



## **A norma e a forma: padronagem e dispersão na produção habitacional**

### **Autores:**

Andrea Figueiredo Arruda Canavarros - UFMT - [afarruda@gmail.com](mailto:afarruda@gmail.com)

### **Resumo:**

A proposta da casa higiênica e econômica para a classe de menor renda, especialmente aquela isolada no lote produzida via iniciativas públicas de provimento habitacional, se reproduziu ao longo do século XX e trouxe significados simbólicos que se reiteraram na prática recente, impondo uma linguagem projetual que se assume e se concretiza tanto no saber técnico que o reproduz, tanto no imaginário da sociedade que logo a identifica como um desenho de casa popular que é atribuído ou um lugar onde vivem única e exclusivamente aos pobres. Estaria essa forma de produzir cidades, através da habitação, carregando pressupostos ideológicos do período higienista? Qual a herança desse capítulo da história da habitação atualmente? Como essas representações e práticas permanecem em programas, projetos e cartilhas de especificações de projetos? Partindo do questionamento sobre a padronagem e dispersão do habitar popular nas cidades brasileiras, esse artigo inicia uma abordagem sobre a origem desse desenho, procurando revisitar dispositivos iniciais sobre o tema e identificar as formas de representações que delinearão o habitar para os trabalhadores urbanos entre a virada do século XIX, suas permanências ao longo do século XX e manifestações em larga escala em programas recentes, reconfigurando novos eixos de dispersão sob um tecido urbano que ainda se mantém precário e por consolidar. Toma como recorte territorial o estado de Mato Grosso, trazendo uma síntese das ações no âmbito habitacional que regularam e direcionaram o uso e ocupação do espaço urbano, mais precisamente nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande, sendo também importante registro da história da produção habitacional no estado, desde a Fundação da Casa Popular (FCP), a Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT) e, mais recentemente, O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

## A NORMA E A FORMA:

### *padronagem e dispersão* na produção habitacional

#### NOTA PRELIMINARES

A proposta da casa higiênica e econômica produzida via iniciativas públicas para a classe de menor renda reproduziu-se ao longo do século XX e trouxe significados simbólicos que se reiteram na prática recente, impondo uma linguagem projetual que se assume e se concretiza tanto no saber técnico que a reproduz (arquitetos, engenheiros e gestores), quanto no imaginário da sociedade que logo a identifica como um lugar onde vivem única e exclusivamente os pobres. Estaria essa forma de produzir cidades, através da habitação, carregando pressupostos ideológicos do período higienista? Qual a herança desse capítulo da história da habitação no país e como suas representações e práticas permanecem em programas atuais?

Partindo do questionamento sobre a *padronagem e dispersão* do habitar popular nas cidades brasileiras, esse artigo traz uma abordagem sobre a origem da atribuição desse desenho, procurando revisitar os dispositivos iniciais sobre o tema e identificar *as representações* que delinearão o habitar para os trabalhadores urbanos entre a virada do século XIX, suas permanências ao longo do século XX e reproduções em larga escala em programas nos anos 2000. Toma como recorte territorial o estado de Mato Grosso, mais precisamente Cuiabá e Várzea Grande, trazendo uma síntese das ações em âmbito habitacional, observando a (re)configuração dos eixos de dispersão sob uma malha urbana recente, ainda precária e por consolidar.

O artigo é também importante registro da história da produção habitacional no estado, desde a Fundação da Casa Popular (FCP), a Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT), no âmbito do Banco Nacional de Habitação (BNH) e, mais recentemente, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>1</sup>.

O debate sanitário culminou na formulação de um enorme aparato regulador e de controle que, em um primeiro momento, restringiu e regulou o lugar dos pobres nas cidades através dos códigos de posturas, sanitários e dispositivos pioneiros de zoneamento, depois,

---

<sup>1</sup> Esse artigo é resultado parcial da pesquisa de doutorado da autora: "A Consolidação de um Tipo Urbano e Arquitetônico de Moradia para os Pobres: Velho Modelo, Novas Periferias no Espaço Urbano Mato-Grossense" (CANAVARROS, 2016).

passou a dar embasamento para o que seria um novo desenho para o habitar popular. O programa habitacional para as *casas higiênicas*, no início do século XX, se anunciou como um *espaço pedagógico*<sup>2</sup>, de formação e repaginação do modo de vida do trabalhador urbano, respondendo aos anseios das classes dominantes quanto a ordem, limpeza e higiene (BARROS, 2004; CARPINTÉRO, 1997).

À estratégia de construção desse novo homem - o trabalhador padrão - é também acrescida a ideia de que só trabalho pode dignificar e gerar fruto: a casa. A casa própria simbolizaria o progresso material e estaria no trabalho a possibilidade de acesso a ela, demonstrando que ele compensa, gera riquezas e possibilita a ascensão da família, tornando-se “instrumento de transformação do trabalhador em proprietário, desempenhando papel importante na criação de um modo de vida conservador” (BONDUKI, 2004, p. 86). A partir de então, o discurso da provisão habitacional para a classe de menor renda passou a assumir um importante papel na mudança de paradigma do “homem moderno”, na formação ideológica, política e moral do trabalhador.

Na arquitetura moderna, campo disciplinar que dominou a redefinição desse novo desenho, o esforço se deu justamente na construção do debate em torno habitação *mínima* e *econômica*, alinhando-se às aspirações da indústria da construção civil sobre a seriação dos componentes e redução dos custos, que se daria tanto pelo empenho dos materiais e extinção de adornos, como também pela procura de terra barata para implantação em larga escala, fator que ganharia folego a partir de meados do século XX com o processo de intensificação da urbanização no país.

É nesse contexto que se formulam as primeiras iniciativas públicas de provimento habitacional através dos Institutos de Aposentaria e Previdência (IAPs), em 1938, que atendiam a partir das carteiras prediais para cada categoria profissional, e, posteriormente, em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). A produção habitacional a partir dos IAPs e FCP não tiveram, em termos quantitativos, grandes repercussões. No entanto, apesar da atuação tímida desses órgãos, há aqui de se destacar a importância arquitetônica, urbanística e social de algumas obras produzidas nesse período, introduzindo princípios inovadores da arquitetura e urbanismo moderno (BONDUKI, 2004).

Ainda que intercalado de experiências interessantes da vanguarda modernista, grande parte dos projetos foram construídos de forma tradicional, como o Conjunto Popular construído pela FCP em Cuiabá<sup>3</sup>, mantendo o modelo da casa higiênica, sendo implantada em grande parte isolada no lote e com um programa disciplinar específico: sala, cozinha, dois quartos. A especificação do programa já se anunciava no âmbito da FCP, havendo certa regulação da alteração do uso do espaço doméstico, inclusive em cláusula de contrato, devendo ser punida a família que “não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da sua família, ou utiliza-lo em atividade de caráter religioso, político, esportivo, ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31). Essa regulação do uso de matriz funcionalista admitia para os conjuntos habitacionais

---

<sup>2</sup> Inúmeros são os ensaios iniciais sobre esse novo desenho, ver a respeito o 1º Congresso de Habitação, realizado em 1931, na cidade de São Paulo, que reuniu técnicos, entre eles engenheiros, arquitetos, médicos, higienistas, sociólogos e políticos.

<sup>3</sup> Como veremos adiante.

atividades exclusivamente residenciais, o que vai se expandir de forma mais intensa (e também periférica) no período seguinte, quando houve um posicionamento mais incisivo por parte do Estado frente às demandas consequentes do processo de urbanização.

Em 1964 criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e também o Sistema Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A fonte de recursos do BNH originava da caderneta de poupança, oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O banco se tornou o órgão central disciplinando a habitação no país, atendendo as famílias com renda entre 3 a 5 salários mínimos, ou entre 5 a 12 salários mínimos. Dentre os principais objetivos, o BNH visava a "difusão da propriedade residencial", a redução dos custos da habitação pelo aumento da oferta e produção em escala, o aumento dos investimentos e produtividade nas indústrias da construção civil, tendo, em consequência, o aumento da oferta de emprego. De fato, inúmeras pesquisas demonstraram o alcance de seus objetivos, especialmente os que serviram para fortalecer a indústria e gerar empregos. Por outro lado, a produção habitacional privilegiou o subsídio para a classe média em detrimento dos seguimentos de menor renda (BOLAFFI, 1982; AZEVEDO; ANDRADE, 1982; MARICATO, 1996). O BNH reforçou ainda o caráter moralizador da propriedade, já anunciado no período anterior, difundindo que a sua aquisição consistia "na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada" (BOLAFFI, 1982, p. 43).

O "padrão BNH" se assumiu enquanto *forma* nas periferias urbanas Brasil a fora, a partir da reprodução simples, monótona e em larga escala da unidade habitacional. Herdeiros da disciplina fabril e da construção ideológica do *habitar mínimo*, os conjuntos produzidos a partir da década de 1960 conseguiram, em sua pior vertente, reproduzir os princípios da produção em série e da redução dos custos da construção. Além da espacialização monótona das unidades, o padrão BNH se assume pela localização dos conjuntos, resultado da regulação e privação do uso do solo urbano que direciona a implantação desses em regiões periféricas da cidade. Importante destacar o papel da indústria, em especial a automobilística, que nesse período assume papel importante na consolidação de novos eixos de dispersão urbana quando possibilita acesso por ônibus a terra barata e periférica<sup>4</sup>.

Os empreendimentos do BNH foram, em sua grande maioria, implantados em completo descompasso com área urbanizada. Foram alvo de muita crítica, tanto pela ausência de desenho propositivo da unidade habitacional e desenho urbano do conjunto, quanto pela agressividade com que foram instalados na extrema periferia urbana, desprovidos de infraestrutura adequada e equipamentos comunitários que promovessem o desenvolvimento social das comunidades ali assentadas. Após a extinção do BNH, a ação no âmbito da produção formal enfrenta anos mornos, o que só se retoma a partir dos anos 2000, com o PAR e PMCMV, como veremos adiante.

---

<sup>4</sup> Nesse mesmo alinhamento, Ascher argumenta que: "com o desenvolvimento dos transportes coletivos e os bondes, formaram-se bairros residenciais de alta renda e bairros industriais para as fábricas e operários. Ainda aqui foi decisivo o papel dos transportes urbanos para tornar possível a ampliação dos territórios urbanos e sua recomposição em grande escala" (ASCHER, 2010, p. 26-27).

## TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO NO SÉCULO XX: DO CONJUNTO POPULAR À PRODUÇÃO DISPERSA DA COHAB-MT

Cuiabá, cidade do século XVIII, ainda do ciclo do ouro no período colonial, viveu um crescimento vegetativo até meados do século passado, quando se intensifica o processo de urbanização, desencadeado pela criação de Brasília, nos anos 1950, seguido das políticas do Governo Federal de desenvolvimento e integração às novas frentes de expansão e colonização da Amazônia nos anos 1970, em especial do estado de Mato Grosso. Freire (1997) define o processo de crescimento urbano da capital mato-grossense em três ciclos: da mineração (1722 a 1820), da sedimentação administrativa (1820 a 1968) e da modernização (posterior a 1968). Da atividade mineradora, “sob o signo do ouro e da miséria”, à fixação dos primeiros marcos da urbanização a partir do segundo ciclo, o pequeno núcleo urbano de Cuiabá passa a receber intervenções no período do Estado Novo, que rompem com a sua fisionomia barroca e colonial, posteriormente, passa a perceber suas primeiras frentes de expansão do espaço urbano.

