

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

Reflexões sobre políticas públicas habitacionais Brasil, 1907-2015,.

Piccinini, Livia y Constantinou, Eliane.

Cita:

Piccinini, Livia y Constantinou, Eliane (2017). *Reflexões sobre políticas públicas habitacionais Brasil, 1907-2015,.* XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/206>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

PARA PUBLICAR EN ACTAS

Reflexões sobre políticas públicas habitacionais, Brasil, 1907-2015

Lívia Salomão Piccinini

Doutor em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR); Professor da Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura da UFRGS; livia.piccinini@ufrgs.br

Eliane Constantinou

Doutor em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR); Professor Associado do Departamento de arquitetura - Faculdade de Arquitetura da UFRGS; eliane.constantinou@yahoo.com.br

Este trabalho apresenta resultados de uma investigação sobre políticas públicas de habitação, em andamento desde 2009 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. O trabalho se constitui numa interpretação da evolução de situações urbanas e da moradia, do papel do Estado e da participação dos moradores, através do exame da efetividade das ações que se abrigam sob a denominação de políticas públicas. Então, o artigo traça um quadro dos programas a partir de: (i) suas bases teóricas, (ii) das soluções adotadas e (iii) dos resultados obtidos, no período entre 1907-2016. A cena urbana e as soluções oferecidas para a habitação vêm sempre mudando, no entanto, uma questão comum se mantém: como fazer moradias acessíveis para os grupos de mais baixa renda? Desenvolvendo um debate sobre a produção habitacional realizada (e reconhecendo a impossibilidade de cobrir sua amplitude) e uma reflexão sobre como produzir moradias acessíveis e espaços urbanos incluídos para os grupos de baixas rendas, os objetivos buscam uma compreensão sobre a evolução das concepções adotadas, tomadas na perspectiva teórica do direito à cidade. Partindo de uma análise histórica e qualitativa, explora-se, sob uma perspectiva acadêmica e crítica, o que seriam soluções adequadas às necessidades dos moradores e de seus espaços, a partir de uma abordagem ecológico-paisagística que promova a inclusão sócio-espacial. A metodologia analisa as propostas que iniciaram nos anos 1907 com os alugueis para os operários; as propostas anteriores ao Banco Nacional da Habitação (BNH); continua com as iniciativas do BNH (1964-1986); as soluções pós-BNH e, finalmente, foca no âmbito do programa nacional de habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em vigor no país desde 2009. Identifica-se que as soluções tradicionais reproduzem uma perspectiva que concebe a moradia (e a cidade) de uma maneira inviável frente aos problemas concretos dos mais pobres hoje, poucos resultados positivos na redução do déficit habitacional e no aumento da inclusão sócio-espacial. As

conclusões apresentam uma discussão sobre as reverberações paisagísticas, políticas, econômicas e ambientais das propostas para a vida dos moradores urbanos e sustentam que localizações, custos, formas e procedimentos devem ser repensados na busca de respostas suficientes nos âmbitos paisagístico, ecológico, ideológico e econômico, convenientes ao atendimento da complexidade da vida nas cidades, quando se pretende promover justiça sócio-espacial.

1 BREVE PANORAMA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A breve perspectiva histórica aqui esboçada descreve resumidamente a produção de habitação social no Brasil, nos períodos de 1907 à 1964 (Ligas de Inquilinos, IAPIs e FCP), de 1964 à 1986 (BNH), de 1986 à 2009 (pós-BNH) e de 2009 à 2015 (PMCMV). Reconhecendo a impossibilidade de cobrir a amplitude de toda a produção, e sem necessariamente debater exaustivamente os resultados dos programas sobre a vida dos moradores e da cidade, a presente reflexão é apoiada no estudo de iniciativas do poder público, buscando apresentar a racionalidade presente em cada um dos modelos. Entende-se que as sociedades pós-modernas, submetidas a um grande número de mudanças e com a crescente importância dos discursos da globalização, incluem a demanda para que as pessoas resolvam suas próprias vidas, com crescente insegurança e risco (CLAPHAM, 2006). Nessa realidade, os modelos existentes de políticas públicas habitacionais não correspondem mais às necessidades dos moradores. Seja do ponto de vista da unidade habitacional – que não responde às demandas das novas conformações familiares; seja no âmbito urbano de sua integração com o entorno – onde a casa está em localizações desconectadas das redes e da urbanidade; seja porque essas políticas reverenciam o “mercado” e as manifestações, via ações públicas, estão mais interessadas em promover a economia do que a moradia. Na cena urbana, as soluções oferecidas para a habitação vêm sempre mudando, mas uma questão se mantém: como produzir moradias acessíveis e espaços urbanos incluídos para os grupos de baixa renda?

1.1 A Produção da Habitação Social antes do BNH

Entre o século XIX e o início do século XX, a reivindicação da moradia de caráter social não era assentada na casa própria. A forte influência anarquista e socialista de lideranças políticas manteve-se presente, no país, até a década de 1920 quando os sindicalistas, via as Ligas de Inquilinos (1907-1920) reuniam a população na luta contra o aumento nos preços dos aluguéis e os despejos, embora, não necessariamente,

lutassem pela propriedade da moradia. O interesse pela casa própria é acelerado quando, por um lado, os proprietários tornam-se convencidos de que um operário-proprietário é menos perigoso politicamente (CORREIA, 2004); e, por outro lado, quando o governo congela os preços dos imóveis para aluguel, fazendo com que os empresários parassem de produzir imóveis para alugar (BONDUKI, 1999).

Os programas habitacionais brasileiros, desde 1920 (casa mínima, vila operaria, moradia higiênica), orientaram-se a partir dos movimentos sanitaristas sustentadas por médicos, arquitetos, engenheiros e empresários na defesa da casa para o trabalhador industrial, em edificações que atendessem às necessidades da sociedade brasileira da época, demonstrando a preocupação com a moradia operária. O início da industrialização, no país, que gera um deslocamento da população na direção campocidade, processo devido tanto à concentração da terra, como à mecanização no campo, e intenso êxodo rural (que vai ter seu ápice na década de 1950) quando as populações que vão localizar-se nas franjas das cidades demandando moradia. É nesse momento que as propostas habitacionais passam a ser assumidos pelo Estado, no período reconhecido como “período de Vargas”, que marca o surgimento da habitação social, com a interferência estatal no mercado e a produção de moradias através de autarquias estatais. Em 1932, são regulamentadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (Decreto lei nº. 21.326, de 27 de abril de 1932); em 1937 são regulamentadas as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPIs); em 1942 surge o Decreto Lei do inquilinato e em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular assinalando o início da intervenção do Estado na construção da moradia social (VILLAÇA, 1986). A Revolução de 1930 cria um ambiente propício à adoção de novas ideias sobre a moradia mínima, a tal ponto, que Bonduki afirma que os subseqüentes enfoques, adotados pelos governos após Vargas, tratam a questão da habitação mais como uma estratégia política, para obter apoio eleitoral, do que como elemento fundamental da política pública (BONDUKI, 1994).

