HARVEY, 1993).

De acordo com Jameson (1985) e Fridman (1999), se a industrialização e a urbanização definiram o estilo de vida do século XIX e início do XX, as transformações

do processo produtivo apoiado em novas tecnologias informacionais consolidaram um novo estilo de vida apoiado no consumo e na imagem desse novo século. Nesse quadro, as novas configurações residenciais já não podem ser descritas ou explicitadas pelas definições clássicas, como as categorias contrapostas de "urbano" ou "rural" e de "centro" e "periferia".

Se a dicotomia centro/periferia, uma das marcas de implantação habitacional promovida pelo SFH/BNH/COHAB, já não dá conta da complexidade da constituição territorial relacionada aos novos requisitos da produção e consumo no âmbito do modo de produção capitalista, a discussão em torno da dualidade "cidade compacta e cidade dispersa" está em pleno vigor promovendo, no campo da habitação, novas ressignificações das formas de ocupação do território:

- a intensificação da produção da habitação no padrão territorial dos direitos exclusivos dos moradores como os condomínios residenciais e loteamentos fechados – processo verificado intensamente no município de São Carlos (LESSA, 2009);
- a disseminação do padrão condominial para os empreendimentos de habitação social de promoção público/privada, com discurso de acesso à casa própria e intensificação de produção habitacional em terrenos menores e intersticiais no tecido urbano consolidado – processo verificado nos municípios de São Carlos e São Paulo (LESSA, 2009; OLIVEIRA, 2010).

A esses produtos se aderem os discursos do ambiente urbano saudável e da qualidade de vida como um aliado às vantagens da vida "pós-moderna" e o da segurança contra a violência urbana, impactando as novas formas de habitar que consolidam uma apartação do tecido urbano tradicional, enclausurando-se em condomínios fechados. Ao mesmo tempo, para a produção de habitação social, a abordagem ambiental não é a central no conjunto de critérios para a qualificação do empreendimento, sugerindo a coexistência de diferentes posturas de atuação público/privada relacionadas com a caracterização social da demanda.

Estas questões remetem ao tema da segregação urbana, especialmente sensível para a moradia. Historicamente, a delimitação dos espaços dos diferentes estratos sociais na produção da cidade brasileira se identificava com sua posição geográfica no padrão vigente no desenho centro/periferia. Ao se descolar a forma de moradia de sua posição no território, estaríamos diante de uma nova forma de delimitação sócio territorial nas cidades? Como a habitação social incorpora novos

desenhos nessa delimitação? São exemplos os novos conjuntos da CEF para diversas faixas de renda e os projetos em favela, ambos requalificando a cidade “legal”, aqueles ocupando terrenos em valorização e estes remodelando e regularizando ocupações populares.

Os primeiros resultados de pesquisa que indicam para a formulação acima estão consolidados nos trabalhos de Iniciação Científica por nós orientados: Lessa (2009), para São Carlos, com análise de dois loteamentos fechados de alto e médio padrões de produção privada e de um condomínio fechado promovido no PAR pela CEF para funcionários públicos municipais; e Oliveira (2010), para o município de São Paulo, com a cartografia dos empreendimentos da COHAB-SP e do PAR, identificando algumas pistas para a comparação entre ambas as produções públicas federais. Nos dois trabalhos, pudemos relevar alguns elementos, aqui presentes que possam contribuir para a continuidade do trabalho de investigação, que tem aprovação de financiamento pela FAPESP para o período 2011-2013.

Quadro de referência teórico-metodológico

Com a formulação do problema acima apresentada, a referência analítica para a compreensão dos novos projetos de habitação social e das formas de cidade após a redemocratização no Brasil na década de 1980 remete à cidade moderna, com novas formas urbanas na transformação da cidade tradicional para a industrial, passando à chamada “contemporaneidade” que incorpora a “heterogeneidade radical de referências, superposição de fragmentos, dinamicidade e colagens de imagens” como “expressão da essência caótica e multidimensional do presente” (MONTANER, 2001, p. 79, referindo-se ao significado dos projetos de Rem Koolhaas e Bernard Tschumi, expoentes da chamada “arquitetura contemporânea”).

As rupturas com modelos tradicionais de cidade ocorridas, sobretudo, na segunda metade do XIX na Europa e na América Latina, se processam a partir de novos requisitos do modo de produção capitalista, com a cidade consolidando-se como componente central das transformações vinculadas à modernidade - “máquina da modernidade” segundo Gorelik (1996) -, em que modernização e modernidade se conformam como ideia motriz da atuação sobre a cidade. A especial ruptura de *fin de siècle* organizou-se em função do saneamento das cidades tradicionais, em intenso processo de deterioração física, e da higienização das condições de vida da

população urbana, propiciando a expansão dos limites da cidade e, por conseguinte, a expansão dos limites da produção e reprodução do capital.

