



6 a 8 de outubro de 2010 - Canela RS

XIII Encontro Nacional de Tecnologia
do Ambiente Construído

POLÍTICAS HABITACIONAIS E PRODUÇÃO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO EM FORTALEZA: ALGUMAS FACETAS DESSA RELAÇÃO

Rérisson Máximo (1); João Marcos de A. Lopes (2); Renato Pequeno (3);

(1) Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, Brasil - email: rerisson@sc.usp.br;

(2) Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, Brasil - email: jmalopes@sc.usp.br;

(3) Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Centro de Tecnologia - Universidade Federal do Ceará, Brasil - email: renatopequeno@gmail.com

RESUMO

A atuação do Banco Nacional da Habitação representou a mais significativa produção de moradias no país, resultando em inúmeros e imensos conjuntos habitacionais nas periferias urbanas - por vezes compreendendo bairros inteiros - e que diretamente se relacionam à significativos problemas atualmente presentes nas metrópoles brasileiras. Desta política de produção em massa restaram críticas sobre a forma como aqueles empreendimentos foram construídos, sobretudo por parte dos que atuam na habitação e no planejamento urbano. Porém, mesmo diante dessas críticas, e apesar dos significativos avanços no campo das políticas urbanas - como a municipalização das ações habitacionais e o desenvolvimento de novas técnicas e procedimentos projetuais e construtivos -, observa-se que a prática recente da produção habitacional tem gerado empreendimentos com características semelhantes às daqueles implementados pelo BNH. Ainda que o imenso déficit habitacional e a carência financeira continuem recorrentemente colocados como desafios para a adoção de práticas mais adequadas de produção do espaço habitacional, faz-se necessário resgatar a qualidade arquitetônica e do ambiente construído na habitação social. Diante desse cenário, esta pesquisa analisa a produção do espaço da habitação social em Fortaleza à época do BNH e a compara à produção recente, verificando as mudanças e as permanências advindas de práticas e políticas distintas de provisão de moradia, tanto na forma como no tempo. Tomando um caso paradigmático como o de Fortaleza para compreender tais dinâmicas, ainda que se tratando de um contexto municipal específico, a análise que está sendo realizada - a partir de revisão bibliográfica, do inventário dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, da realização de trabalhos de campo e de entrevistas com atores envolvidos no processo de produção habitacional - permitirá entender como decorrem essas mudanças e permanências.

Palavras-chave: habitação social, políticas habitacionais, Fortaleza.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Diferenciadas facetas da política habitacional no Brasil?

Historicamente, se considerados os diferenciados momentos em que habitação social foi pauta das políticas públicas e das propostas arquitetônicas, diferentes questões norteadoras das propostas urbanas e projetuais podem ser registradas. Primeiramente, na sua associação à Arquitetura Moderna, assumida pelo Estado como expressão de um projeto nacional, a habitação social teria um caráter simbólico no território urbano, com intervenções apresentando estruturas diferenciadas da cidade existente e relacionadas às discussões da vanguarda internacional, e expressaria, através da arquitetura, o projeto de modernização social e econômica presente no poder político época (Rubano, 2001).

Entre 1964 e 1986, período de atuação do Banco Nacional da Habitação, predominou a construção de grandes conjuntos e o abandono dos temas mais investigativos, ainda que algumas das intervenções buscassem o distanciamento deste modelo. Se num primeiro momento habitação como política pública traduziu-se em territórios de excelência, a implementação do Sistema Financeiro da Habitação, atribuiu-lhe o significado de exclusão da urbanidade, de ausência de qualidade projetual e construtiva e a redução do tema a uma questão numérica: importava a quantidade, área e custo das unidades habitacionais (Rubano, 2001). Com a redemocratização, o colapso do sistema Sistema Financeiro da Habitação e a constituição de 1988, as políticas habitacionais passaram por um processo de descentralização, sob as esferas municipais e estaduais.

Algumas experiências de gestão municipal recolocaram a habitação como elemento de constituição da cidade, intervindo-se em vazios urbanos, fazendo-se experimentações morfológicas e utilizando-se de referências da discussão teórica e crítica produzida nacional e internacionalmente. Novas modalidades de produção foram testadas, dentre as quais aquelas oriundas de concursos de arquitetura e as experiências de mutirões, quando ganha destaque a qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos e a preocupação com a relação entre habitação e cidade. Ainda assim, são relativamente escassas a conformação de uma cultura de projeto (Rubano, 2001), entendida como “pensamento propositivo e a conformação de um repertório que possibilite a permanência, a reedição e a reelaboração crítica de conceitos e propostas concebidos e experimentados no tempo”.

