

PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS:

Casas-embrião e clusters – alternativas à cidade funcional

EIXO TEMÁTICO 2: Processos de Produção do Espaço Urbano

CARAM, André Luis Balsante

Mestre, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo
caram@usp.br

RESUMO

Este trabalho analisa, a partir da revisão bibliográfica, as propostas arquitetônicas e urbanísticas desenvolvidas pela equipe do escritório M Roberto Arquitetos S.A., em 1973, no concurso nacional do Plano Urbanístico de Alagados, que tinha como objetivo promover melhorias habitacionais e urbanas para a região de Alagados. Situada na Baía de Itapagipe, em Salvador (BA), a região era ocupada por mais de 85 mil habitantes, que viviam em condições precárias e insalubres, com aproximadamente um terço da população vivendo em palafitas e sobre aterros de lixo. Promovido pelo Banco Nacional da Habitação e pelo Grupo de Estudos para Alagados (GEPAB), o Plano de Alagados se destaca pelas estratégias projetuais e pelas influências urbanísticas contra-hegemônicas do período, como a adoção de casas-embrião, organizadas em formato de *clusters*, propiciando a criação de áreas livres e comunitárias no interior dos agrupamentos. Além de procurar respeitar as formas de organização comunitária e de incentivar a colaboração dos moradores na produção do espaço habitacional e urbano, o Plano configurou-se como uma alternativa urbanística pensada “fora do eixo” em relação aos padrões arquitetônicos e urbanísticos do BNH, da Carta de Atenas e das práticas de erradicação de favelas predominantes no período.

Palavras-chave: Plano Urbanístico de Alagados; concurso de urbanismo; casas-embrião; clusters.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

Based on a bibliographic review, this paper examines the architectural and urban proposals developed by the firm M Roberto Arquitetos S.A. in 1973 for the national competition for the Alagados Urban Plan, which aimed to promote housing and urban improvements in the Alagados region. Located in Itapagipe Bay, in Salvador, Bahia, Brazil, the area was inhabited by more than 85,000 residents living under precarious and unhealthy conditions, with approximately one-third residing in stilt houses or on informal landfill areas. Promoted by the Banco Nacional da Habitação (National Housing Bank – BNH) and the Grupo de Estudos para Alagados (GEPAB), the competition stands out for its design strategies and counter-hegemonic urban influences, particularly the adoption of core housing units (casas-embrião) organized in clusters formations, which enabled the creation of open and communal spaces within these groupings. In addition to respecting existing forms of community organization and encouraging residents' participation in the production of housing and urban space, the Plan may be understood as an urban alternative conceived “outside the mainstream,” in contrast to the architectural and urban standards promoted by the BNH, the Athens Charter, and the widespread slum eradication practices of the period.

Keywords: Alagados Urban Plan; urban planning competition; core housing; clusters.

RESUMEN

Este trabajo analiza, a partir de una revisión bibliográfica, las propuestas arquitectónicas y urbanísticas desarrolladas por el estudio M Roberto Arquitetos S.A. en 1973, en el concurso nacional del Plan Urbanístico de Alagados, cuyo objetivo era promover mejoras habitacionales y urbanas en la región. Ubicada en la Bahía de Itapagipe, en Salvador (BA), la zona estaba habitada por más de 85 mil personas que vivían en condiciones precarias e insalubres, con aproximadamente un tercio residiendo en viviendas sobre pilotes (palafitas) o en áreas de relleno informal con residuos. Promovido por el Banco Nacional da Habitação (Banco Nacional de la Vivienda – BNH) y el Grupo de Estudos para Alagados (GEPAB), el Plan se destaca por sus estrategias proyectuales y por influencias urbanísticas contrahegemónicas, como la adopción de viviendas núcleo (casas-embrião), organizadas en clusters, que permitieron la creación de espacios libres y comunitarios dentro de los agrupamientos residenciales. Además de respetar formas de organización comunitaria y fomentar la participación de los habitantes en la producción del espacio urbano, el Plan puede entenderse como una alternativa concebida “fuera del eje”, en contraste con los estándares del BNH, la Carta de Atenas y las prácticas de erradicación de asentamientos precarios del período.

Palabras clave: Plan Urbanístico de Alagados; concurso de urbanismo; viviendas núcleo; clusters.

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

O Banco Nacional da Habitação, criado em 1964, logo nos primeiros meses após o golpe militar, foi responsável pela promoção de mais de 4 milhões de habitações durante sua vigência até 1986. Entretanto, muitos dos conjuntos habitacionais foram construídos em regiões periféricas das cidades, sem a devida atenção à implantação de equipamentos sociais e à infraestrutura urbana necessária para a formação do espaço habitacional e urbano. As demandas habitacionais seguiam em ritmo crescente, assim como o surgimento de favelas e de moradias precárias no território urbano, que se tornaram a “imagem típica da periferia da cidade” (Aravecchia-Botas; Veiga, 2019, p. 109), ampliando as desigualdades socioespaciais e a luta por moradia.

Um desses territórios precários foi a região de Alagados, no município de Salvador, Bahia, que se originou na década de 1940, expandindo-se vertiginosamente na década de 1960, até tornar-se o maior aglomerado de Salvador e um dos maiores do Estado, onde se situava uma numerosa população desprovida de condições mínimas de moradia e saneamento, morando em casas sobre aterros de lixo e palafitas, o que chamou a atenção dos governos (federal, estadual e municipal), que criaram um convênio com vistas a trazer melhorias sociais e urbanas para a comunidade de Alagados. A partir desse convênio, criou-se o Grupo de Estudos para Alagados (GEPAB), responsável pela produção de um extenso diagnóstico da região e pela proposição da realização de um concurso público para a elaboração de um plano urbanístico para a região.

Com o objetivo de contribuir com o tema “Pensar fora do eixo”, o trabalho aborda as contribuições do Plano Urbanístico de Alagados, um exemplo de intervenção de grande complexidade na favela de mesmo nome, desenvolvido a partir de concurso público, uma prática pouco usual na política habitacional do BNH, a qual também merece consideração, uma vez que possibilitou a escolha da melhor proposta urbanística, desenvolvida pelo escritório de arquitetura e urbanismo M Roberto Arquitetos S.A., que liderou o consórcio vencedor do concurso, o qual elaborou um plano fora dos cânones da linguagem moderna.

Apesar de ter tido apenas uma parte implantada, revelando os limites do processo de planejamento e de execução, assim como da própria política habitacional do período, a proposta do escritório M Roberto se destaca pelo desenho urbano baseado em *clusters*, um conceito de urbanismo que se contrapunha à cidade funcionalista e fragmentada regida pela Carta de Atenas, demonstrando sintonia com as críticas que se formularam em relação ao urbanismo moderno, ao pragmatismo que dominou a produção habitacional do período e às práticas de erradicação de favelas, adotando a

PENSAR FORA DO EIXO

“premissa de conservar no próprio local a população pobre que se pretendia beneficiar” (Alagados..., 1974, p. 15) e de agregar a participação coletiva no processo de transformação de Alagados.

1 O CONCURSO NO TEMPO DO BNH: OPORTUNIDADE DE INOVAÇÃO

Ao longo do século XX, a passagem da economia agroexportadora para a economia industrial e o aumento da população urbana em relação à população rural trouxeram impactos significativos para as cidades e para a questão social da habitação. A partir da década de 1930, as demandas habitacionais eram atendidas pelo Estado, por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), voltados aos trabalhadores organizados em categorias profissionais, cuja produção de conjuntos habitacionais teve um papel paradigmático e referencial na difusão da arquitetura e do urbanismo moderno no Brasil (Roldam, 2023; Nascimento, 2007), cumprindo, além da função de abrigo, a de estruturação de uma urbanidade.

A partir de 1964, o regime ditatorial recém-instalado procurou, nos primeiros meses, criar uma nova política habitacional como forma de legitimar o novo regime, demonstrando que era “capaz de atacar problemas sociais” e as principais demandas populares, visando, contudo, a atender aos interesses políticos e econômicos do próprio regime que se instaurou (Azevedo e Andrade, 2011, p. 41). A criação do BNH, em 1964, suplantou a fase áurea da arquitetura e do urbanismo promovida pelos IAPs, ainda que tenha produzido uma quantidade expressiva de habitação para todas as classes sociais. O “mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil” proporcionou o aumento e a intensificação do setor da construção civil, e assumiu um “caráter estratégico na estruturação de uma política habitacional para o país”, segundo Santos (1999, p. 7). Para Bonduki (2014, p. 64), o programa habitacional do BNH “foi o único - pelo menos até o início do século XXI - em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação”.

Embora seu objetivo principal fosse a promoção de moradia para a classe de baixa renda, “a necessidade de investir de forma rentável forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo banco” (Maricato, 1987, p. 38), o que levou o mercado imobiliário privado a se apropriar “da maior parcela do subsídio habitacional favorecendo as classes médias urbanas” e o próprio regime militar que se instaurou (Maricato, 2002, p. 162). Por outro lado, o mercado popular, voltado para a população de baixa renda de até três salários mínimos, era atendido pelas Companhias Habitacionais dos estados e municípios, por meio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), captados

PENSAR FORA DO EIXO

compulsoriamente das empresas regidas pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho. Além das COHABs e do mercado imobiliário privado, maiores beneficiários dos recursos financeiros, o BNH tratou também de criar os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), voltados à produção direta e indireta de habitação para trabalhadores sindicalizados, que, segundo Bonduki (1975, p. 75), foram órgãos que desenvolveram projetos “substancialmente mais bem elaborados”.

A política habitacional do BNH se tornou, sobretudo, um discurso ideológico de favorecimento da classe dominante e do capital privado, cuja produção foi bastante criticada do ponto de vista da ausência de formação do espaço urbano e da qualidade das habitações, principalmente em relação aos conjuntos promovidos pelas COHABs, implantados em áreas periféricas, “sem nenhuma variação tipológica nem respeito pelo meio físico” (Aravecchia-Botas; Veiga, 2019, p. 118), desprovidos de planejamento de espaços comunitários e de equipamentos sociais, além da falta de infraestrutura urbana, que ficaram conhecidos como “carimbos do BNH”, conforme destaca Bonduki (2014). Para este autor (2014, p. 66), “a massiva produção de habitação por ela viabilizada foi uma oportunidade perdida para imprimir uma dinâmica diferente no planejamento e expansão urbana nas cidades brasileiras”.