Nesse quadro de transformações, a cidade seria ainda mais ampliada e com conceitos completamente inéditos na história ao se avançar para a construção do ideário da cidade moderna, de novo pensamento e espírito, buscando novas formas para o estabelecimento humano, em termos quantitativos e espaciais.

A construção teórica e operativa do movimento moderno no interior dos CIAM influenciou definitivamente o quadro da produção de arquitetura e de projetos urbanos no mundo ocidental e especialmente a partir de 1945, marcando profundamente a forma de bairros inteiros, seja de novo crescimento em áreas desocupadas seja de remodelação de tecidos pré-existentes.

Até a 2.^a Guerra Mundial a urbanística tomada como “formal” ou “tradicional”, a partir da constituição do urbanismo como disciplina autônoma com representantes como Berlage, Ernst May, Agache, Otto Wagner, Camillo Sitte, coexistiu com as propostas urbanísticas de signo “moderno” e, a partir dos enormes requisitos de reconstrução das cidades europeias castigadas pelos combates, vão se adotando intensivamente os critérios do movimento moderno para reconstruí-las (LAMAS, 1993).

Para o Brasil, Martins (1987) desenvolve, no que considera “constituição de uma trama narrativa dominante” para a construção de uma arquitetura moderna brasileira, uma periodização especial em que, antes de 1945, se desenvolveu plenamente o sistema teórico e empírico do que Lúcio Costa denominou “arquitetura nova” (COSTA, 2003).

Na expansão do ideário moderno, aplicam-se os critérios dos sistemas independentes (vias, infraestrutura, prédios implantados livremente no terreno, equipamentos com localização bem marcada no conjunto de “unidades de vizinhança”), respeito à orientação solar, zoneamento de funções, tráfego hierarquizado com separação de veículos e pedestres. O clima de modernidade na Europa, após os traumas da guerra, atraiu jovens arquitetos que assumiram completamente as novas ideias, atuaram sobre amplos espaços e rejeitaram a cidade tradicional, porém nem sempre com resultados satisfatórios ou próximos do ideário original. Muitas foram as interpretações teóricas sobre o movimento moderno, estendendo-se o que Lamas (1993) chama de “urbanismo operacional”, tomando os preceitos modernos no sentido do extremo racionalismo da construção, mantendo a orientação solar mais adequada, porém adotando os edifícios perpendiculares às ruas

e distantes das vias de serviço e sendo repetidos no terreno para atingir a máxima economia, ou seja, menos que o racionalismo conceitual, a eficiência orçamentária. Criavam-se *territórios-monstros* na cidade, quase sempre infiéis ao preconizado como a nova forma de viver, com a libertação dos homens das edificações adensadas e a possibilidade de uma vida ao ar livre. As reações a isso, na Europa, ocorrem por volta dos anos 1950/60 com a revisão dos elementos constitutivos do movimento moderno numa tentativa de “humanizar o funcionalismo”, passando a buscar suas origens doutrinárias, abandonando uma interpretação racionalista construtiva. A partir de variações do mesmo tema, partiu-se para a exploração da “planta livre” e do “plano de massas” para a representação esquemática dos volumes, que passou a ser um instrumento metodológico da composição urbana. No Brasil, o racionalismo na arquitetura moderna, aplicado inclusive em projetos financiados no sistema BNH/COHAB, ao contrário das críticas de construção política do experimentalismo do período imediatamente posterior, muito contribuiu na elaboração de novas metodologias de projeto com qualidade, inclusive para habitação social para as camadas de mais baixa renda (KOURY, 2005).

Na configuração desse quadro de críticas e rupturas ocorre outro fenômeno na Europa no pós-guerra, e que ocorrerá no Brasil nas décadas de 1960/70: com o privilégio da planificação econômica e territorial os aspectos sociais e a urbanística acabam por subordinarem-se a requisitos de outros campos disciplinares, fazendo com que o urbanismo se distanciasse da arquitetura, eliminando a histórica integração de ambas as disciplinas.

Já avançados os anos 1960, Lamas chama de “novo urbanismo” ao conjunto de projetos urbanos para além da reação, com a construção de novas propostas urbanas sem seguir os preceitos modernos, inclusive reaplicando as ideias de Camilo Sitte.