A partir dos anos 1940, com o início da construção dos primeiros edifícios modernos; a suspensão dos aluguéis; a introdução da ideia dominante sobre a casa própria; a separação das quatro funções, proposta pela Carta de Atenas, constitui-se um movimento, no campo da moradia social, cujo objetivo final visava o aumento da produtividade do trabalhador industrial. No início dos anos 1950, dados dos Censos Demográficos mostram que a população brasileira era de 51.900.000 habitantes, com

uma população urbana de 18.782.891 (36,1%) habitantes, ou seja, o país era majoritariamente rural (IBGE, 2010). A industrialização e as migrações geraram aumento das populações urbanas e das favelas, desafiando os governos a buscar soluções capazes de impedir a degradação do ambiente urbano e assegurar justiça sócio-espacial para amplas parcelas da população. A atuação dos IAPs se caracterizou por ser uma política financiava somente os trabalhadores sindicalizados, deixando desassistida parte considerável da população de baixa renda (“favelados”, “marginais”) que compunham o déficit habitacional do período. No entanto, tanto a atuação dos IAPs como da FCP foi muito importante no país, com a maior parte da produção das construções ocorrendo nas maiores cidades (com mais de 50.000 habitantes) e em localizações distantes dos centros urbanos, onde o preço da terra era menor. A produção dos dois institutos (IAPs e FCP) primou por experimentos criativos e funcionais que, entre 1937 e 1964, construíram cerca de 140.000 unidades habitacionais, com períodos de financiamento entre dez e vinte e cinco anos, com valores acessíveis que deveriam caber no bolso do trabalhador, mantendo qualidade na habitação, conforto e higiene.

1.2 A Habitação Social no período do BNH

Em 1964, o governo militar criou, no país, o Banco Nacional de Habitação (BNH) que produziria as moradias sociais no país até 1986, quando da extinção do Banco. A crise política, econômica e do setor imobiliário da década de 60, associada ao grande déficit de moradias, orientou a produção e o financiamento habitacional do Banco, através do Sistema Financeiro da Habitação. Os programas do Banco abrangia todo o território nacional atuando, nos estados e municípios, através das Companhias de Habitação Popular – Cohab’s - e Departamentos Municipais de Habitação – Demhab’s -, com a finalidade de diminuir o déficit habitacional, substituir as moradias nas áreas das favelas, promover a venda de lotes urbanizados e financiar o saneamento ambiental. Os recursos eram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (o FGTS, que tomava contribuições compulsórias de empresas e empregados sujeitos a descontos para aposentadoria e pensões) e demais recursos provenientes de depósitos e aplicações compulsórias, e cuja gestão cabia ao BNH. A política do Banco tinha por objetivos (1) a construção em grande escala (objetivos econômicos), com a promoção da indústria da construção; (2) promover “proprietários” para substituir os “revolucionários” (ideológicos) e (3) a promoção da casa própria (sociais). O setor imobiliário foi mobilizado para através da multiplicação do emprego na construção civil e da geração

de renda, diminuir a crise econômica no país (SMOLKA, 1987). O BNH foi aos poucos se afastando do seu objetivo inicial de reduzir o déficit habitacional aproximando-se cada vez mais das funções econômicas e de estímulo e privilégio ao capital privado. Há que ser considerado que, de acordo com os dados dos censos do IBGE, entre 1960 e 1991, a taxa de urbanização do país passou de 44.67% para 75.59%, com um crescimento da população total de 70.992.343 hab. (1960) para 146.917.459 habitantes em 1991, e uma população urbana que em 1960 era de 32.004.817 habitantes e que passou a ser, em 1991, um total de 100.875.826 habitantes, para o qual contribuíram o êxodo rural e o crescimento vegetativo. Esses totais apontam para a necessidade de promover, em 30 anos, condições de trabalho e renda, saúde, educação e habitação para uma população urbana de 78.871.009 habitantes, em um período em que embora o PIB per capita cresceu, não mostrou resultados positivos devido à grande desigualdade na distribuição de renda e alta à inflação no período (HOFFMANN, 1995). Paralelamente, o contínuo êxodo rural empurrava a população pobre a viver em favelas e loteamentos clandestinos, o que, com objetivos de proteger os moradores mas pobres e garantir funcionalidade para as atividades e serviços urbanos, levou à criação da Lei 6766/79 que passou a regular a produção dos loteamentos formais no país. O Banco Nacional de Habitação (BNH) financiou e construiu cerca de 4 milhões de unidades habitacionais, o que correspondeu a 25% de todas as moradias produzidas no país no mesmo período (1964-1986), e, apesar de não ter resolvido o déficit de moradias, teve significado na produção habitacional, embora do total construído, apenas 35% tenham sido destinado ao “mercado popular”, o que mostra que a maior parte dos recursos do Banco foi direcionada para a moradia das classes média e alta (BONDUKI, 2014). Em 1986 o Banco encerra suas atividades, com uma inadimplência de 70%. Inicia-se o processo de democratização do país e se vai viver um longo período sem programas habitacionais consistentes e de cunho nacional.