1.2 A produção do BNH como marco significativo da política habitacional no Brasil

A instituição do Banco Nacional da Habitação marcou uma nova fase da política habitacional federal. Criado durante o regime militar, o BNH teve como objetivo central dar sustentabilidade ao sistema de crédito habitacional, através da instituição de uma fonte de recursos permanente, o FGTS, como financiadora da produção de moradias. A idéia era minimizar os investimentos a fundo perdido, criando uma base sustentável para o financiamento e impedindo a descapitalização do sistema. Pautou-se por uma gestão centralizada e, portanto, raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o acentuamento da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início do regime militar até meados da década de 80 (Maricato, 1987). O modelo implantado baseava-se no financiamento ao produtor e não ao usuário final. Sendo o financiamento concedido ao produtor, ou seja, às construtoras, a elas interessava a queda do custo da unidade habitacional, não só para que pudessem enquadrar o empreendimento ao público de interesse social ao qual o BNH se propunha a atender, como também para aumentar os lucros. Dá-se, então, a partir de 1964, um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço construído (Bonduki, 1998).

Tem sido comum a afirmação de que as cidades no Brasil são desordenadas e que carecem de planejamento porque o Estado atua de modo insuficiente e porque elas são produzidas pelo setor privado, regido por interesses especulativos e ávidos pelo lucro fácil, ou então porque os trabalhadores auto-constroem casas precárias em favelas e loteamentos clandestinos (Bonduki, 1998). Embora estas afirmações sejam verdadeiras, elas ocultam uma faceta da questão: o poder público, a partir de 1964, financiou uma quantidade extremamente significativa do espaço urbano brasileiro (Santos, 1999).

Estes dados mostram que uma parcela expressiva do espaço urbano brasileiro poderia apresentar uma excelente qualidade arquitetônica e urbanística, caso esta intervenção, financiada pelo Estado e produzida pelo setor formal da construção civil, tivesse sido realizada valorizando o projeto. Quando o BNH buscou reduzir o custo da moradia, ao invés de alterar o processo de gestão e produção, optou por rebaixar a qualidade da construção e tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, precárias e distantes. (Bonduki, 1998; Pasternak, 1997)

Vale ressaltar que a base teórico-conceitual dos projetos habitacionais durante o regime militar foi o modernismo (Pasternak, 1997), que desde suas primeiras manifestações, na década de 1920, havia buscado contribuir para a solução do problema da moradia, apostando na construção em massa e racionalizada, e assim permitindo a standardização e a pré-fabricação, acelerando o desenvolvimento tecnológico da indústria da construção, reduzindo o preço da habitação e democratizando o acesso a habitações mínimas, mas construídas dentro de princípios de qualidade, salubridade e funcionalidade. Além disso, embora a atuação do BNH tenha sido falha em muitos aspectos, foram introduzidas importantes inovações na indústria da construção civil brasileira, sobretudo práticas de processos racionalizados e da coordenação modular, mesmo que pouco depois estas inovações não tenham tido a devida continuidade (Farah, 1996).

Ainda que na primeira metade do século tenham sido observadas experiências positivas na arquitetura habitacional de interesse social (Sampaio, 2002), a produção do BNH foi caracterizada pelo abandono destas experiências em troca da construção de conjuntos habitacionais de grande porte e implantados em áreas periféricas, onde se buscava, através de uma derivação imperfeita dos preceitos da arquitetura e do urbanismo do movimento moderno, a padronização dos componentes e espaços, e assim o barateamento dos custos de construção. Dessa forma, mesmo contando com unidades habitacionais de área superiores às atuais, além de razoável oferta de infra-estrutura de saneamento e equipamentos sociais (Pequeno, 2008), os conjuntos habitacionais construídos à época do BNH, pensados para abrigar a população de trabalhadores industriais, acabaram virando sinônimo de baixa qualidade projetual e construtiva, e favorecendo a construção ideológica de uma forma de construir moradias que caracteriza o 'padrão BNH', e que exerce forte influência nos recentes projetos de habitação social.

Caracteriza-se o 'padrão-BNH' pelos projetos de grandes dimensões, muitas vezes constituindo bairros inteiros; a precária ou mesmo inexistente interligação à malha urbana existente, já que geralmente se localizavam em áreas periféricas, haja vista o menor custo da gleba a ser desapropriada e o que dificultava a mobilidade da população atendida; pela baixa qualidade projetual e construtiva das unidades habitacionais adotadas; pela utilização de materiais de reduzida qualidade, refletindo no desconforto termo-acústico e na diminuição da durabilidade das residências; pela padronização das tipologias utilizadas, inadequadas às necessidades socioculturais da população usuária; e pelo abandono das áreas inicialmente pensadas para abrigar os espaços coletivos e institucionais. Tudo isso contribuiu para a produção de um espaço urbano cada vez mais caótico, ao induzir à expansão urbana desordenada; além de oferecer péssimas condições de habitabilidade para tais empreendimentos habitacionais, condição que advinha tanto das próprias características do meio urbano onde foram inseridos quanto da intencional redução de custos percebida, dentre outros aspectos, na maneira como os espaços habitacionais foram produzidos.