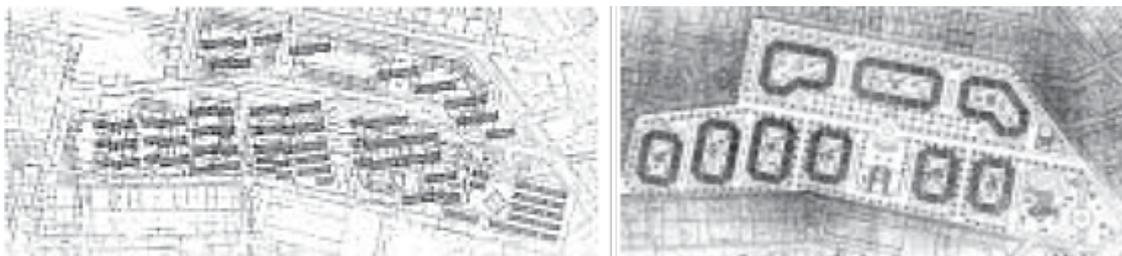
Na sociologia, a crítica partiu de intelectuais como Henri Léfèbvre (1983) e Pierre Francastel opondo-se ao sistema de ordenamento por eles considerado totalitário e homogeneizador dos conjuntos modernos. Jane Jacobs (1973) defende a rua e a mistura de funções numa crítica feroz à urbanística moderna e propõe intervenções em bairros para elevar a qualidade de vida e o nível de articulação do tecido social. Suas preocupações se refletem em outros tipos de formas urbanas e sua ideia se remete às antigas aldeias italianas, controladas totalmente pela “comunidade” (termo que será amplamente utilizado no contextualismo crítico no Brasil).

No campo da morfologia, demandam-se conjuntos habitacionais de baixa altura, deixando de ver a arquitetura como intervenção global, com menos importância dos planos diretores e atenção ao âmbito do lugar do cidadão, integrando os bairros ao tecido urbano a partir do potencial do território e da paisagem para “fazer cidade”: aí estão Gordon Cullen e Kevin Lynch, discorrendo sobre a “imagem da cidade”.

Críticas aos projetos de nova construção levam a concepções em torno da ideia de restauração e recuperação dos centros das cidades, que imprimem renovado interesse ao tema da integração dos conjuntos denominados “históricos” à cidade. Rossi, Aymonino, Cerasi, Grassi, Gregotti, Tafuri se encarregam dessa reflexão e das proposições em torno dela. “O bairro popular tornou-se obrigatoriamente uma parte da cidade de contemporânea no mesmo sentido que o centro antigo é cada vez mais uma parte da cidade contemporânea.” (AYMONINO, 1975, p. 23). Segundo Montaner (2001, p. 74), “Aldo Rossi e Robert Venturi, os dois máximos tratadistas das últimas décadas, rejeitam o esquematismo racionalista e reclamam a complexidade da realidade, da tradição arquitetônica e da estrutura da cidade.”

Nos anos 1970, em torno da Escola de Bruxelas, um forte movimento pela recuperação da morfologia da cidade tradicional europeia foi coetâneo à ideia de “morte da arquitetura moderna” de Charles Jencks nos Estados Unidos. Em 1980, na Bienal de Veneza, na seção específica da arquitetura com a expressão “Presença do Passado”, se encontra a ênfase ao contextualismo e à recuperação da história. Esse caminho abriu-se para as proposições do “pós-modernismo” expressando uma nova relação entre arquitetura e cidade, um “Novo Urbanismo”, em antítese com a designação de ‘Urbanismo Moderno’, e que paradoxalmente retoma o percurso da ‘Urbanística Formal’, interrompido vai para cinquenta anos.” (LAMAS, 1993, p. 388); da mesma forma, a leitura crítica de Gorelik (1996), que compartilhamos, indica que “o que terminou é um ciclo fundamental da modernidade...” com a ruptura com seus parâmetros fundantes.

As imagens que seguem (Figs. 1-2; 3-4) são contundentes com a substituição literal, em uma remodelação de bairros em Madri no final dos 1980, de um conjunto de edifícios multifamiliares em lâmina - tipologia moderna - pela da “quadra fechada”, em clara recuperação da tradição urbanística espanhola de “ensanche” (NEGRELOS, 1998).



1-2. Conjunto Habitacional General Ricardos, Madri, situação original (1958) e depois da remodelação (1990). (NEGRELOS, 1998).



3-4. Conjunto General Ricardos, Madri, antes da remodelação e durante as obras com a substituição do antigo tecido “moderno” pelas quadras fechadas. (NEGRELOS, 1998)

No Brasil, expansão ilimitada e adensamento popular na periferia foi o modelo aplicado pelo SFH/BNH/COHAB, gerando milhares de unidades habitacionais produzidas em massa em grandes conjuntos. Se por um lado, tem justificativa a crítica por oposição à política habitacional massificadora e homogeneizadora, por outro, como já indicamos na formulação do problema, foi uma política inclusiva que difundiu e praticou alternativas de habitação em grande quantidade para os trabalhadores que ingressaram no sistema de aquisição da casa própria.

As “cohabs” funcionaram como cidade aberta, expandida em territórios abertos, não murados, inclusivos do ponto de vista da produção em massa de habitação social, ainda que, na prática, tenham gerado segregação sócio espacial e territórios monofuncionais. Na sua proposição são totalmente diferentes do resultado da produção crítica vinculada ao contextualismo, que são novos projetos

antirracionalistas evocando as individualidades e o sentido do “lugar”, deslocando a universalidade e trazendo o espaço para a fragmentação, substituindo o conteúdo social por aparatos simbólicos que, inclusive, serviram como fonte para as configurações radicais da “arquitetura do lugar (esforço *in extremis* de recomposição do tecido social através da redescoberta dos valores culturais aí sedimentados)” (ARANTES, 1998, p. 124).