1.3 As Soluções Habitacionais pós-BNH e anteriores ao PMCMV

Em 1986, com o fim do BNH e, posteriormente, a promulgação da Constituição de 1988, surge uma nova fase da política habitacional brasileira denominada “Pós-BNH” (MARICATO, 2002). Nessa fase ocorre a descentralização da gestão e produção da habitação social, dividindo a responsabilidade da moradia às três instâncias governamentais, municipal, estadual e federal (BONDUKI, 2000). O fator local passa a ser mais valorizado, as ações mais pontuais, com mais propostas em pequena escala e

regularização fundiária. Essa descentralização trouxe fatores adversos, tais como as dificuldades de gestão financeira e institucional, ao mesmo tempo em que grandes programas do Governo Federal (Promoradia, Fundo Pimes), do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (Programa Habitar Brasil), do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) trazem recursos para a execução de obras e a provisão de moradia, localmente. A partir desse novo período, os governos estaduais e municipais apresentam algumas soluções inovadoras. Muitas dessas propostas dizem respeito à regularização fundiária de áreas ocupadas (favelas, vilas); alguns projetos são específicos para a compra em conjuntos de casa e/ou edifícios e outros ainda são produzidos para locação. Dentre esses últimos apontam-se alguns desenvolvidos em São Paulo, entre 1989 e 1992. A gestão 2001-2004 da Prefeitura Municipal assume iniciativas de habitação de interesse social com base na locação de imóveis, como um dos agentes promotores da diversidade urbana e na busca da revitalização para a área central da cidade. Os recursos para a revitalização do centro paulista partiram de parcerias público-privadas (PPPs), operações consorciadas e projetos de arquitetura realizados através de concursos públicos de arquitetura e urbanismo. No ano de 2003, o governo federal criou o Ministério das Cidades, que passou a gerir as demandas urbanas, dentre elas a habitação. O programa “Morar no Centro” inovou em muitos quesitos: como no modelo de gestão da política habitacional; no conceito do direito de moradia; na proposição do aluguel; na proposição de soluções arquitetônicas e urbanísticas e no tipo de classes sociais atendidas. No programa, o morador tem acesso à moradia através do pagamento de aluguel e a propriedade do imóvel é do poder público, o que inibe a valorização imobiliária e fundiária, e, conseqüentemente, é evitada a especulação imobiliária e é garantida a permanência das famílias nos imóveis.

1.4 O Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009, devido ao contínuo crescimento do déficit habitacional, e com a crise econômica internacional de 2008 aproximando seus efeitos do país, o governo federal criou o PMCMV, a Lei nº. 11.799/09 (mais tarde a Lei nº. 12.424/11). O Programa nasce na sequência da crise e seus objetivos contemplam a possibilidade de contrapor-se aos seus efeitos no país (CARDOSO; ARAGÃO, 2013) o que mostra que seus objetivos econômicos são tão importantes como seus objetivos sociais. O Programa opera em três faixas de renda (F1: 03-SM; F2: 3-6SM; F3: 6-10SM) e em etapas (1ªEtapa: 2009-2011;

2ª Etapa: 2012-2015), e, até 2015, já havia construído mais de 2.4 milhões de unidades, com investimentos de R\$ 270 bilhões, atendendo 9.2 milhões de moradores (em 2016, está operando a Etapa 3, não contemplada no presente estudo). O PMCMV mantém, dentre seus objetivos iniciais, o de ser uma política anticíclica contra os efeitos nocivos da crise mundial (D'Amico, 2011). É a partir dessa concepção que o Programa incorpora o suporte à construção civil, visando aumentar investimentos no setor para garantir emprego e renda, diminuindo, no país, os impactos da crise econômica internacional. O Programa apresenta dentre seus associados a Caixa Econômica Federal, banco estatal de forte abrangência nacional por sua capilaridade e que agencia os financiamentos; as prefeituras municipais - que são responsáveis pelo cadastramento da população de baixa renda e por decidir as localizações. O programa tem a iniciativa privada como protagonista na provisão habitacional, sendo que 97% do subsídio público é destinado à produção pelas construtoras privadas, responsáveis pela construção das unidades habitacionais e a alocação da terra e 3% às cooperativas e movimentos organizados. Há que se apontar também que o déficit habitacional da faixa de renda de 0-3 SM é de 84% do déficit total de moradias no país e que, constitucionalmente, compete ao município formular e gerenciar a política urbana. No entanto, na forma aplicada do Programa, que resguarda os direitos do setor empresarial abandonando a ideia de fortalecimento do Estado (Cardoso, 2013) uma das novas determinações está a entrega dos critérios de localização dos empreendimentos para a decisão das construtoras que passaram a buscar glebas baratas, distantes das áreas urbanas, consolidadas e servidas com infraestrutura, equipamentos e serviços. Assim, sem contemplar o critério de “urbanidade” que dá sentido e torna únicas as localizações das moradias, o Programa facilita a especulação imobiliária. Como diz Shimbo, a partir do PMCMV é inédito o empresariamento da produção da habitação no Brasil, articulando Estado, empresas construtoras e capital financeiro em um processo que transforma a política habitacional e a produção de moradias. Ao analisarmos os resultados do PMCMV, verifica-se que o mesmo interferiu radicalmente nos programas que vinham se desenvolvendo anteriormente, desvinculando-se da lógica que os guiava até então, e que apresentavam maior adequação local. Verifica-se que essa forma da política pública, realizada através do PMCMV, na sua materialização, tende a ter resultados gerais semelhantes aos que ocorreram através do BNH: ao sobrepor objetivos econômicos aos objetivos sociais, entrega ao empresariado a responsabilidade de promover respostas habitacionais que garantam a função social da moradia, em

situações que reforçam a exclusão sócio-espacial dos pobres urbanos.

O modelo de habitação social vigente tem reverberações em outros âmbitos, pois deflagra uma explícita desvalorização dos profissionais da área (arquitetos, urbanistas, engenheiros) e ignora os moradores, que poderiam ser tomadores de decisão via participação popular. Algumas iniciativas paulistas e cariocas, no entanto, apontam para experiências inovadoras com possibilidades positivas no desenvolvimento de projetos de habitação social, específicos para cada contexto sócio-espacial urbano. Dentre essas soluções inovadoras, salientamos o Conjunto do Jardim Elite, em São Paulo, e Conjunto Habitacional no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro. Estas experiências, particularizadas para cada comunidade e contexto urbano, introduzem as comunidades na cidade consolidada, criando uma relação de interdependência entre as relações socioeconômicas e a sustentabilidade urbana, que adotam as interações sociais como mote da implantação de seus projetos, buscando a qualificação do espaço público através de uma apropriação social mais democrática da cidade. A prefeitura de São Paulo, em 2011, implementou o programa RENOVA-SP, definido no Plano Municipal de Habitação (PMH), que possui, como foco, a regularização urbanística e fundiárias das favelas e assentamentos irregulares. A SEHAB realizou um concurso público nacional como forma de licitação dos projetos de arquitetura e urbanismo, neste concurso foram selecionados os projetos de 15 escritórios nacionais, para reestruturar 153 assentamentos precários e atender 79.000 famílias. A opção de concursos públicos promove a crítica da produção das tipologias habitacionais e sua relação com o espaço urbano, como formas mais democráticas de idealização e construção da cidade, pois envolvem a participação de equipes multidisciplinares e iniciativa pública e privada (SANTOS, 2002).