O resultado evidenciado ao longo do processo histórico de evolução nestes conjuntos habitacionais é a sua parcial ou completa descaracterização. Neles, inúmeras transformações vêm ocorrendo, de forma a tentar superar as limitações impostas pela racionalidade geométrica decorrentes das restrições econômicas originalmente presentes. As ampliações sucessivas subverteram o projeto original, passando o espaço habitacional dos conjuntos populares periféricos a se adaptar, a partir de intervenções ao longo do tempo e feitas pelos próprios usuários, tanto no espaço privado das unidades habitacionais quanto no espaço público que circunda os lotes com casas e os blocos de apartamentos. Destas transformações algumas são bastante significativas, como a procura por um acesso direto da rua para a unidade habitacional, de forma a negar o princípio condominial e um retorno à relação público-privado presente na casa. As alterações também são percebidas nos espaços públicos, originalmente destinados ao acesso, circulação ou lazer dos moradores, e que vêm sendo

paulatinamente privatizados pela expansão das unidades habitacionais e pela construção de equipamentos de comércio e de serviços. Entenda-se também que não foi só em qualidade que a produção habitacional perdeu. Pelo fato de excluir grande parcela da população da possibilidade de financiar suas moradias, alavancou-se um processo definitivo de auto-empreendimento da casa popular, que não teve outra saída senão improvisar-se em loteamentos irregulares e clandestinos e em favelas (Valadares, 1980; Valadares, 1983).

Já em 1968, a política do BNH se apresentava como fracassada, apesar da existência de recursos. Faltavam, no entanto, clientes com estrutura financeira condizentes com as regras do jogo, daí a investida rumo às prefeituras e governos estaduais (Maricato, 1987). Diante do cenário desfavorável, críticas à forma de atuação do Banco Nacional de Habitação, aliadas à crescente força dos movimentos sociais urbanos, levaram o próprio órgão a reconsiderar as suas prioridades e a instituir um conjunto de programas agora destinados às camadas de menor renda e a promover uma nova forma de intervir nos assentamentos auto-construídos. Neste período, alguns estudos (Maricato, 1979; Valadares, 1980) inclusive começam a discutir as possíveis ações alternativas aos programas habitacionais em vigor.

A extinção do BNH em 1986 marca, de forma simbólica, o início de um período de vazio institucional no que se refere às políticas habitacionais, quando estiveram mais presentes programas caracterizados como alternativos (Braga, 1995; Silva, 1989) que permitiam, ao mesmo tempo, atender às principais demandas dos movimentos de moradia e reduzir o custo financeiro das intervenções. Ganha importância ainda a participação da população no desenho e na implementação dos novos programas, impulsionada pela força reivindicativa dos movimentos populares de luta pela moradia (Braga, 1995). Nesse período, com a Constituição Federal, prossegue a trajetória de descentralização que inverteu a dinâmica preexistente, baseada na ação de órgãos federais com alta densidade institucional e controle sobre um grande volume de recursos financeiros. Com isso, o governo federal deixou de ter uma atuação consistente no setor habitacional, enquanto, os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados por reivindicações dos movimentos populares, começaram a desenvolver ações no campo da moradia popular.

Mesmo diversificando-se os atores políticos, pela atuação de governos federais, estaduais e municipais, assim como de organizações não-governamentais; alterando-se o marco regulatório, pela adoção de políticas urbanas e habitacionais focadas nos interesses locais; desenvolvendo-se avanços científicos e tecnológicos na construção civil; verifica-se que a prática da produção contemporânea da moradia de interesse social, ao mesmo tempo em que parece negar a qualidade arquitetônica habitacional do início do século, adota valores técnicos e projetuais que já foram duramente criticados no passado. Ainda que no cenário atual o crescente déficit habitacional e a carência de recursos financeiros por parte do poder público sejam recorrentemente colocados como empecilhos para a adoção de práticas projetuais do espaço habitacional mais adequadas, é preciso resgatar a qualidade arquitetônica e do ambiente construído na habitação de interesse social, sendo necessário, para tanto, avaliar o processo de produção de moradias para a população de baixa renda.