Já nessa época, havia certa diferenciação social nas formas de moradia: para a classe dominante, representada pelos mineiros, fazendeiros e comerciantes, as grandes residências e os sobrados; para os trabalhadores pobres e escravos, as choupanas, casas de palha e casebres de taipa, que se caracterizavam pela “proporção reduzida da área construída, a inexistência de vidraças, a simplicidade do mobiliário de fabricação local, a altura menor do pé direito” (figura 1), o que conferia, uma “diferença de status” entre as classes (FREIRE, 1997, p. 85). Com o início do Estado Novo, começam a surgir novos estratos sociais, que conformariam uma incipiente classe média, formada por “burocratas, pequenos comerciantes, profissionais liberais, militares e pequenos proprietários rurais” (FREIRE, 1997, p. 23).

No que se refere à atuação do poder público em prover habitação, nesse período tem-se a primeira iniciativa estatal, quando da construção do Conjunto Popular, em 1949, no âmbito da FCP, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Na ocasião, construíram-se 128 casas: 56 na cidade de Corumbá e 72 em Cuiabá (FINEP, 1985).



Figura 1: Tipologias da moradia popular em Cuiabá, final do século XIX e início do século XX.

Fonte: Freitas (2011, p. 199) e Freire (1997, p. 86).

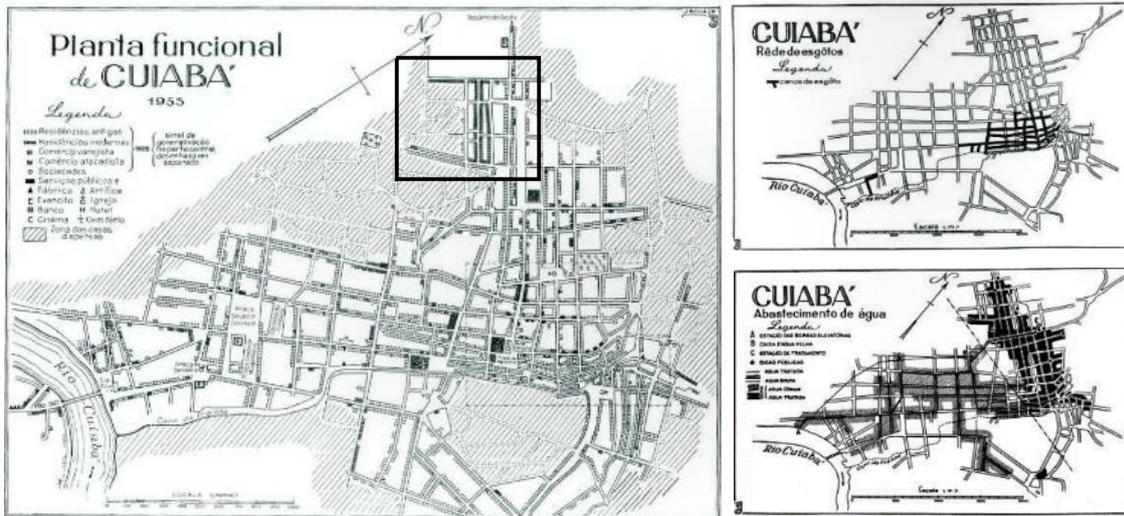


Figura 2: Planta de Cuiabá, incluindo rede de abastecimento de água e esgoto, 1953. Fonte: Azevedo, 1953.



Figura 3: Imagem aérea do “Bairro Popular”, indicando, ao fundo, o centro de Cuiabá, e, à frente, as casas construídas no âmbito da FCP. Fonte: Acervo Misc, apud Freitas (2011).



Figura 4: Tipologia 1 “Bairro Popular”. Fonte: Arquivo Público Municipal e Brandão et al. (2010).



Figura 5: Tipologia 2 “Bairro Popular” e planta baixa esquemática. Fonte: Acervo Misc, apud Freitas (2011).

O “Bairro Popular”, como é conhecido hoje, foi construído nas proximidades do Quartel do 16º Batalhão dos Caçadores<sup>5</sup>, em uma relativa distância do centro para a época, já indicando, em meados do século XX, sinais de *padronagem*, *dispersão* e ocupação em áreas desprovidas de infraestrutura, como demonstram a planta e as imagens (figuras 2 a 5): ao sul, a malha consolidada até o “segundo ciclo de modernização”; ao norte, o conjunto habitacional Bairro Popular.

Duas tipologias foram propostas: a tipo “Campinas”, com área total de 34 m<sup>2</sup>, e a tipo “Bauru”, com 53 m<sup>2</sup>. As tipologias não incorporavam nada além do padrão higiênico que vinha sendo defendido no início do século nos grandes centros: casa térrea, unifamiliar, coberta por telhado duas águas e disposta isoladamente no lote, composta por dois quartos, sala, cozinha e banheiro, sendo que apenas a maior contemplava área de serviço.

Nessa época, apesar de Cuiabá passar por uma recessão econômica devido à escassez do ouro, não havia uma demanda habitacional latente como em outros centros urbanos do país, de forma que o conjunto habitacional foi entendido como um “presente”<sup>6</sup> para a capital, sendo esse cenário alterado apenas nos anos seguintes (FREIRE, 1997; CASTOR, 2013).

O incremento populacional em Mato Grosso se intensificou a partir dos anos 1970, com a difusão de que o Estado seria promissor no setor agrícola, intensificado pelas políticas territoriais e de integração nacional, tanto públicas quanto privadas (AZEVEDO, 2006). As decorrentes e crescentes migrações vão culminar num acentuado processo de urbanização e alteração da estrutura urbana das suas principais cidades, Cuiabá e Várzea Grande, que se transformariam em sedes do processo migratório desencadeado em todo o Estado.

A capital, em curto espaço de tempo, saltou de 54 mil habitantes, na década de 1940, para 103 mil em 1970, e a estimativa do IBGE é que hoje esse número ultrapasse 607 mil habitantes<sup>7</sup>. Os custos dessa urbanização acelerada são altos, o governo não conseguiu prover, suficientemente, serviços públicos para a cidade, que se expandiu de forma precária e desigual, acompanhando o cenário das demais cidades brasileiras.

Freire (1997, p. 125) refere que as “políticas de integração das áreas periféricas se definem a partir da ideologia da ocupação produtiva dos ‘espaços vazios’” em território nacional. Na escala urbana, as ações e intervenções vão se consolidar em lógica inversa, conformando novos eixos, vazios e ocupações de baixa densidade em uma estrutura urbana ainda por consolidar.

A tabela a seguir demonstra o crescimento demográfico a partir dos anos 1970 no Estado de Mato Grosso, que, em apenas quatro décadas, quadriplicou. A população que residia no campo também era superior à população urbana, fato que só se inverte nos anos 1980, quando as cidades mato-grossenses passariam a ser a sedes dos negócios do novo cenário agrícola que se desenhava para o centro-oeste do país. No final do século XX, Cuiabá

<sup>5</sup> O Batalhão dos Caçadores foi inaugurado em 1941 pelo presidente Getúlio Vargas; em 1978, sua denominação foi alterada para 44º Batalhão de Infantaria Motorizado, conhecido hoje como Batalhão Laguna.

<sup>6</sup> Segundo Castor (2003), justificado pelo fato de o então presidente ser de Cuiabá.

<sup>7</sup> Conforme dados do IBGE, disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/cuiaba/panorama>

e Várzea Grande, tiveram um salto de urbanização ainda maior: a cidade passou a ser o lugar de vida dos moradores, concentrando, respectivamente, 87% e 77% da população em área urbana, tendo esses números, conforme dados do último Censo, em 2010, alcançado 98% em ambos os municípios, conforme demonstram os dados a seguir (tabela 1).

Tabela 1: Crescimento demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande

	Período	1970	1980	1991	2000	2010	2018*
<b>Mato Grosso</b>	Total	612.887	1.169.812	2.022.524	2.502.260	3.035.122	<b>3.441.998</b>
	Urbana	239.524	673.069	1.481.073	1.985.590	2.482.801	
	Rural	373.363	496.743	541.451	516.670	552.321	
<b>Cuiabá</b>	Total	100.860	212.980	402.813	483.346	551.098	<b>607.153</b>
	Urbana	88.361	197.970	395.662	476.532	540.814	
	Rural	12.499	15.010	7.151	6.814	10.284	
<b>Várzea Grande</b>	Total	18.053	76.678	161.958	215.298	252.596	<b>282.009</b>
	Urbana	13.908	73.294	155.307	211.303	248.704	
	Rural	4.145	3.384	6.651	3.995	3.892	

Fonte: Censos Demográficos 1960/2010 (IBGE, 2010), 2018\*Estimativa. Organizado pela autora.

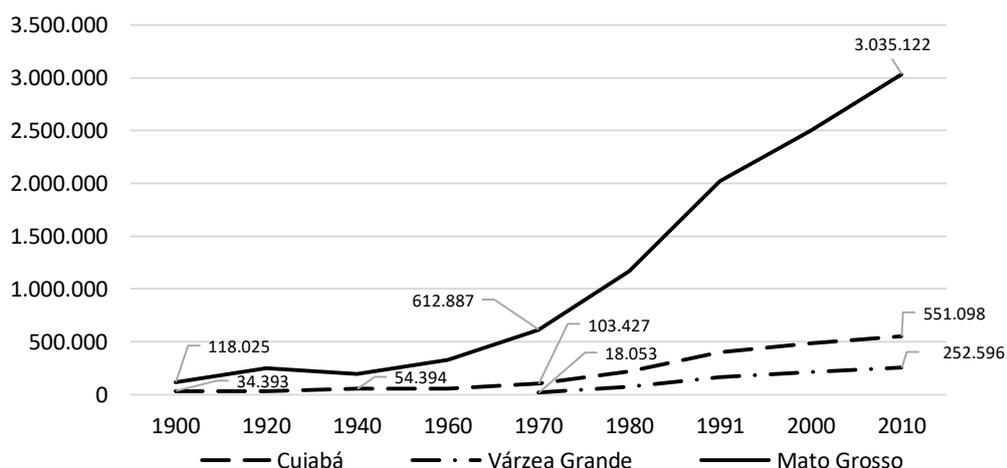


Gráfico 1: Crescimento demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande. Fonte: Recenseamento do Brasil 1872/1920; IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. Organizado pela autora, 2014.

Com relação a estruturação urbana de Cuiabá, podemos destacar nos anos 1970 a criação do novo centro político-administrativo do Governo Estadual e abertura da Avenida que levaria o seu nome - CPA, contribuindo para a expansão à nordeste da capital. Ao sul, consolidando-se como vetores de expansão no mesmo período, o asfaltamento da Avenida Fernando Corrêa da Costa, a criação do campus da Universidade Federal e, posteriormente, a criação do Distrito Industrial, em 1978, às margens da BR-364, a 15 quilômetros do centro.

Naquele momento também se intensifica a expansão para além do centro setecentista, em direção à antiga periferia da capital. Decorrentes da emergente demanda habitacional oriunda dos fluxos migratórios, novas frentes impulsionaram os eixos de expansão na capital, que se consolidava pela dispersão e descontinuidade de sua malha urbana. Freire (1997, p.