2. HABITAÇÃO SOCIAL E CIDADE

Ante a escala do déficit habitacional, no Brasil, é evidente a importância da eficiência construtiva da indústria, na produção de casas que sejam flexíveis, com plantas e projetos efetivos para os objetivos destinados. Igualmente, é importante que a promoção habitacional esteja organizada em associação com a cidade, em redes de interconexões e relações capazes de promover a integração e evitar a exclusão sócio-espacial, adotando localizações e soluções sustentáveis do ponto de vista ecológico-paisagístico, com qualidade do abrigo e a garantia do restauro das forças físicas e psicológicas dos moradores. No entanto, verifica-se que, mesmo a partir de inúmeras experiências na

produção da habitação social, a política de habitação de interesse social (PHIS), age somente no nível da produção, mínima, da unidade habitacional. Isso significa que as relações urbanas determinantes da urbanidade, ou seja, o comércio e os serviços, os equipamentos, a mobilidade, a acessibilidade e a ambiência urbana associados à consolidação dos espaços da moradia, não são pensados e, em muitos casos, estão ausentes. Essa conformação impõe a dissociação da espacialidade, criada para os mais pobres, do restante da malha urbana consolidada, com reflexos no aumento dos tempos e custos de deslocamento, na extensão e nos custos das redes de infraestrutura o que redundam em soluções não sustentáveis do ponto de vista financeiro e ambiental.

2.2 Sustentabilidade, Diversidade e Vitalidade Urbana

Desde a década de 80, com o Relatório Brundtland, o tema da Sustentabilidade vem sendo debatido através de diversas matrizes discursivas, destacando-se a matriz da *eficiência*, que trata do combate ao desperdício; da *escala*, que propõem limites ao crescimento econômico como forma a diminuir a pressão sobre os recursos ambientais; *equidade*, que promove a articulação entre os princípios da justiça e ecologia; da *autossuficiência*, que defende a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como meio de assegurar a capacidade de auto-regulação comunitária; da *ética*, que trata do desenvolvimento através da apropriação social do espaço físico sob condições de continuidade da vida no planeta. Assim como conceito de sustentabilidade, a definição de sustentabilidade urbana foi amplamente discutida a partir da Agenda 21, resultante da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Este trabalho opta pela conceituação de sustentabilidade adotada por Acsehrad (1999) como: a capacidade das políticas urbanas se adaptarem à oferta de serviços, à qualidade e à quantidade das demandas sociais, buscando o equilíbrio entre as demandas de serviços urbanos e investimentos em estrutura (ACSELRAD, 1999). Para este autor há três matrizes discursivas associadas à sustentabilidade, nomeadas como a “*representação tecno-material da cidade*”, composta pelo modelo da racionalidade ecoenergética e modelo do equilíbrio metabólico; a “*cidade como espaço da qualidade de vida*”, composta pelo modelo da pureza, da cidadania e o do patrimônio; e a terceira e última matriz que se refere à “*reconstituição da legitimidade das políticas urbanas*”, representadas pelo modelo da eficiência e modelo da equidade (ACSELRAD, 2009). O conceito de vitalidade urbana é discutido por Jane Jacobs (2000) desde a década de 60 do século XX, quando apontava as condições básicas para uma cidade viva, uma urbe vicejante, constituída

pela alta densidade e diversidade socioeconômica e cultural, que deveria ser constituída por estoques construídos de diferentes safras, e usos variados. Em sua obra “Morte e Vida das Grandes Cidades”, Jacobs (2000) já apontava para componentes da forma arquitetônica que favoreciam a maior vivacidade urbana, como janelas e portas voltadas para a rua, uso misto nas quadras, tipologias variadas, quadras curtas e concentração de pessoas. Jan Gehl concentra-se na permeabilidade física e visual entre a edificação e o espaço público, pontuando a importância de espaços de transição suaves entre o público e o privado como elemento chave para urbanidade representada através do conceito de cidade viva, segura, sustentável e saudável. Observa-se que os conceitos de sustentabilidade urbana, vitalidade urbana e urbanidade, misturam-se e sobrepõem-se, ficando difícil manipular os conceitos de forma isolada. Neste estudo iremos abordar estes conceitos como categorias de análise, e cada categoria contemplará itens que podem estar relacionados de forma direta, ou indireta, em mais de uma categoria. A finalidade é a de reconhecer de forma sintética a possível interação entre a cidade, tipologias habitacionais e sociedade.

A classificação e análise dos conjuntos habitacionais seguem os estudos tipológicos da habitação econômica (Bonduki, 2003), cujos exemplares arquitetônicos estudados, possibilitam a geração de informações quantitativas e de comparações relativamente objetivas entre os conjuntos habitacionais. A análise centra-se na situação locacional do empreendimento e na estrutura urbana e ambiental, interpretados sob os conceitos dos autores estudados: Acselrad (2009), Jacobs (2000) e Gehl (2013). Essa análise contempla e complementa a ideia do presente trabalho de que a materialidade capaz de garantir a justiça social (Fainstein, 2012) é politicamente construída e dependente das condições (físicas, políticas, econômicas) que viabilizem e gerem a viabilização dessas próprias condições materiais.