Após um período de intensa experimentação arquitetônica e urbanística, uma de suas derivações foi a perversa apropriação do padrão do pequeno conjunto residencial pelo mercado imobiliário em territórios condominiais controlados e apartados da vida social, atuações urbanísticas que vão completando os vazios ou forçando um periurbano com espaços controlados e isolados da cidade e das possibilidades de diversidade da vida urbana.

Particularmente na cidade de São Paulo, as novas formas urbanas propostas nas décadas de 1980/90 buscaram romper com os pressupostos da cidade moderna, considerada massificadora e totalizadora por uma grande quantidade de novos arquitetos que reivindicavam a participação popular no processo de projeto, defendendo a autogestão e ajuda mútua em uma clara contraposição ao papel do Estado como promotor de habitação social de forma extensiva (NEGRELOS, 1998). Essas formulações, sobretudo da década de 1980, desembocaram em variadas manifestações vinculadas principalmente ao que se denominou “pós-modernismo” e “na América Latina esse debate implicou um regresso à tematização da cidade depois de mais de duas décadas de afastamento” (GORELIK, 1996).

Habitação social em São Paulo e São Carlos. Construindo uma base de reflexão.

Configurada uma abordagem teórica sobre habitação social no campo das tensões entre *projeto moderno/inclusivo* e *projeto contextualista/fragmentado*, agrupamos alguns tipos de produção de habitação social em São Paulo e São Carlos, ainda de forma experimental para a pesquisa, de maneira a construir uma trajetória da morfologia de conjuntos habitacionais.

1964 - 1986 - os conjuntos habitacionais promovidos pelo SFH/BNH/COHAB

A política habitacional do período militar contribuiu para mobilizar o setor da construção civil e agentes sociais e econômicos afins, procurando a geração de maior quantidade de empregos. O BNH tinha atribuições de orientação, disciplina e controle das ações para a promoção da habitação, mas não tinha instrumentos de operação direta daquelas ações; em 1967, foi estruturada uma rede nacional de agentes operadores e promotores, as COHABs, com abrangência regional no âmbito local.

Componentes dessa política habitacional foram: a segmentação do mercado em popular e médio, o incremento de linhas empresariais de atuação e o atendimento a grupos de pressão detentores de capital como o setor da construção civil e as grandes construtoras. A produção para as camadas de menor poder aquisitivo era feita através do sistema de única licitação pública para projeto e obra, modalidade de contratação, que propiciou, pela eficiência financeira demandada pelas construtoras, o desenvolvimento de projetos mínimos, oferecendo poucas alternativas tipológicas arquitetônicas ou urbanísticas. A essa possível “racionalidade” perseguida pelas construtoras, e o imperativo governamental de produzir o maior número de moradias, alia-se o tipo de glebas disponibilizadas nas periferias das grandes cidades, viabilizando a produção de megaconjuntos habitacionais com “projetos-padrão” baseados no esquema “terra arrasada + unidade mínima”.

Vários territórios periféricos de moradia, monofuncionais, as “cohabs”, foram criados nas periferias de grandes cidades, gerando novos problemas de instalação de infraestrutura, de manutenção dos novos bairros, distâncias a percorrer até o trabalho em transporte coletivo precário e insuficiente, além do isolamento e segregação sócio-espacial. Problemas físico-territoriais se somaram a um conjunto de problemas econômicos advindos da concepção bancária do sistema, com o congelamento dos salários e as dificuldades para saldar a dívida com o BNH, gerando um grande contingente de inadimplentes e não poucos casos de abandono dos imóveis e atrasos nos pagamentos. (AZEVEDO E ANDRADE, 1982) (Figs. 5-6)



5-6. Conjunto Pe. José de Anchieta – Itaquera IA – 1983. Cedidas pela COHAB-SP.

Considerada como a única política habitacional nacional que o país já desenvolveu, com uma inegável importância para a produção massiva de habitação para o período (BONDUKI, 2007), no sentido do acesso à habitação foi positivamente inclusiva, mas podem-se questionar os componentes dessa política, sobretudo o urbano, pois, mesmo com a atribuição de promover desenvolvimento urbano e habitação, o sistema produzia conjuntos habitacionais sem infraestrutura adequada, de dimensões extremamente ampliadas constituindo verdadeiras “cidades periféricas” com uma forte marca de segregação sócio territorial em relação à cidade constituída através do parcelamento tradicional. As figs. 7-8 indicam sua adaptação atual ao padrão condominial.



7-8. Conjunto Pe. Manoel da Nóbrega – Itaquera IB. Primeira foto, autoria própria; a segunda, de OLIVEIRA, 2010.

