

PROJETO DE PESQUISA

Iniciação Científica – período 2014/2015

RELATÓRIO FINAL

Novembro/ 2015

TÍTULO

Habitação social e urbanização na industrialização de São Paulo: Fundamentos teóricos e críticos da relação entre arquitetura e cidade no Brasil.

ALUNA

Larissa Casemiro Fiorin

ORIENTADOR

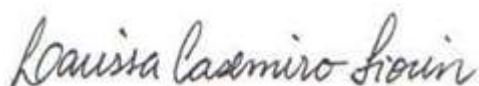
Prof. Dr. Luiz Antônio Recamán Barros (FAUUSP)

INSTITUIÇÃO

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

ÓRGÃO DE FOMENTO

Processo FAPESP – 2014/06399-5



Larissa Casemiro Fiorin



Luiz Antônio Recamán Barros

Sumário

- 1 Introdução à pesquisa e descrição das atividades realizadas durante sua vigência, 1
- 2 Urbanização e industrialização: as transformações políticas da virada da década de 1930 que propiciaram a criação dos IAPs, 2
- 3 O papel dos IAPs no sistema vigente e sua relação com a questão habitacional, 4
 - 3.1 As especificidades de cada instituto (IAPI / IAPB) e sua relação com os projetos estudados, 8
 - 3.1.1 IAPI, 9
 - 3.1.2 IAPB, 19
- 4 A legislação urbana como influência da concepção do projeto urbano, 26
- 5 O quadro sócio político de meados de 1940 e o setor habitacional, 27
- 6 Legislações vigentes no período da pesquisa, 30
 - 6.1 Legislação Urbanística, 31
 - 6.2 Lei do Inquilinato, 38
- 7 Declínio das atividades habitacionais dos IAPs, 40
 - 7.1 O papel de Brasília no declínio dos IAPs, 41
- 8 A Fundação da Casa Popular, 42
 - 8.1 O fim do Estado Novo e a elaboração de uma possível política habitacional, 42
 - 8.2. Do audacioso projeto da Fundação da Casa Popular à sua fragilidade institucional e financeira, 44
- 9 Considerações finais, 53
- 10 Referências Bibliográficas, 56

1 Introdução à pesquisa e descrição das atividades realizadas durante sua vigência

Iniciada em dezembro de 2014, esta Iniciação Científica abordou o estudo histórico das primeiras iniciativas estatais de produção habitacional, as quais estiveram condicionadas: a aspectos de ordem política, social e econômica; a um cenário de desenvolvimento tecnológico; as peculiaridades da legislação vigente, no âmbito jurídico e urbanístico; ao intercâmbio de ideias nacionais e internacionais entre arquitetos, urbanistas, engenheiros e membros do governo em busca de um conceito brasileiro de arquitetura, urbanismo e habitação.



*Ilustração do CHC
autoria da imagem:
Luiza Guerrino*

Esta pesquisa individual integrou a primeira fase de um estudo mais amplo, coordenado pelos professores Luiz Recamán e Leandro Medrano (FAUUSP), que visa abordar todos conjuntos habitacionais projetados/ construídos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões em São Paulo por meio do redesenho das plantas, elevações, cortes, implantação do projeto no entorno em três épocas distintas – antes da construção do projeto, na época em que foi construído e nos dias atuais – e elaboração de um caderno de habitação coletiva (CHC) para cada conjunto (com síntese das informações).

O grupo de pesquisa geral (2014-2015), da qual esta Iniciação Científica faz parte, contém nove pesquisas, sendo que oito foram responsáveis pela catalogação dos oito conjuntos residenciais estudados: Conjunto Residencial 9 de Julho (IAPB), Conjunto Residencial Santa Cruz (IAPB), Conjunto Residencial Santo Antônio (IAPB), Conjunto Residencial Várzea do Carmo (IAPI), Conjunto Residencial Vila Guiomar (IAPI), Conjunto Residencial da Móoca (IAPI), Edifício Japurá (IAPI) e Edifício Anchieta (IAPI). Esta pesquisa em específico não englobou o grupo responsável pelo redesenho dos conjuntos, mas encarregou-se do estudo histórico das primeiras iniciativas estatais no âmbito habitacional (incluindo a atuação dos IAPs) e seu desenrolar até 1964, servindo de amparo teórico para o desenvolvimento dos outros trabalhos.

Dessa forma, o encaminhamento do cronograma desta pesquisa tentou ser coeso com as necessidades da pesquisa geral. O primeiro semestre de estudo coincidiu com o período em que os membros da pesquisa geral estavam empenhados na coleta de dados e redesenho da maior parte das produções previstas. Assim, esta pesquisa buscou entender, em primeiro plano, o funcionamento das “engrenagens” dos IAPs em relação ao contexto histórico que pertenceram, assim como preocupou-se em desvelar as particularidades de cada instituto estudado (IAPI e IAPB) e de cada projeto acima

citado, sendo que as outras abordagens examinadas (legislação e quadro histórico) serviam como complemento a este objetivo primeiro. No segundo semestre, o grupo da pesquisa geral trabalhava na compilação de dados e elaboração do projeto do caderno de habitação coletiva, não havendo mais tamanho esforço de auxílio teórico, a não ser na participação da elaboração dos textos do caderno. Assim, esta pesquisa direcionou-se ao aprofundamento do estudo sobre a produção habitacional Estatal entre 1930-1964, o qual não se restringiu às atividades dos IAPs, mas destacou-se também a figura da Fundação da Casa Popular – iniciativa ambiciosa cujo fracasso, segundo Bonduki, “atrasou em vinte anos a formulação de uma política habitacional consistente” (referindo-se a posterior criação do BNH).

Vale ressaltar também que a pesquisa geral foi realizada em parceria com o Grupo de Investigación en Vivienda Colectiva (GIVCO) – sediado na Escuela Técnica Superior de Arquitectura da Universidade Politécnica de Madrid (ETSAM-UPM), cuja metodologia de análise de conjuntos habitacionais foi apreendida pelo grupo de pesquisa brasileiro. Durante o ano de pesquisa foram organizadas reuniões para organização dos trabalhos e troca de informações (como materiais coletados no INSS, em revistas especializadas – principalmente a Revista dos Inapiários e a de Engenharia civil). Alguns desses encontros contou com a presença de duas alunas da pós-graduação que participaram de trabalhos com o grupo GIVCO e de um pesquisador do GIVCO.

2 Urbanização e industrialização: as transformações políticas da virada da década de 1930 que propiciaram a criação dos IAPs.

O período dessa pesquisa (1930-1964) está vinculado a um histórico de transformações políticas que surgiram pouco antes da Revolução de 30, encorpam-se na Era Vargas e culminaram em 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, o qual divide a produção habitacional em um “antes e depois” (BONDUKI, 2007). A fase que começa com a abolição da escravatura – inauguração de um mercado de trabalho livre – e que vai até a Revolução de 30 caracteriza-se por ser um primeiro momento de interferência estatal na questão habitacional, porém sem grande relevância. A concepção liberal impedia uma ação Estatal direta, pois a produção, locação e venda de moradias eram consideradas questões de mercado. Desse modo os feitos do Estado limitaram-se a casos de isenções fiscais ou à imposição de uma política sanitária mais rígida, visando moradias com melhores condições básicas.

A economia cafeeira, por manter elos com vários setores (produtivo, comercial, financeiro), promoveu uma intensificação da divisão social do trabalho que gerou uma estrutura social diferenciada e

heterogênea. Tal característica se potencializaria com a crise de 1929, modificando com as antigas formas de acumulação do capital e culminando em uma fase denominada “industrialização restringida”¹, a qual se consolidaria ao formarem-se as bases técnicas essenciais à autodeterminação da acumulação capitalista. (DRAIBE, 2004)

Para afirmar tais bases de uma economia capitalista, o Estado de Getúlio Vargas abandonou os preceitos do liberalismo e passou a intervir em todas as áreas da economia brasileira, inclusive na habitacional. O país, fragmentado por seu regionalismo e ordenado por relações patrimoniais, apresentava naquele momento uma conjuntura social que se delineava pela elite industrial em ascensão – exigindo poder político que antes estava nas mãos da aristocracia agrária e dos grupos ligados aos setores externos – e pelo surgimento das massas urbanas e do operariado.

A nova configuração política sugeria o entrelaçamento dos interesses dos novos protagonistas que se encontravam dispersos na colcha de retalhos que era o país. Nesse sentido, o governo populista² de Vargas interveio a fim de desenvolver a industrialização e a sociedade urbana capitalista. Centralizou a política na forma do chamado Estado de Compromisso, caracterizado pela busca de legitimidade nas massas urbanas, uma vez que as elites em ascensão eram desprovidas de poder hegemônico. Tal “compromisso” pode ser visto muito mais como um “pacto de reciprocidade”³, uma vez que a obediência política da classe trabalhadora era uma resposta aos benefícios concedidos pela legislação social.

A instauração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 inaugura um processo de integração dos trabalhadores em uma “cidadania regulada”⁴ que culmina com a elaboração das Leis Trabalhistas em 1943. Por meio destas, os direitos dos trabalhadores passaram, oficialmente, a ser determinados pela regulamentação das profissões, pela instituição da carteira de trabalho e estatização dos sindicatos, os quais antes eram influenciados por movimentos destacados, como o nacionalista e o sindicalismo cooperativista⁵. A criação dos IAPs, em meio a esse processo, instituiu ao Estado o caráter gerenciador das relações entre empregados e empregadores, e, ao estatizar a previdência social funda-se o modelo previdenciário por categoria profissional (evitando reivindicações de forma “individual”).

¹ Expressão de DRAIBE. S, 2004

² Segundo BOTAS (2011), essa forma política, “produto da impotência das classes dominantes de garantirem sua hegemonia, servindo ao mesmo tempo para consolidar seu poder, deixa brechas para que as classes dominadas encontrem oportunidades e meios para se voltarem sobre sua própria condição.” p. 28-29.

³ GOMES, 1988.

⁴ Expressão usada por SANTOS, W. G, 1986.

⁵ Sobre os movimentos sindicais consultar GOMES, A. C. A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice, 1988.

O sistema previdenciário foi gestado em um período de transformações políticas que acompanharam a instituição do Estado Novo. Uma nova ideologia e prática de governo, pautada no planejamento como instrumento de desenvolvimento, coincidiu com a formação de uma elite burocrática em torno de Vargas, formada por um grupo de técnicos. No âmbito administrativo, o Estado novo (1930 -45) foi pautado em reformas, cujo caráter autoritário de suas ações intensificou-se no período da Segunda Guerra Mundial resultando na consolidação da reforma administrativa. Destaca-se nesse entremeio a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), encarregado da convocação de pessoal, por meio de concurso público, para a organização da estrutura administrativa – guiada pela funcionalidade e pela racionalização da ação administrativa de padronizar o material e centralizar as compras. (DRAIBE, 2004).

O advento da meritocracia e do angariamento baseado em critérios de avaliação da competência técnica no desempenho de funções burocráticas não eliminou as relações clientelistas existentes na época. Assim, a coligação de Vargas foi dividida em uma fração técnica, defensora do poder executivo autônomo e forte, acima de partidos e grupos e, uma parcela partidarista em prol do favorecimento de partidos e grupos. Essa dicotomia no serviço público foi aprofundada no governo Dutra, em que o conflito de interesses somado à política de patronato cada vez mais intensa e à oscilação da política econômica acabou enfraquecendo a capacidade de atuação do Estado. (BOTAS, 2011).

O corpo de funcionários dos IAPs, assim como a burocracia estatal apresentavam uma organização híbrida que influenciou na tomada de decisões, sendo exemplos de tal dificuldade o fracasso da tentativa de unificação dos institutos previdenciários e a frustração da Fundação da Casa Popular, que unificaria as ações habitacionais dos institutos. Curiosamente, a maior produção habitacional feita pelos IAPs pela FCP (instituída em 1946) teve como palco o governo Dutra, o qual, segundo BONDUKI (2014), queria compensar o caráter conservador de seu governo atendendo às necessidades habitacionais, uma vez que a crise mobilizava importantes setores da cidade.

3 O papel dos IAPs no sistema vigente e sua relação com a questão habitacional

Retornando às origens previdenciárias em 1920, os primeiros sistemas de previdência (sociedades beneficentes) não tinham vínculo com o Estado ou com os empregadores, eram geridos por empresas privadas ou por organizações de trabalhadores. Em 1923, a Lei Elói Chaves surgiu para regulamentar a previdência, criando as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que supriram primeiramente a demanda da categoria ferroviária e depois foram se estendendo, paulatinamente, para outras categorias profissionais ou empresas. O funcionamento das CAPs – arrecadamento tripartite

(empregados, empregadores e Estado) – serviu de referência para criação dos IAPs na década de 1930, que manteve esse tripé. A inovação, no entanto, está no fato de que os Institutos passaram a ser geridos pelo Estado (prestando contas ao MTIC) e a adesão dos trabalhadores e empregadores não era mais voluntária (como na CAPs) e sim obrigatória e por categorias profissionais. (BONDUKI, 2014; BOTAS, 2011)

Os IAPs, apesar de suas particularidades, foram concebidos mediante um mesmo processo institucional e político, sendo arregimentados pelas mesmas regras legais da política previdenciária. O discurso oficial que envolvia tais institutos moldava-se no sentido da construção de uma seguridade social plena regida pela integração dos decretos que pretendiam regulamentar as condições da força de trabalho. A “plenitude” dessa seguridade estaria no provimento de benefícios em três setores, nessa ordem de importância: primeiramente, dever-se-ia atender aos beneficiários das aposentadorias e pensões, depois aos investimentos em assistência médica e por último pensava-se na questão da habitação social, que embora tivesse destaque na propaganda do governo, não era apoiada pela burocracia atuarial, a qual dava preferência a investimentos imobiliários mais rentáveis.

O funcionamento econômico-financeiro desses institutos dava-se da seguinte forma: Os recursos arrecadados de forma compulsória deveriam ser aplicados para, no mínimo, assegurar os benefícios previdenciários futuros. Como o gerenciamento desse regime era feito pelo Estado, o mesmo passou a ter acesso a uma fonte de recursos financiadores da dívida pública ou de projetos desenvolvimentistas. Exemplos desses projetos estratégicos desenvolvimentistas são: a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores e até as primeiras superquadras de Brasília, os quais receberam grandes investimentos de fundos dos IAPs. Além desses incentivos, iniciativas como a exigência de um consumo mínimo das classes de menor renda incapazes de trabalhar; o aumento da capacidade de trabalho por assistência médica; ea geração de recursos que eram investidos em diversos setores da economia com ênfase no civil; impulsionavam a economia capitalista. (COHN, 1981).

No âmbito habitacional, a revolução de 30 decretou a construção e financiamento de moradias com fundos previdenciários aos associados, no entanto tal ação parece ter sido interpretada pela burocracia dos institutos mais como possibilidade de investimento do que como atendimento aos direitos dos associados. Nesse contexto, o funcionário público Rubens Porto questionava o fato de que entre 1930 e 1936 os rendimentos do sistema previdenciário haviam quadruplicado e a produção habitacional continuava muito baixa, abrangendo somente a parcela mais remunerada dos associados. Defendendo a casa própria, econômica e higiênica concebida pelo Estado, Porto teve bastante influência no seu

ambiente de trabalho, em um primeiro momento quando funcionário da secretaria de engenharia vinculada ao MTIC, e, posteriormente, quando foi deslocado para o Ministério da Justiça, onde participou da criação da legislação que deu origem às carteiras prediais e do decreto que viabilizou a utilização das mesmas na construção de moradias. (BONDUKI, 2014).

Desde então, os IAPs foram autorizados a criar cartas prediais e reservar até metade de seus fundos para investimento imobiliário. A intenção era aumentar a produção de moradias, principalmente para as classes menos favorecidas e valorizar os lucros dos institutos. Desse modo, diminuíram-se as taxas de juros de 8% para 6%; houve ampliação do prazo de pagamentos de 10 para 20 anos e até 25 anos; a prestação não passava de 45% do salário do associado, o limite máximo de financiamento elevou-se e tornou-se possível o financiamento para quem já tinha casa própria. (BONDUKI, 2014)

O início das atividades no setor habitacional, nesse momento, foi um reflexo das ambições divergentes dentro dos próprios institutos, onde os associados e os sindicatos defendiam a produção de habitação social e a burocracia atuarial preferia a aplicação em setores imobiliários mais rentáveis. A produção de habitação social foi elevada considerando o que já havia sido feito, porém esteve longe de suprir a demanda do período. Em compensação, os investimentos em edifícios de “alto padrão” e a aquisição de reservas fundiárias (que até hoje são posses da previdência social – o INSS) garantiam aos IAPs rendimentos altíssimos. (BONDUKI, 2014).