150) ainda chama a atenção para a heterogeneidade econômica, fazendo coexistir uma classe média que surge em novos loteamentos com “formas populares”<sup>8</sup> de moradia que permeiam uma nova malha urbana formal que se desenha além perímetro colonial. Essa observação veio gradativamente sendo alterada e, sem dúvida, tende a ser menos notada no início do século XXI, com uma intensificação da diferenciação por meio dos recentes condomínios horizontais de classes média e alta e grande tendência de verticalização dos edifícios multifamiliares.



Figura 6: Tipologias da moradia popular, identificadas no âmbito do Projeto Cura<sup>9</sup> – Cuiabá, anos 1970.  
Fonte: Cuiabá, 1980.

Em resposta, o governo estadual cria a Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT), que se vinculava ao BNH. Institucionalizava assim a habitação como parte das políticas públicas do Estado, de forma a conduzir a política habitacional visando melhorar as condições de vida da população de menor renda. A Lei nº 2.408, de 28 de junho de 1965 (CUIABÁ, 1965), cria a Companhia tendo por “finalidade o estudo das questões relacionadas aos problemas da habitação popular e o planejamento e a execução das suas soluções segundo as diretrizes e normas expressas na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964”<sup>10</sup>. A COHAB-MT integrava o SFH e, segundo Aquino (2009, p. 117-118), tinha por objetivo:

“I – estudo dos problemas da habitação popular, em situação sub-humana, objetivando erradicar moradias que se encontrassem em estado de conservação abaixo do padrão de normalidade e melhorar as atuais condições habitacionais da populações de baixa renda; II – elaborar programas e projetos de ampliação da oferta de residências [...]; III – coordenação, em plano estadual, dos programas de habitação popular, inclusive de normas para o estabelecimento de medidas para a sua execução; IV – assistência aos conjuntos residenciais, por meio de recursos diretos e indiretos da Companhia [...]; aplicação de recursos do Sistema Financeiro Federal da Habitação; VI – regularização e titulação de áreas urbanas ocupadas e/ou invadidas por posseiros [...]”.

<sup>8</sup> Freire (1997, p. 170) comenta que nesse período a “improvisação de soluções, como a divisão e ampliação das casas existentes para responder à demanda de novas moradias, já começa a emitir sinais de esgotamento, impondo a necessidade de moradia como um problema de relevância crucial para a administração estatal”.

<sup>9</sup> O Projeto Cura, no âmbito do BNH, que visava a melhorias nas condições de vida urbana, através da aplicação de recursos em infraestrutura e equipamentos. Foi implantado na capital nos anos de 1978 e 1979, avançando sobre antigos bairros populares – Araés, Lixeira e Quilombo.

<sup>10</sup> Conforme artigo 1º da Lei nº 2.408/1965.

Entre 1965 e 1996, a instituição construiu 36.076 unidades habitacionais em 140 conjuntos habitacionais e assentou mais de 46 mil famílias (AQUINO, 2009, p. 118)<sup>11</sup>. Atenderam-se, no total, 34 cidades no Estado, em grande parte na porção sul, o que vai ao encontro da dinâmica econômica da época, com uma ocupação ainda tímida e incipiente ao norte do Estado, fato que se altera nos anos 2000, como demonstraremos no âmbito do PAR e PMCMV.

Durante o período de maior crescimento demográfico do estado (décadas de 1980 e 1990), o acesso formal da população de menor renda à habitação se deu por meio da COHAB-MT, ainda que em ritmo de desaceleração a partir de 1990. Grande parte da atuação da Companhia se concentrou na capital, produzindo 20.851 unidades em 18 conjuntos habitacionais<sup>12</sup>. Foi também na capital que se instalaram os conjuntos de maior porte, delimitando já aí os novos eixos de crescimento da cidade. Em Várzea Grande, construíram-se 4.319 unidades em 11 conjuntos habitacionais<sup>13</sup>. No âmbito dos projetos privados encampados pela COHAB-MT, em 1991, foram entregues 2.150 unidades em 5 residenciais em Cuiabá<sup>14</sup> e 3.158 unidades em 7 residenciais em Várzea Grande, e, pelo Programa João de Barro, respectivamente, 861 e 354 unidades contratadas, para Cuiabá e Várzea Grande.

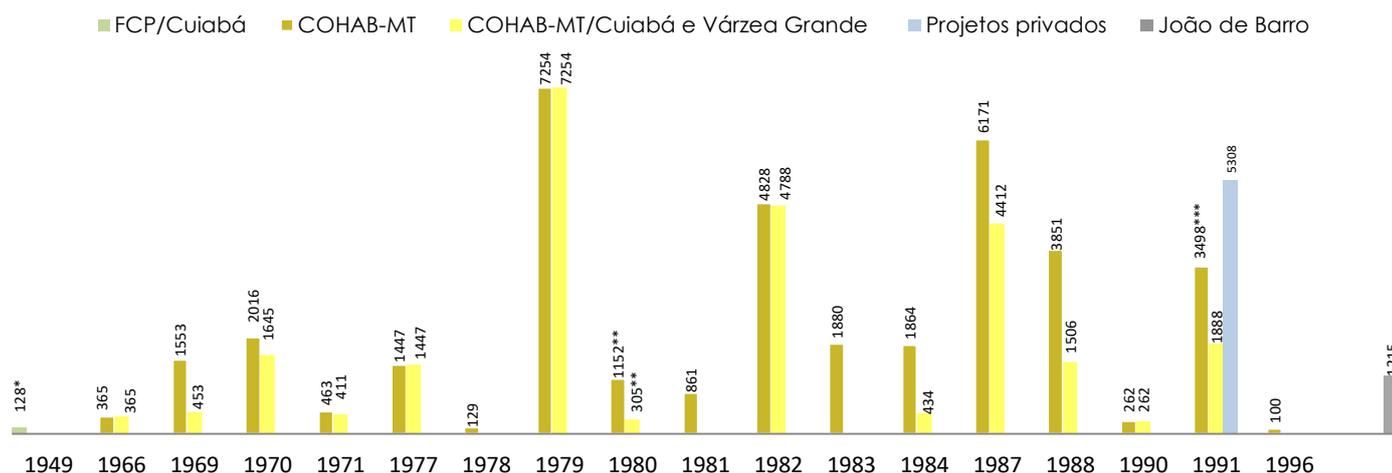


Gráfico 2: Produção habitacional em Mato Grosso – FCP, COHAB-MT, Projetos Privados e João de Barro. Número de unidades produzidas por ano no Estado, em Cuiabá e Várzea Grande. Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da FINEP (1985) e Aquino (2009)<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Encontramos algumas divergências nos dados primários obtidos no Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), para onde foi destinado parte do acervo remanescente da COHAB-MT, após a sua extinção, e em planilhas arquivadas na Elonet, empresa responsável pela operacionalização e regularização dos contratos da COHAB-MT. As divergências são especificamente com relação ao ano de assinatura de contrato, entrega dos empreendimentos e números de unidades. Isso nos indica a necessidade de uma pesquisa mais apurada com relação à história e atuação da COHAB no Estado. Para os dados a seguir, optamos em utilizar os apresentados por Aquino (2009).

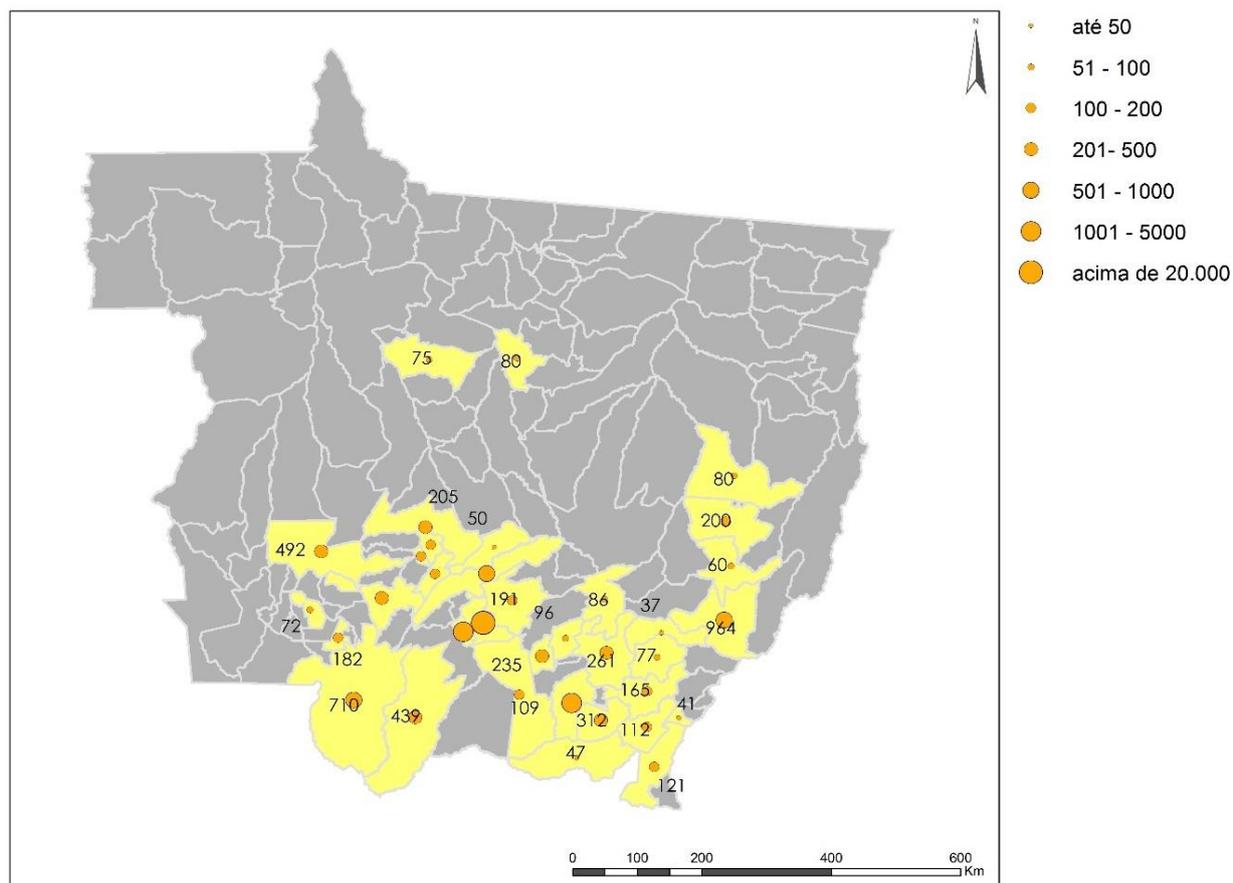
<sup>12</sup> Incluindo o Profilurb São Gonçalo, com 378 unidades.

<sup>13</sup> Incluindo o Profilurb Cristo Rei, com 354 unidades.

<sup>14</sup> Ainda no âmbito dos projetos privados, nos anos 1980, construíram-se em Cuiabá, pelas cooperativas habitacionais, o Coopema e Coophamil, este último compilando tipologias térreas com blocos de apartamento, agredindo a fisionomia de Cuiabá, pela “sua dureza e aridez. Visto de cima, é uma enorme cicatriz no tecido urbano” (FREIRE, 1997, p. 178).