1980-2000 - Redemocratização, Rupturas e Experimentações

Nesse período, observamos conjuntos habitacionais e intervenções integradas em favelas ou novas áreas, promovidos oficialmente com a participação de associações comunitárias e assessorias técnicas, buscando valorizar a relação do morador com a elaboração de seu novo espaço (Figs. 9), elementos de uma produção arquitetônica e urbanística relativos 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 (Fig. 10).



9. Favela Recanto da Alegria, projeto para mutirão – 1983 (LABHAB Belas Artes);



10. Heliópolis I – Projeto e obra - 1990/92, Arq.º Luis Espallargas Gimenez. (PMSP)
(BONDUKI, 1993)

Nesses processos de produção habitacional se desenvolvem critérios relacionados às características do local, à elevação da qualidade construtiva e do tratamento da paisagem, à adoção de um conjunto menor, com menos unidades habitacionais, mas que se integre à zona de forma menos traumática possível. Esses são conjuntos que podem seguir tanto a linha aberta de assentamento dos edifícios residenciais ou institucionais, como a linha de conjunto, com blocos de edifícios ou casas térreas alinhadas formando quadra; buscando, em quase todos os casos, uma discussão prévia com os futuros moradores vinculados a associações populares, na linha de que a participação do usuário no projeto viabiliza mais identificação e apropriação sociocultural do novo bairro.

Diversas manifestações urbanísticas e arquitetônicas conviveram na produção habitacional oficial nesse período, referidas tanto à “Arquitetura Moderna”, em suas leituras e interpretações, como ao “Novo Urbanismo”, com inúmeras possibilidades de novas formas urbanas. Seja por crise de paradigma ou por necessidade de não se apegar a nenhum, se produziram conjuntos habitacionais com maior variedade de tamanho, de soluções espaciais, de tipos de articulação dos agentes; são bairros construídos com o discurso da oferta de mais qualidade de identificação e apropriação sociocultural à medida que vai aumentando a participação

dos moradores nas fases de elaboração, execução e, principalmente, manutenção do novo bairro.

A política municipal de habitação praticada em São Paulo entre 1989-1992 considerou que as coletividades populares têm o direito à arquitetura e a um tratamento global de seus bairros de acordo com suas necessidades materiais, políticas e socioculturais; foi desenvolvido um rol amplíssimo de alternativas urbanísticas e arquitetônicas discutidas com cada associação de famílias selecionadas. Bonduki (2000) afirma, a respeito da “política que procuramos implementar na Prefeitura de São Paulo”, que:

A participação popular em todos os aspectos do empreendimento garante o surgimento não só de um conjunto habitacional, mas de uma comunidade: moradias em bairros com creches, oficinas culturais, centros comunitários e outras atividades, que resultam em espaço de uso coletivo. Cria-se uma identidade entre os moradores e sua habitação, que se distingue na paisagem que caracteriza a periferia. A produção habitacional desenvolvida na gestão Erundina buscou criar espaços diferenciados para cada conjunto, com pequena ou média dimensão, com qualidade arquitetônica e integrados ao contexto urbano. (BONDUKI, 2000, p. 126)

1999-2010 – A CEF na política nacional de habitação e experiências municipais

No período 1993-2000, houve a priorização de edifícios em repetição para a urbanização de favelas em São Paulo, que podemos considerar como “urbanismo operacional” (Fig. 11), com a retomada de um conjunto de princípios vinculados à ideia de conjuntos menores nos interstícios da cidade, dando espaço à diversificação de alternativas de produção de moradias.



11. "Projeto Cingapura" – 1993-2000.

(14/03/2010) <http://www.santabarbarasa.com.br>; <http://www.schahin.com.br>

A partir da gestão 2001-2004, novos projetos de habitação em São Paulo retomaram parâmetros modernistas para os edifícios, agora na cidade sem atributos da modernidade, numa tendência quase simbólica da retomada projetual do ideário moderno, mas fora do que Gorelik considera o "ciclo expansivo da modernidade", que se extingue na década de 1970.

A escala e as dimensões de conjuntos habitacionais modernos como os dos IAPs e os da gestão 1989-1992 são de alguma maneira retomadas (Figs. 12-13). No entanto, os novos conjuntos atuam na "costura da cidade", preenchendo vazios e potencializando a infraestrutura disponível, reorganizando espaços considerados marginais com o reconhecimento do direito de moradia aos ocupantes de favelas; e, quando não é possível construir na malha consolidada, se orienta o crescimento em áreas mais periféricas com um elevado padrão habitacional, de construção e de vida coletiva.



12. Conjunto Parque do Gato, centro da cidade, concepção arq.ºs Wagner Germano e Teresa Herling, projeto executivo Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais.

(14/03/2010) <http://fubango.blog.uol.com.br/images/Martagato1.jpg>.