No geral, o cerne do pensamento que motivou os investimentos em bens imobiliários estava vinculado a ideia da valorização do investimento mesmo com a desvalorização da moeda. Nesse sentido, o bem habitacional era mais vantajoso que o investimento em títulos da dívida pública, os quais não conservavam o valor da moeda, e menos arriscado que o investimento no âmbito industrial. Normas e instruções para classificação de categorias de investimentos (planos de aplicação) foram definidas pelo IAPI e estendidas aos outros institutos. (BOTAS, 2011). Tais aplicações eram definidas pelos Planos A, B, C e D.

O Plano A visava a locação ou venda de unidades habitacionais dos grandes conjuntos residenciais construídos ou adquiridos pelos IAPs, proporcionando aos associados “moradia confortável e higiênica, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido”⁶. Nesse plano inseriam-se os grandes conjuntos residenciais construídos na época, majoritariamente locados por associados com menor poder aquisitivo. A opção pela compra dessas unidades foi praticamente nula no plano A, pois os destinatários desses empreendimentos (operários de menor poder aquisitivo) não conseguiriam financiar a compra de unidades habitacionais da qualidade feita pelos institutos. Por outro lado, os IAPs

⁶BONDUKI, N. Os pioneiros da habitação social – volume 1, 2014, p.144

garantiam uma renda mensal e ainda mantinham em seus domínios esses empreendimentos imobiliários, sujeitos a valorização progressiva. (FARAH, 1983; BONDUKI, 2014).

O Plano B concedia ao associado financiamento para a compra, construção ou aquisição de moradias, mediante alguns critérios definidos como: compra do terreno e construção da moradia, construção em terreno próprio; construção de casas em série para um grupo de associados; compra de moradia pronta/ existente ou financiamento para encobrir dívida hipotecária adquirida para aquisição de moradia. As moradias construídas por intermédio desse plano atingiram, principalmente, a classe média dos associados e foram tão numerosas quanto as do plano A. No entanto, foram menos notadas, pois além de estarem esparramadas (“camufladas”) na malha urbana, não foram alvo de muitas propagandas governamentais – talvez por não serem tão rentáveis para os institutos quanto os empreendimentos do Plano A, considerando o fato de serem bens vendidos, não sofrendo, portanto, valorização no decorrer do tempo.

O Plano C fazia empréstimos de caráter financeiro para pessoa física ou jurídica, em garantia de bens imóveis, visando manter ou aumentar seu retorno. As categorias de empréstimo eram: construção de prédios; investimento para indústrias ou empréstimos hipotecários. Muitos imóveis em posse dos institutos foram adquiridos como pagamento de dívidas de empresas ou indústrias.

O Plano D evidenciava a expectativa de rendimento com relação aos empreendimentos imobiliários, considerados reservas de valor. Assim, os investimentos do plano D constituíram o patrimônio dos institutos, mantiveram seu poder aquisitivo assegurando estabilidade financeira. A gama de imóveis que adquiriram, dos mais variados tipos e para os mais variados fins, tornaram os institutos um dos maiores proprietários imobiliários do país. Adquiriram terrenos; construíram habitações para alugar, compraram habitações prontas, revenderam, alugaram; contraíram terrenos em áreas centrais para construção de prédios residenciais, comerciais ou para escritórios dos institutos.

Enfim, tornaram-se organizações autônomas de empreendimento imobiliário. Os projetos dos grandes conjuntos residenciais eram pensados por seus mentores (arquitetos, engenheiros) de forma a não precisarem de subsídios. Assim, tentavam conciliar o provimento de projetos que atendiam aos requisitos de conforto e higiene básicos com os valores mensais que os associados de menor renda poderiam arcar. Isso incentivou pesquisas na área da construção civil baseadas no anseio pela racionalização das técnicas, dos materiais e do processo construtivos, visando à produtividade em série e o baixo custo de produção. Um exemplo dos avanços nesse setor foi a compra pelo IAPI de uma máquina de produção de blocos de concreto prensado, os quais induziram estudos de tipologias habitacionais adequando as dimensões das paredes às suas, de modo a não haver sobras. Essa

aquisição possibilitou a redução do tempo da obra e a economia de fundos em etapas da mesma: a máquina era instalada no canteiro de obras, anulando-se gastos com transporte; eos blocos poderiam receber a pintura diretamente, reduzindo os custos com os materiais e mão de obra e diminuindo o tempo destinado às etapas de acabamento. (BOTAS, 2011).

A lei do inquilinato, de 1942, alterou tal cenário. Ao congelar aluguéis e parcelas de financiamento, os valores mensais recebidos pela previdência não acompanhavam o aumento da inflação e os empreendimentos, principalmente do Plano A, tiveram que ser subsidiados. No Plano B o prejuízo foi ainda pior, pois além de as parcelas não serem ajustadas, os empreendimentos eram vendidos, ou seja, deixavam de ser reservas previdenciárias. A inexistência de políticas habitacionais consistentes para evitar tal impasse conduziu o gradual rompimento dos IAPs com as atividades imobiliárias, as quais nunca foram seu foco principal. A escassez imobiliária desse período acentuou as relações pautadas em favores políticos, relações clientelistas, enfim, atendeu somente a uma pequena parcela da população. (SAMPAIO, 1994; BONDUKI, 2014)

Em síntese, as atividades dos IAPs voltadas para o setor imobiliário englobaram três momentos: o primeiro, de 1930 a 1945, envolveu o início do planejamento e gestão desse sistema de compra de terrenos e construção de moradias visando o lucro; o segundo, de 1946 a 1951, correspondeu ao ápice de seu funcionamento, com os maiores número de unidades habitacionais construídas e vendidas/alugadas; e o último, resultado das consequências da lei do inquilinato, pautou-se na transfiguração da natureza empreendedora e autônoma dos IAPs até o fim das suas atividades de 1957 a 1961. Nessa última fase os IAPs ainda participaram da construção das primeiras superquadras de Brasília, notando a grande notoriedade/ qualificação dos funcionários desses institutos na área da construção civil

3.1 As especificidades de cada instituto (IAPI e IAPB) e sua relação com os projetos estudados

Os institutos de aposentadorias e pensões criados na década de 1930 englobaram muitas categorias profissionais, como os industriários, bancários, comerciários, marítimos, empregados em transportes e cargas, estivadores. No entanto, para fins dessa pesquisa, ou seja, para a compreensão de parâmetros conceituais e de projeto aos quais os conjuntos habitacionais estudados foram submetidos (projetados e construídos), estudaremos as particularidades dos institutos em questão: o IAPI e o IAPB.

3.1.1 IAPI

Fundado em 1936, foi o instituto que mais projetou e construiu edifícios de caráter habitacional. A produção superou tudo o que já havia sido realizado até então nesse âmbito, no entanto, a proporção

do número de associados com o número de beneficiados esteve aquém da demanda da época. O IAPI prospectou para o Plano A a construção de 37,5 mil unidades habitacionais e construiu efetivamente 25 mil até o fim da sua atividade. Muitos conjuntos residenciais de grande porte ficaram inacabados, como é o caso dos Conjuntos Residenciais Várzea do Carmo e Vila Guiomar. Pelo plano B foram construídas 17 mil unidades, geralmente moradias voltadas para classe média dos associados. Para a classe mais abastada desenvolveram-se projetos no âmbito do plano D (empreendimentos para renda ou para sede do próprio instituto), como o caso do Edifício Anchieta, estudado nessa pesquisa e na geral. Considerando que o número de associados do instituto atingiu cerca de 1,5 milhão em 1950, percebe-se o baixíssimo percentual de beneficiários em relação ao número de associados. (BOTAS, 2011; BONDUKI, 2014)

As diretrizes que norteavam a concepção de uma base teórica e projetual desse instituto margeavam um campo dual caracterizado pelo: i. entendimento de que a questão habitacional se articula com a urbana e ii. anseio de desenvolvimento tecnológico, da padronização e racionalização de materiais e técnicas construtivas para a viabilização econômica dos empreendimentos. O primeiro princípio previa o projeto e construção de equipamentos sociais integrados às habitações “econômicas”, aproximando-se, mais do que qualquer outro instituto, dos ideais do movimento moderno em sua acepção primeira: do reconhecimento do movimento como causa e não como estilo⁷. O segundo afirma tal posição ao sobrepor os anseios da viabilidade econômica e da produtividade em massa sobre preocupações de ordem formal.

Aliando esses dois objetivos, o IAPI tornou-se o órgão pioneiro em lidar com a questão da habitação de interesse social no Brasil. Para colocar suas pretensões em prática, estabeleceu dispositivos para classificar tipos e densidades a serem utilizadas em seus conjuntos de acordo com a situação urbana, custo do terreno e aproveitamento de áreas. Em grandes centros, como São Paulo e Rio de Janeiro, deu preferência para blocos multifamiliares, sem pilotis (térreo com unidades habitacionais – economia de área), sempre baseados em uma tipologia padrão de blocos laminares de quatro andares. Em cidades médias e industriais, optou-se por casas enfileiradas, sem lotes individuais e com áreas livres coletivas. Já em cidades pequenas eram mais frequentes as casas isoladas em seus respectivos lotes ou geminadas.

No âmbito do projeto e execução da obra, empenhou-se na seleção de materiais e processos construtivos visando à durabilidade da construção, relacionada a materiais de boa qualidade (bom custo benefício), prevendo poucos gastos com manutenção e prevenindo a desvalorização do bem eii.

⁷ Referência de BONDUKI ao clássico KOPP, Anatole. Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa. São Paulo: Nobel/Edusp, 1990.

a rápida execução da obra, diminuindo o custo com direção e fiscalização da mesma e adiantando a entrada da renda dos aluguéis. Enfim, desejava-se viabilizar moradia adequada para os operários de baixa renda.

Na tentativa de colocar tais intenções em prática, o IAPI se deparou com dificuldades de ordem construtiva e legislativa. As técnicas construtivas e os materiais existentes eram incompatíveis com o tipo de atividade que o instituto esperava exercer, de modo que os materiais não seguiam nenhum tipo de padrão e o despreparo do sistema construtivo era visível até mesmo com os processos tradicionais. Somando a isso, a legislação vigente travava a aprovação dos projetos, por ser baseada em concepções higienistas formuladas para melhorar as condições de salubridade das moradias na época da produção rentista (1889-1930) ⁸

Para enfrentar tais dificuldades que não estavam sob seu controle, o instituto desenvolveu mecanismos próprios que envolviam desde a concepção do projeto, da fabricação dos blocos de concreto até à administração dos empreendimentos, passando por estratégias projetuais que “driblavam” certos aspectos legislativos para aprovação dos projetos. O processo que originou a configuração das estruturas internas do órgão pode ser dividido em dois períodos: sob a presidência de Plínio Catanhede e sob a presidência de Alim Pedro.

Nesse primeiro momento a concepção teórica predominou sobre a execução. Arquitetos como Atílio Corrêa Lima, Irmãos Roberto, Paulo Antunes Ribeiro e Eduardo Kneese de Mello foram contratados para elaboração de projetos, criando uma gama de soluções projetuais urbanísticas, que aliadas ao rigor técnico da prematura equipe de engenheiros do IAPI (sob a chefia de Carlos Frederico Ferreira) construíam a tipologia básica do instituto – pautada na padronização e reprodutividade em busca de baixos custos de produção. A consolidação desse corpo técnico, no segundo momento, veio acompanhada de uma ideia de simplificação e padronização dos projetos que subordinou a proposta arquitetônica à essência econômica. Muitos projetos dos arquitetos citados, que tentavam conciliar qualidade com aspectos econômicos (na criação de novas linguagens arquitetônicas e processos construtivos) foram considerados fantasiosos e utópicos, determinando a modificação total ou parcial de projetos concebidos na primeira fase e implantados na segunda. À medida que os engenheiros padronizavam materiais, processos construtivos e reproduziam as experiências que obtiveram “sucesso” eles limitavam a diversidade e liberdade formal, mantendo a qualidade construtiva.

⁸ Período sugerido por BONDUKI: “período em que ocorreu o primeiro surto de crescimento urbano, surgiram várias alternativas de moradia destinadas a abrigar a crescente classe trabalhadora, como as várias modalidades de alojamentos coletivos e as vilas operárias, empreendidas por investidores para locação ou por empresas para abrigar seus empregados. [...] Essas alternativas representavam agenciamentos arquitetônicos específicos da procura por rentabilidade pela locação”.

Catanhede e Alim Pedro foram figuras decisivas para a construção de um órgão sólido e autônomo. Presidentes com visões progressistas selecionaram com cautela os arquitetos contratados, concedendo-lhes plena autonomia projetual; participaram ativamente da concepção de diretrizes gerais que possibilitaram a construção dos grandes conjuntos residenciais, começando pelo Conjunto Residencial do Realengo. A família tipológica idealizada pelos arquitetos e o planejamento construtivo que a acompanhava foram experimentados, por Ferreira e sua equipe, no projeto e construção deste conjunto, que se materializou com uma mistura de tipologias (moradias individuais e bloco coletivo) integradas com espaços públicos e equipamentos sociais, inaugurando a maior experiência nessa área até então.

Os conjuntos residenciais (IAPÍ) estudados nessa pesquisa integram esse ambiente desafiador, em que os arquitetos tinham como propósito possibilitar o provimento de habitação saudável, higiênica, confortável e compatível com o salário do trabalhador. Ademais, essas premissas eram continuamente reinterpretadas – em cada caso, por cada arquiteto e sob influência do movimento moderno – na tentativa de uma coesão das soluções projetuais diante das particularidades de cada situação urbana.

Conjunto Residencial da Várzea do Carmo



Figura 1 – Vista do conjunto construído
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 38

Data do projeto: 1938

Autores do Projeto: Atílio Corrêa Lima (coordenador), Hélio Lage Uchoa Cavalcanti, José Theodulo da Silva, Alberto de Mello Flores

Localização: Avenida do Estado, Cambucci

A gleba do projeto, localizada em uma área com caráter industrial, junto ao Vale do Rio Tamanduateí à 1km da Praça da Sé constituiu-se em elemento estruturador do programa proposto, pois tentava-se promover o desenvolvimento dessa região central a partir do surgimento de uma centralidade urbana criada com a construção de um conjunto habitacional para operários de baixa renda. Para viabilizar economicamente tal empreendimento que seria implantado em um terreno com custo relativamente alto⁹, Lima e sua equipe pretendiam obter uma compensação de rendimentos por meio de uma me scla

⁹ A gleba não era muito atrativa para construção de moradias no geral, uma vez que apresentava caráter industrial. O valor do terreno, no entanto, ainda que abaixo da média do seu entorno imediato, era considerado alto para o investimento em unidades destinadas a operários de renda mais baixa.

de usos que englobava habitações para operários de baixa renda, habitações para classe média dos associados, equipamentos sociais e, ineditamente, equipamentos com alcance urbano – que avançavamna estrutura padrãoproposta pelo IAPI para todos os conjuntos de habitação econômica (moradia + equipamentos sociais).

Tais equipamentos urbanos – constituídos por um hotel, um posto de gasolina, um edifício de escritórios, um de consultórios, um residencial de padrão mais elevado (aluguel mais caro) e uma estação rodoviáriaque seria a primeira de São Paulo– ocupariam lugar de destaque na implantação: o hotel, a estação rodoviária e 3 edifícios lâminas residências implantados a norte do terreno, próximos da Avenida do Estado e da área central da cidade, criariam uma centralidade urbana na conformação de uma grande praça pública a qual indicaria uma entrada para superquadras residenciais, passando por um prédio comercial e pelo posto de gasolina. Edifícios de escritórios, consultórios, comerciais e equipamentos sociais como escolas, creche com centro de puericultura, clube, cinema, restaurante popular encontravam-se nas margens irregulares a sudoeste e sul do terreno, ladeando as ruas do entorno na organização de um centro de caráter mais local.



Figura 2 – Implantação
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014.

O plano urbanístico desse conjunto, baseado na carta de Atenas, propunha alta densidade (1250 hab/ ha) com aproveitamento do solo e baixa taxa de ocupação (18%) por meio da verticalização e transformação das áreas livres em espaços públicos integrados à cidade. Previa a reestruturação viária do terreno para a criação de 3 superquadras residenciais que combinavam edifícios altos sob pilotis (11 pavimentos) e médios sem pilotis (4 pavimentos) e em uma organização racional segundo a linguagem proposta pelo III Conselho Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). Os edifícios altos com térreos livres encontravam-se no centro das superquadras e davam unidade a um grande parque público, já os mais baixos margeavam as ruas e delimitavam espacialmente essas superquadras. Ambas tipologias respeitavam o espaçamento entre edifícios de aproximadamente 1.5 vez sua altura e foram pensados de acordo com parâmetros de conforto que determinaram sua implantação no eixo norte- sul para receber insolação leste- oeste e aberturas ao longo do eixo longitudinal garantindo ventilação cruzada.

