

ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ARQUITETURA MODERNA, LEI DO INQUILINATO E DIFUSÃO DA CASA PRÓPRIA

Nabil Bonduki

São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

Luiz César de Queiroz Ribeiro

É possível alcançar a função social da moradia pelo mercado ou ela deve ser produzida e distribuída como um bem de interesse social, pela intervenção do Estado? É possível promover o amplo acesso à moradia sem sacrificar as qualidades arquitetônica e urbanística dos espaços populares?

Eis perguntas que estão implicitamente formuladas na tese de doutoramento defendida por Nabil Bonduki, agora transformada em livro. São questões que derivam do duplo engajamento deste doublé de pesquisador e militante que retira da análise da política habitacional pré-BNH reflexões sobre os desafios colocados hoje àqueles que se propõem pensar e agir sobre os destinos das nossas grandes cidades, quando se afirma como verdade pretensamente universal e incontestável a primazia da lógica do mercado na resolução da questão social. É como ele mesmo expressa o seu compromisso: “o estudo da história só tem sentido se servir para compreender o presente e interferir na construção do futuro”.

O livro é um rico relato dos resultados do longo trabalho de pesquisa empreendido desde 1979 sobre o papel da moradia na formação dos espaços populares e periféricos das nossas grandes cidades. Foi analisando a organização da metrópole paulista, com efeito, que Nabil iniciou a sua trajetória acadêmica, propondo o termo “padrão periférico” para a compreensão do tripé da expansão urbana brasileira – casa-própria/ loteamento/ autoconstrução. Padrão prenhe de contradições, pois ao mesmo tempo que espoliou o trabalhador, permitindo a vigência de baixos salários urbanos pela ausência do custo da moradia, propiciou-lhe também a integração à sociedade urbana via o acesso aos serviços coletivos, à estabilidade de laços sociais e familiares e à proteção econômica oferecidos pelo patrimônio imobiliário.

Este tema é aqui retomado em uma perspectiva histórica, na qual Nabil vai buscar as origens ao anali-

sar os efeitos das políticas habitacionais inauguradas na “Era Vargas”. A periodização que organiza os capítulos pode ser resumida em três momentos, que se diferenciam pela lógica que preside as formas de produção e distribuição da moradia, pela qualidade da moradia como objeto arquitetônico e urbanístico e, sobretudo, pelos consensos que se estabelecem quanto à necessidade e à modalidade de intervenção pública. O desenrolar desta história, tal qual Nabil nos conta, parece desenhar uma irônica parábola, na qual crenças, diagnósticos e situações de um passado aparentemente ultrapassado, por ele denominado como “os primórdios”, resurgem não como farsa, mas como retrocesso histórico.

Entre o final do século XIX e os primeiros anos do XX, a moradia torna-se mercadoria pelas mãos de investidores “rentistas”, que produzem os cortiços, as vilas e os “correres de casa”, ao mesmo tempo que emerge o primeiro “problema habitacional” brasileiro, formulado na época por médicos e engenheiros como uma “questão sanitária” decorrente do congestionamento e da precariedade física das construções. Ante a impossibilidade de estabelecer cordões sanitários, em razão do modelo espacial ainda pouco segregado das nossas cidades (vale dizer, Rio de Janeiro e São Paulo), as elites buscaram soluções mediante a concessão pelo Estado de incentivos à constituição de empresas que se interessassem em construir moradias higiênicas para alugar aos “pobres” e pela intervenção autoritária na reforma dos espaços populares. Na “Era Vargas” um outro diagnóstico e um novo consenso são elaborados. O alto custo dos aluguéis e as preocupações do Estado em promover a integração dos operários à ordem social e política, peça fundamental do populismo, incentivava um intenso debate entre vários intelectuais e técnicos em torno da função social da moradia. Constrói-se a noção da habitação como um serviço público a ser provido pelo Estado na forma da promoção da casa própria em lugar do aluguel. Vários são os relatos transcritos por Nabil mostrando com clareza a intenção em utilizar a moradia “moralizada”, “confortável” e “econômica” como veículo da construção da ética do trabalho, necessária ao regime industrial, e da educação cívica e social do operariado para ingressar na ordem burguesa. Os arquitetos modernistas são importantes protagonistas deste projeto, chamados que são, como pessoas e como corporação, para traduzir tais objetivos em soluções arquitetônicas inovadoras e baratas e em