Nessa perspectiva, tendo em vista os aspectos colocados anteriormente, podem ser delineadas algumas questões principais que a pesquisa buscará analisar, tais sejam:

- Qual são as principais semelhanças e diferenças, no que se trata do projeto habitacional, que podem ser identificadas entre a produção contemporânea e aquela observada quando da existência e atuação do Banco Nacional de Habitação;
- De que maneira o novo contexto sócio-político apresentado no Brasil, sobretudo a partir da municipalização das ações habitacionais, definida pela Constituição de 1988; da criação do Ministério das Cidades em 2003; e da construção de políticas setoriais de desenvolvimento urbano, incluindo o Plano Nacional de Habitação, contribui para alterar as práticas projetuais do espaço habitacional, no que se refere à moradia como elemento do espaço urbano e espaço habitacional edificado.
- Ou se essas tais práticas projetuais e os produtos habitacionais delas resultantes não apresentam mudanças significativas em relação ao observado ao longo da atuação do BNH, quais são os

principais fatores que se relacionam à manutenção de padrões projetuais e construtivos adotados à época do BNH e já bastante questionados por diversos autores.

2. A ATUAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO EM FORTALEZA E A CONSTRUÇÃO DOS CONJUNTOS-BAIRROS

2.1 A política habitacional do BNH e a construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza¹

Entender a produção do BNH em Fortaleza é também analisar o processo de constituição de seu espaço urbano metropolitano. Isso por que a expansão territorial alcançada durante o processo de estruturação da cidade pode ser observada no seu percurso de desenvolvimento urbano. Inicialmente, o avanço dos limites do que era então a cidade foi alimentado, sobretudo, pelo fluxo migratório campo-cidade que se verifica até a década de 1940, quando começam a se constituir as primeiras favelas, que passaram a abrigar parcela expressiva dos migrantes. Até o final dos anos 1950 e início da década seguinte, o lugar da habitação para a classe trabalhadora foi sendo definido de maneira relativamente dispersa pela cidade. Apesar do fato da zona oeste de Fortaleza caracterizar-se pela predominância de um proletariado em crescimento, não se deve esquecer que diversas áreas de assentamentos populares se faziam presentes em outras regiões da cidade².

Como centro urbano concentrador dos investimentos e de capitais, bem como do aparelho burocrático e, assim como dos fluxos migratórios, Fortaleza segue as mesmas determinações que o Estado brasileiro assume naquele momento: a de fortalecer o setor produtivo, muitas vezes deixando de lado as condições das formas reprodutivas da força de trabalho que se concentrava nos grandes centros urbanos. Esta preocupação, só vai aparecer nos finais dos anos 60 e início dos anos 70, quando são institucionalizadas as nove regiões metropolitanas brasileiras, dentre elas a de Fortaleza, já como ação de planejamento adotada dentro do SFH/BNH³.

É então elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf). A partir do diagnóstico elaborado pelo plano, propôs-se a integração regional mediante diretrizes a partir das quais o Estado passaria a atacar os problemas através de políticas consideradas fundamentais: políticas para o emprego, a renda e a migração; a política agropecuária regional; a política viária e a política habitacional. O plano previa, entre outros aspectos, a redução das disparidades urbano-regionais, com o objetivo de descentralizar os fluxos migratórios concentrados em Fortaleza. Contudo é a política habitacional que fornecerá elementos para entender porque e como a periferia de Fortaleza foi se constituindo, predominada em algumas áreas por grandes conjuntos habitacionais.

A preocupação com a produção de habitações na periferia não era uma política específica, neste momento, voltada para Fortaleza, mas era posta em prática por todo o país tendo como suporte o SFH/BNH, no âmbito federal, e as Cohabs, no âmbito estadual. O que não foi por acaso, mas fruto do processo de reprodução social pelo qual o país estava atravessando, quando se punha como exigência que o Estado atuasse nos espaços urbanos de forma mais sistemática, no sentido de viabilizar e garantir para a classe trabalhadora e do proletariado em crescimento a reprodução das condições de vida nas cidades, o que, em última instância, significava a redefinição dos espaços urbanos por conta dos novos patamares alcançados pela acumulação capitalista (Martins, 1995).

¹ Para a redação deste item, foram utilizadas como referências principais: Braga (1995); Martins (1995); Mesquita (2000); Pequeno (2001), Pequeno (2008) e Pequeno (2009).

² Em Fortaleza, neste momento, também surgem favelas, como as do Cercado do Zé do Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Papouquinho (1950), e Estrada de Ferro (1954).

³ Inserida no mesmo processo de institucionalização das outras regiões metropolitanas, quando o Estado se propõe a dispor sobre o espaço urbano através de uma ação planejadora, a RMF é instituída pelo decreto No. 10.243 de 02/05/1973.