O projeto total era composto por 3 superquadras, 4038 unidades dispostas em 43 blocos médios e 16 blocos altos (2 desses apresentavam lojas no térreo), cuja implantação contava com a aquisição, pelo IAPI, de 2 áreas que ladeavam o seu terreno, uma ao norte (onde havia uma fábrica têxtil) e uma a

sudeste (constituída por uma vila de sobrados geminados). Uma implantação alternativa, que desconsiderava esses terrenos, foi desenvolvida, quantificando 2880 unidades. No entanto, nem mesmo essa última proposta foi construída. Considerando o papel decisivo que o arquiteto nesse contexto exercia a fim de convencer a administração superior sobre a viabilidade e importância do projeto, a morte prematura de Lima contribuiu para a implantação de somente 22 blocos de 4 pavimentos (552 unidades), ficando no papel um projeto que poderia ter sido um “marco singular na paisagem de São Paulo e uma referência na questão da habitação social no Brasil, com boa arquitetura, sem perder de vista princípios de economia, qualidade, escala, reprodutividade e integração à cidade, essenciais à concepção moderna de habitação”¹⁰

Vila Guiomar



Data do projeto: 1942

Autor do Projeto: Carlos Frederico Ferreira (Setor de Engenharia do IAPI)

Localização: R. Catequese, Santo André – SP

Figura 4 – Vista geral do conjunto.

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 23

O chefe do setor de engenharia do IAPI – Ferreira – e sua equipe basearam-se em concepções urbanísticas de cidades-jardins mescladas com preceitos racionalistas para realização desse projeto. Em um terreno com declive acentuado, as ruas do bairro acompanharam o desenho topográfico compondo um sistema viário sinuoso que dividia a área em setores com tipologias habitacionais diversificadas.

Nas quadras centrais foram implantadas casas e nos dois setores que as ladeavam encontravam-se blocos de quatro pavimentos. As casas são de dois tipos, geminadas ou individuais no lote, sendo que em ambas as tipologias verifica-se um recuo frontal, reservado para jardim e, um recuo na parte posterior da casa, sem divisória de lote, como uma extensão do quintal. Os recuos atrás das casas formam uma grande praça pública no miolo da quadra, atravessando-a e encontrando as ruas laterais.

¹⁰ BONDUKI, N; KOURY, A. P. Os pioneiros da habitação social – vol.2, 2014. p.38

Os blocos de quatro pavimentos encontram-se em dois setores bem demarcados do terreno, elevados sobre pilotis, liberando o térreo para um grande parque urbano bem arborizado, constatando-se a influência corbusiana de habitação junto ao parque. Entre os 61 blocos construídos encontra-se 2 versões tipológicas: com uma coluna de escada (saliente do bloco) a cada duas unidades (B1); ou com corredor de circulação para acesso aos apartamentos (B2). Na B1 o módulo formado pela escada entre duas unidades pode ser repetido para a formação de uma lâmina da dimensão desejada. “O projeto desse bloco dialoga com a produção da arquitetura moderna brasileira, antecipando algumas alternativas posteriormente utilizadas” ¹¹, como a fachada livre, pilotis recuados.

Percebe-se, novamente¹², a atitude de Ferreira em experimentar tipologias na tentativa da criação de uma família tipológica básica para o IAPI. Esse conjunto previa a construção de aproximadamente 3000 unidades, das quais foram efetivamente construídas 1411, sendo 948 apartamentos e 433 casas implantados em meio a grandes áreas verdes e equipamentos coletivos, como escola primária e o ginásio (também projetos de Ferreira). Atualmente as casas estão muito diferentes, devido a reformas ao longo do tempo, no entanto, o ambiente acolhedor e agradável desse conjunto, especialmente por causa das áreas verdes, chama a atenção em meio a paisagem urbana da cidade.



Figura 5 – Implantação

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 26

¹¹Ibidem, p.22

¹²Ferreira e sua equipe também tiveram essa postura de experimentação tipológica na construção do Conjunto Residencial do Realengo, no RJ (1938-1943) onde previu-se cerca de 2000 moradias e equipamentos sociais.

Conjunto Residencial Japurá



Data do projeto: 1945

Autor do Projeto: Arquiteto Eduardo Kneese de Mello

Localização: R. Japurá, República

Figura 6 – Vista da cobertura

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 83

O Edifício Japurá, outra experiência pioneira em considerar a produção de habitação econômica em área central, integrou um processo de transformações na cidade impulsionado pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia. Constituiu-se como um empreendimento-modelo da relação entre arquitetura e cidade e tornou-se precursor de outros empreendimentos realizados pelo setor privado (como os edifícios-galerias) que compuseram as transformações urbanas da cidade dos anos 1950. Desse modo, o IAPI age como um promotor privado que participa ativamente da renovação dessa região do Bixiga. Adquiriu um terreno desvalorizado junto ao Viaduto do Jacaré (que integrava o Anel de Irradiação), onde havia um grande cortiço conhecido como Vila Barros; atendendo a demanda higienizadora da época cuida da demolição do mesmo e promove, pelo projeto de Kneese de Mello (arquiteto contratado pelo instituto), o conceito de habitação mínima, econômica, racional e que visa o melhor aproveitamento do solo urbano e de seu uso público.



Figura 7 – Implantação

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 82

Em um terreno acidentado, de difícil ocupação, Kneese projetou 288 apartamentos em um único edifício de 14 pavimentos, baseando-se nos preceitos corbusianos da unidade de habitação visando economia com qualidade e respeitando a legislação municipal. O

código de obras Arthur Saboia, que limitava a altura do edifício a 1,5 vez a distância entre seu alinhamento e a rua, foi decisório na decisão de distanciar o edifício mais alto da R. Japurá e implantar um edifício de dois andares no alinhamento desta (com quitinetes sobre lojas no térreo). O edifício

vertical, sobre pilotis, liberou o térreo para garagem, restaurante popular e cozinha. A laje do subsolo destinou-se a recreação infantil e a cobertura ao lazer.

O código ainda definia a altura mínima de 2,5 m para o pé-direito de salas e cozinhas e 3,0 m para dormitórios. Assim, a opção por duplex com sala e cozinha nos andares ímpares (com 2,5 m de pé-direito) e dormitórios e banheiro nos andares pares (com 3,0 m), possibilitou ampliar em 15% o número de unidades, além de racionalizar as plantas e áreas de circulação. A diminuição das paradas dos elevadores (somente em andares ímpares) também foi fator de economia.

O projeto do Edifício Japurá significa o termo habitação como um equipamento complexo que dialoga com a vida urbana – por meio do acesso público a equipamentos e serviços – e em que a unidade habitacional é um elemento constituinte. Busca o aproveitamento econômico do espaço (áreas mínimas) sem diminuir o conforto e a eficiência em atender as necessidades básicas do usuário, mas favorecendo o aumento da densidade de ocupação e a diminuição de custos no geral. Esse empreendimento apresentou alto potencial de retorno do investimento para o IAPI, contando com a valorização fundiária devido à retirada dos cortiços e modernização por meio das obras viárias. Assim, viabilizava o aluguel para associados de baixa renda. Exceto alguns casos de ocupação das unidades devido a relações clientelistas, verifica-se que parte considerável dos moradores eram operários de renda baixa e que alguns antigos moradores da Vila Barros que eram industriários tiveram preferência no momento de ocupação das unidades.

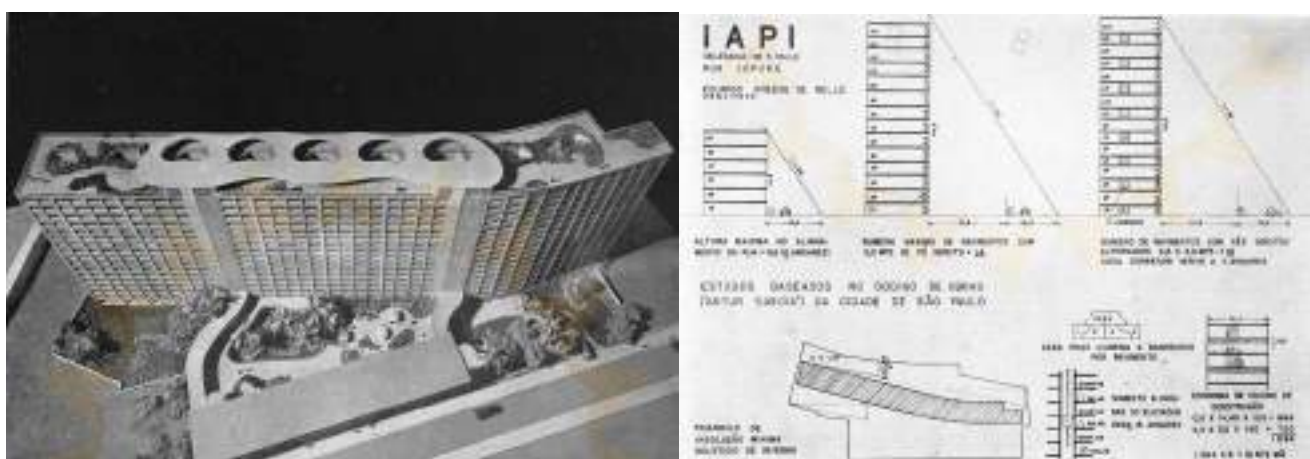


Figura 8 – maquete e esquemas de gabarito e iluminação

Fonte: Revista Acrópole, n.119, ano. X, São Paulo, mar. 1948.

Conjunto Residencial da Mooca



Figura 9 – Vista geral do conjunto
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 42



Figura 10 – Implantação
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 43



Figura 11 – Vista Pilotis parte frontal do térreo
Fonte: Revista Municipal de Engenharia PDF, n.4, v. X, Rio de Janeiro, out. 1943. p. 238.

Data do projeto: 1946

Autor do Projeto: Arq. Paulo Antunes Ribeiro

Localização: R. dos Trilhos, Mooca

Localizado em um bairro industrial que já era consolidado na década de 1940, o Conjunto Residencial da Mooca foi implantado em um grande vazio urbano. O arquiteto Ribeiro, contratado pelo IAPI, desenvolveu um programa urbanístico moderno que alterou a estrutura fundiária fragmentada do terreno, criando três quadras onde seriam implantados edifícios lâminas em meio a áreas verdes, playgrounds e alguns equipamentos que também foram projetados como posto de assistência médica, mercado, clube e área de esportes. Desses, somente o playground e as áreas verdes entre os prédios foram realizados.

Os 17 edifícios residenciais projetados e construídos, somando 576 unidades habitacionais, contaram com um projeto original: o térreo apresentava pilotis somente na sua parte frontal, conformando espaços de convívio e tornando possível a existência de apartamentos menores (quarto, sala, banheiro e cozinha) na parte posterior; as escadas de circulação serviam dois apartamentos por andar e eram embutidas no volume do edifício. Além desses apartamentos menores, o empreendimento contou com mais duas tipologias. Nas duas quadras laterais os prédios (B1) apresentam 4 pavimentos, sendo

térreo com apartamentos pequenos mais 3 andares com apartamentos de 2 quartos, sala com varanda, banheiro, cozinha e área de serviço. Na quadra central os prédios (B2) possuem 5 pavimentos, sendo o térreo com apartamento pequenos, o 2º e 3º pavimentos com tipologia de 2 quartos, como nos

edifícios das quadras laterais, e o 4º e 5º conformar um duplex, com quatro quartos (2 deles apresentam varanda), banheiro, sala, cozinha e lavanderia.

Edifício Anchieta



Data do projeto: 1941

Autor do Projeto: Arquitetos Marcelo Roberto e Milton Roberto

Localização: Avenida Paulista, Consolação

Figura 12 – Vista geral do edifício
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 84

Esse projeto dos irmãos Roberto enfatiza o caráter geral dos Planos do instituto, os quais não limitavam sua produção habitacional a certas classes sociais. O Plano A, conhecido pela construção dos grandes empreendimentos voltados para o aluguel de moradias econômicas, edificou também o Edifício Anchieta, que foge dos parâmetros de dimensão e acabamentos dos empreendimentos do IAPI até o momento e que tinha por finalidade o aluguel das unidades pelas categorias privilegiadas dos industriários, como a própria burocracia do instituto e dos sindicatos.

O Edifício Anchieta foi o primeiro prédio vertical da Av. Paulista e o primeiro a apresentar tipologias duplex. Inserido no entroncamento de 3 vias de grande importância: Av. Angélica, Av. Paulista e R. Consolação, ele foi construído com recuos em relação a estas avenidas, preenchidos por jardins que alcançavam a galeria coberta do térreo e sobrelojas comerciais – área delimitada pelos pilotis de pé-direito duplo que tornavam permeável toda a extensão frontal do térreo. O espaço ocupado por esses jardins foi desapropriado para o alargamento da Av. Paulista e o Edifício foi cercado, perdendo toda a transição sugerida entre público e privado. Em uma das lojas do térreo foi instalado o Bar Riviera, importante ponto de encontro de intelectuais de São Paulo e que teve seu auge entre 1968-1970, em plena ditadura militar. Fechou em 2006 e reabriu em 2013.

Em 11 andares e ocupando um terreno com 4000 m² de área, foram projetadas e construídas apenas 80 unidades habitacionais, de 113 a 119 m², divididas em 4 tipologias, sendo duas de duplex. Tais duplex encontravam-se voltados para a Av. Angélica com circulação vertical (elevadores) independente

do sólido voltado para a Av. Paulista. Na cobertura encontra-se um teto-jardim, área coletiva com salão de festas e terraço, completando a biblioteca de elementos inspirados na concepção corbusiana e que destacam o pioneirismo do IAPI na década de 1940.

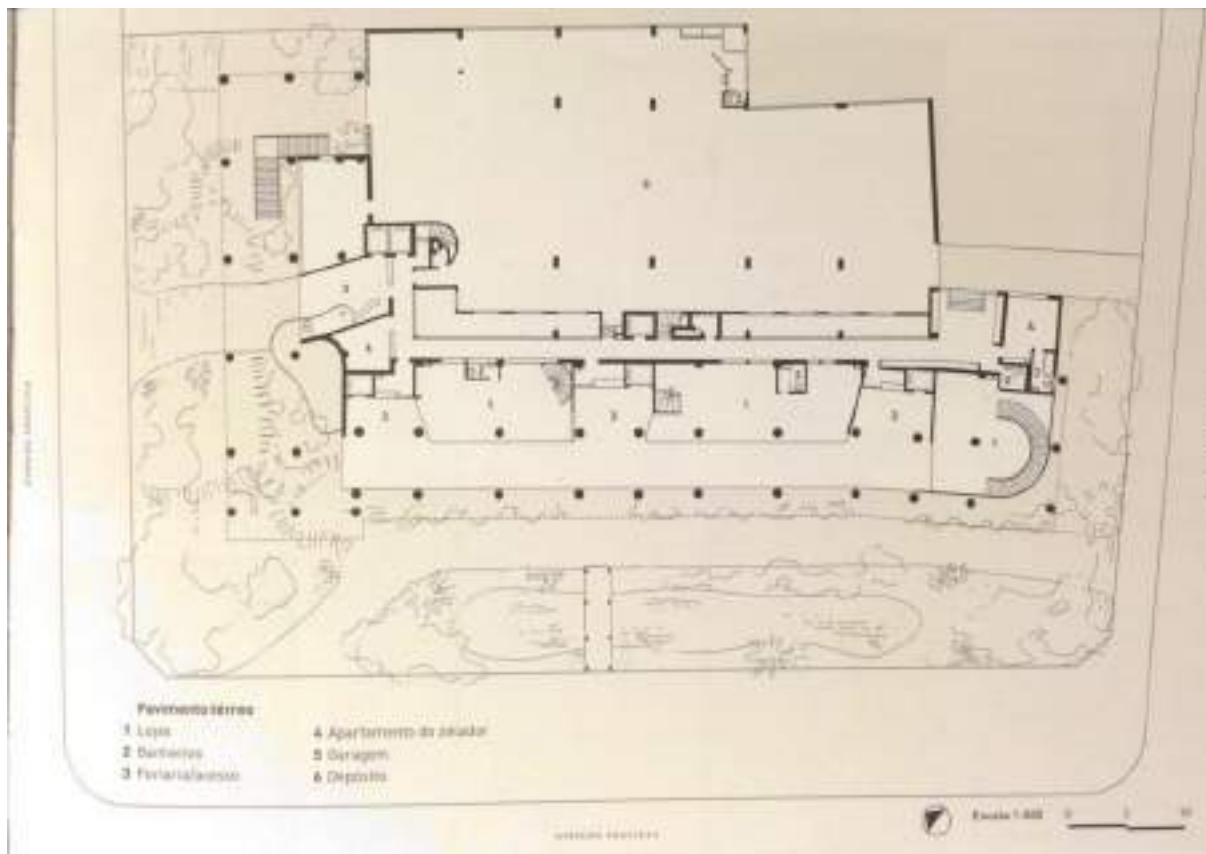


Figura 13 – Planta térrea com galeria comercial e jardim frontal (inexistente atualmente)
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 85

3.1.2 IAPB

Diferente dos outros institutos, os quais tiveram a maior parte da sua produção habitacional no início de suas atividades atingindo o ápice no governo Dutra, o IAPB sustentou, desde sua formação em 1934 até o fim dos anos 1940, a produção de casas unifamiliares com arquitetura tradicional. Paulatinamente, o interesse pelo desenvolvimento de uma política modernizante foi sendo ampliada e aprimorada pela Divisão de Engenharia do instituto, intensificando os investimentos na área habitacional e atingindo em 1950, cerca de 60 mil associados. A grande parte da produção desse instituto realizou-se a partir dos anos 1950, estendendo-se até a extinção dos IAPs devido a unificação da previdência em 1966, momento em que o IAPB ainda estava em intensa atividade.