13. Conjunto Alexandre Mackenzie, Complexo Jaguaré. Foto Fabio Knoll 2009 cedida pelo Arq.º Marcos Boldarini, autor do projeto.

Os novos conjuntos promovidos pela CEF através do PAR responderão a modelos distintos em termos de financiamento, constituição da demanda e relação com os mutuários, desenho dos conjuntos (ou bairros, ou condomínios...) (Figs. 14-15 e 16-17) e tipologias de unidades habitacionais.



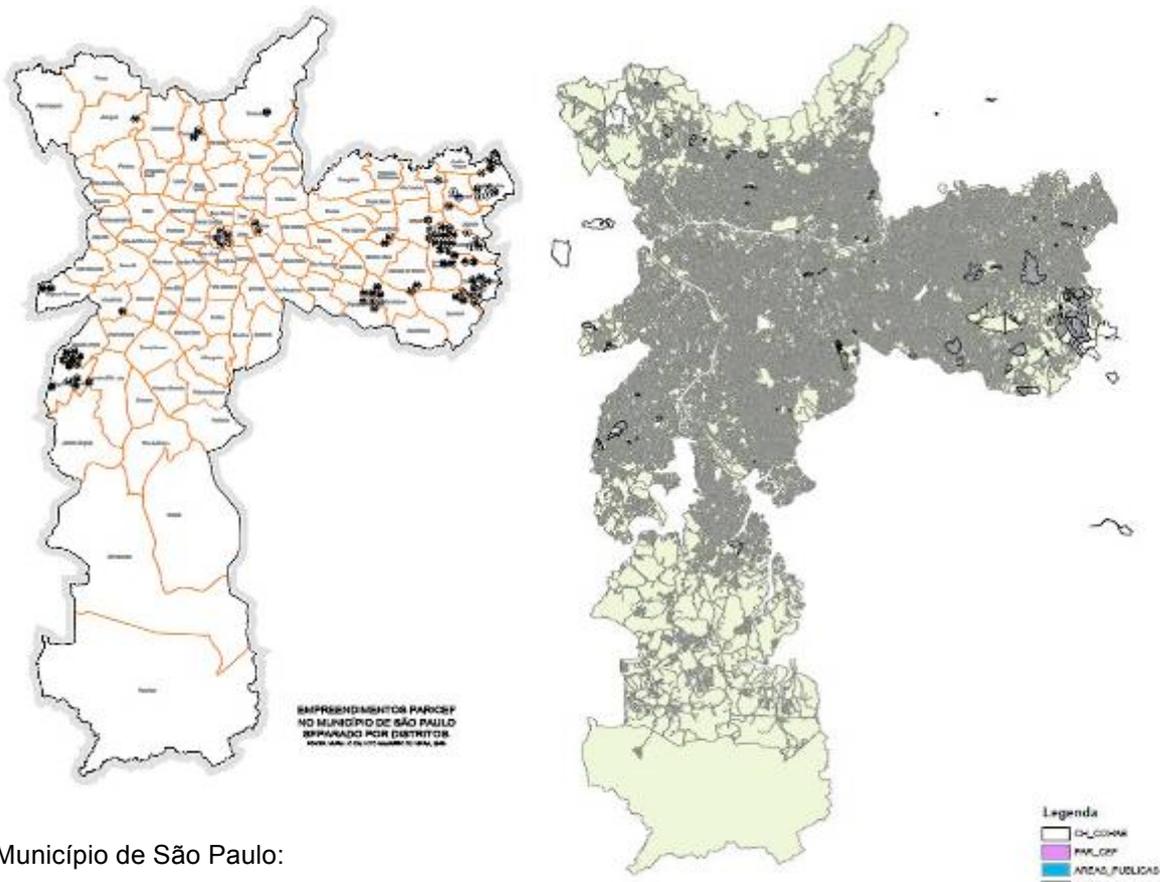
14-15. Condomínio do PAR no interior do Conjunto Pe. José de Anchieta – Itaquera IA. Foto da autora, 2010 e imagem Google (OLIVEIRA, 2010).



16-17. Condomínio do PAR no interior do Conjunto Pe. José de Anchieta – Itaquera IA. Foto da autora, 2010 e imagem Google (OLIVEIRA, 2010).

Uma das características que interessa particularmente ser investigada se refere às formas de apropriação imobiliária e territorial pós-Estatuto da Cidade, uma vez que a formulação do PAR esteve vinculada com a incorporação do conceito de “morar no centro” bastante difundido pelas novas políticas públicas de habitação no

município de São Paulo. No entanto, ao observarmos o registro cartográfico dos empreendimentos do PAR (Fig. 18), observamos sua predominância periférica, na lógica *centro-periferia*. É interessante a comparação com a Fig. 19, dos empreendimentos da COHAB-SP em toda a história de sua produção no município de São Paulo, praticamente na sua totalidade na periferia da cidade. A grande diferença está, preliminarmente, na forma de produção da cidade, já que a COHAB produzia urbanização original e o PAR produz reconfiguração do tecido e aproveitamento de terrenos intersticiais.