2.3 Categorias De Análise

As questões da sustentabilidade, vitalidade e urbanidade fazem sentido na promoção da integração sócio-espacial e das conexões urbanas significativas, as más condições de moradia e urbanas tem suas razões na pobreza da população. É nesse ambiente de empobrecimento que a busca de alternativas de produção da casa e da cidade que desenvolva a inclusão sócio-espacial, através da promoção de espaços-lugares com objetivos de incorporar, reforçando a sustentabilidade, a vitalidade e urbanidade, faz sentido e se torna cada vez mais importante. As análises das interações arquitetônicas e

urbanas são realizadas a partir da descrição e quantificação das características das tipologias edilícias, com base nas características tipológicas dos conjuntos habitacionais podem ser organizados em categorias, e suas subcategorias, orientadas conforme os autores, e como segue: 1) **Condições Para Sustentabilidade Urbana:** a) Condicionantes Ambientais; b) Condicionantes Urbanos. 2) **Condições Para Vitalidade Urbana:** a) Diversidade Tipológica e Identidade visual; b) Diversidade Uso Térreo; c) Diversidade sócioeconômica e densificação. 3) **Condições Para Urbanidade:** a) Espaço aberto de transição (semipúblico) entre público e privado; b) Permeabilidade física entre espaço privado e espaço público; c) Conexão visual público-privado; d) Arranjo da implantação.

3. ANÁLISE COMPARATIVA HABITAÇÃO SOCIAL

A análise comparativa busca identificar as interações, no espaço público do entorno da moradia, decorrentes das estratégias projetuais adotadas, especialmente através do estudo de categorias tais como tipologia arquitetônicas, arranjo de implantação, relação espaço público e privado e localização do empreendimento habitacional no contexto urbano.

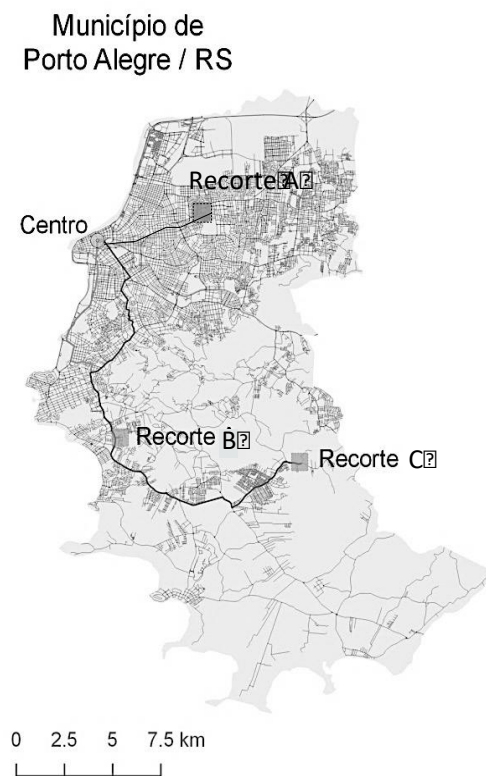


Fig 1. Localização dos Recortes A, B e C no município de Porto Alegre.

Inicialmente, tendo por referência as matrizes discursivas associadas à sustentabilidade definidas por Henri Acselrad (2001), examina-se o comportamento da HIS produzida em três períodos da política pública de moradia: IAPI (Recorte A), o BNH (Recorte B), e o PMCMV (Recorte C). O Conjunto Residencial Passo d’Areia configurado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, situado na zona Norte de Porto Alegre (Recorte A), apresenta uma implantação tipo cidade-jardim, com ruas adaptadas às variações topográficas, vários equipamentos coletivos e diversidade tipológica das habitações. Inicialmente a Vila do IAPI previa 2.500 moradias, 31 lojas comerciais, uma área para a implantação de um mercado público, onze praças e escolas. O ‘Recorte B’, é um conjunto habitacional produzido no período do BNH, localizado próximo da Av. Eduardo Prado no bairro Vila Nova, Zona Sul de Porto Alegre. O Conjunto Habitacional Cavahada construído pela COHAB/RS no período de atuação do BNH constitui-se por 12 quadras, onde estão distribuídos 105 blocos de apartamento de 4 pavimentos, totalizando 1680 unidades habitacionais (LAY et al., 2006). Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, a população aproximada da área é de 4500 pessoas com densidade populacional de 380 habitantes por hectare. O “ Recorte C” abrange três condomínios do PMCMV localizados na estrada João Antônio da Silveira, no bairro Pitinga, e implantados lado-a-lado, zona Sul de Porto Alegre.

Tabela. 1: Principais características dos empreendimentos analisados no estudo. ¹

Nome do Empreend.	Ano de Ocupação	U.H. ¹	Tipologia Arquitetônica	Arranjo de Implantação	Modelo de Empreend.	Área
IAPI						
Conjunto Residencial Passo d’Areia	1940/1950	2446	Casa individuais; Casas sobrepostas; blocos de apartamento de 2 e 4pav	Híbrido	Loteamento	67 ha
BNH						
Conjunto Habitacional Cavahada	1984	1680	Blocos de apartamento de 4 pav. tipo “barra”	Isolados	Loteamento	10,7 ha
PMCMV						
Residencial Camila	2011	192	Sobrados de 2 pav.	Em fita	Condomínio fechado	2,7 ha

Residencial Ana Paula	2012	416	Blocos de apartamento de 4 pav. tipo “H”	Em fita (grupos de 3 ou 4)	Condomínio fechado	2,7 ha
Residencial São Guilherme	2015	352	Blocos de apartamento de 4 pav. tipo “H”	Em fita (grupos de 3 ou 4)	Condomínio fechado	2,6 ha
		960				8 ha

Os três empreendimentos de habitação social construídos no período de atuação do PMCMV: (1) o Residencial Camila, ocupado em 2011 e constituído por 192 sobrados em fita de 2 pavimentos; (2) o Residencial Ana Paula, ocupado em 2012 e constituído por 26 blocos de apartamentos de 4 pavimentos, totalizando 416 unidades habitacionais; (3) o Residencial São Guilherme, ocupado em 2015 e constituído por 22 blocos de apartamentos de 4 pavimentos, totalizando 352 unidades habitacionais. Estes empreendimentos seguem o modelo de ‘condomínios horizontais fechados’ estão implantados de forma contígua entre si. Uma estimativa de densidade populacional para o conjunto (os três empreendimentos juntos) é de 360 habitantes por hectare (estimando 3 habitantes por unidade habitacional). As tipologias arquitetônicas verificadas nos empreendimentos analisados estão entre aquelas que são historicamente recorrentes em projetos de HIS no Brasil: casas isoladas, casas sobrepostas, blocos de apartamento de 4 pavimentos tipo ‘barra’ ou ‘laminar’ e tipo ‘H’ (KOURY, BONDUKI e MANOEL, 2003). Estas tipologias já vem sendo utilizadas desde os conjuntos habitacionais econômicos na década de 50, pelo fato de serem soluções eficientes e econômicas em aspectos espaciais (espaço de circulações reduzidos) e construtivo (ibid.). O arranjo espacial de implantação das habitações sociais diz respeito à forma como as habitações estão dispostas na área do empreendimento e como ocorrem as relações entre o Conjunto Habitacional e a Cidade, sugerindo possibilidades de uso dos espaços abertos públicos, privados e semiprivados.