A categoria dos bancários foi privilegiada pela estrutura corporativa dos IAPs: Era a menos numerosa e apresentava a maior arrecadação per capita, visto que os associados possuíamos maiores salários

médios e, conseqüentemente, possuíam melhores condições econômicas para arcar com o financiamento ou aluguéis compatíveis com empreendimentos habitacionais de maior qualidade. Comparativamente com os outros institutos, o IAPB apresentou a melhor relação entre o número de associados e a quantidade de famílias beneficiadas com a produção habitacional.

Mesmo não abandonando a construção de conjuntos de casas, o instituto passou a investir em edifícios verticais e conjuntos de blocos habitacionais que resultaram em duas tipologias padrão do IAPB denominadas Edifícios dos Bancários ou Conjuntos dos Bancários. “De uma maneira geral, pode-se dizer que, apesar do maior poder aquisitivo dos bancários, dos espaços bem dimensionados das unidades habitacionais e da qualidade do acabamento, a preocupação com os custos sem prejuízo da qualidade, sem ostentação nem suntuosidade, característica que define o conceito de habitação econômica, esteve presente na maioria dos projetos do IAPB.”¹³

Os Edifícios dos Bancários localizavam-se preferencialmente no centro das cidades, em terrenos pequenos inseridos na malha urbana – podendo ter sido o primeiro edifício vertical de várias delas. Como os bancos localizavam-se geralmente nas áreas centrais, os empreendimentos proporcionavam aos bancários a possibilidade de moradia próxima de seus empregos. Os edifícios apresentavam uso misto, com áreas comerciais a serem alugadas, prevendo a remuneração do investimento edificado; e espaços destinados às atividades do próprio instituto, como alas de serviços sociais voltados para a categoria e a instalação da delegacia de atendimento do IAPB. Esse uso misto facilitava a vida dos moradores e contribuía para o equilíbrio financeiro dos institutos e como renda extra na manutenção dos empreendimentos. Estes, por sua vez, tornaram-se referências urbanas da arquitetura moderna brasileira, incorporando várias soluções projetuais (provenientes da atuação de vários arquitetos contratados) que definiram o uso de elementos arquitetônicos como: cobogós, marcações lineares nas fachadas, estruturas modulares, uso de pilotis, quebra-sóis e equipamentos na cobertura.

Já os conjuntos habitacionais, que representaram 60% da produção habitacional do instituto, instalaram-se em regiões segregadas da malha urbana e foram adquirindo uma tipologia padrão ao longo dos anos 1940, mediante a construção de alguns conjuntos, como o Conjunto Residencial Santa Cruz – que ainda apresentava uma tipologia híbrida. Definida a tipologia padrão a partir dos anos 1950, com blocos seriados de quatro pavimentos, padronizados, racionalmente construídos e organizados na gleba, com espaços coletivos e áreas verdes, o IAPB adotou soluções urbanísticas semelhantes às do IAPI, porém em uma escala menor, com terrenos de menores dimensões e com mais liberdade

¹³ BONDUKI, N. Os pioneiros da habitação social – vol.1, 2014. p. 236.

projetal na utilização de princípios modernos, como a adoção de pilotis em vários projetos (interpretados pelo IAPI como perda de espaços úteis para instalação de unidades habitacionais) e o uso de lajes planas de concreto, que poderiam influir em mais manutenções, conseqüentemente mais gastos.

O sindicato dos bancários teve um papel essencial na defesa da produção habitacional pelo IAPB, fazendo o intermédio entre a classe trabalhadora e o instituto a favor do investimento na construção de diferentes tipologias habitacionais, atendendo ao diversificado piso salarial dos associados. A atuação deste órgão se destacou em dois momentos importantes dessa produção. O primeiro, em 1950, intervindo contra a proposta do instituto de vender as unidades habitacionais devido à desvalorização crescente decorrida após o congelamento dos aluguéis com a Lei do Inquilinato. O segundo, quando do desaparecimento dos IAPs com a unificação da previdência e da concessão da produção e financiamento de habitação aorecém criado Banco Nacional de Habitação (BNH), foi marcado pela atuação dos sindicatos visando o impedimento da aquisição das unidades do Conjunto Residencial Santo Antônio por indivíduos que não eram bancários. A postura do BNH era a de leiloar as unidades do conjunto, ainda em construção, aos muitos interessados, sendo eles bancários ou não.

Conjunto Residencial Nove de Julho



Data do projeto: 1945

Autor do Projeto: Divisão de Engenharia do IAPB

Localização: Avenida Nove de Julho, Jardim Paulista

Figura 14 – Vista geral do edifício “L”

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 191

Localizado no encontro da Av. Nove de Julho, Av. São Gabriel e da R. Groelândia, o Conjunto Residencial Nove de Julho implanta-se em meio a eixos de ligação entre o centro e a zona sul de São Paulo. Tais vias, inexistentes quando o terreno foi adquirido pelo IAPB em 1938, dividiram a propriedade em 3 partes. Os 3 edifícios de 12 pavimentos construídos entre 1946 e 1950, um em cada parte, apresentam funcionamento independente devido a barreira física que os separam e os fazem pertencer a bairros diferentes: Jardim América, Jardim Paulista e Itaim Bibi.

A região de implantação do conjunto era constituída por bairros-jardins horizontais, com zoneamento exclusivamente residencial individual¹⁴, sendo o Jardim América uma área já consolidada e o Itaim Bibi, apesar de ser bastante verticalizado e denso atualmente, na época era horizontal e pouco ocupado. Assim, o empreendimento do IAPB foi o primeiro marco vertical da região, cujo alto gabarito foi viabilizado pela flexibilidade do código de obras Arthur Sabóia em relação a verticalização ao longo de largas Avenidas, atendendo ao requisito do código que estipulava a altura como 1,5 vez a largura da rua somada com o recuo.



Figura 15 – Implantação

Fonte: GUERRINO, Luiza, 2015

A verticalização possibilitou o adensamento populacional do conjunto (1869 hab/hect), resultando na construção de 473 unidades habitacionais amplas e bem distribuídas. Os projetos dos edifícios no geral foram projetados visando à racionalização de materiais, técnicas construtivas e da organização espacial. Nesse sentido, as melhores condições econômicas do instituto influíram no processo construtivo permitindo a utilização de acabamentos e detalhes construtivos de ótima qualidade, que

¹⁴ Definido pela prefeitura em 1931, segundo o Ato n.127.

tomaram esses empreendimentos comparáveis aos oferecidos a altos preços pela iniciativa privada às classes médias/ altas da época.

Os 3 edifícios apresentam soluções projetuais semelhantes, com grandes aberturas, boa luminosidade no interior dos apartamentos, os quais são organizados ao redor de amplos fossos que garantem a ventilação dos cômodos que não estão voltados para a fachada (banheiros, área de serviço e cozinha). Com formatos em “I” (E1), “L” (E2) e “T” (E3), os edifícios receberam apartamentos semelhantes, baseados em duas tipologias: uma com três quartos, encontrados nos cantos e nos vértices dos sólidos e uma com dois quartos que ocupam o restante da área do pavimento. No edifício em “T” existe apartamentos com outra tipologia, com quatro quartos, ocupando a fachada voltada para a R. Groenlândia. E a cobertura do edifício em “L” recebeu seis quitinetes de 19m², que provavelmente acolheram os zeladores.

Apesar da barreira criada pelas avenidas, os térreos dos edifícios foram pensados a favor de uma intensa atividade social incentivada através da criação de usos que ultrapassariam seus limites individuais de cada terreno. No Edifício em “L” projetou-se um parque infantil e um anexo comercial, que não foram construídos. No Edifício em “T” existia um centro social com espaços para cursos de costura e culinária, atendimentos médico e odontológico, além de sala de estar para os moradores e uma escola, a qual foi transferida para outro terreno, na R. Tabapuã, e está em funcionamento até hoje. Atividades como aulas de balé para moças, campeonatos de xadrez, projeção de filmes também aconteciam nesses espaços.

Conjunto Residencial Santa Cruz



Data do projeto: 1949

Autor do Projeto: Eng. Marcial Fleury de Oliveira;
colaborador: Arq. Roberto Tibau

Localização: R. Santa Cruz, Vila Mariana

Figura 16 – Vista geral de um bloco do conjunto
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 187

No Conjunto Residencial Santa Cruz percebe-se o amadurecimento de um modelo habitacional que se tornaria um padrão urbanístico e projetual dos conjuntos dos Bancários. Esse conjunto apresenta uma organização urbanística moderna, com uma organização racional que dividia a gleba triangular de 61,9



Figura 17 – caminhos de pedestre
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2 p. 187

mil m² em quadras compridas, permitindo a implantação de módulos habitacionais na formação de edifícios laminares com dimensões que variavam com o tamanho das quadras. O terreno era cortado por uma rua principal que encontrava as ruas de seu entorno estabelecendo eixo de ligação de caráter urbano. Uma cooperativa de moradores com posto de abastecimento e ambulatório médico e um clube foram instalados nas proximidades dessa rua. Criou-se também ruas paralelas à rua principal, que davam acesso aos blocos habitacionais, os quais eram entremeados por caminhos de pedestres, alamedas arborizadas, áreas verdes em geral que criavam ambientes agradáveis, diluindo a grande dimensão do conjunto à percepção/ escala do indivíduo.

Foram construídos vinte e três blocos de três pavimentos, implantados no eixo norte-sul – com as fachadas a leste- oeste, promovendo a ventilação cruzada, e foram distanciados uns dos outros de modo a permitir a insolação dos apartamentos. Verifica-se elementos da arquitetura moderna presentes em linhas bem marcadas nas fachadas, geometrização das colunatas de escada, cobogós que fechavam a área de serviço. No entanto, apesar da introdução desses elementos no projeto e da implantação urbanística moderna que acompanharam a nascente ideia de racionalização do projeto e da construção visando a economia, considera-se o Santa Cruz um conjunto residencial híbrido por ainda apresentar elementos construtivos tradicionais como telhas de barro, janelas venezianas e até mesmo por ter sido construído com três pavimentos – estabelecido o padrão de seus conjuntos residenciais, o IAPB optaria pelo uso de quatro pavimentos.

Foram construídos vinte e três blocos de três pavimentos, implantados no eixo norte-sul – com as fachadas a leste- oeste, promovendo a ventilação cruzada, e foram distanciados uns dos outros de modo a permitir a insolação dos apartamentos. Verifica-se elementos da arquitetura moderna presentes em linhas bem marcadas nas fachadas, geometrização das colunatas de escada, cobogós que fechavam a área de serviço. No entanto, apesar da introdução desses elementos no projeto e da implantação urbanística moderna que acompanharam a nascente ideia de racionalização do projeto e da construção visando a economia, considera-se o Santa Cruz um conjunto residencial híbrido por ainda apresentar elementos construtivos tradicionais como telhas de barro, janelas venezianas e até mesmo por ter sido construído com três pavimentos – estabelecido o padrão de seus conjuntos residenciais, o IAPB optaria pelo uso de quatro pavimentos.



Figura 18 – Implantação
Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 186

Conjunto Residencial Santo Antônio



Data do projeto: 1962

Autor do Projeto: Nicolau Barbieri

Localização: R. Salvador Tolezano, Mandaqui

Figura 19 – Vista geral de uma rua

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2 p. 231

O Conjunto Residencial Santo Antônio, palco de interesses na época de sua construção, afirmou as transformações políticas que culminaram na unificação da previdência em INPS e na criação do BNH. O projeto original foi sendo modificado pela influência de um novo sistema de pensar a habitação que almejava, antes de tudo, a quantidade de UHs em detrimento da qualificação do espaço e do uso do solo. Assim, quando o conjunto foi inaugurado em 1967, os IAPs não existiam mais e o conjunto contava com 1272 unidades, 288 a mais do previsto no projeto original. Espaços destinados a áreas verdes lineares, a um campo de futebol a um lago – elementos urbanísticos geridos mediante um pensamento urbanístico moderno e projetados com critério –, foram ocupados pela construção de mais unidades. No decorrer do tempo muitas áreas verdes residuais foram vendidas ou utilizadas como estacionamentos e os prédios foram cercados de modo que o acesso ao conjunto ou a sua inserção na malha urbana se dá por uma única rua que está implantada no meio da gleba, a R. Salvador Tolezano.

O projeto das UHs, de modo geral, seguia a tipologia padrão do IAPB para conjuntos residenciais. Os blocos possuíam quatro pavimentos, e eram conformados pela junção de três módulos habitacionais. Esses módulos tipos consistiam em dois apartamentos entremeados por uma caixa de escadas embutida no sólido do prédio, um apartamento de 60m² e dois quartos e outro de 70m² e três quartos.



Figura 20 – Implantação original

Fonte: BONDUKI; KOURY. 2014. v. 2. p. 230



Figura 21 – Implantação efetiva (BNH)

Fonte: BRUNA, 1998, p. 179

4 A legislação urbana como influência da concepção do projeto urbano.

O processo de urbanização e verticalização da cidade de São Paulo foi influenciado por ideias debatidas no IV Congresso Pan-americano de Arquitetos de 1930, sobretudo no que se refere à concepção de “arranha-céu” e de suas implicações urbanas. Concluiu-se nos âmbitos desse evento que a definição de arranha-céu, ou seja, a delimitação da altura a ser dada a esses prédios deveria ser julgada pelas autoridades competentes de cada localidade, estabelecendo zonas pré-fixadas a receberem tais construções. Recomendava-se: i. a realização de avaliações de viabilidade econômica específicas a cada localidade para verificar a possibilidade da implantação desse tipo de empreendimento e ii. a criação de critérios de fiscalização que previam manter padrões aceitáveis do ponto de vista estético (tratamento das fachadas visíveis, por exemplo), social e higiênico.

A atuação dos dirigentes, a partir da década de 30, caminhou no sentido de intervir em uma cidade, cuja aparência era modificada com a industrialização e influenciada pela tendência americana de intervenção urbana e pela ideologia cultural disseminada pelo cinema, pelo automóvel e arranha-céu.

Em 1931 o Prefeito Anhaia Mello instituiu o zoneamento de São Paulo pelo Ato n.127, que definiu o uso residencial nos bairros jardins que foram implantados pela Companhia City e regulamentou a formação de núcleos comerciais. As especificações desse ato foram incorporadas pelo Código de Obras Arthur Sabóia, criado em 1934 pelo Ato n.663. Esse código de obras vigorou até 1970 quando foi substituído pelo atual – sua longevidade está relacionada com a “flexibilidade de ser alterado ou atualizado atendendo a demanda dos setores mais influentes da sociedade e a fragilidade da fiscalização que se limitava a controlar áreas que fossem exigidas pelo mercado imobiliário” (HIROYAMA. E. H, 2010: 92).

O Ato n.663 consolidou também a Lei n.3427, de 1929, a qual dividiu a cidade em zonas – central, urbana, suburbana e rural – dispostas em círculos concêntricos. No geral, os primeiros artigos dessa lei referem-se a regras gerais de ocupação, por vezes restritas a específicas zonas. O artigo 41 elegia uma comissão para a elaboração de regulamentos detalhados de especialização (zoning) para toda a área da cidade de São Paulo, a partir de estudos e análises das características e necessidades dos distritos urbanos. “De certa forma, um zoneamento, dentro das definições das experiências internacionais, já estava delineado por este Código de Obras, inspirado em parte no Building Code de Nova York: a delimitação de zonas, o estabelecimento de alturas e a definição de usos (ainda que somente em alguns bairros residenciais).” (SOMEKH. N, 1994:187).