A despeito das críticas contundentes a essa produção, é importante ressaltar que, durante os 22 anos em que perdurou o regime do BNH, houve projetos que se distinguiram da grande leva de empreendimentos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística que procuraram romper com o padrão BNH. Planejados com espaços coletivos e equipamentos comunitários, os quais foram negligenciados em muitos conjuntos habitacionais do período, Sanvitto (2010) identifica 53 conjuntos habitacionais, projetados por renomados arquitetos, que fazem parte de um rol seletivo de projetos que ganharam destaque em várias publicações, demonstrando que, entre 1964 e 1986, houve esforços de produzir habitação orientada para a formação do espaço e da cidade.

Desse período, destacam-se os projetos desenvolvidos a partir de concursos de arquitetura. No contexto da política habitacional imposta pelo BNH, essa produção, ainda que pequena diante da enorme quantidade de habitações desenvolvidas no período, constituiu um instrumento de reflexão e crítica à lógica de produção massiva promovida pelo banco, que buscou produzir cidades, e não simplesmente agrupamentos habitacionais. Esse é o papel do concurso, que representa uma oportunidade de se obterem projetos mais qualificados, uma vez que é um espaço privilegiado de experimentação e de inovação em relação à produção corrente, possibilitando o surgimento de

PENSAR FORA DO EIXO

novas referências e rumos no campo disciplinar da arquitetura e do urbanismo. Por ser um processo de caráter democrático para a seleção de projetos, permitindo a participação de vários arquitetos, o concurso representa um contraponto ao estado de exceção de direitos que predominou no período.

No caso do Plano Urbanístico de Alagados, o concurso possibilitou a seleção de um importante escritório de arquitetura e urbanismo, M Roberto Arquitetos, de notório reconhecimento profissional e de grande experiência na área de habitação e de urbanismo. Comparado a outros concursos de projetos e intervenções, geralmente voltados para a construção de conjuntos habitacionais, em terrenos desimpedidos, sem ocupação e em áreas periféricas, o Plano de Alagados se destaca, entre os demais concursos de habitação, como o primeiro voltado à recuperação de uma área precarizada e insalubre, de grande complexidade, envolvendo mais de 2,5 mil hectares de área de intervenção, com impactos significativos na forma de organização social e urbana dos seus moradores.

2 A TRAJETÓRIA DO ESCRITÓRIO DOS ROBERTOS NOS PROJETOS URBANOS

Na época de elaboração do concurso do Plano Urbanístico de Alagados, o escritório dos Roberto era liderado pelo membro remanescente dos irmãos, o arquiteto Mauricio Roberto, que assumiu o espólio profissional do escritório, em 1964, após o falecimento de seu irmão mais velho, Marcelo. A compreensão da trajetória do escritório dos Roberto ajuda a situar em qual fase o escritório se encontrava quando houve a participação no concurso do Plano Urbanístico para a região de Alagados, assim como quais eram os pensamentos e posições do escritório em relação aos problemas sociais e urbanos. Souza (2014) divide a produção e as formas de associação profissional do escritório em quatro períodos, percorrendo 62 anos de atividades.

A projeção do nome dos Roberto no cenário profissional carioca ocorreu mediante a conquista de dois importantes concursos de projetos, realizados na década de 1930: o primeiro foi o concurso da Sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), em 1935; o segundo, o concurso para o Terminal de Passageiros e Hangares do Aeroporto Santo Dumont, em 1937.

Nesse sentido, é interessante pontuar que a participação em concursos de arquitetura é uma prática que acompanha a formação profissional do arquiteto. A vitória em um concurso, além do reconhecimento pelo trabalho apresentado, pode ensejar o início da trajetória profissional de vários arquitetos e de escritórios, assim como o surgimento de novos contratos e serviços. Por isso, muitos

PENSAR FORA DO EIXO

arquitetos se lançam à participação de concursos de arquitetura e urbanismo, como oportunidade de desenvolvimento da carreira profissional.

A partir do concurso da ABI, iniciou-se a primeira formação do escritório, denominado MM Roberto, que perdurou entre 1935 e 1941, constituído por Marcelo, o primogênito da família, e o irmão do meio, Milton. O segundo período, de 1941 a 1953, foi marcado pela entrada formal de Mauricio, o irmão caçula, na sociedade, passando o escritório a ser conhecido como MMM Roberto. No entanto, sua colaboração no escritório já vinha ocorrendo desde 1936, mesmo antes de ingressar no curso de arquitetura. O terceiro período, de 1953 a 1964, foi marcado pelo falecimento, respectivamente, de Milton e de Marcelo. A denominação MMM Roberto foi mantida, mas com o falecimento do primogênito, Mauricio assumiu a administração do escritório, alterando a denominação para M Roberto Arquitetos, representando o quarto período do escritório (Souza, 2014).

Ao longo de mais de seis décadas de produção, os irmãos Roberto produziram, ao todo, 187 projetos de arquitetura e urbanismo. O segundo período concentra o maior número de projetos mais publicados e debatidos na historiografia da arquitetura brasileira. Mas, foi em meados da década de 1940 que os Roberto passaram a desenvolver trabalhos de urbanismo, o que tornou o escritório “mais consistente” (Souza, 2014, p. 75).

[Os] Roberto passariam a buscar a conquista de uma clientela maior composta pelos cidadãos em geral, uma população desatendida pelo poder público, carente de condições satisfatórias urbanas e habitacionais. E passaram a reivindicar maiores atenções sobre o assunto (Souza, 2014, p. 83).

O escritório foi se tornando mais apto e mais consistente no atendimento das demandas mais complexas, assim como mais compreensivo em relação à situação urbana e habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Em texto publicado no jornal Correio da Manhã, em 1951, republicado na revista Arquitetura, em outubro de 1964, sob o título “Esplendor e miséria do arquiteto brasileiro”, Marcelo fez duras críticas à situação urbana da cidade do Rio de Janeiro, especialmente em relação à proliferação das favelas. Entretanto, se o olhar, naquele momento, se dirigiu à cidade do Rio de Janeiro, a crítica também seria válida para outras capitais, como São Paulo e Salvador, que também passavam por problemas habitacionais, decorrentes do crescimento populacional e urbano.

Para ele, faltava ao “esplendor” da arquitetura moderna brasileira o “suporte urbanístico à altura de sua qualidade”. Neste artigo, o autor reconhece as conquistas dos arquitetos da década anterior, “meia dúzia de jovens estranhos que frequentava o curso de Arquitetura da velha ENBA”, e os esforços que “transformaram a profissão antes inexistente há vinte anos na mais glamorosa do

PENSAR FORA DO EIXO

momento”, que colocaram o Brasil “no mapa das nações civilizadas”. Ainda assim, considerava as obras como de exceção: “exemplos isolados” [...] distantes, ainda, da importância social almejada” (Roberto, 1964, p. 7). Segundo destaca Souza (2014, p. 97), Milton também compartilhava desse mesmo pensamento: “A produção arquitetônica da última década, cujos exemplos notáveis devem-se, em parte, à contribuição de arquitetos, ainda é de pequeno volume, face aos crescimentos econômicos e demográficos”¹.

Por isso, Marcelo defendia, em relação ao processo de desenvolvimento social e urbano, a necessidade de realização de “grandes trabalhos” de natureza urbana, haja vista os graves problemas que assolavam as cidades, os quais seriam resolvidos somente com soluções mais abrangentes, “grandes ações, precedidas das grandes análises”. Assim, procurava dar maior relevância a projetos e a demandas voltadas para o urbanismo. Ao “reivindicar maiores atenções” sobre as questões sociais, principalmente a temática da habitação social e a questão das favelas, Marcelo “passou a reclamar por uma maior consciência por parte dos mandatários, no sentido de que se cumprisse o destino da arquitetura em direção ao urbanismo”, segundo Souza (2014, p. 83). Comenta Marcelo sobre a importância dos grandes trabalhos no processo de resolução dos grandes problemas urbanos:

Entretanto, gente de persistência e de fé, esperam, um dia, colaborar nos grandes trabalhos. Nos grandes trabalhos que começarão mais cedo, mais tarde, já que a cidade - a nossa, por exemplo - explode em favelas, decompõe-se nas entranhas, quase não se move, tão grande é a hipertensão arterial, venal, capilarial. (Incidentalmente: as favelas, que já foram consideradas líricas e casos de polícia, são menos frutos da própria miséria do [que do] erro urbanístico geral). Nos grandes trabalhos. Não nos paliativos, na aplicação de panaceias ainda século XIX - alargamentos, aberturas de diagonais, de radiais, metropolitano, mesmo. Não nas meias soluções, na pequena cirurgia, no enxerto de intenções psicanalíticas em farsas de [Georges] Feydeau. Nas grandes ações, precedidas das grandes análises. No estabelecimento orgânico do contemporâneo, no estaqueamento seguro da expansão de amanhã (Roberto, 1964, p. 7).

Assim, se o destino da arquitetura era o urbanismo, o escritório iniciou essa trajetória a partir do Plano Urbanístico de Niterói (RJ), realizado em 1938. O segundo trabalho surgiu somente em 1951, mais de uma década após a primeira encomenda, quando o escritório já era reconhecido como um dos mais importantes do cenário carioca. Dessa forma, a produção do escritório, que se iniciou com

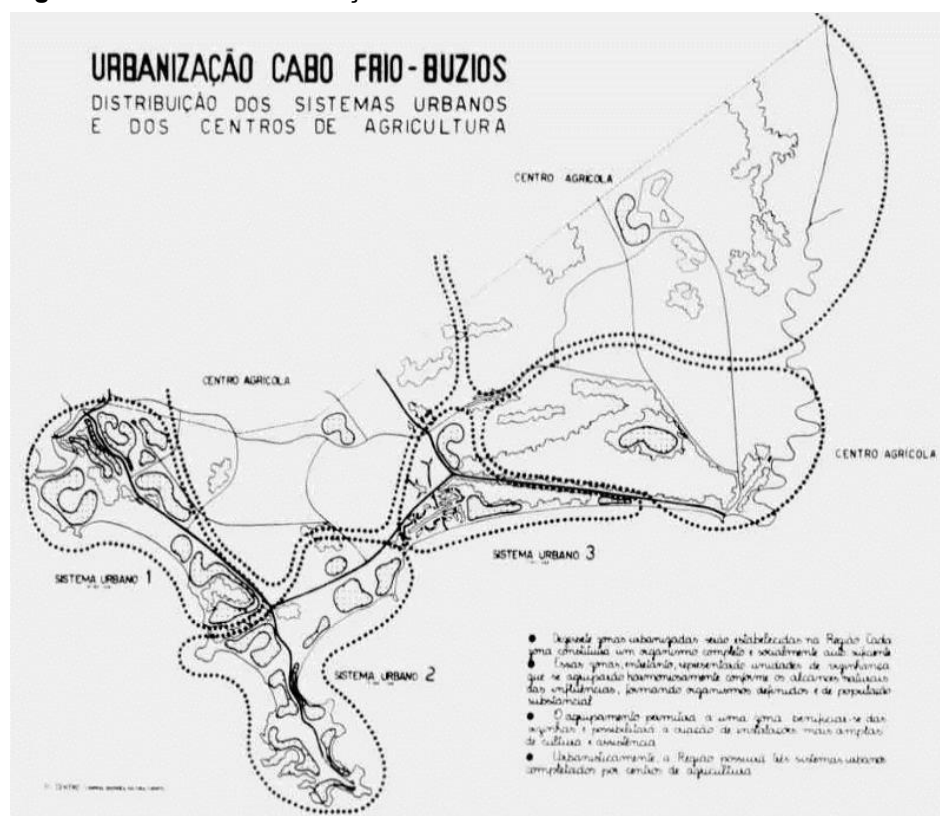
¹ Todavia, essa mesma arquitetura que consagrou o movimento moderno na Europa e nos EUA começou a sofrer um processo de revisão crítica por autores como Manfredo Tafuri, Aldo Rossi e Robert Venturi, entre outros. No Brasil, estudos de Otília Arantes, Ermínia Maricato, Luiz Recamán e Leandro Medrano também problematizam a arquitetura moderna, desmistificando estereótipos acerca dessa produção, no contexto das mudanças no discurso e na prática arquitetônica e urbanística que se delinearam a partir dos anos 1960.