A necessidade, portanto, de uma política voltada para o espaço urbano, tem na política habitacional uma de suas âncoras. Escolhida, então, como parte central para o desenvolvimento urbano da década de 70, a questão habitacional foi encarada como déficit, portanto, como problema. O processo de urbanização que o país alcançava trazia para a discussão a problemática da habitação que tornava-se emergente, configurando-se numa questão urbana. Tal problemática adquire relevância à medida que a expansão das periferias, carentes dos serviços de infra-estrutura urbana, tornava-se a tônica da urbanização no país.

Nesse processo de estruturação da RMF, cujo pano de fundo é dado pelos diagnósticos elaborados pelo Plandirf, a política habitacional teve inegável destaque, uma vez que não apenas estava submetida à política de desenvolvimento metropolitano, como constituía-se num dos pilares fundamentais da reorganização espacial de Fortaleza. O Plandirf colocava sobretudo: a definição e expansão da área urbana; a hierarquização da rede viária básica, a partir do seu traçado e seu dimensionamento; formalização do uso do solo urbano, explicitando os zoneamentos, identificando os aspectos de localização, dimensão e caracterização das áreas de diferentes usos.

A organização espacial metropolitana prevê, portanto, programas no sentido de viabilizar a funcionalidade e a integração do desenvolvimento urbano. É neste momento que são planejados em Fortaleza os chamados corredores de adensamento. Num primeiro momento foram construídos os corredores como as avenidas José Bastos, João Pessoa e Aguanambi, como o objetivo de viabilizar a integração das áreas periféricas à área central e, posteriormente, a Av. Bezerra de Meneses, saída para a BR 222, que se constitui em um dos importantes corredores, haja vista que, além de melhorar a ligação com o município de Caucaia, pertencente à RMF e com grande concentração de conjuntos habitacionais.

Figura 10 | Mapa esquemático localizando os grandes conjuntos construídos pelo BNH na RMF.



No que se refere à política habitacional implementada pelo plano de desenvolvimento, foi configurada em momento distintos. No início dos anos 60, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) começa a desenvolver projetos e estudos de planejamento e de assistência social para a população de baixa renda, sobretudo através do *desfavelamento*, termo utilizado na época, das áreas centrais da cidade. Em 1966 se inicia a construção do primeiro conjunto pela FSSF, o Conjunto Habitacional Santa Luzia do Cocó, no bairro Água Fria. No ano seguinte, por sua vez, a política habitacional promovida pelo governo federal, através do BNH junto à COHAB, viabiliza a construção do primeiro grande conjunto habitacional na periferia de Fortaleza: o Conjunto Habitacional Prefeito José Walter.

Acoplada à política habitacional, o planejamento metropolitano contemplava também uma política de desenvolvimento de áreas industriais. Nesse momento, a produção de grandes conjuntos habitacionais, por parte do governo federal, mais precisamente na segunda metade dos anos 70, na periferia de Fortaleza, deu-se notadamente nas regiões oeste e sudoeste da RMF, onde já se localizava o primeiro distrito industrial do Ceará, construído em 1964, mais precisamente no então distrito de Maracanaú.

A dimensão da produção habitacional do BNH na RMF pode ser observada se tomarmos a quantidade de unidades habitacionais dos nove maiores conjuntos. Esse número corresponde à quase quarenta mil domicílios. Fazendo-se uma estimativa pelo índice médio de ocupação por domicílio, que na época era de cinco moradores, chegaremos ao valor equivalente à 15% da população total de Fortaleza no ano de 1980 (Mesquita, 2000). Observando esses dados, pode-se dizer que, afora Fortaleza, os municípios nos quais se concentram o maior número de conjuntos habitacionais são Caucaia e Maracanaú, justamente os municípios escolhidos para a implantação dos distritos industriais. Construídos para abrigar os trabalhadores que ocupariam as áreas industriais, foram dispostos estrategicamente nas proximidades do distrito, bem como próximos à ferrovia.

Quadro 01 | Maiores conjuntos habitacionais construídos na RMF na época de atuação do BNH

CONJUNTO	MUNICÍPIO	TOTAL DE UH'S	CONCLUSÃO
José Walter	Fortaleza	4774	1973
Acaracuzinho	Maracanaú	1976	1976
Ceará	Fortaleza	8669	1977-1981*
Industrial	Maracanaú	1276	1979
Esperança	Fortaleza	2039	1981
Jereissati	Maracanaú	11334	1984-1987*
Planalto Caucaia	Caucaia	1264	1984
Araturi	Caucaia	2230	1985
Nova Metrópole	Caucaia	5537	1985-1989*

* Conjuntos habitacionais construídos em diferentes etapas, identificando datas de entrega da primeira e última.