Município de São Paulo:

18. Empreendimentos PAR/CEF. Fonte: CEF/Gerência de Filial de Apoio de Desenvolvimento Urbano – GIDUR São Paulo (2009);

19. Empreendimentos COHAB-SP, PAR/CEF. Fonte: OLIVEIRA (2010), a partir de informações obtidas na COHAB-SP em 2009.

Para o município de São Carlos, não procedemos a registro dos empreendimentos do SFH/BNH/COHAB, uma vez que não houve a implantação do agente operador no município, mas sim em Ribeirão Preto (que será estudado na continuidade da pesquisa). No entanto, no PLHIS – Plano Local de Habitação de

Interesse Social de São Carlos, finalizado em 2010 (TEIA CASA DE CRIAÇÃO/PMSC, 2010), há dados que informam a construção de 151 U.H. através da empresa estadual de produção habitacional (CECAP) e da COHAB BANDEIRANTE, em Campinas, no período de 1968 a 1974. Ao mesmo tempo, verificamos que a partir da criação da PROHAB em 1985, já no período prévio à extinção do SFH/BNH, mudam os agentes operadores (mantendo-se o estadual, agora com a CDHU) e os tipos de atuação incorporam, além do conjunto, os mutirões e urbanizações de favela. E, a partir de 2001, o PAR inicia a operação em São Carlos, ano da formulação do condomínio residencial Oscar Barros, para o qual temos informação organizada por Lessa (2009). De todas as formas, ainda com a necessidade de aprofundamento, podemos indicar a presença dos três grandes períodos de produção – a “massiva” através dos grandes conjuntos, a “alternativa” e a “contextualizada” através do PAR.

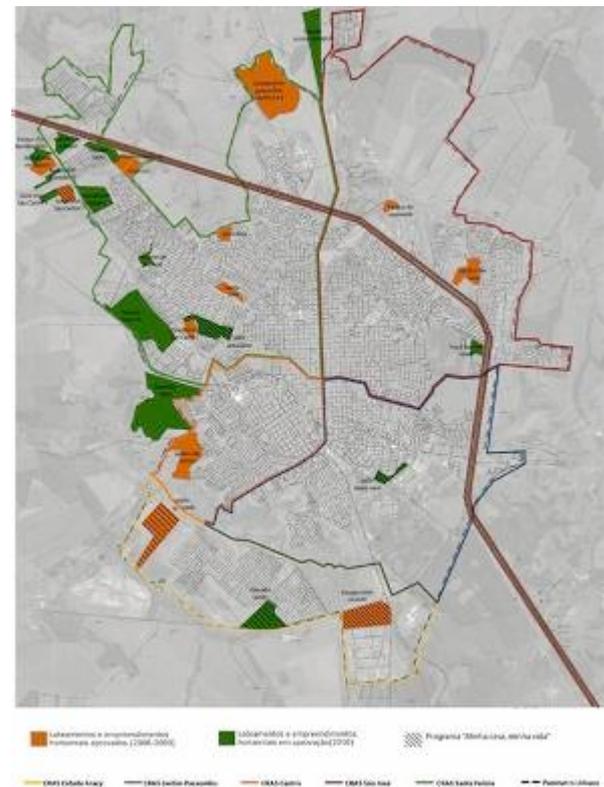
O que não se transforma é a localização dos empreendimentos, sejam eles os condomínios residenciais e loteamentos fechados ou os de “interesse social”, sempre na periferia da cidade e com caráter extensivo, à revelia do determinado no Plano Diretor de 2005, que orienta ações para uma cidade compacta. (TEIA CASA DE CRIAÇÃO/PMSC, 2010) (Figs. 20-21).

Os nossos casos indicam, inclusive, que para os empreendimentos de HIS pelo PAR, as terras disponíveis são de dimensões reduzidas e bastante periféricas e com tipologia arquitetônica multifamiliar de casas sobrepostas, mas reproduzindo o padrão condominial com redução das comodidades dos condomínios residências de classes de renda mais elevada (LESSA, 2009).