<sup>15</sup> \*Considerando unidades construídas em Cuiabá (72) e Corumbá (56), antes da divisão do Estado de Mato Grosso (em 1977).

\*\* Não foram incluídos Coopema e Coophamil por se tratar de cooperativas. \*\*\*Incluindo Vila Real, Itapajé e Industriário, que se inserem no âmbito dos projetos privados.



Mapa 1: Distribuição das unidades produzidas pela COHAB-MT no Estado de Mato Grosso. Fonte: Organizado pela autora, com base em Aquino (2009).

O primeiro conjunto operado no campo da Companhia foi o Cidade Verde, em Cuiabá, conhecido atualmente como “Cohab Velha”, construído em 1966, com 365 unidades, das quais 200 têm 25,28 m<sup>2</sup> e 165 têm 32,93 m<sup>2</sup>, ambas adotando a tipologia unifamiliar isolada no lote<sup>16</sup>. O conjunto foi implantado próximo ao Rio Cuiabá, na região oeste da capital, distante da malha urbana consolidada e para fora do perímetro urbano existente na época. As expansões da COHAB-MT nos municípios em estudo seguiram ditando novos eixos como os conjuntos do Centro Político Administrativo (CPA) e Tijucal, em Cuiabá, e em Várzea Grande, Nossa Sr.<sup>a</sup> da Guia em 1977, Cohab Asa Bela e Asa Branca em 1988, 7 de Maio e Nova Esperança, já em 1991.

Os conjuntos do CPA, foram decisivos para expansão à norte da capital, alargando “o sítio urbano, incorporando novas áreas, pelo processo espacial de descentralização”<sup>17</sup>. A região do CPA é definida pelo CPA I, com 944 unidades, construídas entre 1977 e 1978. Entre 1980 e 1985, construíram-se o CPA II e III, respectivamente com 2.654 e 4.600 unidades, e o conjunto habitacional CPA IV, em 5 etapas, totalizando 3.912 unidades, finalizadas em 1987<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Conforme documentos consultados presencialmente em 2014 na Elonet.

<sup>17</sup> Conforme Freire (1997).

<sup>18</sup> Números de unidades construídas conforme dados de Aquino (2009).

No complexo habitacional do CPA, adotaram-se tipologias tradicionais unifamiliares, isoladas no lote, alternando com tipologias verticais, ainda que em ínfima quantidade, se comparadas à tradicional. As primeiras tipologias no âmbito do CPA I tinham áreas mais avantajadas, alternando em até 6 tipologias, sendo 240 unidades com área total de 30 m<sup>2</sup>, 250 unidades com 46 m<sup>2</sup>, 150 unidades com 49 m<sup>2</sup>, 150 unidades com 49,15 m<sup>2</sup>, 144 unidades com 54,59 m<sup>2</sup> e 10 unidades com 60,65 m<sup>2</sup>, o que não aconteceu na continuidade das etapas. As tipologias do CPA II variaram entre 30 e 54 m<sup>2</sup>, já as do CPA III eram bem mais acanhadas, variaram entre 15, 22 e 30 m<sup>2</sup>. No CPA IV, alternou-se a tipologia unifamiliar com blocos de apartamento, que até traziam uma proposta interessante ao mesclar o uso residencial com o comercial, no entanto, com um resultado formal muito ruim<sup>19</sup>.

Expandindo a mancha urbana em direção sul, a implantação do conjunto habitacional Tijucal muda significativamente a região, já que, em 1982, são construídas 3.910 unidades habitacionais, abrigando 23 mil pessoas<sup>20</sup>. Sem dúvida, foi mais um impulso de crescimento para a região que, nos anos anteriores, já vinha sendo ocupada com a implantação do campus da UFMT e do Distrito Industrial, e mais tarde receberia ainda o Conjunto Habitacional Pedra 90, ampliando consideravelmente os fluxos para essa direção. Sobre as tipologias, as metragens variaram entre 39, 47 e 60 m<sup>2</sup>, definidas conforme a renda familiar, que seria entre dois e cinco salários mínimos.

Sobre a conformação do tipo urbano e arquitetônico que se anunciava com esses primeiros conjuntos da COHAB-MT, Freire (1997, p. 171), refere-se a esses dois projetos como de uma fisionomia específica, onde “a estrutura do loteamento, pela uniformidade das características do seu traçado, constitui presentemente no indicador distintivo da natureza de sua implantação como conjunto popular”. Em termos gerais, ainda que mantendo o padrão tradicional da casa isolada no lote, a produção habitacional no âmbito da COHAB-MT apresentou dimensões variadas, alternando, às vezes no mesmo conjunto, número de cômodos e área por tipologia. Fazendo uma leitura tipológica das propostas da Companhia, percebemos pouquíssimos casos de verticalização no Estado, destacando, em Cuiabá, o Residencial dos Trabalhadores<sup>21</sup> e CPA, este último alternando com a tipologia predominantemente unifamiliar, como comentamos. As tipologias adotadas mantiveram o padrão isolacionista e higiênico da casa unifamiliar, coberta pelo telhado duas águas, ainda que tenha havido alguma variação significativa nos projetos arquitetônicos, bem como suas dimensões, conformando espaços internos com um, dois e três quartos, e também projetos de pior qualidade, com apenas quarto/sala, como podemos conferir na amostragem tipológica adiante.

---

<sup>19</sup> Para identificar as tipologias compilamos dados de Freire (1997) e documentos e planta original consultados na Elonet, 2014. Importante destacar que existem algumas divergências de dados, o que nos indica que estudos específicos devem ser realizados para organizar o acervo da COHAB-MT.

<sup>20</sup> O equivalente a 11% da população urbana, se comparado aos dados do IBGE da época.

<sup>21</sup> Construído em 1991 na região Sudoeste, com 1.880 unidades, sendo 912 unidades para o Residencial Santa Inês e 976 unidades para o Residencial São Carlos.



Figura 7: Imagem aérea do CPA I e, ao fundo, movimento de terra para implantação das demais etapas. Fonte: Freire (1997, p. 180).

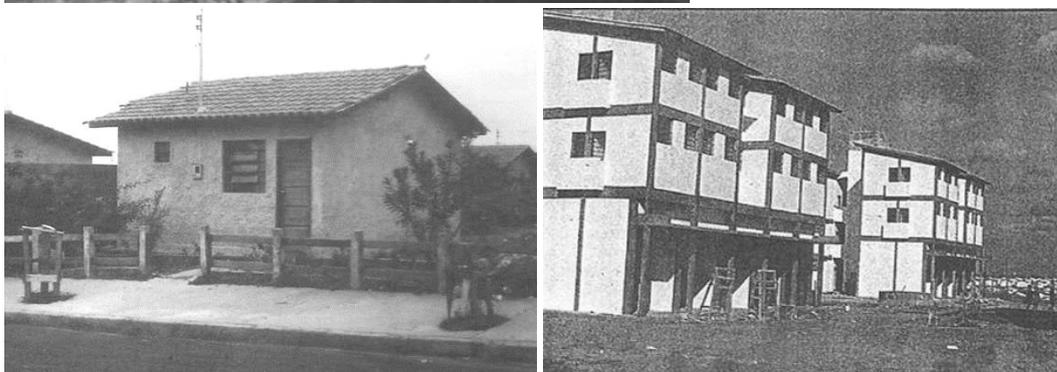


Figura 8: Tipologia unifamiliar e bloco de apartamentos, respectivamente CPA I e CPA IV. Fonte: Freire (1997, p. 205) e Revista BNH/COHAB-MT.



Figura 9: Imagem do conjunto habitacional Tijucal. Fonte: Revista do BNH/COHAB-MT (1982).

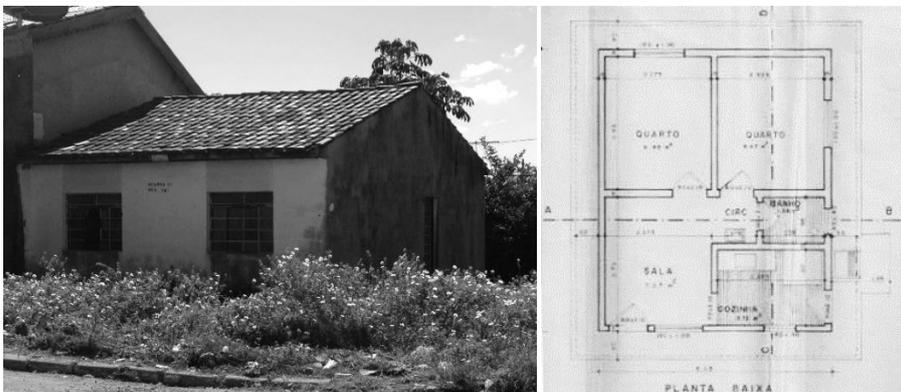


Figura 10: Tipologias utilizadas no Tijucal e fotografia atual. Fonte: Elonet e acervo pessoal.

### Amostragem tipológica das unidades produzidas em Cuiabá no âmbito da COHAB-MT



### Amostragem tipológica das unidades produzidas em Várzea Grande no âmbito da COHAB-MT



Figura 11: Tipologias adotadas pela COHAB-MT em Cuiabá e Várzea Grande. Fonte: Elaborado com base em dados coletados na Eloneth, Intermat.

## URBANIZAÇÃO DISPERSA E NOVOS EIXOS DE EXPANSÃO PERIFÉRICA NO ÂMBITO DA COHAB-MT

Com relação ao tipo urbano, os conjuntos habitacionais mantiveram em geral um padrão periférico de localização e ditaram novos eixos de dispersão urbana em ambos municípios. Muitos deles foram implantados para além da demarcação legal do perímetro urbano, forçando a constante extensão desse dispositivo e também a demanda por instalação de novas redes de serviços e infraestrutura. Curioso perceber a clareza do poder público com relação a essas questões, evidenciada em documento oficial, publicado em 1980, sobre os custos para a municipalidade e sobre a condição desigual da estrutura urbana, que já se apresentava com fragilidades de serviços urbanos:

“Se por um lado, o poder municipal foi um dos responsáveis pela criação de uma área urbana assim configurada, por outro, é ele quem vai arcar com os problemas gerados pela não homogeneidade desse espaço. E é bem verdade, que a Prefeitura Municipal tem enfrentado inúmeros problemas no seu planejamento a fim de garantir à cidade melhores equipamentos urbanos e uma infraestrutura capaz de atender a uma demanda sempre crescente” (CUIABÁ, 1980, p. 70).

Mais adiante, o documento traz:

“Lançadas as bases para a expansão urbana de Cuiabá, nas suas diversas direções, hoje, a cidade assemelha-se a uma ‘mancha de óleo’. Para todos os lados, a cada momento, surgem novos loteamentos, conjuntos habitacionais, ‘favelas’ e grandes obras de infraestruturas, compondo-se todos ‘desordenadamente’ no espaço” (CUIABÁ, 1980, p. 71).

Com relação aos dispositivos legais para conter a dispersão, se considerarmos a evolução urbana, a implantação dos conjuntos e as decorrentes alterações do perímetro urbano, perceberemos que a legislação vem quase sempre a reboque, especialmente no caso de Cuiabá, com constantes variações, ampliando a demarcação legal de forma a legitimar conjuntos e novos loteamentos implantados fora do perímetro.