2.2 Algumas questões sobre os conjuntos-bairros construídos em Fortaleza

O problema da moradia econômica ganha dimensões gigantescas, no Brasil, no final da década de 1950, e, sobretudo, na década seguinte, com a estruturação do BNH, com o propósito de financiar a produção de habitação de interesse social em massa, e das companhias de habitação (COHABs), responsáveis pelo planejamento e projeto destas habitações. O modelo adotado para esta produção em massa toma por base, ainda que tardiamente, alguns dos conceitos da modernidade experimentados anos antes na Europa e Estados Unidos. Os conceitos de casa mínima, unidades de vizinhança, superquadras, padronização de projeto e de métodos construtivos foram largamente explorados em todo o Brasil, independente de circunstâncias sociais, culturais, climáticas.

A partir de impressões iniciais feitas sobre os projetos e mesmo a situação de alguns conjuntos habitacionais construídos pelo BNH na RM de Fortaleza, pode-se observar, assim como fez Loureiro (2008) para a RM do Recife, que o projeto arquitetônico dos conjuntos produzidos estão fundamentado em quatro paradigmas modernistas:

- a) os conceitos de *Existenzminimum*, um conjunto de necessidades básicas que garantiriam um mínimo nível de vida digna para qualquer cidadão, ainda que parcialmente adotados;
- b) o paradigma dos setores, que define a organização espacial dos ambientes destinados a atividades, agrupados em forma de setores que levam em conta requerimentos funcionais e sociais;
- c) padronização do projeto e construção, que estabelece a uniformidade dos conjuntos;
- d) os princípios de enclausuramento, repetição e hierarquia dos conjuntos habitacionais, que reforça a segregação com relação às áreas consolidadas da cidade.

Do ponto de vista do arranjo urbano, prevalece o interesse de constituir conjuntos consolidados localmente pela descontinuidade da malha preexistente, configurando enclaves cuja perspectiva no campo social era a consolidação de redes de socialização, por identidade dos moradores com o ambiente descontínuo que os envolveria; expectativa que a realidade cotidiana não revelou. Estas descontinuidades e enclausuramentos seriam formados pela repetição sistemática de arranjos de edificações idênticas em escala hierárquica, da escala global do assentamento, para as unidades de vizinhança e quadras (Loureiro, 2008).

Figura 11 | Conjunto Habitacional Esperança, construído no ano de 1982 pelo BNH em Fortaleza



Este mesmo princípio também está presente nos conjuntos de periferia, quando, no momento do seu planejamento e construção, a descontinuidade da malha urbana condenava os moradores ao isolamento. Aliado aos paradigmas de projeto urbano de repetição e hierarquia, a estandardização dos modelos habitacionais e dos processos construtivos, inclusive dos revestimentos, acentua os princípios de universalização e coletivização alheios aos códigos e convenções de uso dos seus moradores. Da lógica hierárquica urbana até a composição das edificações, o que preside é a paleta normativa prescritiva do receituário modernista, em detrimento das diferenciações culturais.

Figura 05 | Conjunto Habitacional Industrial, construído no ano de 1979 pelo BNH em Maracanaú



Em 1986, o arquiteto Carlos Eduardo Comas produz uma contundente crítica à ortodoxia modernista no trato da questão da habitação de interesse social no Brasil, materializada nos conjuntos produzidos pelas Companhias de Habitação – COHABs, nas décadas de 1960/70. Segundo o autor, a fórmula da ‘casa isolada’, criticada pelo desperdício que a solução acarretava, teria sido substituída pela fórmula ‘edifício de apartamento’, numa versão abastardada da superquadra de Brasília, “sem escrutínio suficiente da adequação entre problema e solução promovida” (Comas, 1986). Os aspectos insatisfatórios desta solução seriam, segundo o autor, a possibilidade limitada de uso dos espaços abertos, a falta de privacidade das unidades localizadas no térreo e as dificuldades de orientação, tanto

global quanto local, em virtude da solução arquitetônica e urbanística repetitiva. Para superar tais inadequações, o autor indica a lição que pode advir da espontaneidade dos becos e ruas de vilas e bairros populares, com o fim de recuperar a “urbanidade perdida pelo conjunto BNH” (Comas, 1986).

Figura 15/ Conjuntos habitacionais construídos em distintos momentos da política habitacional em Fortaleza



De fato, a espontaneidade dos bairros populares passa a ser perseguida em várias das propostas a partir da década de 1980, sobretudo quando o Sistema Financeiro da Habitação se desmantela, levando consigo as COHABs. As soluções para a habitação de interesse social passam a ser mais pontuais e menos massificadas. Depois de três décadas, estes conjuntos em muito se afastam dos ideários que conduziram seu projeto. A má qualidade construtiva, aliada à livre intervenção dos moradores, sem acompanhamento técnico, já mostra seus efeitos. Todos os conjuntos passam por processos de transformação em sua configuração original, alterando concomitantemente as características edilícias e urbanas, retomando algumas daquelas propriedades perdidas ressaltadas por Comas (1986). Assim, o padrão original de quadras de blocos paralelos se transforma em uma sucessão de pátios, vielas e passagens, possível pela privatização de espaços residuais pela expansão das unidades habitacionais e pela construção de unidades de serviço e comércio, criando novas relações configuracionais, muito semelhantes aos assentamentos espontâneos.