PENSAR FORA DO EIXO

conquistas arquitetônicas, foi se movendo em direção ao urbanismo, uma vez que esta disciplina poderia trazer soluções de maiores impactos sociais e urbanos, sendo, portanto, as demandas que mais os atraíam.

Entretanto, foi com o Planejamento Turístico para a região de Cabo Frio-Búzios (RJ) (Figura 1), elaborado em 1955, que os irmãos Roberto se consolidaram na área de urbanismo “sendo um fato marcante” em sua produção. Isso exigiu, segundo Souza (2014, p. 123), adaptações físicas do escritório e a ampliação da equipe técnica, com a contratação de assessorias em disciplinas como agronomia, economia, sociologia e antropologia, em razão da complexidade que envolvia as encomendas de planejamento turístico e de planos regionais urbanos. Para a região de Cabo Frio-Búzios, o planejamento previu 17 zonas urbanizadas, representando “unidades de vizinhanças, que se agrupam harmoniosamente”, cada qual formando “um organismo completo e socialmente autossuficiente” que, agrupadas em três sistemas urbanos, eram completadas por centros de agricultura (Urbanização..., 1956, p. 30).

Figura 1: Plano de Urbanização de Cabo Frio.



Fonte: Urbanização..., 1956.

PENSAR FORA DO EIXO

A partir do Planejamento de Cabo Frio-Búzios e do aparelhamento técnico para o atendimento de demandas urbanísticas, o escritório teve condições de participar de outras encomendas de maior envergadura, como o concurso do Plano Piloto de Brasília, realizado em 1956, que recebeu 26 propostas projetuais, incluindo a proposta dos Roberto, a qual foi influenciada pelos princípios adotados no projeto de Cabo Frio-Búzios. Em Brasília, os Roberto propuseram, ao invés de uma megalópole para 500 mil habitantes, um plano composto por sete agrupamentos de 72 mil habitantes, negando o “caráter monumental que se pretendia, constituindo, espacialmente, Brasília em forma democrática de uma federação de comunidades felizes”, retomando propostas de Robert Owen e Charles Fourier, e Ebenezer Howard, bem como a “ideia de cidade democrática defendida por Frank Lloyd Wright” (Souza, 2014).

Até o falecimento do primogênito, o escritório desenvolveu mais três planos. Sob a liderança de Mauricio, foram desenvolvidos mais cinco planos antes de vencerem o concurso do Plano Urbanístico de Alagados, em 1973, cuja vitória representou uma oportunidade real de pôr em prática o pensamento e a experiência acumulada nas últimas três décadas de trabalhos de arquitetura e urbanismo, desde o Plano de Niterói.

A nossa equipe ganhou o Concurso Nacional, organizado pelo Banco Nacional da Habitação, para a Urbanização de Alagados, em novembro de 1973.

Participamos deste Concurso porque estudando o problema da sub-habitacão há muitos anos, tínhamos ideias que nos permitiam uma proposição que talvez fosse a única para resolver um problema que, assolando o mundo inteiro, ninguém tinha ainda chegado à solução. Entramos no concurso não necessariamente para ganhar e sim - para diante de um caso real - propor aquilo que pensávamos. Não podíamos deixar de passar esta oportunidade magnífica.

O júri entendeu o que queríamos dizer, achou que tínhamos razão e nos deu o primeiro lugar.

Honrados e eufóricos, passamos a viver um clima de Alagados (M. Roberto Arqitetos; Bernardes, 1975).

Sob a direção de Mauricio, o escritório desenvolveu, até 1996, diversos planos de natureza regional, urbana e turística, que somam mais de um terço dos projetos realizados no período em que assumiu o escritório, em 1964, incluindo o Plano Urbanístico Integrado do Caji, situado na Região Metropolitana de Salvador, em 1975, realizado também a partir de um concurso público, de âmbito nacional, patrocinado pelo BNH. Assim, foi se cumprindo uma função que surgiu nos discursos defendidos pelos irmãos Roberto, no sentido de a arquitetura caminhar em direção ao urbanismo, a partir do desenvolvimento dos “grandes trabalhos”, enquanto resposta mais consistente às demandas sociais e urbanas, sendo o concurso de Alagados um dos principais planos desse período.

3 INOVAÇÕES URBANÍSTICAS PARA VELHOS PROBLEMAS URBANOS E SOCIAIS

O estado de euforia e o “clima de Alagados”, vivido pelo escritório pela vitória no concurso, justificava-se em razão da desilusão sofrida pela derrota no concurso de Brasília (Souza, 2014, p. 234), assim como pela sedução que movia os Roberto em relação aos grandes problemas, “muito mais do que os grandes programas”, como os projetos da ABI, do Instituto de Resseguros, entre outros. O sentimento era de “participação obrigatória”, em projetos que “mexem diretamente com a vida da população brasileira”, e também de alegria semelhante quando seus irmãos, Marcelo e Milton, ganharam o concurso do ABI (M Roberto Arquitetos, 1977, p. 54). Por isso, é possível inferir que a essência arquitetônica e urbanística do Plano foi ditada pela equipe dos Roberto, ainda que o consórcio tivesse participação de outros escritórios, como Engevix e Planorte, que eram necessários para o desenvolvimento das questões técnicas de engenharia e de infraestrutura que a proposta demandava.

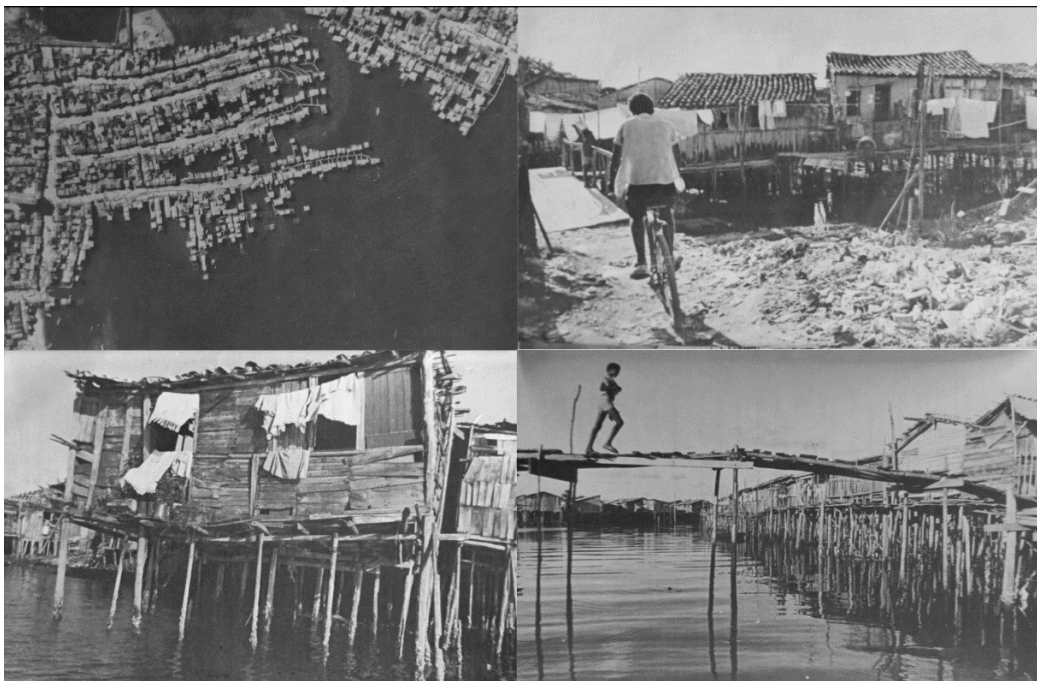
Os registros apontam que o aglomerado de Alagados se originou no final da década de 1940, concentrando uma população de pouco mais de mil habitantes, em razão da indefinição oficial quanto à finalidade dos terrenos dessa região, que estavam destinados ao uso industrial. Posteriormente, o uso foi alterado para abrigar um loteamento de habitação popular, o que gerou confusão jurídica, levando os moradores a ocupar irregularmente as terras (Bahia, 1975, p. 18). Na década de 1960, a população aumentou substancialmente, sendo impactada pelo próprio processo de urbanização brasileira e pelo avanço da economia capitalista, que atraíram migrantes vindos do interior em direção à capital baiana, em busca de melhores condições de vida. Semelhante ao que ocorreu na maioria das capitais brasileiras, a história demonstra que esse contingente nem sempre conseguia se estabelecer nas áreas urbanizadas (Figura 2).

A falta de emprego e de acesso à moradia social acabou levando essa população a buscar formas alternativas de moradia. No modo de produção capitalista, em que a terra tem alto valor comercial, principalmente em áreas urbanizadas dotadas de infraestrutura, o trabalhador que almeja alcançar a casa própria não tem muitas opções de moradia, restando, por sua vez, as formas alternativas, como as favelas, os cortiços ou mesmo a autoconstrução na periferia, erguida com empenho da própria força de trabalho e da ajuda de familiares nos finais de semana, como comenta Maricato (1987, p. 21). Era uma forma de obter a segurança da casa própria, mesmo que em condições ambientais precárias. Segundo Valladares (1980, p. 44), “a favela resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar

PENSAR FORA DO EIXO

e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso do solo é cada vez mais determinado pelo seu valor [...]”.

Figura 2: Imagens da época, mostrando a trágica situação de Alagados.



Fonte: Bahia, 1975.