desenhos urbanísticos que incentivassem a mais ampla socialização do operário. Por conseqüência, segundo Nabil, este momento é singular na história da moradia popular, pois nele foi possível promover o acesso à habitação sem minimizar a sua qualidade. A habitação como serviço público é, contudo, derrotada. Primeiro em razão dos limites da própria política que a sustentava, incapaz de atender ao vasto contingente populacional que chega à grande cidade após a Segunda Guerra Mundial. Cresceram então as periferias de casas autoconstruídas pelos próprios moradores, que na falta de recursos de toda ordem sacrificaram a qualidade arquitetônica. Derrotada também pela concepção produtivista que passa a imperar na política habitacional após 1964, caracterizada por um grande volume de moradia produzida (cinco milhões), mas com o rebaixamento da qualidade da moradia, sobretudo no seu aspecto urbanístico, deixando em Nabil “saudades da qualidade dos conjuntos habitacionais dos IAP’s”.

Resultado: transformou-se a população urbana brasileira em proprietários imobiliários, já que cerca de 70% mora hoje em casa própria, invertendo literalmente a situação vigente no início desta história. Estamos, contudo, diante de problemas semelhantes aos dos “primórdios”, como atestam as estatísticas sobre a crise sanitária-ambiental das cidades brasileiras. A parábola se completa quando se constata que uma das mais fortes vertentes do debate social de hoje postula a solução da questão habitacional mediante incentivos à constituição de um sistema de financiamento imobiliário organizado integralmente sob condições de mercado.

Em contraposição a esta alternativa e como caminho para a retomada de uma política que promova o acesso da moradia com qualidade, Nabil propõe a solução da intervenção fundada na noção de “esfera pública não-estatal”, pela qual “as organizações não-governamentais podem gerenciar programas sociais com melhores resultados que o poder público, muitas vezes ineficiente e sujeito ao clientelismo, ou o setor privado, que se orienta basicamente em função do lucro”.

A riqueza do livro encontra-se na minuciosa reconstrução destas políticas, oferecendo ao leitor informações sobre os debates públicos que contribuíram em cada momento para produzir as políticas habitacionais e nas interessantes ilustrações iconográficas.

A noção de “habitação social” com a qual Nabil realiza sua pesquisa é ampla, compreendendo a inter-

venção pública na produção e financiamento da moradia, na regulamentação dos aluguéis e na complementação urbana da periferia gerada pelo loteamento. Estas três facetas sempre estiveram presentes nos debates promovidos pelo Estado e por seus intelectuais acerca do “problema da moradia”, embora seja verdade que a escassez relativa e absoluta das periferias das grandes cidades em matéria de bens e serviços urbanos nunca tenha merecido importância semelhante aos incentivos à construção habitacional. Mas, a noção de “habitação social” poderia ser ampliada para além das representações produzidas pelo próprio Estado sobre a sua intervenção e incorporar a permissividade e a tolerância com o desrespeito aos códigos de posturas e de edificação e com os loteamentos irregulares e clandestinos como uma outra importante faceta da política habitacional do período, não obstante as primeiras leis de controle datarem da década de 1930.

A extensão e a importância da ilegalidade urbana foram examinadas por Ermínia Maricato (*Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*, São Paulo: Hucitec, 1996) para o caso de São Paulo, onde existem cerca de 30 mil ruas ilegais e 24 milhões de pessoas moram em loteamentos irregulares e clandestinos. A manutenção da dualidade cidade legal *versus* cidade ilegal fez – e ainda faz – parte do modo de regulação do conflito social muito apropriado a que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de “cidadania regulada”. A administração “criteriosa” da ordem legal da cidade tem sido, com efeito, um dos pilares de sustentação política do nosso modelo de capitalismo, baseado na extrema concentração de renda e da riqueza e na inclusão subordinada das camadas populares à ordem poliárquica, sustentada por um *mixed* de autoritarismo, clientelismo e cartorialismo. O mecanismo funciona da seguinte maneira: a produção de leis, códigos e posturas extremamente detalhistas e reguladores dos mínimos pormenores e uma aplicação seletiva, gerida segundo a conveniência da cidadania da tolerância e da política permissiva. Assim, tolerar que a cidade crescesse à margem da lei e permitir que os capitais especulativos retalhassem as periferias fora das regras instituídas, inclusive em propriedades grillhadas, pode ser entendido como uma das importantes modalidades da política habitacional no Brasil. Suspeito que este mecanismo esteja em transformação em razão das mudanças econômicas, sociais e políticas em curso na sociedade brasileira,