O Conjunto Residencial Passo d’Areia localiza-se à 6km do centro de Porto Alegre e configura-se como bairro residencial limitado entre a Avenida Assis Brasil, Rua Cristovão Colombo, Cemitério São João e pela Avenida Mal. José Inácio. Este empreendimento totaliza 2,446 unidades compostas em casas individuais no centro do lote, casas geminadas, prédios de dois pavimentos, prédios de quatro pavimentos, alguns com comércio no térreo. As unidades habitacionais foram arranjadas nos terrenos de forma a permitir que cada unidade habitacional possuísse um pequeno pátio para uso

particular (Degani,2003).



Fig 2. – Recorte A: Conjunto Residencial Passo d'Areia (Google Earth).

Conforme pode-se verificar na figura 2, a grande parte das ampliações executadas ao longo dos anos, foram realizados nos pátios particulares localizados nas áreas centrais das áreas edificadas dos Conjuntos Residenciais. Este tipo de arranjo espacial, das áreas construídas configurando os limites do espaço público e do pátio interno, permitiu a integridade dos espaço público aberto e a construção de uma identidade local (figura 3).



Fig 3.-Recorte A: Ambiência do Conjunto Residencial Passo d'Areia (Google Earth).

No Conjunto Cavallhada, o arranjo se dá através da repetição dos blocos de apartamento implantados de forma isolada e alinhados paralelamente aos eixos das vias. O resultado é um arranjo modernista rígido, que implica em pouco afastamento entre os blocos (varia de 4 a 7 metros de distância entre blocos) e que prejudica as condições de insolação, ventilação e privacidade (ver Figura 4). Sobre a localização do empreendimento de habitação social na malha urbana, o Conjunto Cavallhada está situado em área mais consolidada e, portanto, mais próximo de uma série de amenidades urbanas. Em relação ao centro histórico do município, o Conjunto Cavallhada dista aproximadamente 14 km, uma viagem de 42 minutos através de transporte público.



Fig 4. – Recorte B: conjunto habitacional do BNH no bairro Vila Nova (Google Earth)

A figura 4 permite identificar a ampliação do pavimento térreo, na sua maioria voltada para o uso de comércio e serviços, e algumas de uso habitacional como garagens e acréscimo de dormitórios. As ampliações para o uso de comércio e serviço indicam uma clara necessidade de morar e trabalhar no local, e demonstram a capacidade do empreendimento habitacional na geração de uma centralidade local, decorrentes da alta densificação e da demanda local de comércio e serviços dentro da área do conjunto. Verifica-se que este tipo de arranjo das edificações do lote, sem um pátio privativo, acaba induzindo acréscimos na área pública aberta, comprometendo a ambiência urbana.