Assim aconteceu com Alagados, que se formou a partir do processo de invasão, “não contestada” pelo poder público como “solução definitiva da casa própria” (Bahia, 1975, p. 23), adotada por essa população. Eram casas rústicas de madeira construídas com os materiais disponíveis, em áreas aterradas com lixo e sobre o próprio mar, como as palafitas, que se estendiam até onde as estacas de apoio alcançassem o terreno firme. Era uma comunidade que não tinha meios de adquirir imóveis próprios em locais salubres e urbanizados de Salvador nem era atendida pelas políticas de habitação social.

A ocupação de Alagados efetivou-se mediante o emprego de pontes e casas apoiadas em palafitas construídas sobre o mar. As áreas em que essas edificações se ergueram foram gradativamente aterradas por iniciativa e esforço dos moradores, com a colaboração tácita do Governo estadual, que não só permitiu, ou tolerou, as chamadas “invasões”, mas depositou o lixo urbano em locais predeterminados para facilitar os aterros e instalou linhas de distribuição de água, energia elétrica e iluminação pública (M. Roberto; Bernardes, 1975).

PENSAR FORA DO EIXO

Diante desse quadro, o Governo Federal estabeleceu convênio com o governo estadual e municipal da Bahia, com o intuito de trazer soluções efetivas para a população². A partir desse convênio, foi criado, em 1972, o Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia (GEPAB), responsável, entre outras atividades, pela elaboração de um extenso diagnóstico das condições socioeconômicas (emprego, renda), habitacionais e de infraestrutura de Alagados, sendo sucessor da antiga Comissão Executiva do Plano de Recuperação de Alagados (CEPRAL), constituída em 1969 pela Lei nº 2.730, de 09 de outubro de 1969, do Governo do Estado da Bahia, que tinha a finalidade de promover estudos e de estruturar uma política de bem-estar social em Alagados. Essas ações constituíram as primeiras tentativas oficiais de intervenção e de melhorias para aquela região.

A participação de vários atores governamentais, em diferentes esferas, e de um consórcio de escritórios, com o objetivo de realizar um ambicioso projeto de requalificação urbana, de cunho social, agregando investimentos vultosos, demonstra que o Plano Urbanístico de Alagados era uma demanda de grande porte, que se assemelha aos grandes projetos urbanos que passaram a ganhar destaque no planejamento urbano, a partir da década de 1960. Em Alagados, o objetivo do Plano era promover melhorias sociais, habitacionais e urbanas, o que o diferenciava daqueles projetos desenvolvidos sob a égide do neoliberalismo, que integravam interesses estatais e empresariais, de modo a favorecer “as grandes empresas e as classes mais altas” (Harvey, 2013) ou mesmo a atrair “investimentos, eventos e turismo, com a imagem urbana e a reinserção otimizada de cada cidade no panorama europeu e mundial” (Campos; Somekh, 2001, p. 174). É importante destacar essa diferença, uma vez que nem todos os grandes projetos e investimentos estavam atrelados à promoção das cidades e ao favorecimento dos interesses da classe dominante. No caso do Plano de Alagados, era possível trazer benefícios sociais e urbanos para aquela população marginalizada social e espacialmente, integrando-a à cidade e cumprindo, assim, o papel governamental em relação à promoção de suas políticas públicas.

Para além do diagnóstico, que orientou os trabalhos a serem desenvolvidos no concurso, o GEPAB, que “dispunha de recursos financeiros e de pessoal técnico (economistas, arquitetos, sociólogos, geólogos)”, foi o idealizador da proposta de elaboração de um concurso público, “convocando urbanistas para um desafio inédito: tornar o local digno de moradia, resolvendo o problema

² A partir do Decreto nº 71.364, de 13 de novembro de 1972, o Ministério do Interior, por intermédio do BNH, foi autorizado a promover a colaboração e a formulação de investimentos, junto ao governo estadual da Bahia e ao município de Salvador, objetivando “melhorar as condições de vida das populações, localizadas na área conhecida pela denominação genérica de Alagados”.

PENSAR FORA DO EIXO

habitacional da população de baixa renda de modo compatível com o sistema de financiamento do BNH” (Alagados..., 1974, p. 15).

A análise das principais diretrizes impostas pelo edital do concurso demonstra o tamanho do desafio a ser enfrentado pelo consórcio vencedor, com destaque para a condição de respeitar as características de organização comunitária da área de Alagados e do capital investido nas habitações por seus moradores. Em resumo, o edital estabelecia que o Plano deveria atender aos seguintes pontos:

Harmonizar o mínimo de investimentos a fundo perdido, com o máximo de benefícios para o bem-estar dos moradores.

Preservar a área, a ser fixada pelo plano, de ampliações indesejáveis.

Respeito às características da organização comunitária existente na área.

Preservar o capital investido em habitação e obras de infra-estrutura, de modo a não reduzir o capital comunitário acumulado.

Minimizar, a área a ser ampliada por aterro, condicionando esta implantação ao estritamente necessário à satisfação dos padrões urbanísticos compatíveis com a dignidade humana.

Adequar o plano habitacional à capacidade econômica das famílias, prevendo a sua possível elevação.

Adequar as soluções habitacionais aos critérios de financiamento do BNH (Alagados..., 1974, p. 15).

Na monografia “Alagados: seu contexto brasileiro e mundial”, elaborada pelo escritório M Roberto e Bernardes (1975), sobre problemas relacionados aos aglomerados, às populações faveladas e às formas de intervenção, os autores fazem uma reflexão quanto à prática de supressão desses aglomerados precários, o que contribuiu para a definição das estratégias projetuais adotadas no Plano, sendo uma delas a manutenção dos moradores no local. A forma de abordagem adotada pelo escritório pode ser considerada uma postura bastante diferente daquelas adotadas em outros processos de intervenção e erradicação de favelas, comuns no Rio de Janeiro e em São Paulo, assim como da política “arrasa-quarteirão”, presente em vários países e também no Brasil (Del Rio, 1990, p. 21).

Um exemplo marcante dessa prática “remocionista” foi o da favela do Morro do Pasmado, que terminou consumida “por um incêndio controlado por bombeiros, que encerrou o processo de erradicação liderado pela Secretaria de Serviços Sociais, então sob a direção de Sandra Cavalcanti” (Benmergui, 2021, p. 170). O processo de erradicação fez parte da política do governador Carlos Lacerda e foi pautado por forte propaganda ideológica contra a ascensão do comunismo pós-guerra e pela promoção da casa própria. Os autores apontam que esse tipo de discurso, de caráter tecnocrático modernizador, definiu as políticas urbanas e habitacionais do período, ligando “a

PENSAR FORA DO EIXO

extensão da propriedade privada à incorporação social e cívica dos setores urbanos pobres, atormentados pelas ansiedades típicas da Guerra Fria em nível internacional” (Benmergui, 2021, p. 170).

Na política de intervenção em favelas, a regra geralmente era a remoção dos moradores - muitas delas realizadas sob atos de forte violência contra os ocupantes - para conjuntos habitacionais localizados em áreas distantes das ocupações de origem, geralmente, em áreas periféricas, carentes de infraestrutura urbana e de oportunidades de trabalho. Esta prática de remoção, provavelmente, é uma das principais críticas às práticas adotadas em casos de intervenção em favelas.

Para os moradores a serem realocados, isso representava a perda do vínculo, da cultura e dos costumes construídos no território de origem, que se somam às dificuldades de reposicionamento profissional e de deslocamento aos centros urbanos em busca de trabalho. Nos moldes tradicionais, a construção de novos conjuntos habitacionais também demandava tempo, recursos técnicos e operacionais e elevados custos financeiros, de que nem sempre os órgãos públicos dispunham, além de envolver diversos organismos governamentais e etapas de execução, segundo Valladares (1980):

A remoção de uma favela é um processo longo, que consta de várias etapas, desde os preparativos para a evacuação dos barracos e a relocação de seus habitantes nos conjuntos habitacionais, até sua inserção no Sistema Financeiro da Habitação. Desse processo, participam uma série de organismos governamentais, com tarefas específicas e, conseqüentemente, um número considerável de pequenos e médios funcionários que lidam diretamente com os moradores locais durante todo o tempo de sua duração (Valladares, 1980, p. 47).

Dessa forma, o escritório M Roberto elaborou uma proposta que levou em consideração o estabelecimento de condições para que aquela população pudesse “prestar colaboração ativa”, uma vez que a permanência no local garantiria o “sentido de propriedade e o desejo de ascensão na escala social”, propiciando um “motor de arranque” ao processo de urbanização. Nesses quesitos, o Plano de Alagados difere daqueles que adotam a realocação dos moradores em conjuntos habitacionais como forma de enfrentamento do problema. No caso de Alagados, seria praticamente inviável esse método em razão da quantidade de famílias e pessoas que seriam impactadas e realocadas e dos custos para sua implementação. Assim, o “ineditismo” do Plano Urbanístico de Alagados consiste em:

PENSAR FORA DO EIXO

- a) intervenção gradativa e limitada, respeitando as características existentes e aproveitando os investimentos iniciais;
- b) adoção de padrões habitacionais e urbanísticos visando obter um processo semelhante ao espontâneo que não entre em choque flagrante com a realidade atual;
- c) entrega do lote ao comprador completamente murado contendo a parede posterior, as entradas e saídas da infraestrutura, assim como a instalação hidráulica, elétrica e sanitária necessárias às futuras residências;
- d) incentivo à colaboração dos moradores, enfatizando a segurança, o sentido de propriedade e a aspiração natural ao acesso na escala social;
- e) estrita limitação dos comprometimentos financeiros necessários à capacidade de pagamento dos usuários, mesmo no caso dos mais baixos índices de renda familiar e sem nunca atingir o limite admitido pelo BNH (M. Roberto Arquitetos; Bernardes, 1975).

Como bem apontou o relatório final consolidado do Plano Urbanístico de Alagados (Bahia, 1975), um dos pontos de inovação e viabilidade foi o aproveitamento das experiências populares, de mais de três décadas, nas soluções arquitetônicas e urbanísticas.

Ao lado das proposições específicas, de caráter técnico, contidas no plano e que evidenciam o talento e competência da equipe responsável por sua elaboração, cumpre destacar, como elemento inovador capaz de contribuir para a solução desse problema onde quer que ele se apresente, aquele que foi o ponto de partida de todo o trabalho de planejamento e elemento norteador do seu desenvolvimento: trata-se do aproveitamento dos imensos ensinamentos contidos na experiência espontaneamente desenvolvida pela população de Alagados, ao longo de 3 décadas. A persistência, criatividade e capacidade de ação coletiva demonstradas pela população constituem, sem dúvidas, o fator que, isoladamente, responde em maior grau pela viabilidade da solução proposta (Bahia, 1975, p. 11).