As unidades habitacionais sejam as casas – isoladas no lote, geminadas, térreas ou não, sejam os apartamentos, se modificam. Praticamente nenhum edifício ou casa permanece restrito à forma original, com ampliações sucessivas em todas as direções. As restrições da casa mínima e a racionalidade imposta pelas restrições econômicas para a construção de conjuntos habitacionais de grande escala são superadas livremente. Nos edifícios de apartamento, as extensões ultrapassam o perímetro do bloco original, ampliando a área privada da unidade habitacional – estruturas de concreto são lançadas sem se ater aos aspectos técnicos de resistência; paredes portantes são parcialmente suprimidas e divisórias acrescentadas.

Em conjuntos ou setores de conjuntos formados por residências isoladas e/ou geminadas, o fenômeno, apesar de apresentar feições relativamente distintas, apresenta processos de adaptação semelhantes. Estes se dão preponderantemente até os limites dos lotes, reforçando a ligação das moradias com o espaço público, com o intuito de maximizar a interface com os passantes e, conseqüentemente, permitir a oferta de produtos e serviços. As ampliações da moradia também se fazem procurando adequar o projeto universal e mínimo à dinâmica familiar, mas também às dimensões adequadas aos hábitos sociais.

3. ALGUMAS NOTAS CONCLUSIVAS

3.1 Novas formas de produção habitacional?

Em Fortaleza, e possivelmente em outras cidades brasileiras, no que se refere à produção habitacional, a continuidade dos modelos já consolidados, ideologicamente difundidos, sobretudo através da produção em massa do BNH, pode ser observada pela produção recente desta categoria de edifícios residenciais. Independentemente da esfera – seja ela, municipal, estadual, ou federal, e dos agentes

envolvidos, repete-se total ou parcialmente algumas das características apresentadas pela produção do BNH.

Dentro da produção habitacional mais recente, um exemplo que poderia ser enquadrado na descrição acima feita são os empreendimentos habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Ainda que se trate de um programa diferenciado, pelo fato de constituir-se como arrendamento e não de venda ou subsídio, os conjuntos do PAR reafirmam os conceitos de produção habitacional que tradicionalmente vêm sendo reproduzidos no país e que foram discutidos ao longo do texto.

Figura 13 / Vistas de empreendimentos do PAR em Fortaleza



De maneira geral, pode caracterizar os empreendimentos do PAR implementados em Fortaleza, pelos seguintes aspectos:

- Construção de conjuntos de pequeno porte, predominantemente de até 160 unidades, implantados de forma bastante fragmentada no espaço urbano.
- Certo grau de inter-relação entre os aspectos tipológicos e locacionais, como a implantação de alguns equipamentos comunitários que reforçam a estrutura condominial.
- Apesar de serem utilizadas também a tipologia de casas - lotes individuais, ou mesmo conjuntos residenciais de dois pavimentos, predominam empreendimentos formados por edifícios multifamiliares de quatro ou cinco pavimentos sem elevadores, tendo a verticalização como objetivo principal a redução do custo médio dos lotes urbanizados e, por conseguinte, da habitação, produzindo-se em quantidade, para fazer frente ao preço máximo estipulado pelo programa. Em outras palavras, procura-se baratear o custo do empreendimento adensando-se ao máximo o terreno, para a produção de uma maior quantidade de moradias, inseridas no programa de necessidades mínimo exigido, o que resulta em unidades de pequenas dimensões, normalmente girando em torno de 35 a 45 m².
- Construção de edifícios de volumetria simples, muitos dos quais em forma de paralelepípedos, quase sempre tendo o uso freqüente de grafismo nas fachadas, como estratégia de disfarce da forma geometricamente rígida.
- Conjuntos construídos com uma maior qualidade construtiva, apesar de se utilizarem algumas técnicas para o barateamento da construção, como o mesmo projeto arquitetônico para mais de um conjunto, a própria tipologia difundida de blocos de edifícios com quatro pavimentos sem elevadores e com volumetria simples, etc.
- Manutenção da tripartição do modo de morar burguês e do monofuncionalismo nos cômodos dos domicílios. A rigidez da distribuição dos espaços internos acaba por se consolidar por conta da utilização de sistemas construtivo que impedem alterações, mesmo que simples, no desenho da unidade doméstica.
- Incorporação de características presentes nos empreendimentos voltados para as classes de maior renda, como a instituição do condomínio fechado e utilização de sistemas de monitoramento e segurança.