A definição das alturas dos prédios com relação à largura das ruas, segundo o artigo 142 definia para a área central: altura mínima de cinco metros e máxima de duas vezes a largura da rua, quando esta for menor que nove metros; altura de até duas vezes e meio a largura da rua, se esta tiver entre nove e dez metros – cinco a sete andares; altura de três vezes a largura da rua, quando esta for maior que doze metros – prédio maior que nove andares. Os artigos 205/ 206 referem-se às alturas mínimas instituídas aos pés-direitos de ambientes habitáveis, sendo três metros para ambientes de dormir (quartos) e dois e meio para compartimentos de permanência diurna e quatro metros para lojas.

Os artigos 39 e 40 do Código Arthur Sabóia incorporaram o Ato n. 127 de 1931 que se referia ao zoneamento residencial em SP. A Lei 3571 estendeu as restrições de uso desses artigos às áreas em processo de verticalização residencial, como as Avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica, D. Pedro I, Pompéia e a Rua Maranhão, exigindo recuos frontais e afastamento de três metros com relação aos limites laterais do lote. Tais avenidas apresentam pouca ou nenhuma ocorrência de verticalização.

Em 1938, já no governo Prestes Maia, o Ato n.1366 visava o estabelecimento de gabaritos de altura característicos a ruas do centro novo, definidos não mais com relação a largura das ruas, mas com o número de pavimentos. Em ruas como a Barão de Itapetininga, 24 de Maio, Xavier Toledo, Sete de Abril, Praça da República, Praça Ramos de Azevedo o gabarito estabelecido foi de 10 andares com 3 metros de pé-direito cada, excluindo o pavimento térreo; acima dessa altura, devia-se escalar o edifício, segundo as normas do código de obras, não podendo atingir altura total maior que cinquenta metros. Nas demais vias a altura máxima permitida chegava aos oitenta metros. (SOMEKH, 1994).

5 O quadro sócio político de meados de 1940 e o setor habitacional.

A primeira fase desta pesquisa traçou um panorama inicial da conjuntura política estabelecida pelo governo de Getúlio Vargas (instituído com a Revolução de 1930), a qual previa o entrelaçamento de interesses da diversificada estrutura social que se evidenciava no momento¹⁵ através de uma política nacional desenvolvimentista que visava – por intermédio de um Estado centralizador e intervencionista – incentivar a formação e desenvolvimento de uma sociedade urbana, industrial e capitalista. Tal pretensão manifesta-se no âmbito habitacional pela regulamentação das relações entre proprietários e locatários; pela produção estatal de habitações (por meio de autarquias estatais); pela garantia

¹⁵ Setor industrial em ascensão, operariado, massas urbanas.

dessegurança jurídica para compradores de lotes, visando estimular a construção de casas próprias (Bonduki, 2014).

Essas determinações tentavam transparecer a preocupação do governo em garantir melhores condições habitacionais e de vida urbana aos trabalhadores e, de maneira direta ou indireta, influenciara redução do custo da reprodução da força de trabalho¹⁶, que contribuiria para a acumulação de capital e para a industrialização. As restrições no âmbito dos contratos locatários (indicando um controle do governo perante o mercado de locação) somado às iniciativas estatais de produção habitacional para trabalhadores (que ganhava corpo na propaganda política) acabaram direcionando investimentos do setor privado – que até então lucrava com a produção rentista – para áreas estratégicas da política desenvolvimentista, como as relacionadas à industrialização.

Essas medidas em específico compartilhavam de um projeto político mais amplo, que visava regulamentar as relações entre trabalho e capital¹⁷, aspirando não só o controle dessas relações pelo Estado, mas a adesão e mobilização dos trabalhadores em torno do regime. Nesse sentido, o ministro Marcondes Filho do Ministério do Trabalho (1942) constituiu-se figura relevante na tentativa de estreitar as relações entre governo e classes operárias por meio de representação sindical – objetivando ampliar a representatividade real através de um processo participativo mais efetivo – diante do cenário político que encaminhava para o afrouxamento do caráter autoritário do governo, mas que não pretendia abrir mão das relações de poder existentes. (Gomes, 1988; Botas, 2011)

A conjuntura política de meados de 1940 era resultado da tentativa ineficaz de reforma administrativa ministrada por uma elite burocrática que se constituiu em torno de Vargas e que criou as bases e condições para uma ação centralizada e definida pelo conhecimento técnico. A fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 visava coordenar essa nova estrutura administrativa do Estado, angariando funcionários por meio de concurso público e instaurando uma administração baseada no funcionalismo, na racionalização e padronização das atividades (Draibe, 2004). Este órgão, no entanto, não garantiu a extinção do modelo clientelista que ocupava a máquina estatal, resultando a formação de um serviço público híbrido (entre critérios técnicos e clientelistas),

¹⁶ Segundo Marta Farah, “o aumento do “preço” da mercadoria habitação acarreta o aumento do custo da reprodução da força de trabalho, o qual não pode aumentar indefinidamente sob pena de afetar a apropriação da mais-valia e a própria acumulação de capital. A intervenção do Estado teria seu principal determinante nesta contradição e atenuá-la seria sua principal função”. (Farah, 1983:10)

¹⁷ Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e consolidação das leis trabalhistas englobaram esse cenário de “cidadania regulada” (Santos, 1986). Vide relatório parcial para maiores explicações.

que foi se intensificando a partir de 1945 e que influenciou/ dificultou as ações dos órgãos habitacionais na época (IAPs e FCP) (Botas, 2011).

Apesar dos entraves internos aos órgãos habitacionais¹⁸; da postura de Dutra ao abster-se do projeto industrializante e nacionalista de Vargas, restaurando, pela constituição de 46, a igualdade de condições entre nacionais e estrangeiros; além da repressão a setores populares e ao PCB, tal época (1946 -1950) sustentou a maior produção habitacional estatal de até então. Em um panorama que reunia a intensificação da crise habitacional e, conseqüentemente, a maior demanda de moradias¹⁹, Dutra apropriou-se da “questão” habitacional como um instrumento de grande importância política para a aproximação entre Estado e trabalhadores e a desvinculou do problema da industrialização – a qual, segundo Draibe, desenvolvia-se mais como consequência do período anterior do que devido ações do Estado vigente. (Farah, 1983; Draibe, 2004; Botas, 2011).

Longe de suprir a demanda habitacional da época, tal expansão da produção e financiamento de moradias pelo governo Dutra pode ser considerada insignificante se analisada pelo viés da contribuição do Estado à reprodução da força de trabalho urbana em sua dimensão econômica. No entanto, pode ser apreendida através de outras “funções” da atuação estatal: a político-ideológica e a econômica de amparo ao desenvolvimento de um setor capitalista de construção de habitações. (Farah, 1983).

A primeira “função” relaciona-se à uma tendência mundial do pós-guerra de delegar ao Estado a responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos, indicando a ampliação efetiva dos benefícios assistenciais vinculados ao sistema previdenciário – como o habitacional. Além disso, a intensificação do déficit habitacional propiciado pelo crescimento da população urbana no país, principalmente no que se refere às grandes cidades (SP e RJ), aliado ao agravamento das condições de moradia (favelas, autoconstrução em loteamentos precários) fortaleceram os movimentos trabalhistas que reivindicavam melhorias nesse âmbito. O próprio quadro político de redemocratização sugeria uma maior liberdade quanto as manifestações populares. (Farah, 1983; Bonduki, 2014)

¹⁸ Impulsionados sobretudo pela ascensão da política de patronato, a qual interferia nas decisões gerais do órgão, como a compra e venda de terrenos, avaliação e aprovação de projetos e principalmente no atendimento populacional.

¹⁹ Essa demanda se intensificava ao passo da intensa migração para as grandes cidades, a qual foi estimulada pelo desenvolvimento econômico proporcionado pela política desenvolvimentista de Vargas – estruturada na urbanização e industrialização – e pela conjuntura da guerra – que “ocasionou uma tendência alísta nos preços da construção civil pela quebra das importações de produtos até então em sua grande parte importados como cimento, aço, vidro, elevadores, etc”. (Melo, 1991)

A segunda “função” refere-se à intervenção e suporte estatal para viabilizar a intensificação da produção de moradias, prevendo a aceleração desse processo. Para isso, investiu-se no estabelecimento do setor público de habitação, constituído pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e pela criação da Fundação da Casa Popular; pelo financiamento da construção de moradias pelos IAPs e pela Caixa Econômica Federal; pelo incentivo do direcionamento de investimentos privados – antes preocupados com a produção rentista – para a construção de moradias destinadas a venda. (Farah, 1983)

As realizações no âmbito habitacional ganharam, no decorrer dos anos deste estudo, um significado político ao mostrarem-se como ícones da preocupação do Estado para com a população, uma vez do crescente reconhecimento da importância deste tema para inúmeros segmentos da sociedade. Este processo encontra no governo Dutra o seu ápice, no que se refere aos números de unidades habitacionais produzidas – possibilitadas, por exemplo, pelo melhor aproveitamento da estrutura dos órgãos previdenciários, os quais, além da intensificação da produção pelos planos A e B, exploraram o financiamento pelo plano ‘C’²⁰; ao empenho da ação propagandista do governo (inúmeros exemplares das revistas dos industriários foram reservados a pronunciamentos, propagandas de empreendimentos) e aos resultados de ações do governo anterior.

6 Legislações vigentes no período da pesquisa

O primeiro semestre desta pesquisa aproximou-se de uma conjuntura brasileira de transformações sociais, políticas e econômicas que conduziram as primeiras intervenções estatais no âmbito habitacional, margeando desde o período que se inicia com a abolição da escravatura e inauguração de um mercado de trabalho livre, até o governo Vargas, o qual marca a intervenção direta e suas consequências na produção habitacional. Estes estudos foram compreendidos por uma dimensão federal, da criação de instrumentos de intervenção estatal na questão habitacional – onde insere-se a concepção dos Institutos de Previdência e Pensões (IAPs), os quais atuaram na construção dos conjuntos residenciais estudados na pesquisa geral e nesta em específico – implantados na região metropolitana de São Paulo

²⁰ Pelo plano C, os institutos financiaram diversos tipos de construções, desde a asilos, indústrias até residências para “não associados”. (Farah, 1983). Tal plano aparece em uma publicação do IAPI na época: “Por sua destacada influência como elemento compensatório das aplicações feitas em obras de caráter social, o chamado Plano C tem sido de extraordinária importância nas aplicações de reservas do IAPI”

Nessa segunda fase, considerou-se importante a compreensão da construção do pensamento urbanístico paulistano, cujo desenrolar originou as legislações consultadas no primeiro semestre e os planos municipais propostos. Ademais, julgou-se apropriado observar a possível conexão dos ideais urbanísticos defendidos para São Paulo com o que estava sendo difundido internacionalmente, transferindo o foco das influências modernas já verificadas no plano do projeto arquitetônico para uma visão mais ampla, da constituição urbana.

Com relação à esfera jurídica, considerou-se importante o entendimento básico sobre a lei do inquilinato, a qual foi vigente (1942-1964) durante grande parte do período da pesquisa (1930-1964). Focou-se em investigar qual a competência da mesma no decorrer do período de sua atuação no que se refere a influência sobre as atividades locatárias, pois principalmente no que tange às atividades dos institutos, constata-se que tal lei aparentemente não inviabilizou as grandes construções de meados de 1940, mas foi crucial para o agravamento da situação desses institutos a partir da década seguinte.

6.1 Legislação Urbanística

O início de um processo de urbanização na cidade de São Paulo pode ser verificado desde os primórdios do século XX – momento em que as cidades eram sedes das atividades relacionadas ao capital mercantil, vinculado a um sistema econômico agroexportador e cafeeiro (Oliveira, 1982; Draibe, 2004). A figura da aristocracia agrária, neste cenário, foi substancial²¹, uma vez que a definição de parâmetros de intervenção urbana mentalizada por dirigentes municipais visava atender aos anseios de tal elite, cujo padrão de vida estimado era o europeu.

Dessa forma, o limiar da urbanização da sociedade e economia brasileira desabrochou de forma desvinculada do processo de industrialização, o qual se intensificou somente em 1930 (Era Vargas), trazendo consigo influências urbanísticas de correntes internacionais. Tal conhecimento pode auxiliar na compreensão do caráter dessa urbanização (que, segundo Somekh, priorizou o desenvolvimento da cidade e do capital em detrimento da problemática social); da ação do Estado na conformação espacial; assim como da formulação da legislação urbanística.

²¹ O fazendeiro do café é um empresário, adquire terras, recruta mão-de-obra, interfere em financiamentos, interferindo no âmbito político, econômico e financeiro da cidade. (Somekh, 1997).

6.1.1 O início do século XX, as intervenções municipais no espaço urbano e a legislação urbanística que se constituía.

A compreensão do encadeamento das transformações do espaço urbano em São Paulo até o final dos anos 1920 torna-se apropriada para o entendimento da consolidação de linhas de pensamento urbanístico paulistanas nos anos subsequentes – os quais compreendem o período desta pesquisa (1930-1964). A intensificação das intervenções urbanas e a criação de uma legislação urbanística mais consistente, nesse segundo momento, apesar de buscar respaldo em ideais internacionais, não desconsidera, de certa forma, a estrutura urbana já formada (como a dinâmica radial do viário existente – retomada por Prestes Maia).

O Plano de Melhoramentos, proposto por Antônio Prado²², já nos primeiros anos do século XX, pode ser apontado como um plano de “europeização” da Cidade de São Paulo, atendendo às expectativas da elite cafeeira. Devido à escassez de recursos, sua implantação foi limitada, sendo retomada no governo seguinte. Ainda durante a delegação de Prado, fecharam-se contratos com a Light, que previam a instalação de redes de energia elétrica, de iluminação e de bondes (com o financiamento do Governo da Província).

Seu sucessor, Raymundo Duprat (prefeito entre 1911-1914), deu continuidade ao Plano de Melhoramentos, convidando o arquiteto francês Bouvard para o “embelezamento” europeizante da cidade. O Vale do Anhangabaú começou a ser reurbanizado, parte da Avenida São João foi construída, o viaduto Santa Ifigênia foi importado integralmente da Bélgica. Foram iniciadas obras de alargamento das ruas Libero Badaró, Benjamin Constant e Boa Vista, as quais constituíam o anel envoltório da região central. O alargamento dessas ruas era justificado por uma visão urbanística calcada, predominantemente, a um discurso sanitarista. Este visava a eliminação de cortiços presentes nessas áreas – considerados foco de proliferação de doenças (ou seja, era um caso de saúde pública). Nenhum programa de cunho social associava-se a essas ações (Somekh, 1997).

Washington Luiz (1914- 1919) aplicou outras medidas sanitaristas como providência para a contenção da gripe espanhola e construiu quilômetros de ruas que faziam a ligação de áreas dispersas da cidade – promovendo uma expansão urbana. Também deu início às obras do Parque Dom Pedro II. Seu sucessor, Francisco Pinto (1920-1926), continuou as obras do parque Dom Pedro II, abriu a Avenida Dom Pedro I e inaugurou a Praça do Patriarca.

²²prefeito de São Paulo de 1909 a 1911

O próximo prefeito, José Pires do Rio (eleito por dois mandatos por voto direto), reuniu a conduta municipal de até então (1929) no primeiro Código de Obras de São Paulo: O Código de Obras Arthur Saboya. Analogamente à revisão do Building Code de Nova York, tal código visava a compilação de leis existentes e foi considerado a primeira tentativa de zoneamento da cidade. Nele, verificava-se medidas comparáveis às definições de zoneamento internacionais, como a delimitação de zonas dispostas em círculos concêntricos (central, urbana, suburbana e rural); o estabelecimento de alturas (que variavam em relação as zonas, as larguras das ruas e o alinhamento com as mesmas); a definição de usos (ainda que somente em alguns bairros residenciais); regulamentação do arruamento: com o traçado de vias principais (18 a 25m), secundárias (12 a 18m) e locais - residenciais (8 a 12m). O artigo 41 elegia uma comissão para a elaboração de regulamentos detalhados de especialização (zoning) para toda a área da cidade de São Paulo, a partir de estudos e análises das características e necessidades dos distritos urbanos (Somekh, 1997; Hiroyama, 2010).