Esse posicionamento projetual, buscando agregar a cultura popular ao partido arquitetônico e urbanístico do Plano, por certo, recebeu influência das pesquisas e teorias formuladas por John F. C. Turner, Charles Abrams, William Mangin e mesmo de pesquisadores brasileiros, de diferentes áreas de atuação, como Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Lícia Valladares, Paul Singer, entre outros, que problematizaram a moradia popular e as favelas, trazendo novas conceituações e compreensões sobre essas questões, demonstrando que era possível agregar a participação popular no processo de transformação habitacional e urbana.

No Brasil, Turner visitou muitas favelas no Rio de Janeiro, Recife, Belém, incluindo a favela de Alagados, em Salvador, ampliando sua análise sobre essas habitações nos países em desenvolvimento, como as “barriadas” de Lima. Em suas primeiras impressões, registrou que o país apresentava uma condição urbana “dinâmica e caótica”, cujo planejamento urbano e a política habitacional repetem erros semelhantes aos dos países nas mesmas condições. Entretanto, notou e ficou impressionado “com o fato de serem os brasileiros mais seguros, corajosos, esperançosos

PENSAR FORA DO EIXO

e abertos a mudanças do que a grande maioria de outros países em desenvolvimento” (Turner, 1968, p. 17). Segundo Benmergui (2021, p. 183), por meio da participação de Carlos Nelson dos Santos, na Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (Codesco), e de John Turner, no Peru e em Lima, houve a busca de se recuperar “o valor da autoconstrução como conhecimento, como forma de investimento e como política pública para resolver a crise habitacional”.

Um exemplo bastante conhecido na historiografia foi a urbanização das favelas Brás de Pina e da Manilha, situadas na periferia da cidade do Rio de Janeiro, cujos moradores se mobilizaram contra as tentativas de remoção para conjuntos recém-construídos da Vila Aliança e da Vila Kennedy. Em parceria com os arquitetos, estabeleceram um plano de urbanização, realizado de forma participativa, o que valorizou investimentos e características populares no projeto, com custos sociais e financeiros que foram considerados “menos onerosos que os de erradicação”³ (Cavalcanti, 1987, p. 146), constituindo, por assim dizer, uma nova perspectiva na forma de tratar o espaço habitacional dessas comunidades.

O Plano Urbanístico de Alagados, diante do panorama de erradicação de favelas que, no regime militar, “em uma escala sem precedentes e com violência inédita”, deu continuidade à “política de erradicação e construção de moradias em massa iniciada por Lacerda” (Benmergui, 2021, p. 183), foi concebido em oposição a essas medidas, pois não eram adequadas para a realidade de Alagados. Para o escritório M Roberto, não era condizente “suprimir essas concentrações humanas subnormais, escamoteando-as como num passe de mágica, enquanto suas populações continuam em estado de indigência”, mas “reconhecer, com serenidade, a existência do problema”, procurando resolver “as causas profundas no plano nacional” (M Roberto; Bernardes, 1975). Em outros termos, “as favelas e outras formas de habitação precárias, antes vistas como um fenômeno provisório a ser superado com o desenvolvimento, passaram então a ser entendidas como características definitivas da paisagem” (Aravecchia-Botas; Veiga, 2019, p. 123).

Ao defender um posicionamento contrário à erradicação das favelas, o Plano apresenta, em sua essência, uma qualidade que não se vê na maioria dos planos e processos de urbanização similares, desenvolvidos sob o contexto do BNH, sendo comum o uso da erradicação como expediente corrente, sob o pretexto de melhorias higienistas, urbanísticas e de progresso social, principalmente em locais onde a terra era um ativo urbano para a especulação imobiliária, conforme

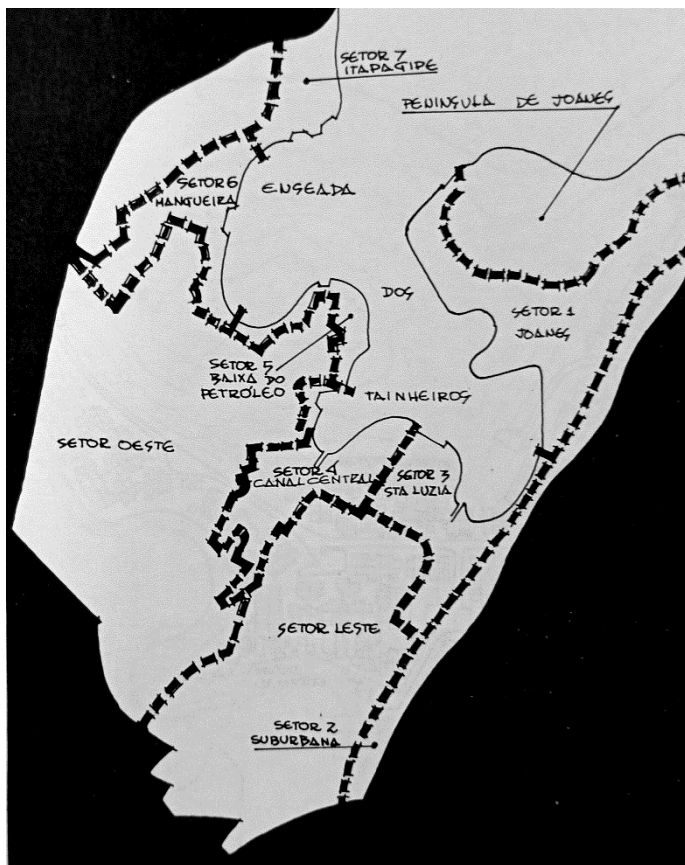
³ De acordo com Cavalcanti (1987, p. 146), os trabalhos foram coordenados pelo grupo formado, entre outros, pelos arquitetos Aroeira Neves, Carlos Nelson F. dos Santos, e pelas arquitetas Sylvia Wanderley e Sueli de Azevedo.

PENSAR FORA DO EIXO

se procedeu em muitas favelas que se concentravam em áreas privilegiadas e centrais de São Paulo e do Rio de Janeiro, e que foram se formando na primeira metade do século XX. Para M Roberto e Bernardes (1975), “a tendência moderna mais promissora consiste em mobilizar os esforços das populações atingidas, assistindo-as em suas iniciativas e orientando-as em seus procedimentos”.

A área de intervenção abrangia mais de 2,5 mil hectares, considerando 1,8 mil hectares de terrenos consolidados e 0,7 mil hectares de aterro planejado a ser construído, o que requereu a necessidade de criação de um zoneamento, que dividiu a área em sete setores, buscando, sobretudo, resguardar a predominância dos usos ali instalados e os previstos pelo Plano, sendo eles: Setor 1 - Joanes; Setor 2 - Suburbana; Setor 3 - Santa Luzia; Setor 4 - Canal Central; Setor 5 - Baixa do Petróleo; Setor 6 – Mangueira e Setor 7 – Itapagipe (Figura 3).

Figura 3: Plantas de Zoneamento dos setores.



Fonte: Bahia, 1975.

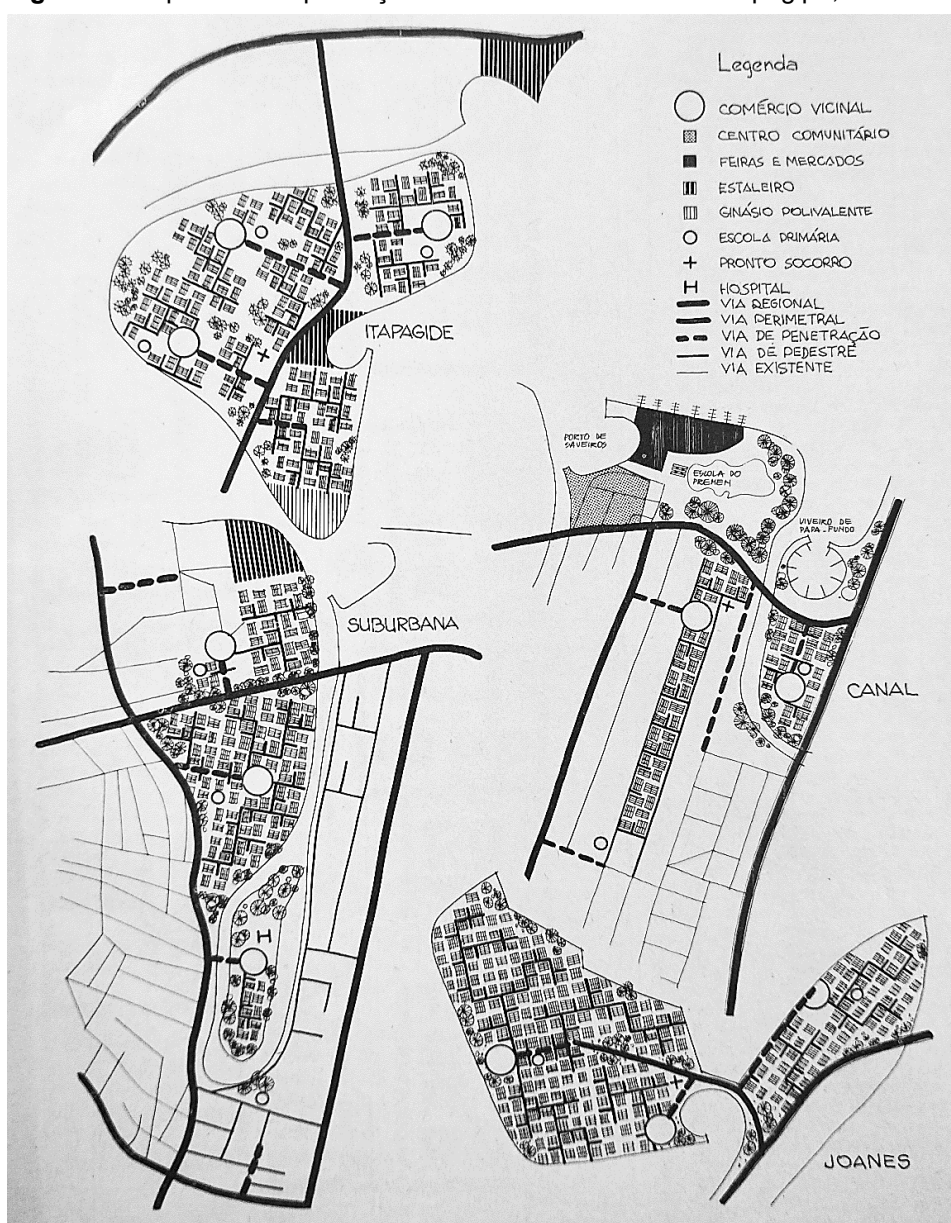
O escritório adotou um desenho urbano orgânico, diferente do simples traçado cartesiano e dos princípios de setorização típicos da cidade funcional, constituindo um posicionamento crítico ao

PENSAR FORA DO EIXO

abstracionismo da Carta de Atenas. Os usos em Alagados foram determinados pela própria geografia do local, não sendo a quadra o elemento urbano organizador do espaço, pois esta não seria a solução adequada para o projeto (Figura 4).