3.2 A necessária busca da constituição de uma cultura de projeto

Pelo que se percebe da política habitacional conduzida ao longo do BNH, mesmo diante de todas as críticas direcionadas à produção habitacional durante o regime militar, e apesar dos significativos avanços no campo das políticas de moradia, notadamente pelo processo de municipalização das ações habitacionais institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, a elaboração de políticas e programas setoriais voltadas para as questões urbana e habitacional, e mesmo do desenvolvimento de novas técnicas e procedimentos projetuais e construtivos; verifica-se, na prática atual da produção habitacional de interesse social, a utilização de referências projetuais que remontam às características apresentadas quando da atuação do BNH.

E se voltarmos o olhar para outro momento histórico, é possível observar que quase nada permaneceu como continuidade de um pensamento projetual, seja pelo abandono do projeto, seja pelas condições tão diversas e adversas do Brasil contemporâneo, com suas cidades caracterizadas por condições de urbanidade totalmente desiguais. A atual conjuntura econômica do país exacerba as dificuldades, mas também abre desafios e grandes oportunidades para essa reflexão: por um lado, a propalada dificuldade financeira vivida pelos poderes executivos escancara a necessidade de reflexão acerca não só das alternativas e possibilidades de financiamento da política habitacional, como também das possibilidades de redução dos custos construtivos, sem prejuízo à qualidade do projeto arquitetônico, tradicionalmente baixa na produção estatal convencional.

Marco importante nesse processo é a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, que abriu um leque de possibilidades para o Poder Público na implementação de instrumentos que podem eventualmente garantir uma provisão habitacional de interesse social mais significativa no país, aumentando a importância da discussão sobre um projeto de qualidade compatível com essa produção (Rolnik, 2001). A discussão constante do tema e o entendimento dos processos urbanos e das questões tecnológicas poderia colocar novos enfrentamentos aos arquitetos e urbanistas, o que daria suporte às novas proposições que, por sua vez, poderiam dar densidade às intervenções contemporâneas, além de manter constante a responsabilidade da temática da habitação social como item fundamental na constituição das cidades.

4. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luís Aureliano G. de; AZEVEDO, Sérgio. Habitação e Poder - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Zahar. Rio de Janeiro. 1982

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998. 344p.

BRAGA, Elza Maria Franco. Os labirintos da habitação popular: conjunturas, programas e atores. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995. 278p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional e o novo papel dos governos subnacionais. Observatório IPPUR/FASE - Finep. Rio de Janeiro. 2001.

COMAS, Carlos Eduardo Dias. O espaço da arbitrariedade: considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira. São Paulo: Projeto, 1986. Revista Projeto, nº 91, setembro 1986. p.127-130.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil - A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p

FARAH, Marta Ferreira Santos. Processo de trabalho na construção habitacional - tradição e mudança. São Paulo: Annablume, 1996. Coleção Selo Universidade nº 49, 1ª edição.

FREITAS, Eleusina Lavor. Como Qualificar Conjuntos Habitacionais Populares. CEF, São Paulo, 2004

- LOUREIRO, Claudia; AMORIM, Luiz Manuel. A Domesticidade Perdida. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2008.
- MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. 166p.
- MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica. Vozes. Petrópolis. 1987
- MARTINS, Maria de Fátima Almeida. Habitação popular na periferia de Fortaleza: o conjunto habitacional Jereissati - do espaço planejado ao espaço vivido. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo. 119p.
- MESQUITA, Maria. Cohab: ontem, hoje e a lembrança. Fortaleza, 2000.
- PASTERNAK, Suzana. Cem anos de política habitacional no Brasil. São Paulo: LAP, 1997
- PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). Como anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2009. Coleção Conjuntura Urbana Vol.5. 248 p.
- PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.
- PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 2001. 72p.
- ROLNIK, Raquel. (Coord.). Estatuto da Cidade – guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Polis/Caixa Econômica Federal, 2001.
- RUBANO, Lizete Maria. Cultura de projeto: um estudo das idéias e propostas para habitação coletiva. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo.
- SACHS, Celine. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. Edusp. São Paulo. 1999.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. A Promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964. São Carlos: RiMa, 2002.
- SANTOS, Cláudio Hamilton. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para discussão n.º 654. IPEA. Brasília. 1999
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. Política habitacional brasileira: verso e reverso. São Paulo: Cortez Editora, 1989.
- VALADARES, Licia do Prado (Org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.
- VALADARES, Licia do Prado (Org.). Repensando a habitação social no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.