Ainda no governo de Pires do Rio, foram implantadas as primeiras linhas de ônibus, pois os problemas advindos da falta de transporte coletivo já se mostravam recorrentes. A Avenida São João ganhou mais um trecho (do Ipiranga à praça Marechal Deodoro), um programa de calçamento das ruas foi criado e a proposta de construção de linhas de metrô pela companhia Light foi rejeitada. Foram feitas várias desapropriações, com o intuito da realização das obras de abertura da Avenida 9 de Julho (integrante do Plano de Avenidas de Prestes Maia e Ulhôa Cintra – visto no próximo item). Neste contexto, especificamente em 1928, surgia a lei federal referente a alienação parcial dos edifícios com mais de cinco andares, regulamentando a copropriedade por apartamentos.

6.1.2 O desenvolvimento do pensamento urbanístico paulistano. A figura dos urbanistas.

A atuação dos dirigentes, na virada para a década de 1930, caminhou no sentido de intervir em uma cidade cuja aparência era redefinida pelo desenvolvimento da industrialização, influenciada pela tendência americana de intervenção urbana e pela ideologia cultural disseminada pelo cinema, pelo automóvel e arranha-céu. Os congressos internacionais de arquitetura e urbanismo realizados nessa época foram de grande relevância por incitarem temas como a renovação necessária das leis e regulamentações, em acordo com as exigências arquitetônicas das cidades (como a coesão entre a lei e as exigências higiênicas ou de métodos modernos de construção).

Destacavam também o papel dos arquitetos em aconselharem os dirigentes para a renovação dessas leis, assim como a exaltação da necessidade de intensificar o estudo do urbanismo nas escolas de arquitetura; de orientar o povo da importância dos estudos urbanos; da formação de comissões de

urbanismo – compostos por arquitetos – para a certificação do cumprimento dos planos municipais. Caso da não existência desses planos reguladores, recomendava-se medidas para conter o adensamento populacional, considerando a capacidade das vias existentes e prevenindo o agravamento de problemas urbanos. Nesse contexto, o urbanismo paulistano floresceu e floreceu sob a influência de três urbanistas: Victor Freire, Anhaia Mello, Prestes Maia, e, através deles, pairou a influência do urbanismo moderno de Camillo Sitte (austríaco), Joseph Stubben (alemão), Eugene Henárd (francês). (Simões Jr, 1990; Somekh, 1997).

Victor Freire avaliava a situação urbana de São Paulo na época pelo ponto de vista do adensamento e do rendimento. Considerava o terreno paulistano mal aproveitado do ponto de vista do adensamento, justificando seu baixo rendimento. Apropriando-se do exemplo nova iorquino como parâmetro de adensamento (3.300 hab/há em prédios que não excediam seis andares) ele justificara as vantagens econômicas do maior número de habitantes em uma superfície mais reduzida: “o mesmo telhado cobre várias acomodações em lugar de uma única; o mesmo espaço é adquirido, preparado, revestido à custa de muitos moradores, em vez de sê-lo por conta do inquilino independente”. Legitimava seus argumentos alegando que a economia se faz ainda mais presente nas cidades, pelos altos preços dos terrenos. (Freire, 1918; Somekh, 1997)

Defendera a diminuição do pé direito exigido por lei para 2,80m (o regulamento de 1918 exigia 3,00m no mínimo). Essa medida acarretaria menores dimensões para o pátio de ventilação e conseqüentemente demandaria uma menor área de implantação (menores despesas com o terreno). A exigência de porões, como medida higienista, encarecia a moradia e contrariava tais princípios sanitários, uma vez que eram, muitas vezes, habitados (péssimas condições). A solução, para ele, estaria na regularização desses pavimentos como embasamento, estabelecendo condições de habitabilidade (como pé direito mínimo de 2,20m e que estivessem enterrados no máximo a 1,10m do chão). (Freire, 1918)

Apontava incongruências na legislação vigente, a qual condicionava as construções a gabaritos térreos e exigia a largura mínima da rua de 16,00m. Segundo Freire, uma rua desse porte comportaria edifícios de 4-5 pavimentos, sem comprometer sua estrutura viária. Nesse sentido, apoiava-se na regulamentação da cidade americana de Minneápolis, pleiteando como altura máxima das edificações a largura da rua mais larga existente. A admiração do urbanismo americano (inspirado no alemão) transparece também em sua opinião sobre a elaboração das leis, cuja formulação deveria englobar

estudos sobre as condições urbanas das cidades e de suas regiões, de modo paciente, sem pressa e com a participação da sociedade²³.

Anhaia Mello compartilhava da opinião sobre a participação da sociedade na construção do ambiente, porém entendia a terra como um negócio e o público como um sócio capitalista. Dessa forma, o urbanismo era encargo da comunidade inteira, que deveria ser “esclarecida, organizada e controlada”²⁴. A cidade moderna, para ele, concentrava a industrialização e a mobilização de capital nesse setor, caracterizava-se por sua extensão e mobilidade interna possibilitada pelos meios de circulação e transportes modernos e uma política urbanística deveria considerar e solucionar os problemas advindos, principalmente, pelo rápido crescimento

O zoneamento instrumentalizaria tal política urbanística contra o caos da cidade. A efetividade desse recurso nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra servia de base teórica a Mello para justificar as vantagens de sua implementação, ou seja: organização do desenvolvimento urbano; planejamento de vias e de serviços públicos, segundo previsão de usos e necessidades das zonas; estabilização e proteção de valores e capitais devido a determinação prévia do caráter das propriedades; prevenção de congestionamentos ao determinar alturas de prédios em relação a largura das ruas; garantia de melhores condições higiênicas e de aparência das construções. Apoiando-se nos ideais da Escola de Chicago, ele entendia o zoneamento não como uma restrição, mas como um meio de assegurar os direitos dos cidadãos. (Somekh, 1997)

Assim como Freire, Mello acreditava que a verticalização e o adensamento deveriam ser limitados, visando a utilização eficiente da terra. O bom uso do terreno, a seu ver, considerava a relação entre a capacidade de moradias que comportava e sua eficiência econômica (relação entre o capital investido e a renda)²⁵. Os parâmetros de tal eficiência baseavam-se nos ideais da cidade - jardim (como preconizado por Howard em Londres), objetivando conter a expansão metropolitana desenfreada, valorizando a formação de pequenas cidades satélites jardins. Enfatizava a ideia do Plano elaborado em conjunto com a opinião pública como forma de antever o futuro das cidades, contendo com maior segurança os novos problemas com novas soluções (sendo que o plano poderia ser continuamente adaptado). (idem)

²³ Engenheiros e segmentos de interesse econômico

²⁴Somekh citando Anhaia Mello

²⁵ Tais grandezas não são necessariamente proporcionais, uma vez que uma terra com pouca capacidade poderia ter grande eficiência.

Até os anos 1950 a influência urbanística de Mello limitou-se a força de seus discursos e por sua participação em sociedades amigos do bairro²⁶. Assim, sua atuação frisou mais a orientação pública, a construção de uma psicologia urbana e de um anseio cívico, visto que o urbanismo era entendido por ele como uma questão de educação. De concreto, foi responsável pela aprovação da lei do zoneamento, quando no cargo de prefeito em 1931, a qual foi englobada pelo código de obras Arthur Saboya. A princípio tal zoneamento definiu o uso residencial nos bairros jardins implantados pela Companhia City, regulamentando a formação de núcleos comerciais. Posteriormente, essa restrição de usos foi estendida para áreas em processo de verticalização residencial, como as Avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica, D. Pedro I, Pompéia e Rua Maranhão, exigindo recuos frontais e afastamento de três metros com relação aos limites laterais do lote. (Hiroyama, 2010). Ainda como prefeito, interviu sobre a responsabilidade do proprietário do terreno urbano no custeio da pavimentação e na determinação de aproveitamento da área de terrenos, com o objetivo de limitar o adensamento na ocupação do solo urbano.

Prestes Maia, em acordo com Mello, considera o zoneamento o instrumento mais adequado à realidade paulistana daquela época, no entanto, acreditava que o crescimento (longitudinal e vertical) da cidade constituía sua essência, não devendo ser controlado pela legislação, mas organizado e articulado. Dessa forma, o zoneamento como integrante de um Plano geral para cidade poderia garantir o crescimento harmônico da mesma e os direitos básicos de habitabilidade. Maia defendia a regulamentação de altura e volume das edificações, visando a iluminação e ventilação adequadas. Em 1938, como prefeito, definiu os gabaritos não mais em relação a largura das ruas, mas ao número de pavimentos²⁷. Tal definição de gabarito não era rígida, permitia-se o ganho em altura – acima do limite estabelecido pelos pavimentos – mediante o escalonamento sucessivo dos andares, segundo as delimitações do código de obras e sem ultrapassar a altura máxima permitida – de 50m em algumas ruas do centro e 80m nas demais.

Acreditava que o urbanismo paulistano, por meio do zoneamento, devesse respeitar às tendências naturais de expansão – radiais (exceto quando prejudiciais aos preceitos urbanísticos defendidos) e previsse a delimitação de áreas industriais (no caso, ao longo do Tietê e Pinheiros); de zonas

²⁶ Segundo Rolnik, 1997, “essa sociedade era composta por membros da aristocracia paulistana e engenheiros urbanistas municipais, visava “monitorar e guiar o crescimento da cidade”, demonstrando a reação territorial das elites em relação ao espectro do povo.

²⁷A altura dos edifícios, definida pela largura da rua ou pelo número de pavimentos (como propunha Maia) foi determinada por esses critérios até 1954, quando Anhaia Mello apresentou o projeto de lei que previa o coeficiente de aproveitamento e o controle da densidade das edificações. (Rolnik, 1997)

residências individuais (que seriam as áreas arejadas da cidade); de zonas residências coletivas (implantadas na extensão de grandes avenidas – como o Conjunto Nove de Julho – IAPB, construído na avenida de mesmo nome); de núcleos e faixas comerciais no decurso das radiais e em seus pontos de convergência. Os edifícios, visto por ele como uma “tendência modernista”, deveriam ser espacialmente demarcados e construídos sob as regulamentações específicas. Isso evitaria a incerteza econômica, pois previa as características do bairro como um todo, impossibilitando, por exemplo, que um palacete tenha sua iluminação e ventilação obstruídas pela construção de um edifício vizinho. Ademais, as grandes empenas dos edifícios eram repudiadas por ele, devendo-se solucionar tal problema com soluções arquitetônicas somadas a recuos.

Esta concepção de legislação urbanística então em formulação na cidade (baseada em um gama de modelos internacionais), encaixava-se coerentemente no modelo mentalizado por Maia para o Plano de Avenidas, cujo mote tentava transparecer o que considerava como urbanismo moderno: “espalhar o movimento, multiplicar os centros”. A estrutura central desse Plano constituía-se de um anel viário entorno do centro histórico – Anel de Irradiação²⁸ – que visava expandir a área central e organizar o fluxo por vias perimetrais concêntricas, associadas a um conjunto de artérias radiais (Rolnik, 1997). O plano aludia uma ideia de expansão sem fim, amparada por uma estrutura viária pautada no transporte rodoviário (ônibus, carro) e que destaca o centro da cidade.

O Plano de Avenidas, em concepção desde meados de 1920, só foi concretizado, em partes, quando seu mentor assumiu a prefeitura, em meados de 1930. Richard Morse, frisa que este sistema radial-perimetral não é “necessariamente mau”, sendo que os viadutos, as artérias no lugar do leito dos rios e o túnel Nove de Julho, que nele estão incluídos, constituíam “necessidades absoluta”. No entanto, o adiamento da construção do conjunto fazia com que os custos com desapropriações se elevassem muito, resultando em realizações “tímidas” e se mostravam obsoletas logo após serem concluídas. Ademais, segundo Morse, a eficácia desse sistema torna-se questionável quando não associado a um planejamento mais amplo de controle do aproveitamento dos terrenos nas áreas centrais e dentro de cada setor da periferia limitado pelos segmentos dos sistemas.

Basicamente, as intervenções no tecido urbano foram consequências do zoneamento implantado por Prestes Maia (e defendido por Anhaia Mello) e pela expansão ilimitada da cidade, a qual foi acompanhada pela intensificação dos assentamentos periféricos (baseados na autoconstrução da casa

²⁸ A proposta do Perímetro de Irradiação sanaria, segundo o autor [Prestes Maia], “os três grandes males de que sofre o centro: exiguidade de área, dificuldade de acesso, cruzamento de correntes externas”. (Somekh, 2000)

própria). Dessa forma, o urbanismo paulistano, o qual Somekh denomina de “modernizador”²⁹, não só contribuiu para a definição das características urbanas de cada bairro (no que se refere ao gabarito das edificações, volume dos edifícios) como fadou seu usufruto a determinado usuários – parcela pequena dos habitantes da cidade – bem aquinhoados, restando as zonas de expansão para os que não se incluíam desta lógica do “contrato social”. Rolnik afirma que através das definições do zoneamento “o conceito de bairro³⁰ exclusivo foi sendo incorporado à norma urbanística”.

6.2 Lei do Inquilinato

A lei do inquilinato, instituída pelo governo Vargas em 1942, previa o congelamento dos valores dos aluguéis e a proibição de despejos, marcando a interferência direta do Estado na regulamentação das relações entre locadores e locatários. O propósito de Vargas consistia em

- i. fortalecer as bases de sua política de massas – uma vez que tal lei previa a “defesa” da economia popular³¹;
- ii. reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, objetivando aumentar os níveis de acumulação de capital;
- iii. desestimular a produção rentista³², direcionando os investimentos privados para outros setores da economia ligados ao projeto desenvolvimentista, como o industrial. (Oliveira, 1971)

Tal lei e as suas seguintes renovações, durante os seus 20 anos de vigência, mantiveram os aluguéis sempre desvalorizados em relação a inflação, determinando consequências de um todo negativas para todos os grupos diretamente envolvidos (contrariando as previsões de Vargas). Os inquilinos alojados

²⁹ Segundo Somekh, o urbanismo de São Paulo não pode ser considerado moderno (“este surgiu na cidade industrial para enfrentar os problemas sociais que se confundem com as questões urbanas”), visto que a globalidade dos planos é aparente, pois excluiu a população mais pobre. Assim, segundo ela, o centro de seu discurso é a eficiência e o desenvolvimento do capital (daí modernizador), e não a questão social.

³⁰ Nomeando-se os bairros: Perdizes, Paulista, Higienópolis, Jardins

³¹ Cujos valores dos itens de necessidade básica (como a moradia) elevavam-se devido a alta da inflação, ao período da Segunda Guerra Mundial.

³² A produção rentista, ou seja, o investimento privado na produção de moradias para aluguel – cujos valores variavam de acordo com o livre mercado, foi recorrente principalmente durante o período da Primeira República e início do Estado Novo, quando as bases “liberais” da economia agroexportadora a favoreciam. A grande demanda por moradias, a alta de rentabilidade de investimento e seu baixo risco (frisando a não regulação das relações) são fatores que estimulavam tal produção e que tornou a moradia de aluguel tão recorrente, principalmente nas grandes cidades. (Bonduki, 2014)

no momento de vigência das restrições, os quais poderiam ser considerados “beneficiados”, tiveram que lidar com fortes pressões dos locadores – para os quais o despejo³³ do inquilino antigo seria a melhor solução financeira, pois permitiria uma nova locação, com um reajuste de preço. Ademais, além da insegurança com relação às condições de moradia, os reajustes de salário do trabalhador passaram a considerar os valores congelados. Os investidores privados, desencorajados da construção de casas para aluguel – principalmente para a população de baixos rendimentos – viram-se, ainda, incentivados a vender seus imóveis para recuperar os prejuízos no momento de grande inflação. (Oliveira, 1971; Bonduki, 1998)

Tais acontecimentos, somados ao fluxo migratório cada vez maior para as grandes cidades (reflexos da campanha desenvolvimentista do governo) foram responsáveis por uma acentuada crise habitacional, impulsionando o crescimento periférico dessas cidades, o surgimento de assentamentos precários, a autoconstrução. A situação de carência de moradias acentuava-se com as atualizações da lei, as quais afirmavam o congelamento a partir da data de atualização e introduziam novas cláusulas (mais severas)³⁴, afugentando cada vez mais os investidores. Nádía Somekh associa a reforma da lei do inquilinato de 1950 como um dos fatores que contribuiu para o declínio das atividades habitacionais dos IAPs, a partir de tal data.