A unidade de planejamento urbano utilizada em Alagados não é a “quadra” (organização rígida de lotes homogêneos em traçados ortogonais), mas o cluster. O cluster resulta da agregação de lotes-moradia de dimensões variáveis que, ao contrário da quadra, são alinhados pelos fundos, através de uma viela sanitária que atende às necessidades de infraestrutura residencial (Bahia, 1975, p. 77).

Figura 4: Proposta de implantação dos *clusters* nos setores Itapagide, Suburbana, Canal e Joanes.



Fonte: Alagados..., 1974.

PENSAR FORA DO EIXO

O Plano foi desenhado com respeito à cultura popular de Alagados, buscando romper com o padrão fundiário tradicional baseado no lote padrão, homogêneo, alinhado à quadra, adotando a própria assimetria constituída pelo arranjo das casas-embrião, que também seriam uma novidade arquitetônica em sua concepção. A assimetria, “em traçado de bairros populares”, é um elemento que “tira a crueldade da disciplina dura e ortogonal dos conjuntos habitacionais tipo COHAB” (Alagados..., 1974, p. 21-22). O novo desenho urbanístico propunha que as casas-embrião seriam agrupadas em formato de *clusters* (Figura 4), proporcionando, em seu interior, áreas livres para o desempenho de atividades sociais, de convivência e comunitárias, o que resultaria em melhor aceitação do Plano pelos moradores. Mauricio Roberto compreendia que o plano por melhor que seja, “se não for aceito pela população para quem foi elaborado, não é um bom plano” (Alagados..., 1974, p. 22).

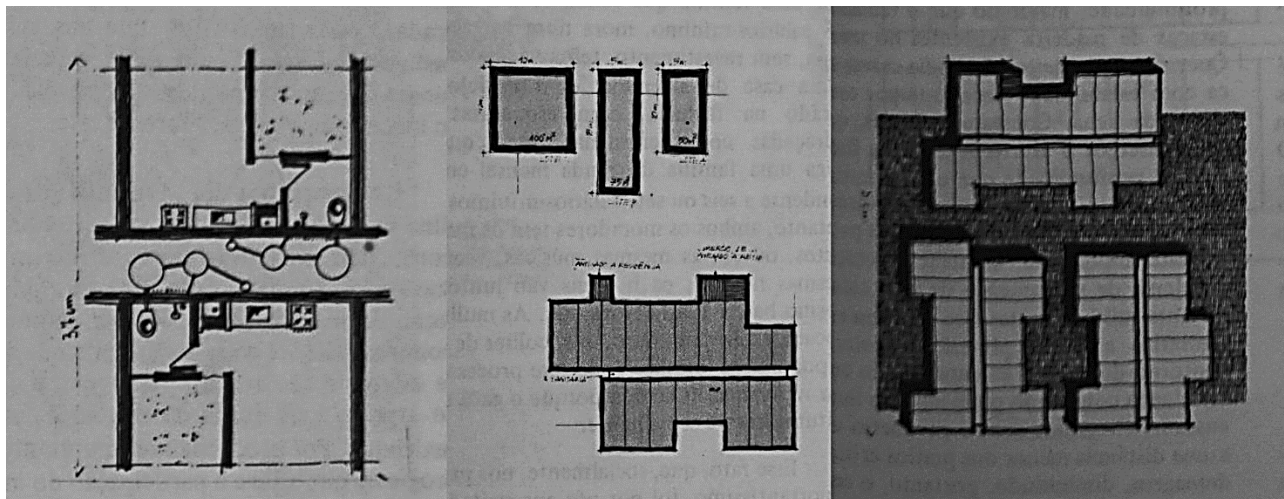
Cada casa-embrião é formada por um ambiente básico e por um bloco hidráulico, seguindo princípios da arquitetura racional e modular que pautaram a filosofia do escritório, possibilitando aos moradores ampliar a construção de acordo com as condições financeiras de execução e de renda. A destinação das casas dependia de uma combinação entre a quantidade de ocupantes e o poder de pagamento, o que determinava o tamanho do lote a ser destinado (50, 75 ou 100 m²) e o nível de faseamento construtivo entregue pelo governo (Figura 5), variando em nove fases distintas de acabamento (Figura 6). “Desse modo, atentava-se [a]o reconhecimento do valor do capital ali acumulado sob a forma de investimentos habitacionais, infraestruturais e de serviços. Dito de outra forma, cuidava-se de preservar as características comunitárias locais” (Bahia, 1975, p. 41).

A família recebe inicialmente apenas um muro hidráulico, com pontos de luz, água e esgotos, acompanhados dos outros três muros, completando as quatro empenas (paredes externas da casa), e mais 40% da área coberta, na parte destinada à futura cozinha e ao futuro banheiro. O produto final da menor casa, contida no perímetro que envolve 50 m², prevê a instalação de um quarto, uma sala (onde podem dormir duas pessoas), cozinha com espaço para mesa de refeição, dando para dois pátios (um social, dando para varanda, outro interno) inspirados na arquitetura árabe (para clima quente e colonial brasileiro) (Alagados..., 1974, p. 22).

Além das novas casas-embrião, foram previstos doze tipos de sobrados, considerados preciosos na “composição da paisagem urbana”, que aumentariam a oferta de habitação e poderiam agregar usos comerciais e dar “um aspecto externo recortado”. Por meio de uma faixa de transição entre as moradias existentes (Figura 7), constituída por lotes organizados de forma irregular, mesclar-se-ia o desenho urbano “novo ao velho”, de modo a se evitar “o choque entre as casas construídas espontaneamente e os novos espaços de casas ordenados pelos *Clusters*” (Bahia, 1975, p. 83), a fim de trazer uma unidade paisagística ao conjunto.

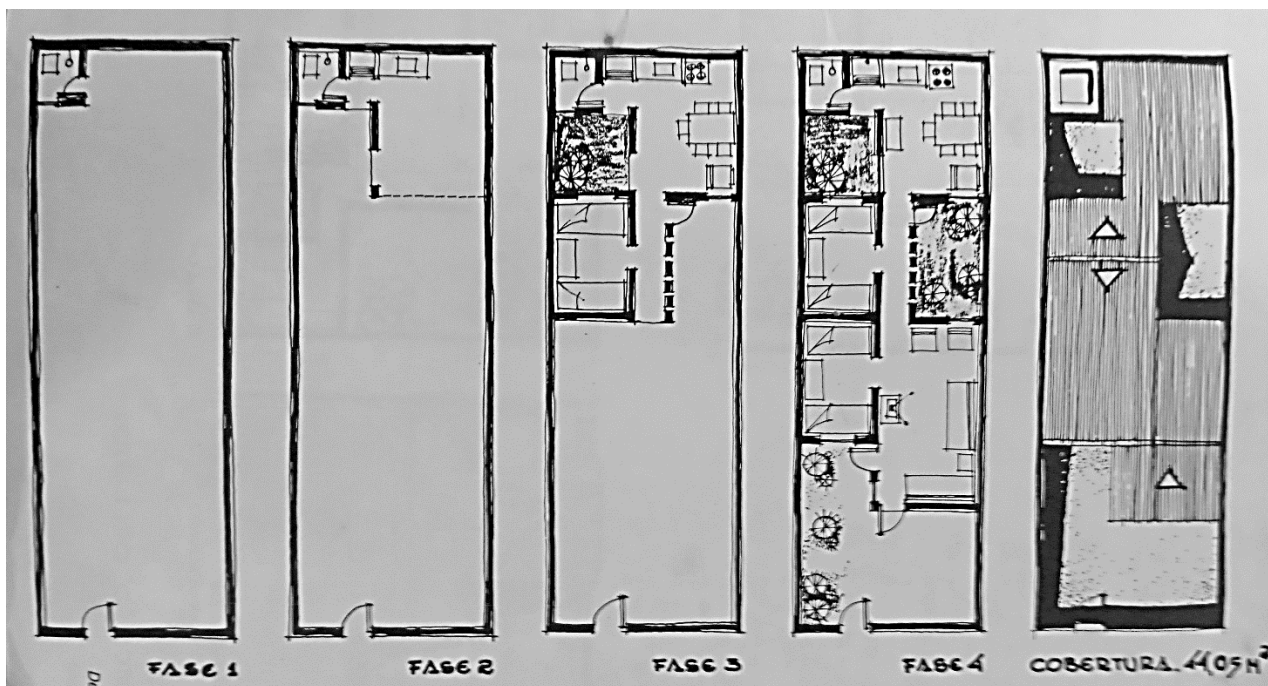
PENSAR FORA DO EIXO

Figura 5: Detalhe do desenho do bloco hidráulico e da viela sanitária formada ao fundo dos lotes. Ao lado, esquema de organização dos três tipos de lotes que formam os *clusters*.



Fonte: M Roberto Arquitetos, 1977.

Figura 6: Modelo de faseamento do lote de 75 m² (5m x 10 m).



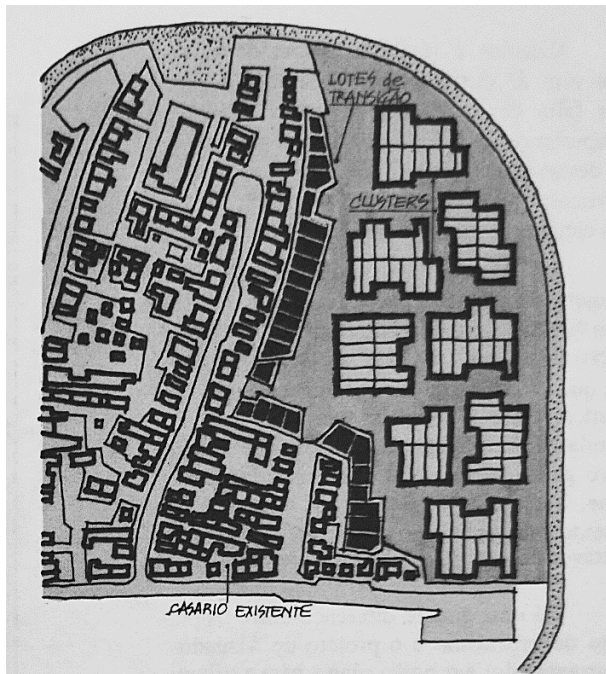
Fonte: Bahia, 1975.