Em menos de oitenta anos tivemos, pelo menos, dez alterações do perímetro urbano na capital (tabela 2), ampliando a área urbana de 2,50 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), em 1938, para os atuais 254 km<sup>2</sup>, conforme os seguintes dispositivos legais: Ato nº 176, de julho de 1938; Lei nº 534, de julho de 1960; Lei nº 1.346, de março de 1974; Lei nº 1.537, de abril de 1978, Lei nº 1.601, de março de 1979, Lei nº 2.023, de novembro de 1982; Lei nº 3.412, de dezembro de 1994; Lei nº 4.485, de dezembro de 2003; Lei nº 4.598, de julho de 2004; Lei nº 4.719, de dezembro de 2004, e Lei Complementar nº 150, de janeiro de 2007 (CUIABÁ, 2012).

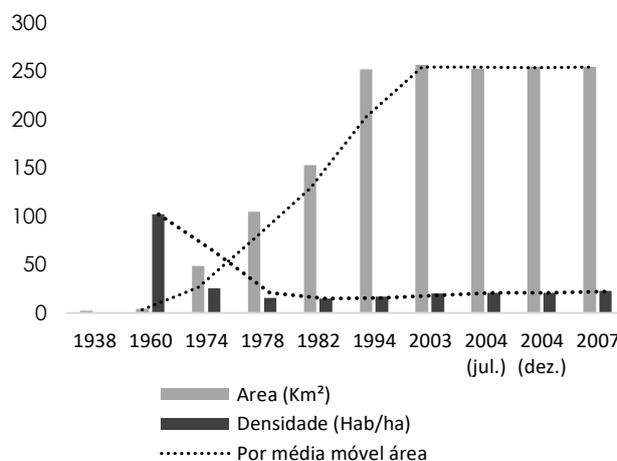
Outro fator que chama atenção é a redução considerável da densidade urbana na capital: nos anos 1960, era de 101 hab./ha (gráfico 4), reduzindo para 22 hab./ha em 2007 e, atualmente, esse número é de 33 hab./ha, estando, dessa forma, na contramão dos estudos

de custos da urbanização e infraestrutura em relação à densidade, que estabelecem como ideal para a economia urbana estar entre 250 e 450 hab./ha (FERRARI, 1979).

**Tabela 2:** Ano, área e densidade urbana de Cuiabá

Ano	Pop. urbana	Área (km <sup>2</sup> )	Dens. (Hab./ha)
1938	-	2,59	-
1960	45.875	4,5	101,94
1974	122.284	48,45	25,24
1978	164.896	104,98	15,71
1982	222.303	153,06	14,52
1994	420.044	251,94	16,67
2003	517.193	256,31	20,18
2004 (jul.)	531.504	252,58	21,04
2004 (dez.)	531.504	254,57	20,88
2007	576.855	254,57	22,66

Fonte: Elaborado com base em Cuiabá, 2007.



**Gráfico 3:** Comparação do aumento da área urbana *versus* queda da densidade urbana EM Cuiabá.

Fonte: Elaborado com base em Cuiabá, 2007.

No caso de Várzea Grande, a primeira legislação para definição legal do perímetro urbano data apenas de 1994, o que comprova como os empreendimentos foram implantados sem que houvesse alguma regulação sobre a sua localização<sup>22</sup>. Independentemente de tal legislação, também percebemos uma tendência de periferação dos conjuntos em relação à malha urbana consolidada à época.

Para efeito de avaliação do desempenho da COHAB-MT na escala urbana nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, cruzamos a demarcação da legislação que define o perímetro urbano entre os anos de atuação da FCP e COHAB-MT, com a evolução da mancha urbana consolidada, também correspondente ao período e à inserção dos empreendimentos, conforme os anos de aprovação<sup>23</sup> (mapa 2).

No primeiro mapa, fica evidente como o conjunto Bairro Popular foi implantado, em 1946, fora da Lei então vigente sobre o Perímetro Urbano, de 1938. Essa tendência segue nos anos de atuação da COHAB-MT, conforme demonstra a sequência de imagens, evidenciando tamanho descompasso entre instrumentos de regulação do espaço urbano *versus* intervenção habitacional no Estado.

<sup>22</sup> Esse fato se repetiu no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios menores do Estado, que sequer têm Planos Diretores, tampouco Lei de Perímetro Urbano (CANAVARROS, 2016).

<sup>23</sup> Para elaboração desses mapas, consideraram-se as leis que definiram o perímetro urbano dos referidos municípios, as informações oficiais sobre a evolução da malha urbana, a imagem aérea (quando possível) e as datas dos empreendimentos.



- Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá
- Demarcação legal do perímetro urbano em Várzea Grande
- Conjunto habitacional popular FCP
- Conjuntos habitacionais COHAB-MT

Mapa 2: Localização dos conjuntos FCPC e COHAB-MT em relação à legislação do perímetro urbano. Fonte: Elaborado a partir de compilação de dados das prefeituras de Cuiabá e Várzea Grande, 2015 (CANAVARROS, 2016).

Do período da FCP até os dias atuais, foram constantes as alterações para ampliar essa legislação que delimita e restringe a ocupação em área urbana. Segundo Freire (1997, p. 91), até o final do século XIX, a característica urbanística era o adensamento da malha urbana, “sem evidências de ampliação do seu tamanho”, conforme demonstra o primeiro mapa. É a partir de meados do século XX e, sobretudo, da década de 1970, que essa característica se altera, configurando-se em uma malha dispersa e com muitos vazios urbanos. A expansão urbana decorrente da implantação de novos empreendimentos – públicos e privados –, bem como das ocupações irregulares, que se intensificaram nesse período pelo incremento populacional, resultou em frequentes alterações das leis de perímetro urbano na capital. Somente nos anos de atuação da COHAB-MT foram cinco revisões, sempre com intuito de incorporar novas áreas ou regularizar conjuntos que foram implantados em desacordo com a lei, ou seja, fora do perímetro urbano ou da malha urbanizada, apesar da existência de vazios urbanos em áreas adjacentes.

A COHAB-MT foi extinta em 1996<sup>24</sup>, construiu 36.076 unidades habitacionais no Estado, sendo 22 mil só na capital. Apesar de esses números serem expressivos, Aquino (2009, p. 100) argumenta que parte dessa produção atendeu à classe média, com renda mensal até cinco salários mínimos, fato não diferente da atuação do BNH em nível nacional, como já destacamos anteriormente (MARICATO, 1996; FINEP, 1985). A ausência de uma política de acesso formal à cidade e à moradia contribuiu para que a população, advinda do campo ou de outros estados, se instalasse informalmente em algumas regiões da cidade. Aquino (2009) destaca que, ao mesmo tempo em que a Cohab atuava junto à classe média, em torno de 50 mil lotes eram construídos na capital por meio de mutirão e autoconstrução, sobretudo nas áreas adjacentes a esses conjuntos ou em áreas destinadas à instalação de equipamentos ou áreas verdes em loteamentos formais. Nos anos seguintes, registram-se na capital grande parte dos assentamentos precários, na forma dos loteamentos irregulares ou ocupações informais, sobretudo em áreas de preservação permanente. Conforme o autor, referindo-se à região do CPA:

“A periferia desses núcleos habitacionais, as chamadas áreas de ‘sobras’ dos conjuntos construídos, foram objetos de invasão por parte de pessoas advindas das mais diversas regiões do próprio Estado e de outros Estados da Federação<sup>25</sup>” (AQUINO, 2009, p. 147).

Percebemos que o número de loteamentos e ocupações irregulares coincide não só com o aumento significativo dos índices de urbanização da capital nesse período, sobretudo entre os anos 1980 e 2000, mas também com a retração de recursos no setor habitacional. Após a extinção do BNH, em 1986, e, posteriormente, com a extinção da COHAB-MT, em 1996, a política habitacional no Brasil e também no Estado sofreu um grande recuo, tornando-se insignificante ou quase inexistente. Desse período, restou apenas a administração do passivo das inadequações e irregularidades fundiárias e urbanísticas dos loteamentos e conjuntos operacionalizados pela COHAB-MT, sendo que muitas áreas públicas destinadas a uso

<sup>24</sup> A partir da Lei nº 6.763/96 (MATO GROSSO, 1996).

<sup>25</sup> “Constituíram-se em locais de ocupação dentro do perímetro do CPA os seguintes loteamentos: Jardim Brasil, Jardim Florianópolis, Jardim Vitória, Centro América I e II, Jardim Itapuã, Jardim União, Águas Nascentes, Tancredo Neves, Três Poderes, Vila Nova, Vila Rosa, Novo Mato Grosso II e Três Lagoas”.

institucional e áreas verdes foram ocupadas, e alguns bairros ainda carecem de equipamentos comunitários e de lazer, o que não vai divergir muito das práticas recentes. Com relação às unidades habitacionais, esses conjuntos carecem de uma política de manutenção e melhorias habitacionais, especialmente para as propostas verticais, que apresentam grande índice de precariedade e patologias das construções.



Figura 12: Ocupação irregular Pedregal e, ao fundo, o centro da capital, com incipiente processo de verticalização, 1977. Fonte: Cuiabá, 1980, p. 71.



Figura 13: Dispersão urbana via produção formal, pelo conjunto Grande Terceiro, e informal, via ocupação irregular do bairro Praeiro, 1978. Fonte: Cuiabá, 1980, p. 70.

Mesmo depois de tantos anos de consolidação dos conjuntos produzidos no âmbito da COHAB-MT, poucas são as pesquisas em âmbito acadêmico sobre o seu desempenho hoje. Com exceção de Freire (1997), Castor (2013) e Barcelos (2011), que abordaram parcialmente a atuação e produção da COHAB-MT em suas pesquisas. Para o efeito, foram compilados dados da Elonet, da Prefeitura e de alguns contatos com presidentes de bairro, ocasião em que pudemos também recorrer a algum acervo de moradores<sup>26</sup>. Entendemos a importância em escrever este capítulo da história da produção habitacional em Mato Grosso, mas isso demandaria uma pesquisa mais ampla e com um recorte mais específico: a produção da COHAB-MT.

## A NORMA E A FORMA: *PADRONAGEM E DISPERSÃO* NO ÂMBITO DO PAR E PMCMV

A partir dos anos 2000 com a retomada de investimentos no setor habitacional, nos interessa perceber em que medida as normas contribuíram para manter a *padronagem* e dispersão urbana sob o manto da política habitacional no período democrático. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, posteriormente, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) costuraram uma série de exigências e condutas que mantiveram os princípios anunciados no início século passado.

O PAR foi lançado em 1999, visando à produção de novas unidades, limitando a sua atuação a grandes centros urbanos, onde a demanda habitacional aparecia de forma mais

<sup>26</sup> Não foi possível acessar todo o acervo da COHAB-MT, tendo em vista que seus dados se encontram fragmentados em diversas instituições. O poder público carece de informações acerca desses bairros e das situações de irregularidades que existem, especialmente a respeito das ocupações informais em áreas que deveriam ser destinadas a equipamentos comunitários ou áreas verdes. Pouco se sabe ainda sobre quem são os seus moradores, se permaneceram nesses conjuntos ou venderam as casas para retornar para seus locais de origem, seguindo a tendência do que ocorreu em muitos projetos do BNH, sobretudo com os que foram destinados para a faixa de menor renda.

aguda. O programa funcionava através do arrendamento, com opção de compra do imóvel adquirido para fins de moradia (BRASIL, 2001, art. 6º). A fonte de recursos do PAR era o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que ficava como proprietário do imóvel, enquanto a família arrendatária pagava um valor à CAIXA, gestora do fundo. Segundo Azevedo, apesar dos moldes no sistema europeu, este “teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário” (AZEVEDO, 2007, p. 25). No âmbito do PAR, foram construídas 15.748 unidades habitacionais no Estado de Mato Grosso, sendo em Cuiabá entregues 30 empreendimentos, totalizando 8.160 unidades. O programa também atuou em mais 3 cidades do estado<sup>27</sup>, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop, com, respectivamente, 18, 7 e 2 empreendimentos.