7 Declínio das atividades habitacionais dos IAPs

³³ Segundo Bonduki, “os dispositivos legais não garantiam, efetivamente, tranquilidade aos inquilinos. Ao longo do tempo se desenvolveu uma série de expedientes jurídicos para possibilitar o despejo legal”. Em uma matéria de jornal divulgada na época do congelamento, pode-se verificar as condições do mercado de aluguéis: “Penso que somente em 30% das ações de despejo haverá sinceridade... o restante não passa de ardil para elevação do aluguel, declarou um advogado que tratava o assunto” (Correio Paulistano, 02/02/1947)

³⁴ Como exemplo pode-se citar o decreto de 1950 que passou a considerar as infrações da Lei do Inquilinato como crimes contra a Economia Popular, sendo inafiançáveis e sem a permissão de suspensão de penas ou livramento condicional. (Brasil. Decreto-lei n. 9840, de 11 de setembro de 1946. Diário Oficial). Ou até mesmo o Art 4º da lei 1300 de 1950 que estabelece que “quando, no curso da locação, o locatário construir ou adquirir prédio residencial e alugá-lo a terceiro, o aluguel do prédio por ele ocupado será arbitrado pela autoridade municipal competente.” (Brasil. Lei 1300, de 28 de dezembro de 1950. Diário Oficial)

A partir da década de 1950 ocorreu um gradual declínio das atividades dos IAPs no âmbito da moradia, correspondente às restrições deliberadas ao plano A (construção de conjuntos residenciais para associados) e ao plano B (financiamento para aquisição ou construção de casas a associados). Durante o período diversos fatores influenciaram de modo fundamental a decadência do setor, estendida até o encerramento dos institutos em 1964, como i. a reforma da legislação do inquilinato de 1950, ii. a crise financeira do sistema previdenciário e iii. a pressão inflacionária. (Farah, 1983)

Em 1950, a reforma da legislação do inquilinato prescrevia o congelamento do preço dos aluguéis em um valor fixo³⁵. Esta medida, somada ao constante aumento da inflação a cada ano, tornava o montante recebido insuficiente para constituir uma reserva de investimento na construção de novos conjuntos residenciais. Não apenas insuficiente, mas irrisório, a ponto de não cobrir nem os encargos condominiais.

Em um primeiro momento a arrecadação acumulada era aplicada na construção dos prédios residenciais (plano A), atribuindo a esta atividade insígnia inversionista. Em um segundo, a efetivação da lei converteu a operação construtiva em modalidade subsidiada, assim, o seu financiamento passou a concorrer com os benefícios e serviços de previdência pelos recursos angariados pelos IAPs.

A crise financeira do sistema previdenciário baseou-se na mudança da organização da Previdência Social, de regime de *capitalização* para regime de *repartição*, acarretando na redução da produção de unidades habitacionais. Antes, as reservas dos institutos eram capazes de garantir o pagamento dos benefícios, por si próprias e por seu rendimento, caracterizando o regime de capitalização. Devido ao agravamento de problemas na administração dos institutos³⁶, as reservas se dissiparam rapidamente, levando-os a uma situação deficitária, aproximando-os do regime de repartição, no qual não há formação de reservas.

³⁵ Brasil. Lei 1300, de 28 de dezembro de 1950. Diário Oficial. 28 de dezembro de 1950 <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1300-28-dezembro-1950-545714-publicacaooriginal-59010-pl.html>

³⁶ O problema de gerência dos IAPs consistia, predominantemente, na não contabilização da parcela da arrecadação destinada ao Governo, nos crescentes custos com a assistência médica de seus contribuintes e na baixa rentabilidade da aplicação de recursos. Pode-se verificar o aumento nos gastos com benefícios a partir de 1945 em: Oliveira, 1980 Op. Cit. Cap. 3.

O processo de degeneração das reservas culminou na absorção de toda arrecadação pelos benefícios pecuniários (aposentadorias) e assistência médica³⁷, postergando a aplicação destes recursos no âmbito habitacional, tanto na construção de novos conjuntos residenciais destinados a aluguéis (plano A), quanto no financiamento de moradias pelo plano B.

A pressão inflacionária foi um terceiro fator que influenciou de modo definitivo a decadência das atividades dos IAPs no plano habitacional. Devido à implementação do congelamento dos aluguéis, os institutos passaram a dar ênfase ao plano B, manifestada nas palavras do presidente do IAPI, direcionadas aos sindicatos em 1951: *O presidente do IAPI vai adotar critério diferente do seguido em administrações anteriores, afastando-se dos conjuntos residenciais para locação, a fim de construir casas individuais para vender ao associado...* (FARAH, 1983, p. 95). No entanto, o agravamento da inflação inviabilizara também o conteúdo inversionista desta modalidade de ação, já que as prestações eram fixas, e não tardaram em se tornarem irrisórias.

7.1 O papel de Brasília no declínio dos IAPs

Após a inauguração de Brasília, os institutos ficaram encarregados de construir grande partes dos edifícios residenciais da cidade recém-inaugurada, o que, aparentemente, reforçaria o caráter habitacional no quadro de atividades dos IAPs. No entanto, a incumbência que lhes fora atribuída, simultânea às constantes dificuldades de execução dos planos A e B mencionadas anteriormente, não foi suficiente para desacelerar o declínio de sua função habitacional. Não somente foi insuficiente, mas contribuiu à chegada de seus últimos limites, já que os Institutos foram desapropriados de seus atributos previdenciários.

Até o ano de inauguração de Brasília, os institutos haviam entregado 3684 unidades habitacionais, que no final de 1964 contabilizavam 7315. Somadas às demais construções, constituía-se importante base de apoio da indústria da construção civil no Brasil, o que possibilitou suprir a carência de uma parcela desta indústria que fora afetada pelos efeitos da legislação de inquilinato. Apesar da satisfação da demanda deste setor, o declínio permanecera inevitável, pois as construções executadas não tinham como finalidade atender os associados, tão pouco manter algum equilíbrio econômico-financeiro dos IAPs. Elas eram encaminhadas ao poder público, que alugava, ou sublocava os apartamentos aos

³⁷ OLIVEIRA, J. A. A. *Política social, acumulação e legitimidade: contribuição à história da previdência social no Brasil (1923 – 1960)*. Rio de Janeiro, 1980. (Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro).

funcionários da união transferidos para a capital. Para isso, necessitou-se alterar a determinação das atividades dos IAPs, que era exclusivamente destinada aos seus associados³⁸. Apesar da função previdenciária dos institutos ser prioritária, cabe destacar a valorização de seus atributos construtivos em detrimento daquela, principalmente por terem sido fundamentais para a construção Brasília, *dada a infraestrutura já montada para atuação no setor de construção imobiliária, a qual lhe permitiu, com agilidade, tanto supervisionar obras contratadas, como administrá-las diretamente* (Farah, Marta. P. 108).

A concentração dos esforços dos institutos em Brasília provocou a insatisfação de seus associados que verificavam a transferência de recursos, obtidos através de contribuições dos trabalhadores, para a nova capital, prejudicando a sua atuação do âmbito previdenciário. A participação dos IAPs na construção da capital contribuiu para o declínio dos Planos A e B.

8 A Fundação da Casa Popular

A Fundação da Casa Popular, instituída pelo governo Dutra logo no início de seu mandato, foi o primeiro órgão criado com incumbência específica de atendimento ao setor habitacional e urbano e, segundo Melo, representa “um resíduo de um grande projeto de política habitacional gestado durante o Estado Novo e que foi vetado por uma coalizão ampla de interesses sociais”. Com o intuito de entender o papel desse órgão no setor habitacional considerou-se apropriado a revisão do processo que abrange desde a concepção de seu projeto como uma política habitacional ampla à fragilidade que acompanhou todos os âmbitos de sua atuação – técnico, financeiro, administrativo e principalmente político.

8.1 O fim do Estado Novo e a elaboração de uma possível política habitacional.

A atuação dos institutos de aposentadorias e pensões no setor habitacional encorpou-se a partir de 1937, quando foram criadas as bases legais para tal³⁹. Vultosos recursos previdenciários foram direcionados para o crédito imobiliário, resultando no desenvolvimento dos projetos dos grandes conjuntos habitacionais estudados. Contraditoriamente, ao passo que as atividades dos institutos no

³⁸SANTOS, Rubens Rodrigues dos. Brasília 1956 – 1960. Engenharia, 209 (18), abr. 1960

³⁹ Como visto no relatório parcial

setor habitacional eram estruturadas e ganhavam destaque social e político, a crise habitacional intensificava-se e não estava ao alcance desse regime corporativo intervir de forma efetiva nessa problemática, uma vez que a população que não se enquadrava nos quesitos de atendimento do sistema previdenciário (baseados em categorias profissionais) avolumava-se. Nesse contexto insere-se o crescimento da ocupação nas periferias das cidades, da autoconstrução, o surgimento e desenvolvimento de favelas. Assim, apesar da censura e controle da opinião pública por parte do governo, o problema habitacional se politiza e movimenta as massas, promovendo um impasse na política social de Vargas que poderia abalar sua autenticidade frente às classes populares.

Na tentativa de conter tal problema, Vargas anuncia novos preâmbulos para o enfrentamento do déficit habitacional, que objetivavam atrelar aos projetos habitacionais o apoio em âmbito municipal e questões de ordem urbanística. Seu pronunciamento no dia do trabalho de 1944 caminha nesse sentido:

“Terminada a fase de experiência e solidificação dos Institutos e Caixas, cujas reservas vinham sendo aplicadas sobre o critério de imediata segurança e rendimento certo, é tempo de iniciar-se uma política de mais largo alcance relativamente ao emprego dos fundos acumulados. Emprestar os depósitos das organizações de seguro social para construções suntuárias ou fazê-los circular a juros bancários é afastá-los da finalidade superior que ditou a legislação trabalhista. Quanto à aplicação do capital também serão adotados rumos diferentes... com a colaboração das administrações municipais, que entrosarão os respectivos projetos construiremos cidades-modelo nas proximidades dos grandes centros industriais com instalações de tratamento de saúde, de educação profissional e física.”(O Estado de São Paulo, 2/5/1944)⁴⁰

Em seguida, foi criada a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS), a qual visava, sobretudo, o estudo e desenvolvimento de planos para a edificação de cidades e vilas operárias em todo o Brasil, não restringindo suas análises à ordem construtiva, mas a todos os âmbitos de relevância para tal fim, como o estabelecimento de faixas de renda a serem atingidas, definição de taxas de juros, porcentagem das reservas que seriam direcionadas para o programa habitacional e a localização dos empreendimentos.

Conjuntamente com a criação da CARPS, a proposta de unificação dos IAPs ganhou espaço e chegou a ser instituída por decreto em 1945. Os serviços de previdência social seriam geridos através de um único órgão – o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) – e as carteiras prediais dos institutos

⁴⁰ Citado por Melo, 1991 em Política de Habitação e populismo. O caso da Fundação da Casa Popular

seriam centralizadas, o que possibilitaria a criação de um órgão federal de habitação, cujo atendimento seria estendido para além de categorias profissionais. Tal projeto foi suspenso com a deposição de Vargas. (Bonduki, 2014; Melo, 1991)

Parece importante observar que tanto as CARPS quanto a Comissão Organizadora do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (COISSB) – a qual formularia e implementaria o ISSB, eram compostas pelos mesmos membros, os quais ocuparam cargos em uma estrutura organizacional que não se alterou até meados de 1960. Portanto, o grupo de funcionários influentes (maior parte eram membros do MTIC) no governo Vargas, eram os mesmos que no governo Dutra trabalharam na elaboração da Fundação da Casa Popular (Melo, 1991). A ágil intervenção de Dutra na instituição da FCP (01/05/1946) pode ser um indício de que as bases de tal instituição já haviam sido formuladas em um momento anterior.

A incorporação da “questão” habitacional no discurso eleitoral de Dutra⁴¹ fazia parte de uma estratégia política que intentava a coesão de forças importantes para a estabilidade de seu governo: as classes populares; o setor empresarial, principalmente quando vinculados à construção civil ou companhias de seguros; e a igreja católica, a qual relacionava a posse de um imóvel com a harmonia social da família (Azevedo e Andrade, 1982). Além de que, segundo Melo, o âmbito habitacional constituía-se como o único setor da ‘política social’ em que poder-se-ia implementar novas medidas.

8.2. Do audacioso projeto da Fundação da Casa Popular à sua fragilidade institucional e financeira

A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, consiste no primeiro órgão federal com incumbência específica no âmbito habitacional e de desenvolvimento urbano. Seu projeto original poderia ter capacitado, caso tivesse sido implantado, uma efetiva atuação do Estado no setor habitacional, uma vez que previa: a centralização da gestão por meio da FCP; recursos permanentes, incluindo os fundos das carteiras prediais dos IAPs⁴² e impostos sob o valor do empreendimento; um entendimento amplo de que a intervenção nesse setor deveria articular moradia com desenvolvimento urbano. No entanto, tal proposta deparou-se com a resistência de muitos seguimentos sociais, até mesmo os considerados

⁴¹ Dutra considerava que o problema habitacional era muito grave e deveria ser resolvido com urgência. Seu programa eleitoral previa a criação de uma Caixa Nacional de Habitação para a construção de 100 mil casas populares pelo Plano de Construções Proletárias. (Bonduki, 2014; Melo, 1991; Azevedo e Andrade, 1982)

⁴² O decreto de criação da FCP previa o fim das atividades dos IAPs no âmbito habitacional e o repasse para o novo órgão dos recursos direcionados para tal fim. Assim como a administração dos conjuntos já construídos também seria incumbência da FCP.

aliados em potencial – como a indústria da construção civil e os sindicatos– encontrando-se totalmente descaracterizada quando do decreto da criação da Fundação. Assim, o que foi pensado para ser um órgão forte de enfrentamento do problema habitacional acabou tornando-se secundário e sem recursos.

No caso do setor da indústria da construção civil, a escassez de materiais essenciais da construção (como cimento, tijolo, pedra, areia), devido principalmente à baixa das importações no período da guerra, justificava, de certa forma, o receio em apoiar uma política pública habitacional que visava a construção de 100 mil casas pelo Plano de Construções Proletárias, o que atravancaria ainda mais o atendimento do setor privado. No âmbito empresarial, a transferência das reservas dos IAPs para a FCP prejudicaria a concessão de créditos via Plano “C” a esse setor, o qual respondia pela acentuada especulação com recursos previdenciários.

Já os setores corporativos se enfraqueceriam com a unificação dos IAPs devido ao rompimento de vínculos clientelistas e perda de influência na distribuição de benefícios. O Partido Comunista, por sua vez, discordava da ideia de difusão da casa própria como forma básica de acesso a moradia (defendia soluções pautadas no aluguel). Por fim, os sindicatos dos trabalhadores, que hipoteticamente zelavam por boas condições de vida dos mesmos, também criticaram a iniciativa, por discordarem de “aspectos secundários da proposta”... e por “falta de consciência quanto à importância de criação de uma estrutura forte para formular e implementar uma política habitacional para o país” (Bonduki, 2014). A única frente de apoio para a criação do novo órgão foi composta por setores conservadores, dentre eles a Igreja Católica, para a qual a casa própria e a estrutura moral e cristã da família estavam intrinsecamente relacionadas. (Melo, 1991)

Diante desta conjuntura de reprovações à proposta original da FCP, elementos essenciais de sua concepção não faziam mais parte do projeto que foi efetivamente aprovado, eram eles:

- i. o artigo referente a suspensão das atividades dos IAPs no âmbito habitacional e repasse dos fundos direcionados a esse fim para o novo órgão (FCP) e
- ii. o artigo relativo ao empréstimo compulsório de pessoas físicas que adquirissem terreno de valor superior a 200 mil cruzeiros ou que construíssem edificações maiores que 200m². Esse “empréstimo” (ou melhor, imposto) tinha caráter redistributivo⁴³: seria cobrado um

⁴³ Os compradores com maior poder aquisitivo estariam subsidiando, pelo financiamento da FCP, os menos favorecidos. (Melo, 1991)

valor de 0,5% sob o valor do terreno ou 15 cruzeiros por metro quadrado construído.
(idem).

Essa segunda forma de arrecadação de fundos para a FCP, ou seja, por meio de impostos, foi reformulada e, 3 meses depois da criação do órgão, instituiu-se a contribuição de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, cobrado juntamente com um imposto de transmissão, igual ou maior que 100 mil cruzeiros. A cobrança desse imposto restringia-se apenas a imóveis cujo imposto de transmissão ultrapassava 100 mil cruzeiros, portanto, mantinha-se o cunho redistributivo. Tal arrecadação, no entanto, não teve eficácia, devido ao falseio dos valores de compra pelos adquirentes de imóveis e, principalmente, pela recusa dos Estados em arrecadar tal imposto com o argumento da inconstitucionalidade dessa ação, a qual supostamente interferia em áreas de competência fiscal dos Estados – os quais passaram a ter mais autonomia na política de Dutra.

Considerando a ineficiência desse imposto, somado ao desgaste político para sua arrecadação, principalmente no que se refere a regularização das dívidas dos Estados (contando com a dificuldade de levantamento dos montantes que não foram recolhidos), ele foi revogado em 1951 e em seu lugar instituiu-se (já no segundo governo Vargas) o recebimento de dotações orçamentárias da União de forma decrescente durante os 10 anos seguintes, a fim de impulsionar a FCP. Desse modo, qualquer possibilidade de maior autonomia do órgão frustrou-se e sua renda limitou-se aos escassos recursos orçamentários, incompatíveis (insuficientes) com seus anseios originais (Azevedo e Andrade, 1982).