O planejamento construtivo, concebido de forma faseada, foi uma estratégia necessária para garantir a viabilidade de execução do Plano, visando a atender aos critérios de financiamento do BNH e de faseamento da construção, de acordo com as condições de cada família. As novas casas-embrião seriam destinadas prioritariamente para a realocação de mais de 3 mil famílias para as áreas novas construídas sobre o mar, assim como para aquelas que seriam impactadas pelas obras

PENSAR FORA DO EIXO

de infraestrutura urbana e sanitária. Para os moradores situados em áreas consolidadas, foram previstas formas de melhoria de suas habitações, por meio de subsídios do Programa de Financiamento à Complementação da Habitação (PROFICO), do BNH, para a realização de reformas e ampliações das moradias.

Figura 7: Setor 5 - Baixa do Petróleo. Detalhe dos *clusters* e dos lotes de transição.



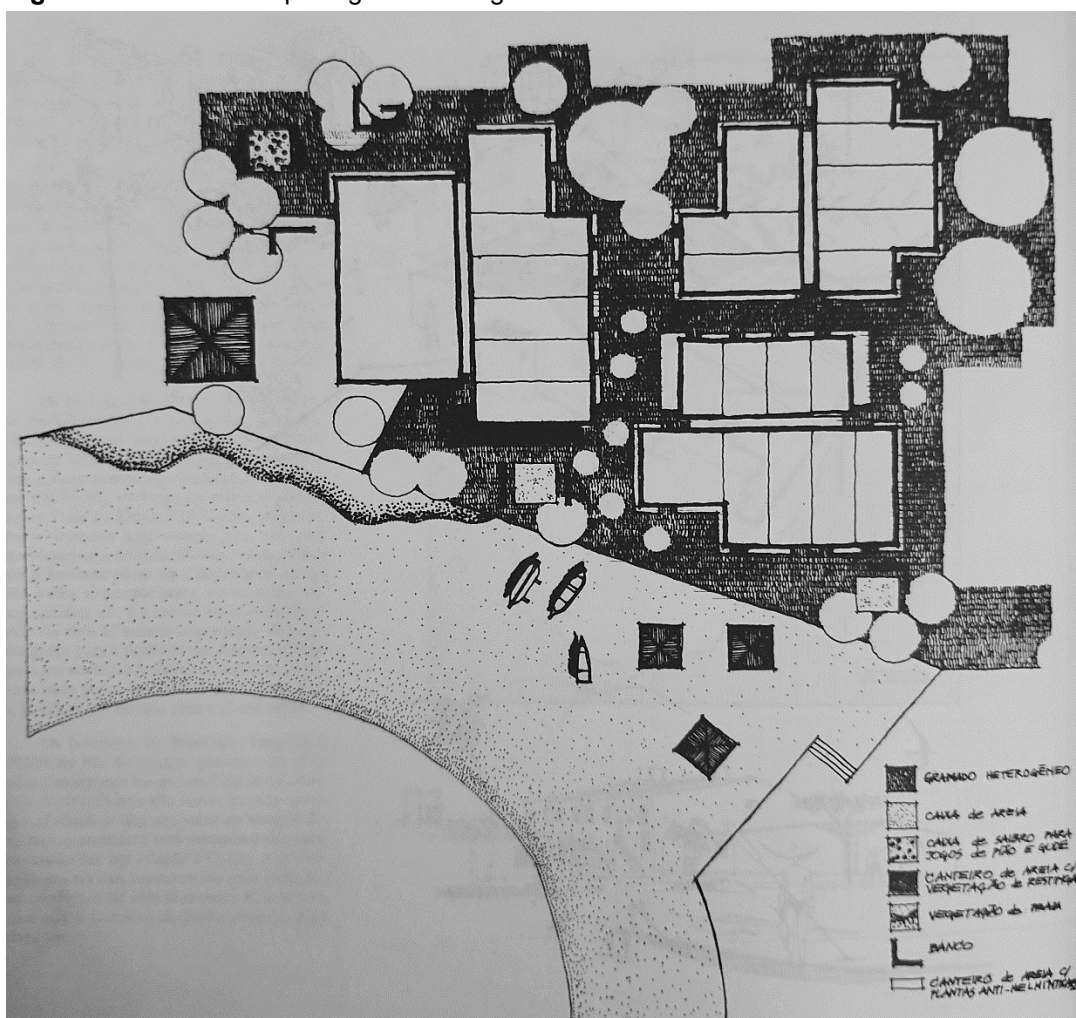
Fonte: M Roberto Arquiteto, 1977.

O desenho urbanístico se complementaria com o planejamento de um sistema geral de circulação, dividido em quatro subsistemas viários (principal, primário, secundário e local), baseado na malha preexistente, além da implantação dos diversos usos para conferir urbanidade ao conjunto. Desse modo, foram planejados espaços para o comércio, em edificações exclusivas e anexas à moradia, assim como a instalação de novos equipamentos sociais, abrangendo escolas de 1º e 2º grau, postos de saúde, postos policiais, serviços telefônicos, correios e telégrafos, além da ampliação de áreas comunitárias, áreas de lazer e áreas verdes, sendo estas últimas tratadas como “paisagismo ecológico” (Figura 8). O paisagismo foi proposto para ser de baixo custo, resistente e de baixa manutenção, procurando trazer conforto ambiental, de modo a amenizar as temperaturas entre o espaço público e o privado; promover complementação alimentar, com o plantio de árvores frutíferas; contribuir para a identificação dos vários agrupamentos, por meio da instalação de um desenho de pavimentação (Bahia, 1975).

PENSAR FORA DO EIXO

Para o enfrentamento dos problemas de ordem técnica de Alagados, as ações se concentraram, principalmente, nas questões sanitárias e na interrupção do processo de expansão das moradias sobre o mar. Parte das áreas ocupadas sobre aterros, constituídas por casas de alvenaria, encontrava-se em cota abaixo do nível do mar, o que causava os constantes alagamentos que deram nome ao bairro. Portanto, um dos objetivos era realizar o aterramento das áreas em depressão, colocando-as em cota acima do nível da maré, para evitar o acúmulo de águas pluviais (Alagados..., 1974, p. 15).

Figura 8: Desenho do “paisagismo ecológico”.



Fonte: M Roberto Arquiteto, 1977.

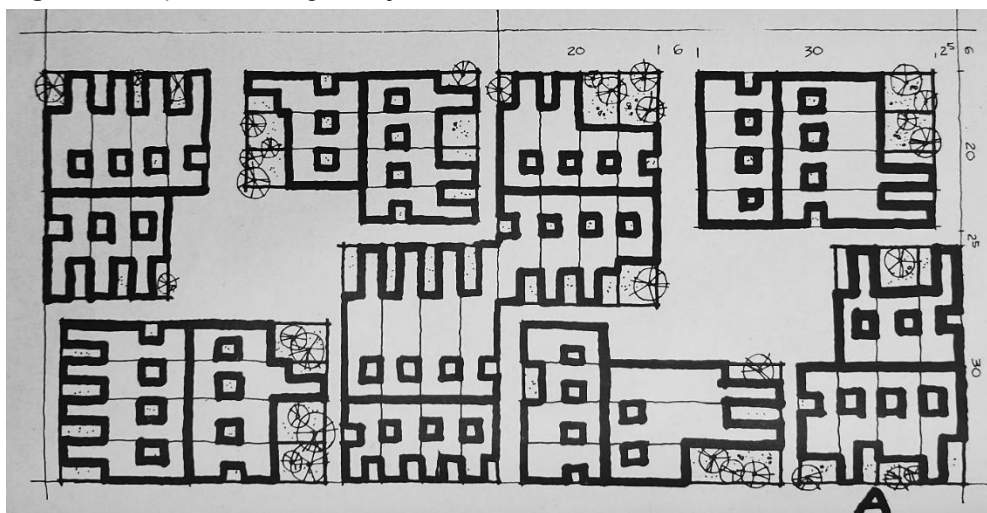
A partir dessas estratégias, o Plano conseguiria garantir a permanência dos habitantes de Alagados na própria região, sem necessidade de medidas ostensivas de realocação, refletindo, de certo modo, um alinhamento com pensadores, arquitetos e críticos que estavam repensando novas

PENSAR FORA DO EIXO

formas de intervenção em espaços semelhantes e de precariedade ambiental, convidando os moradores a serem partícipes ativos do processo de transformação e de implantação da proposta, a partir da construção de sua própria moradia, que poderia ocorrer sob a orientação de um arquiteto designado pela empresa responsável pela implantação do Plano. Com isso, o morador obteria o aprendizado de um ofício, conforme comenta Mauricio Roberto (Alagados..., 1974, p. 22), que também aponta paralelos com as experiências da Codesco, em Brás de Pina.

O Plano de Alagados buscou recuperar a própria dialética que funda os princípios da cidade, flexibilizando parte do processo de construção habitacional e do espaço urbano nas mãos dos próprios moradores, assim como engendrando caminhos opostos ao mimetismo das intervenções puramente racionalistas, as quais colocam o desenho acima dos interesses sociais e coletivos. A proposta de Roberto foi por um caminho oposto à lógica de intervenção que nega as peculiaridades urbanas do local, mas estava em sintonia com as discussões que procuravam fazer uma revisão e uma crítica em relação aos princípios da arquitetura e do urbanismo moderno, estabelecendo aproximação com as experiências de planos anteriores, como o de Cabo Frio-Búzios e o de Brasília, por meio da valorização de escalas de vizinhança, com os agrupamentos em formato de *clusters* (Figura 9), conforme idealizado pelo grupo Team X. Dessa forma, o Plano guarda semelhança com a análise de Huet (1986, p. 86), quanto ao papel do projeto urbano de “recuperar a dialética da unidade e do fragmento, do contínuo e do descontínuo, do idêntico e do diverso que se encontra em todas as cidades existentes”, uma vez que o Plano de Alagados procurou “refletir sobre o espaço urbano em termos de diferença, de unidade e de descontinuidade”.

Figura 9: Esquema de organização dos lotes e *clusters*.



Fonte: M Roberto Arquitetos, 1977.

PENSAR FORA DO EIXO

Na concepção do Plano, houve a “necessidade de se criar um urbanismo próprio, bonito, econômico e digno, com as mesmas condições da qualidade humana da gente a que iria servir”, conforme explicou Mauricio (M. Roberto Arquitetos, 1977, p. 54). Essa preocupação derivou também das críticas que o próprio arquiteto fazia em relação às práticas do BNH, bem como da luta política que defendia enquanto presidente do IAB, entre 1957 e 1965, sendo um dos fatos marcantes de sua gestão, entre outros, o combate à criação do Banco Nacional da Habitação, constituído em 1964.