Já em 2009, foi lançado o PMCMV com uma ambiciosa meta de produzir 1 milhão de unidades na sua primeira fase (2009-2011) e mais 2,4 milhões em sua segunda fase (2011-2014), totalizando 3,4 milhões de unidades que seriam contratadas até o final de 2014. Isso para fazer frente ao déficit habitacional no Brasil que, na época, alcançava 7,2 milhões de moradias, sendo aproximadamente 6 milhões somente em áreas urbanas. Na sua primeira versão, o atendimento foi dividido por faixas de renda: 400 mil unidades para as famílias de até 3 salários mínimos (s.m.); 400 mil para famílias com rendimentos entre 3 e 5 s.m.; o restante, 200 mil unidades, para famílias com rendimento de até 10 s.m. Posteriormente, passou a organizar a partir do rendimento mensal familiar, sendo os beneficiários agrupados por: até R\$ 1.650,00, entre R\$1650,00 e R\$3.275,00 e entre R\$3.275,00 a R\$5.000,00. De acordo com a meta do programa, 60% das unidades deveriam ser produzidas para as famílias de menor renda. O programa ainda priorizava mulheres chefes de família, pessoas com mobilidade reduzida e provenientes de áreas de risco.

Em termos de alcance no estado de Mato Grosso, o PMCMV se estendeu a outros municípios (mapa 3), totalizando a construção de 34.749<sup>28</sup> unidades habitacionais em 28 municípios mato-grossense, sendo desse montante 33.728 unidades no âmbito do FAR e Urbanização e 1.021 no PNHR. Ressalta-se que, apesar de haver um déficit habitacional significativo na área rural, especialmente em municípios de pequenos porte do estado, grande parte da produção habitacional se deu nas cidades, totalizando 105 conjuntos em 23 municípios. Importante destacar a implantação de alguns desses conjuntos em áreas ainda não urbanizadas, por vezes rurais, especialmente em municípios de menor porte, com frágil estrutura física, institucional e legislativa, no que compete a definição de perímetro urbano. No âmbito do PNHR, apenas 12 municípios foram contemplados com recursos.

---

<sup>27</sup> O programa se restringia ao atendimento de cidades somente com população acima de 50 mil habitantes.

<sup>28</sup> Apesar desse número parecer tímido em relação ao número de unidades contratadas no País no âmbito do programa, para o Estado de Mato Grosso é muito significativo pois alcança, em apenas 5 anos, toda a produção habitacional da COHAB-MT ao longo de 33 anos de atuação.

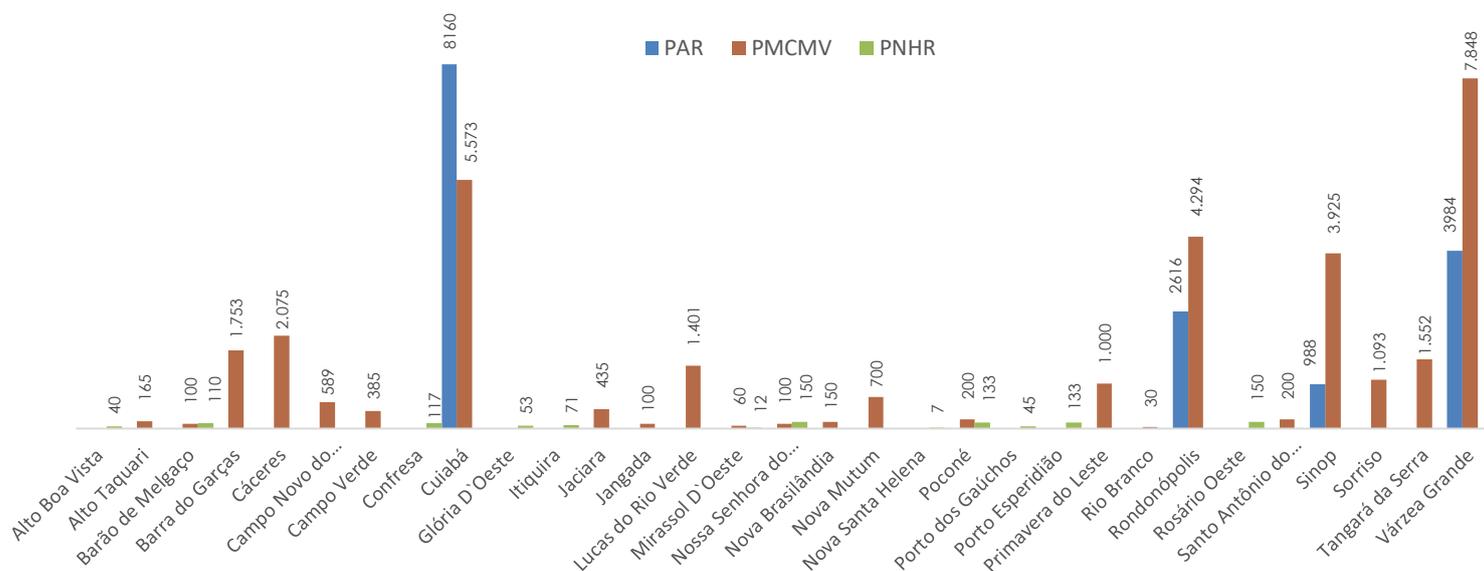
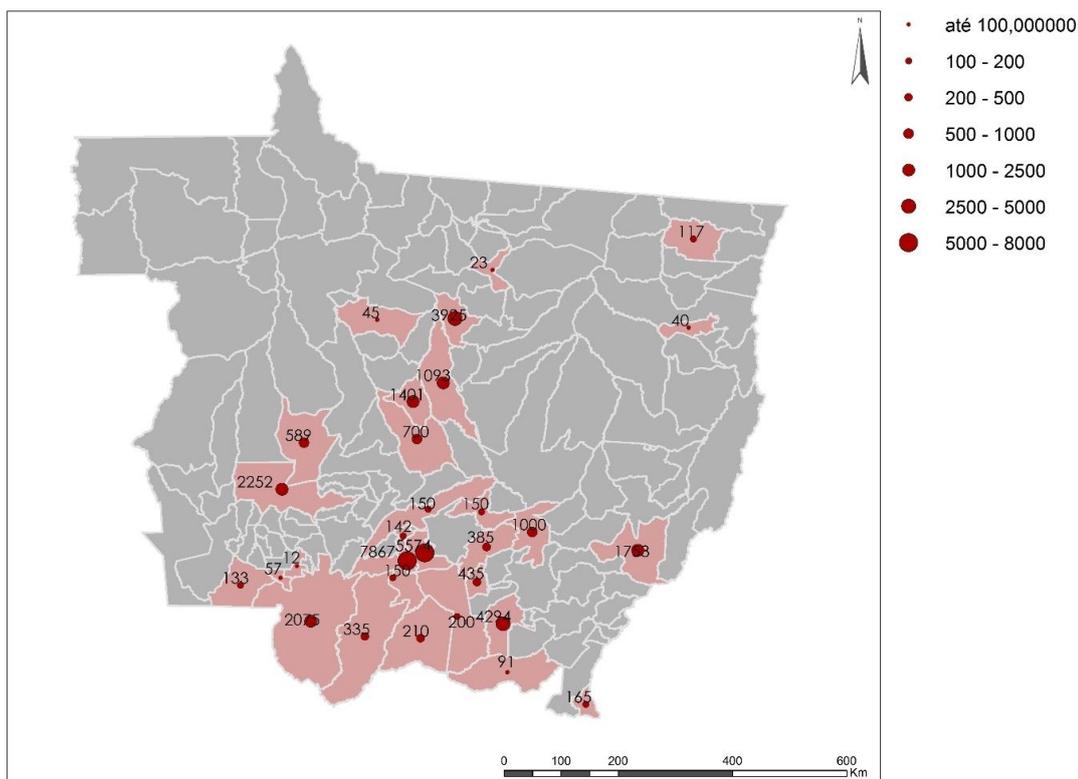


Gráfico 4: Número de unidades produzidas pelo PAR, PMCMV E PNHR no Estado de Mato Grosso.  
Fonte: Organizado pela autora conforme dados obtidos na Caixa em 2014.



Mapa 3: Distribuição das unidades produzidas pelo PMCMV no Estado de Mato Grosso.  
Fonte: Organizado pela autora conforme dados obtidos na Caixa em 2014.

Tanto o PAR quanto o PMCMV traziam uma série de exigências que condicionam os projetos, seja pelo programa de necessidades, seja pela metragem quadrada mínima, seja pelo padrão urbanístico de inserção urbana. Com relação ao porte dos empreendimentos,

ambos os programas traziam especificações, ou, no mínimo, recomendações, para a conformação do padrão urbanístico. A cartilha do PAR sugeria que, sempre que possível, sua implantação não ultrapasse 160 unidades, o que caracterizaria um empreendimento de pequeno porte. A Portaria nº 231, de 2004, que estabeleceu as diretrizes do PAR, trazia, em seu item 4.1, aspectos interessantes do ponto de vista de inserção urbana, ao estabelecer que os conjuntos deveriam ser inseridos na malha urbana, devendo ainda contar com “existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso e transportes públicos, em padrão equivalente a bairros formais ocupados predominantemente pelo público-alvo do empreendimento do PAR” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). No início, as sugestões do PAR com relação ao tamanho dos empreendimentos – que estabelecia o limite de 160 unidades – eram atendidas. A combinação entre padrão urbanístico de pequeno porte e boa inserção urbana predominou na fase inicial do programa, fato que vai se alterar na sua fase posterior com o PAR mínimo, e vai se intensificar com o PMCMV, quando os conjuntos passaram a assumir dimensões maiores.

No que diz respeito às condicionantes técnicas das unidades habitacionais, as cartilhas de especificações estabeleciam a metragem mínima para o que se entendia sobre “casas térreas” e “apartamentos”. No PAR, a cartilha de recomendações do programa especifica que a tipologia mínima deveria ter uma área de, pelo menos, 37 m<sup>2</sup>, com sala, cozinha, banheiro e 2 quartos<sup>29</sup>. Na cartilha explicativa do PMCMV, lançada em 2009, trata da “habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos”, o subitem “Especificação do empreendimento” aborda as “características, especificações e custos prédefinidos” para o que ela define como tipologia 1 - “a casa térrea” - e tipologia 2 - “apartamentos”, estabelecendo uma metragem quadrada mínima de 35 m<sup>2</sup> para a tipologia “casas térreas” e 42 m<sup>2</sup> para a modalidade “apartamentos”. A cartilha traz ainda uma série de especificações e exigências para essas modalidades, fatores indutores para o desenvolvimento do programa e projeto da habitação para essa faixa de renda. No caso da casa térrea, definia uma área com 35 m<sup>2</sup>, área interna com 32 m<sup>2</sup>, compondo: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque<sup>30</sup>. Posteriormente as especificações sofreram alguns ajustes com a Normativa nº 528, ampliando a metragem mínima de 32m<sup>2</sup> para 36 m<sup>2</sup>, e detalhando os acabamentos. Na prática, nada se alterou com relação a conformação do tipo arquitetônico. Se observarmos a produção a partir do lançamento do programa, certamente não percebemos muita variação - para não dizer nenhuma - do programa e projeto recomendado e concebido pela Cartilha, conforme apresentam as imagens abaixo.