- Rodovia Washington Luís
- Linha férrea
- Avenida São Carlos
- Loteamento Jardim Tangará
- Reserva ambiental (Córrego São Rafael)

EEBSC - USP São Carlos
Qualificação Arquitetônica e Urbanística
Estratificação: Ana Lúcia Ribeiro Lessa
Data: Fevereiro de 2009



■ Loteamentos e empreendimentos homologados e aprovados (2006-2010) ■ Loteamentos e empreendimentos homologados em aprovação (2006) ■ Programa "Melhorar a vida"

— UMI Centro-Aráy — UMI Centro-Parque — UMI-Santa — UMI São José — UMI Santa Felícia — Perímetro Urbano

Área Urbana de São Carlos:

20. Empreendimento PAR/CEF Oscar Barros. (LESSA, 2009).

21. Empreendimentos aprovados e em aprovação - 2006-2010. (TEIA CASA DE CRIAÇÃO/PMSC, 2010).

A “nova economia urbana”, demarcada pelo processo de reestruturação técnico-produtiva a partir do final dos anos 1980 no Brasil, demanda e provoca transformações no espaço (dos ricos e dos pobres). Julgamos necessário entender como tem sido esse processo de produção de novas formas urbanas: os componentes que tem se modificado, as tipologias de novas configurações habitacionais, as novas características morfológicas da habitação social, com articulação de agentes estatais e privados e o que mudou na sua relação com a cidade.

Para o I ENANPARQ, propomos debater os elementos de projeto que marcaram a morfologia da habitação social do BNH em uma cidade aberta com referências no projeto moderno, e da CEF/PAR em uma cidade fragmentada referida a projetos contextualistas. Seguimos produzindo uma cidade com expansão horizontal e agora de forma cada vez mais dispersa, no modelo da autosegregação e controle condominial, sem que essa cidade tenha realizado plenamente o projeto moderno de construção de uma nova forma de convívio social. E, por outro lado, o projeto de cidade moderna que foi superado nos anos 1980, tampouco pode realizar plenamente sua utopia inclusiva em meio à prática capitalista excludente.

Compreender essa dualidade, ainda que provisória para as perguntas da pesquisa em andamento, nos parece fundamental para a justa circunscrição das interpretações sobre as questões de projeto em ambas as formatações de política pública federal de habitação, vinculadas fortemente com as características temporais do modo de produção capitalista em âmbito nacional e internacional.

Referências bibliográficas

ARANTES, O. B. F. Urbanismo em Fim de Linha e Outros Estudos sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica. São Paulo: EDUSP, 1998.

AYMONINO, C. O significado das cidades. Lisboa: Editorial Presença, Coleção Dimensões, 1975.

AZEVEDO, S. de e ANDRADE, L.A.G. de. Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BONDUKI, N. Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno Lula. Ecuador: FLACSO Ecuador, suporte digital, outubro/2007.

_____. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

_____. Arquitetura e Habitação Social em São Paulo. 1989-1992. Livro que acompanha a Mostra Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989-1992”, integrante do Núcleo Cidade e Território – 2.^a Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, agosto 1993.

COSTA, L. Razões da Nova Arquitetura. In XAVIER, Alberto (org.). Depoimentos de uma geração - Arquitetura Moderna Brasileira. São Paulo: COSAC NAIFY, Edição revisada e ampliada, 2003.

FRIDMAN, L. C. Pós-modernidade: sociedade da imagem e sociedade do conhecimento. In História, Ciências, Saúde – Manguinhos. VI (2), p. 353-75, jul.-out. 1999.

GORELIK, A. O moderno em debate: cidade, modernidade, modernização. Artigo resultado da revisão do trabalho apresentado no painel “O Moderno em Debate”, realizado como parte da Exposição “Imagens da Modernidade”, no Museu de Arte da Pampulha, Belo Horizonte, mídia digital, sem paginação, novembro/1996.

HARVEY, D. A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

JACOBS, J. Muerte y vida de las grandes ciudades americanas. Madrid: Ediciones Península, 1973, 2.^a edição.

JAMESON, F. Pós-modernidade e sociedade de consumo. In Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n.º 12, p. 16-26, junho. 1985.

KOURY, A. P. Arquitetura Construtiva: proposições para a produção material da arquitetura contemporânea no Brasil. São Paulo: FAU USP, Tese de Doutorado, 2005.

LAMAS, J. M. R. G. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, 1993.

LESSA, A. L. A negação da cidade em configurações habitacionais contemporâneas. Três casos em São Carlos/SP. São Carlos: EESC-USP-Depto. Arquitetura e Urbanismo, Iniciação Científica, 2009.

LEFEBVRE, H. La revolución urbana. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

MARTINS, C. A. F. Arquitetura Moderna no Brasil. Uma trama recorrente. Suporte digital, 1987.

MONTANER, J. M. A modernidade superada. Arquitetura, arte e pensamento do século XX. Barcelona: Gustavo Gili, 2001. Tradução em português: Direção Geral dos Livros, Arquivos e Bibliotecas do Ministério da Educação, Cultura e Esporte da Espanha, no ano Europeu das Línguas.

NEGRELOS, E. P. Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976-1992. Projeto e Participação Popular. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

OLIVEIRA, M.C.N. de. Habitação Social, Arquitetura e Cidade. Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de São Paulo. São Carlos: EESC-USP-Depto. Arquitetura e Urbanismo, Iniciação Científica, 2010.

TEIA CASA DE CRIAÇÃO/PMSC – Prefeitura Municipal de São Carlos. PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social. Suporte digital, 2010.