Ainda que tenha desenvolvido o Plano de Alagados, enquanto produto da política do BNH, em depoimento em 1982 (Faerstein; Castro; Monarcha, 1982, p. 152), Mauricio afirmou que a instituição estava mais voltada para a produção quantitativa da habitação, “mesmo em detrimento da qualidade”.

Para ele, uma boa política [habitacional] deveria compatibilizar ações de financiamento com iniciativas do poder público: planejamento do desenvolvimento urbano nacional, a cargo da União; instalação de infraestrutura de serviços, a cargo do Estado; e legislação sobre o uso do solo e definição dos vetores de crescimento, a cargo do município (Souza, 2014, p. 99).

Em uma análise revisionista das ações desenvolvidas pela política habitacional do BNH, pouco tempo depois de sua extinção, buscando entender o que se aprendeu dessas experiências e o que elas poderiam contribuir para os problemas à época, Bruna faz considerações importantes que demonstram a convergência entre as propostas concebidas para o Plano Urbanístico de Alagados e suas observações. Em suas críticas, o autor faz apontamentos sobre o “mito” de que as habitações precárias, como favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, eram problemas habitacionais que exigiam “solução drástica”; a inutilidade de se planejar “fora da realidade econômica e social do país”, apoiando-se em déficits habitacionais obtidos por “parâmetros importados”; a habitação autoconstruída, mesmo diante de todos os problemas que cercam essas construções, como sendo uma solução melhor em relação à construção dos “conjuntos habitacionais de elevado padrão técnico”; a “noção de que era possível e necessário apreender com as comunidades” como mudança dos processos de planejamento, indicando que, depois de 1979, houve a criação de vários programas “de grande potencial junto às comunidades”, como os “das casas-embrião, das melhorias em favelas, da regularização e legalização dos loteamentos irregulares de periferia” (Bruna, 1987, p. 89-90).

Apesar dos méritos projetuais, apenas um dos setores do zoneamento proposto foi implantado pela empresa responsável pela execução, a Alagados Melhoramentos S.A. (AMESA), constituída, em 1974, para realizar o gerenciamento e a execução do Programa de Recuperação dos Alagados, de

PENSAR FORA DO EIXO

acordo com as orientações do GEPAB e do Plano elaborado no concurso. Durante a execução do Setor 1 - Joanes, a AMESA passou a questionar a metodologia e as técnicas de execução propostas pelo projeto de aterro, assim como o processo de remoção das palafitas, causando divergências com as propostas técnicas idealizadas pelo consórcio (Carvalho, 2002).

Além disso, outro impasse ocorreu com a proposta dos *clusters*, executada em caráter experimental no setor Santa Luzia, que foi modificada pela AMESA, causando impactos substanciais ao conceito desses espaços idealizados pelo escritório M Roberto Arquitetos, que “alegou uma total dissociação entre a execução e a concepção do projeto, por falta de compreensão de pontos importantes da filosofia que norteou o referido projeto”, o que “poderia levar à sua banalização”, tornando-se “mais uma experiência furtada, entre as inúmeras que existem pelo Brasil afora” (Mauricio Roberto Arquitetos S/A, 1977 *apud* Carvalho, 2002, p. 182).

A partir dos relatórios de diagnóstico realizados pela AMESA, esta apontou que a grande dificuldade de “compatibilizar as velocidades de aterro, infraestruturação das áreas aterradas, construção e comercialização das novas habitações e remanejamento de famílias” (Carvalho, 2002, p. 191), acabou se constituindo em um entrave substancial para a implantação desse setor, culminando na “necessidade de reformulação completa da proposta habitacional, dos projetos arquitetônicos e urbanísticos e da programação original dos aterros” (Carvalho, 2002, p. 196).

Por sua vez, tais questões não tiram o mérito da proposta e do conceito inovador, que balizou a sua concepção, ainda que não tenha sido levado adiante pela empresa executora do Plano. Os desafios para a sua execução confrontaram-se com as dificuldades de transposição da etapa de planejamento e concepção para a etapa de execução, bem como com as questões de ordem financeira, que, geralmente, acabam obrigando a alterações e a mudanças contundentes nos planos iniciais, evidenciando o descompasso entre projeto e prática. No caso de Alagados, esses impasses levaram a uma série de mudanças e propostas alternativas que praticamente descaracterizaram o Plano desenvolvido no concurso, revelando os seus limites.

Até surgirem novas propostas e planos, nas décadas seguintes, que trouxeram melhorias reais para a região de Alagados e para as outras áreas que foram se formando também por ocupações ilegais e invasões, ampliando os problemas de habitação social na região, a população carente teve que

PENSAR FORA DO EIXO

expressar “a arte de viver da fé”⁴. A fé que, segundo Mauricio (Alagados..., 1974, p. 22), era “a principal característica daquela gente”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a atuação do Banco Nacional da Habitação, o concurso do Plano Urbanístico de Alagados demonstrou como essa modalidade de contratação, que foi pouco explorada no período, proporcionou uma grande oportunidade, com o potencial de engendrar novas perspectivas e soluções diferenciais em relação às adotadas pelo banco, frente aos problemas habitacionais e urbanos para a região de Alagados.

A proposta vencedora, elaborada principalmente pelo escritório de arquitetura e urbanismo M Roberto Arquitetos, buscou respeitar as características sociais da comunidade de Alagados, adotando como estratégia a permanência dos próprios moradores, bem como mobilizando seus esforços e suas experiências na construção da própria moradia, a partir do planejamento arquitetônico das casas-embrião, que poderiam sofrer modificações e ampliações conforme as melhorias sociais e econômicas de seus moradores, rompendo, assim, com as práticas de erradicação de comunidades que dominaram o período.

A implantação das novas áreas desenhadas em formato de *clusters* propiciou um novo agenciamento espacial, criando, em seu interior, áreas sociais e de convivência. Essas áreas constituíram em inovações no conceito de organização arquitetônica e urbanística, guardando aproximações com as experiências e os debates, nos contextos nacional e internacional, em relação à forma de enfrentamento dos problemas habitacionais e de articulação com a população socioespacialmente excluída. Desse modo, o Plano pode ser considerado uma proposta “fora do eixo”, com potencial para indicar caminhos e novas perspectivas para a abordagem de questões e situações semelhantes na atualidade.

⁴ Trecho da música “Alagados” (1986), do grupo Paralamas do Sucesso.

BIBLIOGRAFIA

“ALAGADOS, BA: proposta original para desafio sócio-urbanístico”. **Dirigente Construtor**. São Paulo: Servitec, V. X, N. 1, jan. 1974, p. 14–22.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Urbanismo em fim de linha**: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. São Paulo, Edusp, 1998.

ARAVECCHIA-BOTAS, Nilce; CASTRO, Ana Claudia Veiga de. “De las realizaciones de los IAPs al fin de las utopías: Rio de Janeiro y São Paulo (1930-1970)”. **EIAL - Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**. Tel Aviv: Tel Aviv University, V. 29, N. 1, maio 2019, p. 108–127.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAHIA. Secretaria do Saneamento e Desenvolvimento Urbano. **Plano urbanístico de alagados**: relatório final consolidado. Salvador: Bureau, 1975.

BENMERGUI, Leandro. Habitação e guerra fria: a perspectiva transnacional para o estudo da favela carioca. In: ONÇALVES, R.; BRUM, M.; AMOROSO, M. (org.). **Pensando as favelas cariocas**: história e questões urbanas. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio/Pallas, 2021. p. 169-187.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Unifesp, Edições Sesc São Paulo, 2014. v. 1.

BRUNA, Paulo. “Uma política habitacional para a Nova República”. **Projeto**. São Paulo: Projeto Editores Associados, N. 92, out. 1986. p. 89–92.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. **Os alagados da Bahia**: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2002.

CAVALCANTI, Lauro. “O arquiteto e a habitação popular”. **Projeto**. São Paulo: Projeto Editores Associados, N. 5, 1987. p. 143–147.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

FAERSTEIN, Eliane; CASTRO, Jorge; MONARCHA, Sandra. **II inquérito nacional de arquitetura/depoimentos**. Rio de Janeiro: Projeto Editores Associados Ltda., 1982.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Piauí**. N. 82, jul. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 19 set. 2025.

HUET, Bernard. “A cidade como espaço habitável: alternativas à Carta de Atenas”. **Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo: Pini, N. 9, dez./jan. 1986-1987. p. 82-87.

M ROBERTO ARQUITETOS. “Plano Urbanístico: Alagados, Salvador”. **Módulo**. Rio de Janeiro: N. 47, out./nov./dez./ 1977. p. 54-63.

PENSAR FORA DO EIXO

M ROBERTO ARQUITETOS; BERNARDES, Carlos Alfredo. **Alagados**: seu contexto brasileiro e mundial. [s.l], 1975.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1987.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Editora Vozes: Petrópolis, 2002, p. 121-192.

MAURICIO ROBERTO ARQUITETOS S/A. **Ofício P-74102, MRCB – 035/77**. Rio de Janeiro, 1977.

MEDRANO, Leandro; RECAMÁN, Luiz. Favela Siedlung: autonomia, ideologia e crise disciplinar na modernização hipertardia. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO (CIHEL). **Anais...** Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2017.

NASCIMENTO, Flávia Brito. “Carmen Portinho e o habitar moderno: teoria e trajetória de uma urbanista”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: ANPUR, V. 9, N. 1, maio 2007. p. 69-82.

ROBERTO, Marcelo. “Esplendor e miséria do arquiteto brasileiro”. **Arquitetura**: revista do Instituto de Arquitetos do Brasil. Rio de Janeiro, N. 28, out. 1964. p. 7.

ROLDAN, Dinalva Derenzo. “Unidade de vizinhança no ideário da urbanista Carmen Portinho: a dimensão urbana das ações do Departamento de Habitação Popular”. **Oculum Ensaios**. Campinas: PUC-Campinas, V. 20, 2023, p. 1-20.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964-1998: Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

SANVITTO, Maria Luiza Adams. **Habitação coletiva econômica na arquitetura moderna brasileira entre 1964 e 1986**. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

CAMPOS, Candido Malta; SOMEKH, Nadia. Desenvolvimento local e projetos urbanos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. **Anais...** Rio de Janeiro: 2001, p. 173-184.

SOUZA, Luiz Felipe Machado Coelho de. **Irmãos Roberto, arquitetos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio Books, 2014.

TURNER, John. “Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras”. **Arquitetura**: revista do Instituto de Arquitetos do Brasil. Rio de Janeiro, N. 68, 1968, p. 17-19.

“URBANIZAÇÃO Cabo Frio – Búzios”. **Módulo**. Rio de Janeiro: N. 5, 1956, p. 26-37.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.