---

<sup>29</sup> Com os seguintes padrões: “ piso cerâmico ou ardósia; azulejo nas paredes molhadas de box, pia, lavatório e tanque; vãos de porta com folha em todos os cômodos; revestimento e pintura, internos e externos, compatíveis com o padrão da unidade; nas unidades horizontais: telha cerâmica, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos; calçada em todo o perímetro da edificação” (CAIXA, 2008).

<sup>30</sup> Ademais: Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante; Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. Reboco; interno e externo com pintura PVA no restante; Forro: laje de concreto ou forro de madeira ou pvc; Cobertura: telha cerâmica; Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira; Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo; Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50m no restante; Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente; Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais; Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo; Passeio: 0,50m no perímetro da construção.



### Amostragem tipológica do PAR<sup>31</sup>

Recanto do Salvador, 2004, 362 un.

Culabá - A: 50,76 m<sup>2</sup>



A: 50,37 m<sup>2</sup>



A: 50,00 m<sup>2</sup>



Despraído, 2005, 430 un.

Culabá - A: 48,79 m<sup>2</sup>



Aurília Salles Curvo, 2005/2006, 236/252 un.

Vézeo Grande - A: 50,29 m<sup>2</sup>



A: 50,00 m<sup>2</sup>



A: 53,72 m<sup>2</sup>



A: 49,92 m<sup>2</sup>



Topázio, 2005, 120 un.

Culabá - A: 49,08 m<sup>2</sup>



Pádova, 2006, 238 un.

Culabá - A: 49,92 m<sup>2</sup>



Noíse Curvo de Arruda, 2007, 470/200 un. (VG)

Vézeo Grande - A: 50,00 m<sup>2</sup>



Salvador Costa Marques, 2007, 456 un.

Culabá - A: 48,60 m<sup>2</sup>



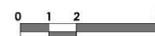
A: 40,07 m<sup>2</sup>



A: 44,08 m<sup>2</sup>



A: 39,72 m<sup>2</sup>



<sup>31</sup> Foram inseridas neste artigo apenas as algumas tipologias do PAR, para consulta as demais ver: Canavarros (2016).



### Amostragem tipológica do PMCMV



Figura 14: Amostragem tipológica do PAR e PMCMV. Fonte: Elaborado a partir de dados coletados na Caixa, Prefeitura e construtoras, 2014.

Das tipologias adotadas pelo PAR, a maioria manteve o padrão casa térrea isolada no lote, com sala, cozinha, banheiro e dois quartos, tendo havido apenas uma variação com a adoção da tipologia sobrado. Com relação ao programa padrão, houve alguma variação com a inclusão da varanda, incluída em 15 plantas, e área de serviço coberta, incorporada em apenas 13 projetos; os demais mantiveram o tanque na calçada exterior. Do período do PAR ao PMCMV, houve uma significativa redução na qualidade do projeto das unidades habitacionais, bem como na metragem quadrada, ajustando-se, em geral, ao mínimo estabelecido pelo programa, em torno de 36 m<sup>2</sup>. As varandas e áreas de serviços cobertas desapareceram, mantendo apenas a calçada externa com 50 cm.

A questão que se coloca hoje é qual o real desempenho dessas especificações quando apropriadas pelas famílias residentes? Até que ponto esses parâmetros refletem a diversidade de famílias e suas necessidades do cotidiano? A configuração reproduz o modelo higiênico do século passado, compartimentando e disciplinando os usos do espaço interno da moradia. Mantém, ainda, o ideário defendido pelos higienistas e pela Igreja que associavam o isolamento da moradia no lote como instrumento de ordenamento dos trabalhadores. O programa se ancora na *planta tipo*, ou *planta padrão*, que poderia acomodar ou esquadrear o modo de morar de uma família também padrão, baseada ainda na ideia da "família nuclear". Isso fica evidente quando reconhecemos o apelo propagandístico e referências na mídia quando associa a casa a esse perfil, ilustradas pelo pai, a mãe e dois filhos, desconsiderando a complexidade do tema nos dias atuais<sup>32</sup>. O discurso da casa própria, consagrado no período do Estado Novo e largamente difundido no período do BNH, é novamente associado à ideia de "valorização social e promoção humana" e nele o perfil da família nuclear mais uma vez aparece como forma de promoção do programa.



Figura 15: A "casa própria" como instrumento de valorização social. Fonte: Revista Veja 1971, Revista do BNH / COHAB-MT, 1982, e mídia de divulgação do programa.

A respeito da família nuclear, Ascher, analisando os "novos princípios do urbanismo", coloca que: "A família típica - casal com filhos, que constituía a referência econômica e política dominante - é hoje em dia minoritária. Mas as famílias tradicionais são, elas mesmas, cada vez mais diversificadas, pois quase um quarto delas foi 'recomposta', introduzindo uma estruturação cada vez mais complexa, que demógrafos e juristas têm dificuldade de qualificar, com filhos que têm até oito avós, sem contar os meio-irmãos, os irmãos postiços e as quase

<sup>32</sup> A própria Constituição Brasileira desconsidera essa complexidade de arranjos familiares da sociedade contemporânea uma vez que reconhece como entidade familiar "a união estável entre homem e mulher" ou "a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes" (BRASIL, 1988, Art. 226º), cabendo a estes apenas a "proteção do Estado".

cunhadas" (ASCHER, 2010, p.40). Nesse mesmo alinhamento, Denise Nascimento e Simone Tostes chamavam a atenção no âmbito do programa para a sua forma de representação, colocando em contraponto o perfil da família nuclear aos indicadores recentes no Brasil: “não só o número de filhos tem diminuído, como também tem aumentado número de famílias com outros perfis, como por exemplo, as chefiadas por mulheres sem cônjuge" (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 3).

Em pesquisa realizada em dois conjuntos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV em Cuiabá<sup>33</sup>, constatou-se em entrevistas uma variação muito grande com relação ao perfil e à composição familiar, agregando outros graus de parentesco com filhos, netos, sobrinhos, avós, tios, da mesma forma a variação entre número de residentes, alternando de 2 a 7 pessoas por residência. Em certa medida, poderíamos até concluir que acabamos por reproduzir aspectos do déficit habitacional qualitativo, quando define o “adensamento excessivo do domicílio”, caracterizado pelo número médio de moradores por dormitório acima de três. A planta apresentada na cartilha e amplamente difundida no âmbito do PMCMV, a unidade foi dimensionada para acomodar até 4 pessoas, sendo 2 pessoas por dormitório. De igual modo, podemos supor que, em alguns casos, estaríamos reproduzindo a coabitação, na hipótese de haver “famílias conviventes secundárias”<sup>34</sup> com intenção de domicílio exclusivo – isso quando convivem avós ou filhos com netos.

Ou seja, existe uma complexidade de novos arranjos familiares dos que foram beneficiados pelos programas, seja com relação à origem, à composição familiar e à teia que envolve o cotidiano, muitas vezes agrupando demais membros e parentes. Somado a isso, temos ainda uma enorme diversidade de usos e atividades que se acomodam na informalidade a esse espaço padrão da casa, extrapolando o uso exclusivamente doméstico ou residencial e agregando outras atividades como serviços, comércio e até igrejas.

Para famílias com arranjos e composições de parentescos cada vez mais complexos, somando, ainda, a incorporação de uma diversidade de usos e atividades nos espaços da casa, para além do uso doméstico, adaptações e rearranjos a esses 40m<sup>2</sup> acaba sendo a única opção para atender um modo de vida nada padrão. Os projetos executados pelos programas não conseguiram dar um salto em proposições para adaptações que evidentemente existem; esse fato não foi concebido na fase de elaboração dos projetos pelos projetistas, tampouco o padrão construtivo permite a ampliação com facilidade.

A CAIXA também não permite adaptações com relação ao uso. Essa negação está inclusive na cartilha de orientações e no contrato assinado pela família, tendo como pena máxima a perda da casa. As preocupações com relação à alteração do uso das residências no período do BNH já eram presentes, inclusive em forma de cláusula de contrato, e, da mesma

---

<sup>33</sup> Os conjuntos em questão foram o Residencial Nova Canaã I e II e Altos do Parque I e II, onde foram realizadas, respectivamente, 80 entrevistas, totalizando 8,09% dos residentes, e 86 entrevistas, correspondendo a 7,80%. Ver a respeito Canavarros (2016).

<sup>34</sup> Segundo o IBGE (2013, p. 15), entende-se como famílias conviventes secundárias aquelas “constituídas por, no mínimo, duas pessoas, ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal”.

forma, reaparece nos contratos do PCMCV. Essa restrição arrasta pressupostos funcionais modernistas, admitindo para os conjuntos atividade exclusivamente residencial.

A ideia de família padrão está também associada a um tipo de classe também padrão, a dos trabalhadores pobres, aquela que representa a parcela do déficit habitacional. Agrupar essa população em área extremamente densa - alguns conjuntos chegam a abrigar até 5 mil pessoas - induz um modelo de zoneamento àqueles do início do século XX que restringia lugares para os pobres no centro da cidade<sup>35</sup>. Imensas periferias são formadas dentro de um padrão monótono, tanto no que se refere ao uso quanto à classe que ali habita.

Com relação à implantação dessas unidades no terreno, a *cartilha* do programa PMCMV estabelecia que o empreendimento deveria ter até, no máximo, 500 unidades por módulo, ou condomínios segmentados em 250 unidades. Dentro do padrão costumeiro de desenho urbanístico desses conjuntos, não é em qualquer terreno que se consegue implantar 500 unidades. Os empreendimentos que chegam a esse número estão impreterivelmente inseridos na periferia da cidade, onde o preço da terra é inferior. Nesse caso, a norma não convém à forma, é o que demonstra as localizações quando confrontadas com os limites urbanos definidos pelos perímetros.

Isso ainda se agrava ao fato que, apesar da normativa exigir que os projetos tenham que ter até no máximo 500 unidades para serem aprovados, essa recomendação não impediu a prática da aprovação em parcelas dos empreendimentos. Primeiro, a construtora aprova um com 500 unidades, posteriormente, outro ao lado com mais 500, configurando-se em “etapa I e etapa II”. Isso resultou na produção de inúmeros empreendimentos confrontantes que seguiam o mesmo padrão tipológico e destinados a mesma faixa de renda, o que se agrava quando, em alguns casos, esses novos empreendimentos são instalados em áreas adjacentes a conjuntos produzidos no âmbito do PAR, como por exemplo o entorno do Jamil Nadaf, em Cuiabá, onde já existiam 4 empreendimentos do PAR, e o entorno do José Carlos Guimarães, em Várzea Grande.