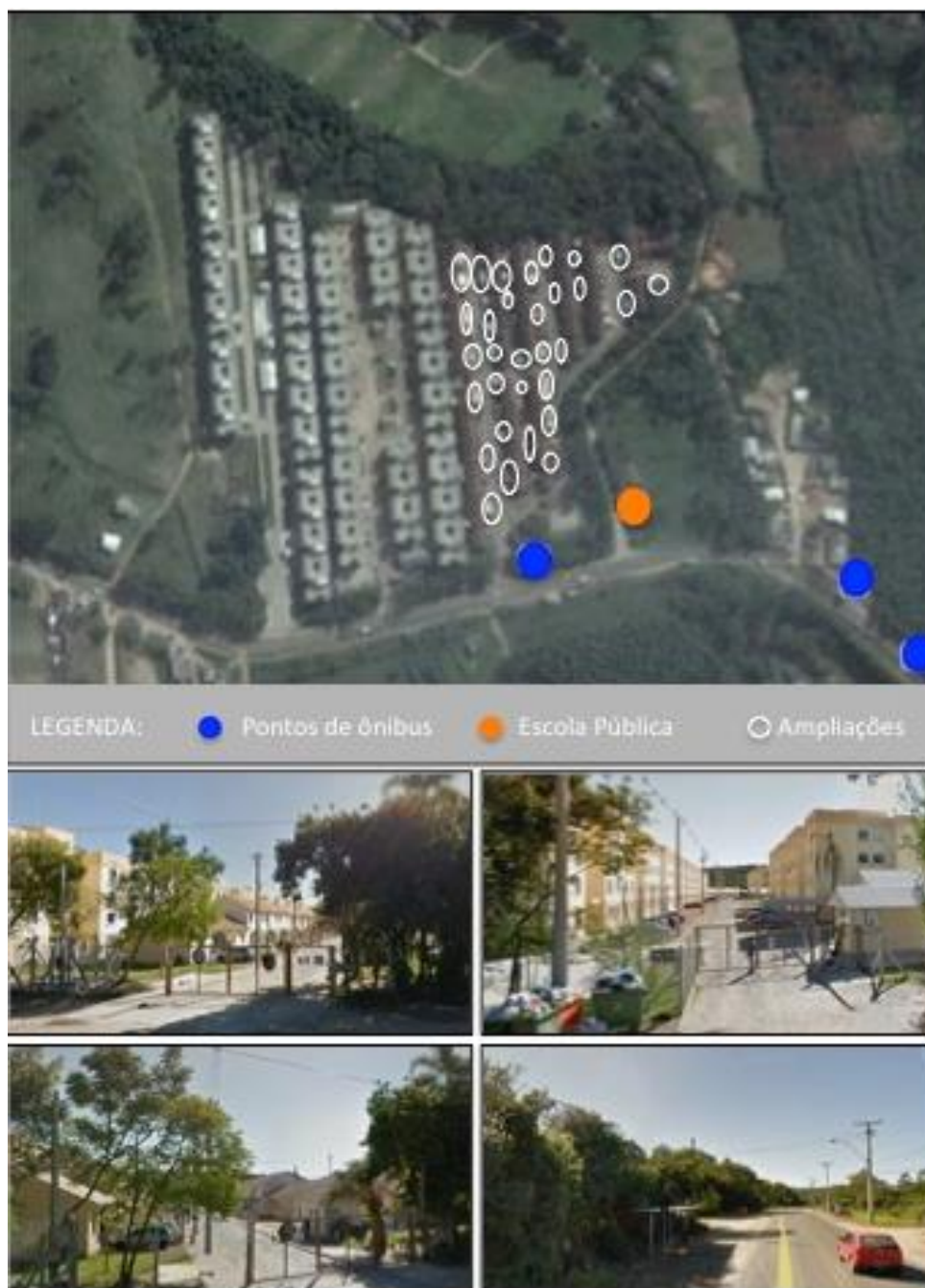


Fig. 5 – Recorte C: Conjuntos Habitacionais do PMCMV (Google Earth)

A implantação do PMCMV (Recorte C) é muito similar ao Conjunto Habitacional do BNH no bairro Vila Nova, embora o arranjo das habitações seja “em fita”, ou seja, dispostas lado a lado. No que diz respeito ao arranjo espacial e a tipologias arquitetônicas utilizadas é possível verificar que predomina a “filosofia de planejamento militar/industrial”, ou seja, que busca racionalidade na implantação, através da repetição de tipologias arquitetônicas de uma maneira que seja possível dispor no terreno o maior número de unidades habitacionais possíveis, e ao menor custo. Os empreendimentos do

PMCMV analisados distam aproximadamente 30 km, uma viagem que leva em média 1 hora e 20 minutos (trajeto indicado na Figura1). A região onde estão situados os empreendimentos do PMCMV, embora faça parte da Zona Urbana do município ainda preserva fortes características “rurais”. Estas características rurais podem ser evidenciadas pela presença de áreas cultivadas e da baixa densidade populacional (3,6 hab/ha em 2010, segundo o Censo IBGE).

Tendo por referência a descrição das características da tipologia arquitetônica, o arranjo da implantação e a localização na estrutura urbana associadas às categorias descritivas de condições de urbanidade, sustentabilidade e vitalidade urbana, examina-se, o comportamento da HIS produzida em três períodos da política pública de moradia: IAPI, o BNH e o PMCMV. Com base nas definições tipológicas da arquitetura econômica (Bonduki, 2003), enfatizando o desempenho da interação arquitetônica e urbana, e suas possíveis repercussões na qualificação do espaço público (Acserald, 2001; Jacobs,2000; Gehl, 2013), constrói-se uma tabela síntese, comparando as estratégias projetuais dos projetos habitacionais estudados.

A tabela 2 apresenta, na primeira coluna os recortes A, B e C, representados pelos Conjuntos Residenciais produzidas em diferentes períodos das Políticas Públicas da Habitação Social no município de Porto Alegre, as demais colunas descrevem as características tipológicas, arranjo da implantação, e localização no contexto urbano destes conjuntos habitacionais; na segunda, terça e quarta coluna respectivamente, são descritas os indicativos de cada uma das categorias: Sustentabilidade, Urbanidade e Vitalidade.

A tabela síntese demonstra, dentro dos indicadores analisados, uma clara piora na qualidade dos espaços arquitetônicos e urbanos. Verifica-se que as estratégias projetuais implantadas no Conjunto Residencial Passo d’Areia - IAPI (Recorte A) apresentam indicativos mais positivos à Sustentabilidade, Vitalidade e Urbanidade que os demais os projetos selecionados do período do BNH (Recorte B) e PMCMV (Recorte C). Além da evidente superioridade na qualidade urbana gerada na Vila IAPI verifica-se uma piora crescente de acordo com os indicativos analisados, ou seja, o Conjunto Habitacional Cavalhada – BNH, apesar de obter uma avaliação mais baixa que Conjunto Residencial construída na política Habitacional que o antecedeu, conseguiu ficar melhor avaliado que o conjunto Habitacional implantado na Política Pública de Habitação Atual.

Tabela 2– Sínteses da Categorização frente as características tipológicas consideradas potencializadoras de condições de Sustentabilidade, Vitalidade e Urbanidade.

RECORTES	CONDIÇÕES SUSTENTABILIDADE Condicionantes Ambientais e Urbanas	CONDIÇÕES VITALIDADE Diversidade Tipológica, Socioeconômica e Densificação	CONDIÇÕES URBANIDADE Implantação, Público/Privado; Permeabilidade.
Conjunto Residencial Passo d'Areia - IAPI	Configuração de Bairro Novo (baixo impacto ambiental inicial) inserido na malha urbana	Diversidade tipológica identidade visual densificação diversidade de usos diversidade socioeconômica	espaços semiprivado transição entre público/privado permeabilidade visual público/privado permeabilidade física público/privado implantação configurando tecido urbano
Conjunto Habitacional Cavalhada - BNH	área pouco urbanizada na implantação (impacto ambiental inicial) inserido na malha urbana atendido por equipamentos (criou condições à cidade dispersa)	homogeneidade tipológica identidade visual construída após ampliações densificação baixa diversidade de usos baixa diversidade socioeconômica	Sem transição entre público/privado permeabilidade visual público/privado Baixa permeabilidade física público/privado implantação isolada no lote não configura quadra (loteamento)
PMCMV Residencial Camila(1) Residencial Ana Paula (2) Residencial São Guilherme (3)	implantação inicial em área ruralizada (grande impacto ambiental) Não insere-se a malha urbana precariamente servido de equipamentos urbanos (cria condições à cidade dispersa)	baixa diversidade tipológica baixa identidade visual densificação baixa diversidade de usos media diversidade sócioeconômica	Sem transição entre público/privado Baixa permeabilidade visual público/privado Baixa permeabilidade física público/privado implantação não configura tecido urbano (condomínio)

INDICATIVO DE AVALIAÇÃO

Positiva

Negativa.