e uma nova ordem na cidade esteja sendo construída sob inspiração dos novos interesses presentes na acumulação urbana. A tolerância e a permissividade estão sendo substituídas pela delimitação, estigmatização e exclusão dos espaços populares, crescentemente identificados como razão e fonte das ameaças à “boa ordem do mercado e da cidade competitiva”. Indícios? – a difusão da “cultura do medo”, a adoção da “linguagem dos riscos” e a hegemonia do “discurso da ordem”, temas recorrentes nos noticiários sobre a violência dita “urbana”, as enchentes e os desmoronamentos, e nos documentos que apresentam as novas estratégias de salvação da cidade, brandidas pelos agentes que se que-rem estratégicos.

Luiz César de Queiroz Ribeiro é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O ESPAÇO DE EXCEÇÃO

Frederico de Holanda

Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Claudia Loureiro

Brasília é um espaço de exceção. Esta é a tese demonstrada por Frederico de Holanda em seu trabalho. Aparentemente esta é uma afirmação óbvia. Ninguém contesta que Brasília seja um espaço excepcional e de exceção e muitos outros trabalhos demonstram esta característica. É excepcional por ser única, singular, por ser grandiosa, por ser monumental. É de exceção por ser um destes espaços burocráticos, desenhados para ser cenário de rituais e cerimoniais do poder que dirige a nação, ou seja, desenhado para ser usado por presidentes, ministros, legisladores, militares, visitantes ilustres como primeiros-ministros, reis, príncipes, embaixadores e diplomatas para o exercício do poder. Assim, tem um significado político distintivo – um espaço desenhado para o desempenho de rituais políticos perante uma audiência. Esta é a definição de espaço cívico dada por Goodsell, referindo-se a todo espaço fechado, como câmaras ou salas de audiência, onde rituais políticos acontecem.¹ Neste sentido, Brasília é

¹ Goodsell, C. *The Social Meaning of Civic Space: Studying Political Authority through Architecture*. Kansas: The University Press of Kansas, 1988.

excepcional por estender esta característica para além do espaço fechado da sala cerimonial dos palácios, abrangendo todo o espaço público de uma cidade, e para uma audiência que é formada por toda a população de uma nação.

O trabalho de Frederico de Holanda é também excepcional. Ele foge do lugar-comum da descrição dos aspectos superficiais deste espaço de exceção, do significado simbólico de seus edifícios, desenhados para comunicar e revelar noções nem sempre bem-aceitas de autoridade política, para mostrar como o espaço de exceção é um problema particular da relação entre atributos sociais e atributos espaciais e que a semântica deste tipo de espaço – o que ele significa – está, em grande medida, contida na sua sintaxe.

Sintaxe é a palavra chave de toda a demonstração da tese de Holanda. Sintaxe espacial significa a configuração espacial – um sistema relacional que estrutura padrões físico-espaciais e expectativas sociais de diversos tipos. Configuração, mais que relações puramente espaciais, representa relações entre relações.

Holanda demonstra como este fenômeno socio-espacial, a construção de lugares especiais, fisicamente isolados e que incorporam dimensões superestruturais de ordem social, é recorrente na história dos assentamentos humanos, e, neste sentido, semelhanças estruturais entre Brasília e outros exemplos de espaços de exceção, como centros cerimoniais pré-colombianos, assentamentos reais-militares africanos e castelos feudais franceses, são exploradas.

O estudo comparativo entre estes espaços de exceção permite ao autor, apoiado numa teoria descritiva do espaço (Teoria da Sintaxe Espacial), definir as variáveis de análise de forma objetiva e sistemática, permitindo o estabelecimento de categorias próprias de um campo de conhecimento específico – a Arquitetura. Categorias assim definidas são utilizadas para demonstrar a tese por oposição ao que não é. Um mesmo conjunto de variáveis é utilizado para determinar os atributos arquitetônicos que permitem assentar diferenças e semelhanças entre manifestações e estabelecer relações.

Assim, Holanda despe-se das asas de Dédalos, abandona a visão de Dédalos para se colocar no lugar de Teseu que, com a ajuda do novelo de Ariadne, desvela os mistérios do labirinto. Dédalos representa o arquiteto do rei, responsável pela ordem somente