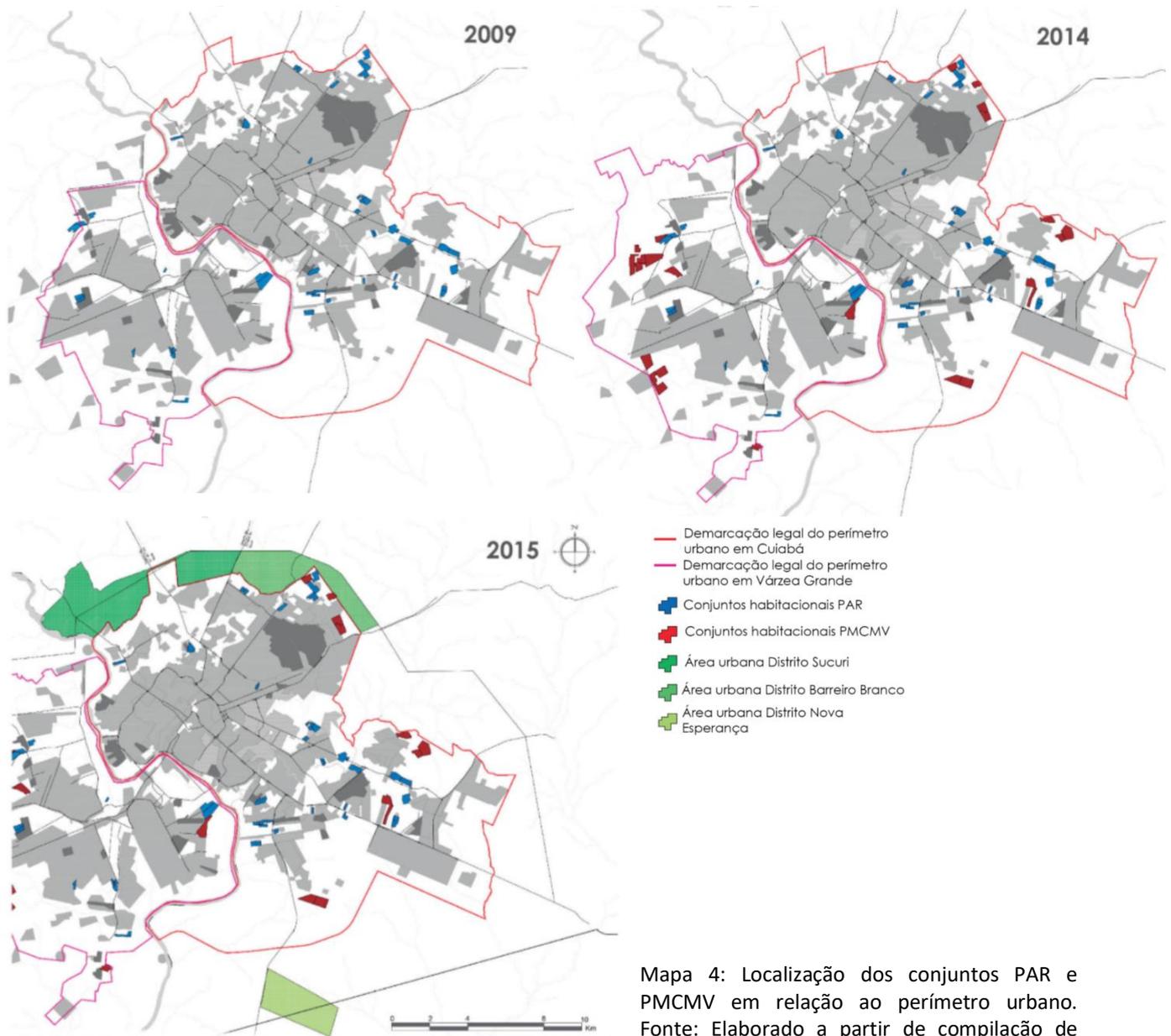
Uma aproximação a esses conjuntos, em geral, percebe-se que existe satisfação com relação à adequações urbanísticas; infraestrutura, pavimentação, rede de água, esgoto e iluminação pública. Por outro lado, o grande gargalo com relação aos aspectos da localização é a carência generalizada de equipamentos comunitários, além da deficiência do transporte público, que limita os deslocamentos da população para a cidade dita urbanizada. A retenção do uso do solo urbano em áreas centrais e valorizadas da cidade direciona a implantação dos conjuntos para regiões periféricas, onde o preço da terra é mais barato, demonstrando que existe um abismo entre o debate sobre a localização desses novos empreendimentos e as diretrizes gerais dos planos diretores municipais e da política urbana.

Outro aspecto que permanece inabalável, mesmo diante da constatação dos problemas é o da aspiração à propriedade residencial, reforçando o argumento de que se faz uma associação equivocada do direito à habitação somente através da legitimidade do bem privado, alimentada historicamente pela construção da ideologia do sonho da casa própria. Essa satisfação se dilui diante dos aspectos vinculados ao direito à cidade, pelo fator

---

<sup>35</sup> Retomando os códigos de posturas e sanitários do início do Século XX.

localização, limitando o acesso a equipamento e postos de trabalho. Em consequência existe um número significativo de residências vazias ou aparentemente abandonadas. Tal situação acaba por ofuscar e, por vezes, camuflar as contradições dos programas recentes.



O resultado na estrutura urbana é a consolidação de um parcelamento disperso, homogêneo, com conjuntos de baixa qualidade urbanística e arquitetônica, visivelmente identificada na falta de cuidado com o meio físico, na padronização ao extremo das unidades habitacionais. Esses conjuntos não dialogam com a malha urbana tampouco com os conjuntos adjacentes no entorno imediato, o que vem sendo costurado na informalidade do cotidiano.

## Considerações

A produção da habitação via políticas de provisão habitacional no Brasil vem, historicamente, reproduzindo um padrão recorrente de conformação do habitar popular, que conforma e legitima um lugar de morar na cidade que parece (e é) específico dos pobres. Dos dispositivos disciplinares do período higienista às práticas recentes, poucas são as iniciativas que conseguiram *desregular* esse modelo<sup>36</sup>. De lá para cá, a forma vem sendo moldada pela norma quando lhe convém, consolidando um padrão de moradia para os pobres que se assume a partir do amontoamento da unidade padrão, da sua espacialização simples, monótona e em larga escala em terrenos baratos localizados em periferias urbanas se consagrando como a forma predominante de acesso ao bem privado da “casa própria”. Seu programa não varia muito além da casa isolada no lote, contendo dois quartos, sala, cozinha e banheiro, conformada pelos aproximados 40 metros quadrados de área coberta pelo telhado de duas águas.

Apesar das críticas já feitas a esse modelo, tanto no período BNH quando esse tipo se assume na forma de "conjunto habitacional" (BOLAFFI, 1982; AZEVEDO, ANDRADE, 1982), como nos dias atuais (ARANTES E MIX, 2009; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015), percebe-se a sua reprodução, consagrando ao longo do tempo como a forma predominante de acesso a moradia. Estaríamos, a luz de tudo o que já se debateu sobre o tema da habitação e, sobretudo, da autonomia e *poder dos usuários* nos processos decisórios, reproduzindo um modelo que tem pressupostos ideológicos do século passado? Procurou-se com esse artigo apresentar um percurso para a compreensão da raiz histórica do modelo de produção da habitação de interesse social no Brasil que vem acumulando uma série de *representações e práticas* que se consolidam na prática recente.

## Referências bibliográficas

ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO. São Paulo, Maio de 1931. Publicação Oficial. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus, 1931. 386 p.

AQUINO, Adejã. “Habitação popular. A penúria da moradia na periferia urbana (Notas sobre regularização fundiária)”. 1ª ed. Cuiabá: EdUFMT, 2009. ISBN: 978-859327-0305-7.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana – “Minha casa, minha vida, o pacote habitacional de Lula”. “Correio da Cidadania” [Em linha]. (Jul. 2009) [Consult. Out. 2009] Disponível em <https://goo.gl/URHbGz>

ASCHER, Francois. “Os novos princípios do urbanismo”. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AZEVEDO, Doriane. “Rede urbana mato-grossense: configurações espaciais, intervenções políticas e econômicas e ações de planejamento”. São Paulo: Faculdade de

---

<sup>36</sup> Ainda que não podemos deixar de destacar as iniciativas que procuram alterar essa lógica, sobretudo a partir da década de 80 e que, ainda hoje, se encontram em alguns poucos terrenos férteis.

Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2006. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo.

AZEVEDO, Sérgio – “Desafios da habitação popular no Brasil” - políticas recentes e tendências. In CARDOSO, Adauto Lúcio (Org). “Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX”. 1ª ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare. p. 12-41.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADRE, Luís Aureliano Gama de - “Habitação e poder”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. “BNH: projetos sociais”. Rio de Janeiro: Gráfica Portinho, 1979.

BARCELOS, Kátia Alves. “Método para avaliação de projetos de habitação social”: mobiliamento, espaciosidade e funcionalidade. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Edificações e Ambiental, 2011.

BARROS, Telma Correia (2004). “A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950”. São Carlos: RiMa.

BOLAFFI, Gabriel. “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”. In MARICATO, Ermínia (Org.). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial”. 2ª ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil G. (2004). “Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria”. 4ª Edição. São Paulo: Estação Liberdade.

BRANDÃO, Douglas Queiroz et al. “O Bairro Popular em Cuiabá: as habitações da Fundação Casa Popular e as transformações urbanísticas recentes”: anais. In Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

CANAVARROS, Andrea Figueiredo Arruda. “A Consolidação de um Tipo Urbano e Arquitetônico de Moradia para os Pobres: Velho Modelo, Novas Periferias no Espaço Urbano Mato-Grossense.” Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa, 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). “O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. ISBN 978-85-7785-171-3. p. 17-66.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda Teixeira. “A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação política habitacional no Brasil (São Paulo – 1917-1940)”. 1ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997. ISBN [?]

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. “LUOS. Lei Complementar nº 389/2015, de 3 de Novembro de 2015”. Disponível em <http://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/webdisco/2016/02/01/outros/f3295fc5f1c3855e05e4d7a29b26578.pdf>

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. FINEP. “Habitação popular: inventário da ação governamental”. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985.

FREIRE, Julio DeLamonica. “Por uma poética popular da arquitetura”. 1ª ed. Cuiabá: EdUFMT, 1997. ISBN 978.85-327-0055-1.

FREITAS, Maria Auxiliadora de. “Cuiabá: imagens da cidade, dos primeiros registros à década de 1960”. 1ª ed. Cuiabá: Entrelinhas, 2011. 272 p. ISBN 9788587226921.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. “Déficit habitacional municipal no Brasil” [Em linha]. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78 p. [Consult. Ago. 2014] Disponível em <https://goo.gl/euvcpK>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. “Base de informações do censo demográfico 2010: resultados do universo por setor censitário” [Em linha]. Rio de Janeiro, 2011. [Consult. Nov. 2014] Disponível em <https://goo.gl/wLOlwd>

MARICATO, Ermínia. “Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência”. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p. ISBN 8527103516.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Portaria nº 231/2004, de 4 de junho” [Em linha]. [Consult. Jun. 2011] Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-231-2004.pdf>

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. “Programa minha casa minha vida: a (mesma) política habitacional no Brasil”. “Arquitextos” [Em linha] Ano 12, n. 133.03, Vitruvius (Jun. 2011) [Consult. Set. 2011] Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>