N

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há, reconhecidamente, know-how suficiente no país para o desenvolvimento de políticas de habitação de qualidade, passíveis de produzir moradias e cidades com qualidade, geradoras de bem estar para as populações urbanas. É papel do Estado o desenvolvimento de políticas e programas, assim como é sua responsabilidade realizar a avaliação do que vem sendo desenvolvido para verificar a validade de “continuar fazendo”. A avaliação da política pública recomenda sua verificação ante os efeitos do “perigo oposto” (SARTORI, 1976), da “participação, eficiência, eficácia e efetividade” (ALVIM et al, 2015), considerando que a avaliação da política pública pode ser feita sob diferentes pontos de vista e em um amplo espectro de métodos, caminhos, formulações, e, obviamente, objetivos. Estudos de impacto e de pós-ocupação são corriqueiros nas análises de projetos arquitetônicos e urbanos, como maneira de verificar os resultados das ações públicas, e obtidos como *output* e *outcome* da sua aplicação. A análise da produção da HIS no Brasil (a materialidade obtida nos empreendimentos) assim como a avaliação sobre o que, e como, a política pública de habitação pode influenciar a vida dos moradores (com efeitos sobre a melhora na saúde, no trabalho e na renda, nas relações pessoais, na educação e no aprendizado, por exemplo) deveriam ser objetivos a ser realizados para avaliar o que ocorre com os moradores. No entanto, as soluções possíveis para a realidade do país, requerem ao Estado a responsabilidade pelo resultado de suas ações, agindo em relação aos demais empreendedores e decisores, sejam eles públicos ou privados, de maneira a garantir a justiça social. A materialidade tem na cidade e na moradia seus aspectos básicos, junto à saúde e à educação, bens sociais e constitucionais, e, portanto, direito da população e responsabilidade do Estado. Este artigo através de uma análise qualitativa sobre a moradia social, nas formas adotadas no país, nas iniciativas do poder público, pretendeu refletir sobre “como fazer moradias acessíveis e sustentáveis para os grupos de mais baixa renda”. Entende-se, a partir do estudo, especificamente do PMCMV, que há um acúmulo de experiências, no país, sobre a moradia social, assim como há avaliações críticas capazes de auxiliar um direcionamento do que vem sendo feito até aqui, em um encaminhamento mais positivo e construtivo para as populações envolvidas e para as cidades. Da mesma forma há que se reivindicar o comparecimento dos estudos acadêmicos de caráter técnico que venham a oferecer à construção mais possibilidades

de soluções criativas e econômicas, com base em estudos empíricos e na experimentação. A pesquisa pode caminhar em uma ampla gama de possibilidades e aqui apontamos algumas questões que requerem alguma reflexão:

- de que forma as políticas sociais de habitação podem vir a exigir a incorporação do controle dos condicionantes ambientais e urbanos, gerando projetos e localizações mais eficientes, eficazes e efetivos na qualificação da vida dos moradores e na perspectiva da sustentabilidade dos empreendimentos e da vida social?

- como o controle das localizações poderia ser incentivado com os objetivos melhorar os condicionantes ambientais, nos arranjos de suas implantações?

- os concursos públicos, com ampla divulgação, e participação de entidades e grupos de interesse, poderia auxiliar na qualificação da produção da habitação de interesse social, especificamente nos âmbitos aqui descritos como urbanidade, sustentabilidade e vitalidade?

- a utilização de imóveis desocupados para a locação, pode indicar uma possibilidade para as políticas públicas de habitação social que pretendam adotar os princípios de sustentabilidade, vitalidade e urbanidade?

Referências:

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Henri Acselrad (org). Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALVIM, A. e Castro, L. G. R. (orgs.) *Avaliação de políticas urbanas*. Contexto e perspectivas. São Paulo, Romano Guerra, 2015.

BONDUKI, N. *Os pioneiros da habitação social – cem anos de política pública no Brasil*. Vo1, Ed Sesc-Unesp, São Paulo, 2014.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil (1930/1954)*, Tese de Doutorado apresentada a FAU-USP, São Paulo, 1994.

BONDUKI, Nabil. *Afonso Eduardo Reidy*. Editorial Blau / Instituto Bardi, Porto / São Paulo, 2000.

CARDOSO, A.L. *Desigualdades urbanas e políticas habitacionais*. Observatório-Ippur-UFRJ-FAS Labcidade *et all*. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>

CARDOSO, A.L. e Lago L.(org.) *O PMCMV e seus efeitos territoriais* In: *O PMCMV e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

CLAPHAM, D. *What future for housing policy*. Paper for the Housing Studies Association Conference April 6th, 7th and 8th 2005. Cardiff University, UK, 2006.

DEGANI, José Lourenço. Tradição e modernidade no ciclo dos IAPs: O Conjunto Residencial Passo d'Areia e os projetos modernistas no contexto da habitação popular dos anos 40 e 50 no Brasil. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2003.

FAINSTEIN S, *The Just City*, Ithaca, Cornell University Press, 2012.FINEP-GAP- Habitação popular: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, São Paulo Editora, SA, 1985.

GEHL,J. *Cidades para Pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013

JACOBS, J. (2000). *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes. Original (1961).

KOURY, A.P.; BONDUKI, N.G.; MANOEL, S.K. *Análise Tipológica Da Produção Habitacional Econômica No Brasil: 1930-1964*.In: 5o Seminário DOCOMOMO Brasil, 5, 2003, São Carlos. Anais do Quinto Seminário DOCOMOMO - *Arquitetura e Urbanismo Modernos: Projeto e Preservação*, disponível em <http://www.docomomo.org.br/seminarios%205%20S%20Carlos%20sumario%20trabalhos.htm>.

LAY, M.C. *Produção da habitação social, adequação espacial e geração de trabalho e renda*. ENTAC, 2006, Florianópolis. Disponível em: http://www.infohab.org.br/entac2014/2006/artigos/ENTAC2006_2782_2794.pdf

MARICATO, E. *Dimensões da tragédia urbana* . 2002. Disponível em:<<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid18.htm>>

PICCININI, L.S., CONSTANTINOU, E. Habitação social no Brasil 1930-2015: uma eflexão sobre os programas habitacionais In: XVIII Seminario Docomomo, 2016, Porto Alegre.

SARTORI, G. *A Política: Lógica e Método nas Ciências Sociais*. O pensamento político n°. 36. Ed. Universidade de Brasília, 1976.

SHIMBO, L. Z. *Habitação Social de Mercado – a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Ed. Cultura e Arte, Belo Horizonte, 2012.