Enfim, a Fundação da Casa Popular nasceu esvaziada dos recursos previstos para seu gerenciamento e, portanto, sem qualquer perspectiva de “autossuficiência” financeira. No entanto, apesar das dificuldades em vários âmbitos do seu funcionamento, os dirigentes do órgão tentavam priorizar sempre o objetivo principal: a garantia de acesso a casa própria – disseminando a ideia de propriedade como esteio familiar e elemento de estabilidade social – e a atuação a fundo perdido, ou seja, que não visava o lucro das aplicações⁴⁴(Azevedo e Andrade, 1982; Melo, 1991; Bonduki, 2014). Esses princípios acompanharam a trajetória da FCP e influenciaram seu modo de atuação frente os entrepostos de cada situação.

Com relação ao público que poderia se beneficiar do financiamento da fundação, os critérios legais eram bem amplos: referiam-se a

⁴⁴ Diferente da lógica de funcionamento dos IAPs, cuja rentabilidade das aplicações era essencial para o investimento em determinados empreendimentos.

- i. brasileiros e estrangeiros que viviam a mais de 10 anos no Brasil ou com filhos brasileiros (que não possuíssem casa própria) e
- ii. a renda familiar do beneficiado não poderia exceder a 60 mil cruzeiros anuais e deveria ter sob sua responsabilidade financeira pelo menos 5 pessoas. Tal faixa de renda, englobava pessoas que recebiam até 12,8 salários mínimos líquidos mensais, possibilitando a disputa de financiamentos entre setores populares com rendas mais avantajadas e as massas menos aquinhoadas.

No entanto, uma vez que os conjuntos populares não tiveram grande aceitação pelas classes médias, as quais não identificavam tais construções de acordo com seus padrões sociais, tal disputa não ocorreu em grande escala e a renda passou a ser pouco eficiente para triagem dos beneficiários, tomando o número de dependentes o primeiro critério de seleção, seguido pela ordem de inscrição.

Esse funcionamento formal, regido por critérios seletivos, deturpou-se a medida que a disparidade entre a grande demanda e o baixo número de unidades disponíveis contribuía para subordinar o processo legal a práticas de influência. Somava-se a esse quadro as dificuldades de ordem burocrática que acompanhavam todo o processo, desde o âmbito da divulgação dos empreendimentos – cujos editais tinham alcance restrito; às dificuldades que envolviam o período de inscrições – as quais além do curto prazo, empecilho de uma divulgação mais ampla, havia todo o esforço de enfrentar filas para garantir senhas, sujeitar-se a visitas de assistentes sociais; até a aflitiva espera pelo recebimento do financiamento, acompanhado da ideia de que não seria possível somente pelo meio formal⁴⁵. Outra ordem de relações clientelistas verificava-se pela existência de uma “reserva técnica” de unidades habitacionais, que não se inseria na quantidade disponível para o financiamento legal, inserindo-se em negociações informais de cunho político ou mesmo possibilidade de acesso a adquirentes não compatíveis com os critérios legais de financiamento. (Azevedo e Andrade, 1982)

8.3 A concepção de habitação defendida pela FCP. Objetivos pretendidos e realizações alcançadas.

A atuação da Fundação da Casa Popular no âmbito habitacional, no que se refere às decisões e pactos firmados entre variadas escalas de poder a fim da concretização de empreendimentos, caminhou no sentido de sustentar os objetivos gerais que orientavam o órgão desde seu ante projeto,

⁴⁵ Azevedo e Andrade, 1982 comenta que em entrevista feita com moradores de um conjunto residencial na cidade de Belo Horizonte não foi constatado um só caso em que o morador não tenha utilizado de meios informais (práticas de influência) para adquirir a posse da residência.

compreendendo a visão de que a construção de moradias deveria ser acompanhada de toda a infraestrutura urbanística necessária para o “bem estar” dos moradores (água, esgoto, energia elétrica e até assistência social – relacionada ao apoio para “estruturação” da vida em comunidade urbana). A consciência de que a questão habitacional se vincula com uma conjuntura mais ampla – urbana – inaugura um novo modo de enfrentamento do problema (que se mantém atual) e paralelamente determina a míngua desse órgão, sobretudo por sua imaturidade institucional e técnica e pelos prejuízos advindos dos conflitos de interesses já citados.

De acordo com o decreto lei n.9.777/46 de 6 de setembro de 1946⁴⁶ (meses após a criação da FCP) foram regulamentadas atribuições para atuação em áreas de interesse do desenvolvimento urbano:

- a. Financiamento de obras de infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visassem a melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras.
- b. Financiamento de indústrias de materiais de construção, para estímulo de crédito quando da deficiência de determinados produtos no mercado.
- c. Financiamento de empreendimentos de iniciativa de terceiros (prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais, entre outras) que visassem a produção de moradias populares para a venda a baixo custo a trabalhadores, sem objetivo de lucro.
- d. Realização de estudos e classificação de tipologias habitacionais denominadas populares, considerando “tendências arquitetônicas”, hábitos cotidianos, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país.
- e. Realização de estudos e pesquisas de métodos e processos construtivos em prol do barateamento da construção.

Tais competências sinalizam a dimensão que os técnicos da FCP atribuíam ao problema habitacional, cuja pretensão inclinava-se para o provimento habitacional aliado ao desenvolvimento urbano em uma escala nunca antes atingida com eficácia – no que se refere a áreas carentes de infraestrutura (Bonduki, 2014). Considerando a amplitude desses objetivos, principalmente em comparação aos escassos recursos e a consciência da heterogeneidade do país (que exigia soluções específicas para determinadas situações locais), o órgão tomou como estratégia a aliança com poder municipal e

⁴⁶ Brasil. Leis, decretos etc. Decreto-lei n. 9777, de 6 de setembro de 1946. Lex: Coletânea de Legislação: legislação federal e marginalia. S. Paulo, 10, p. 753-6, 1946. (Citado por Azevedo e Andrade e por Bonduki)

instituições locais com o intuito de obter auxílios financeiros, facilidades legais, realizações de estudos que visassem o barateamento dos empreendimentos.

Por meio desse acordo, caberia às prefeituras o encargo da aquisição e doação à FCP dos terrenos que receberiam as construções, da realização de obras de infraestrutura urbana e construção de equipamentos sociais. Tais incumbências seriam subsídios aos empreendimentos, fundos perdidos. Desse modo, o valor do financiamento das moradias por meio da Fundação da Casa Popular se dava somente sobre os gastos com a construção das moradias (função da FCP). A alternativa de amortização, por financiamento, somente do valor gasto pela FCP visava o alcance de beneficiários de baixa renda. Nesse sentido, os esforços para o barateamento da construção previstos pelas diretrizes do decreto lei n.9.777/46⁴⁷ se sustentam a fim da diminuição do preço de financiamento.

No entanto, o financiamento das moradias não cobriu nem mesmo os gastos da FCP, visto que o prazo de financiamento poderia se estender por 10 - 20 anos, sob juros de 3% ao ano e taxas de conservação, administração, seguro de vida e contra o fogo. Em decorrência da alta da inflação (principalmente após 1950) e pelo fato da não previsão de correções monetárias, essa taxa de juros não cobriam nem a depreciação da moeda o que culminou, em meados de 1950, na elevação da taxa de juros para 8%. A administração de cada núcleo residencial era feita por um escritório local, criado para gerenciar variadas funções: cobrança das prestações, notificação de moradores da necessidade de fazer reparos nas residências, verificação do bom funcionamento da infraestrutura urbana, fiscalização do cumprimento das normas do contrato de financiamento pelos beneficiados. Essa descentralização do recebimento das prestações⁴⁸, sem procedimentos padrões que regulamentavam tais práticas, contribuiu para desvios de caixa, enfim, para a não eficiência desse sistema (Bonduki, 2014).

No que se refere a concepção de habitação defendida pela Fundação da Casa Popular verifica-se a predominância da casa própria, unifamiliar e isolada no lote⁴⁹ como solução para a efetividade de atendimento às classes populares de menor renda. A “escola antiga”, como descreveu Godoy Filho⁵⁰,

⁴⁷ auxílio a indústrias de materiais de construções; as pesquisas no âmbito das tipologias e dos materiais tradicionalmente usados em cada região assim como de métodos e processos construtivos alternativos.

⁴⁸ 159 empreendimentos, a maioria de pequena dimensão, construídos em 137 cidades (19 estados).

⁴⁹ A construção de habitações coletivas multifamiliares foi adotada excepcionalmente no Distrito Federal (Rio de Janeiro)

⁵⁰ Segundo uma entrevista que o Grupo de Arquitetura e Planejamento (GAP, 1985) realizou com Rubens Portela (conselheiro da FCP por dezesseis anos), o criador do anteprojeto da FCP seria o arquiteto Armando de Godoy Filho, o qual foi superintendente da fundação de 1946 a 1947. Tal informação não foi confirmada por outras fontes, no entanto Godoy Filho sempre defendeu os ideais da FCP. (Bonduki, 2014)

constituiria uma resposta de baixo custo, que poderia ser implantada em terrenos menores (constituindo empreendimentos de baixa dimensão) e expandida mediante o necessário, além da inexistência de despesas com condomínios.⁵¹ Tais ideais compartilhavam do apoio de setores conservadores, ligados à igreja católica, que apoiavam a difusão da imagem da propriedade como elemento de estabilidade social. (Bonduki, 2014). Essa influência se desdobrou em vários âmbitos da atuação da Fundação, como na elaboração de cláusulas das escrituras destinadas ao zelo pela ordem moral, pelo comportamento social e individual nos “núcleos residenciais”⁵² (Azevedo e Andrade, 1982; Melo, 1991).

Os desdobramentos dessas condições geraram medidas como: a punição com o despejo em casos de tumulto a “ordem moral do núcleo residencial” por parte do beneficiário ou de alguém sob sua tutela ou então por ocasião de embaraços com a administração do núcleo. Da mesma forma, poderia perder a moradia quem se recusasse a receber os funcionários da assistência social ou a prestar os serviços solicitados pelos mesmos e também quem utilizasse a casa para outros fins que não fosse para sua moradia e de sua família.⁵³ A rescisão de contrato devido a inadimplência, por sua vez, não era muito comum⁵⁴ – cobrava-se juros de 1% ao mês sobre o valor do aluguel em atraso.

Encorajando tais medidas autoritárias, a FCP decretou em 1953 que as casas eram “bens da família”, em detrimento das práticas especulativas de revenda com lucro significativo das moradias adquiridas por intermédio da FCP (essa prática teve grande notoriedade no RJ). Os contratos de compra e venda passaram, a partir de 1955, a ser contratos de locação com promessa de doação, com o intuito de eliminar tal especulação sobre os imóveis produzidos pela instituição (Melo, 1991).

A atuação da FCP nos núcleos construídos inclinava-se no sentido de instruir os novos habitantes dos núcleos em como usufruir de modo adequado e conservar as instalações da casa, pois na visão da instituição as classes populares não estavam familiarizadas com a vida em comunidade – sendo

⁵¹ Do ponto de vista financeiro esta alternativa se legitima, pois nas condições da FCP não seria viável a construção de empreendimentos comparáveis aos dos IAPs – os quais investiam previamente na compra de terrenos, na construção de conjuntos e na administração dos aluguéis, como forma de investimento.

⁵² Termo usado pela FCP para denominar seus empreendimentos, talvez para se diferenciar dos “conjuntos residenciais” produzidos pelos IAPs.

⁵³ Cláusula 16 do contrato padrão de “escritura particular de promessa de compra e venda de imóvel” utilizada pela FCP nos conjuntos em Belo Horizonte. Retirada do livro *Habitação e Poder* de Sérgio Azevedo e Luís Aureliano Gama Andrade, 1982.

⁵⁴ Bonduki relata um caso de um morador da Vila Presidente Dutra em Araraquara o qual foi convidado a ocupar uma casa que estaria vaga por causa do despejo da moradora anterior, devido a prestações atrasadas. Já Azevedo e Andrade mencionam que “não se tem conhecimento de rescisão de contrato por atraso nas prestações”.

importante a presença do assistente social, principalmente nos primeiros momentos para evitar a favelização dos núcleos. Esse “perfil” de morador para o qual destinava-se tais “ensinamentos de comportamento social” foi exceção na gama de beneficiários, sendo que a maioria dos moradores dos núcleos da FCP recebiam mais que 3 salários mínimos e eram provenientes de meios urbanos. Portanto esse caráter paternalista e autoritário não se sustentava, os moradores advindos de favelas ou meios rurais eram exceção nos núcleos construídos pela instituição (Azevedo e Andrade, 1982).

No que se refere a concepção dos projetos e a seleção de municípios para implantação o órgão elencava etapas para um processo que passava por: (1) a escolha do município, (2) avaliação de terrenos disponíveis para doação, (3) seleção do terreno que melhor corresponda as expectativas da FCP e a elaboração de um documento que responsabilizasse a prefeitura pelas obras de infraestrutura urbana, iv. condução, pelos técnicos da FCP, de pesquisas sobre preços dos materiais e mão de obra locais, assim como da existência e possibilidade de utilização de técnicas construtivas tradicionais da região do projeto – dever-se-ia atentar para como as edificações locais lidavam com a questão do clima. O intuito inicial de valorização do clima e tradições locais para a intervenção em cada região não se efetivou de fato e a solução mais adotados empreendimentos em geral foi a de alvenaria de tijolos (Bonduki, 2014). Dessa forma, o que poderia ter sido um grande advento na história da produção de habitação por parte do Estado, principalmente em comparação aos IAPs (os quais prezavam a padronização, industrialização de técnicas e matérias construtivos independente das particularidades regionais), esteve aquém até mesmo da produção desses institutos, do ponto de vista da inovação projetual, das pesquisas que visavam o barateamento, do número de unidades construídas – considerando também a demanda das regiões⁵⁵

Após o conhecimento sobre informações do local de implantação, o projeto era concebido no Rio de Janeiro por profissionais do Departamento de Engenharia, os quais possivelmente não tinham visitado o local. Prezavam pela utilização de projetos modelo, ou seja, projetos já implantados em outras localidades e que na maioria das vezes recebiam o nome do local de origem (tipo Sorocaba, tipo Cuiabá, tipo marechal Hermes...)(Bonduki, 2014). Esses modelos, embora possam insinuar soluções particulares adotadas devido às particularidades locais, na verdade, não se diferenciavam muito no que se refere ao projeto arquitetônico – não se verifica, no caso do escritório da FCP, a criação de família tipológicas, como ocorreu no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Após a

⁵⁵ A princípio a escolha do local levava em consideração as necessidades locais, apoio da prefeitura, ordem das solicitações. No entanto, muitas vezes a decisão de onde construir pautou-se em interesse clientelístico (Azevedo e Andrade, 1982). Como adendo, percebe-se que apesar do fato de o maior déficit habitacional da época se encontrar nos grandes centros, o grande número de unidades construídas alojou-se em pequenas e médias cidades.

finalização do projeto no RJ, a FCP criava um escritório de obras no local do empreendimento com um engenheiro chefe e um auxiliar administrativo e contratava a obra por regime de empreitada (geralmente com licitação). Tal regime visava o barateamento do custo unitário de habitação e a proteção de pequenas empresas regionais, que muitas vezes não estavam aptas a arcar com custos prazos e com o volume das obras⁵⁶. Apesar dessa estrutura de acompanhamento de obras, a fundação passou a ser conhecida pela má qualidade dos projetos, sendo que reparos após a construção eram frequentes. No Carmela Dutra (maior empreendimento do órgão – localizado no RJ) muitas casas tiveram que ser reconstruídas por problemas nas fundações. (Azevedo e Andrade, 1982).

A divisão das incumbências entre prefeitura e FCP, ou seja, a desvinculação entre o pensamento urbanístico (que engloba as vias de acesso e infraestrutura geral) e o projeto da unidade habitacional resultou em deficiências em vários núcleos construídos pela fundação: muitos ficaram se abastecimento de água, esgoto, pavimentação de ruas devido ao não cumprimento das obrigações pelas prefeituras. Esse fato encaminhou a fundação a tomar para si a responsabilidade do provimento da infraestrutura urbana e, em compensação, providenciar a “casa embrião” – a qual compreendia apenas os elementos essenciais, deixando os acabamentos por conta do morador, que poderia, por sua vez, optar pelo tipo de casa de sua preferência dentre as opções tipológicas da FCP. Essa solução pretendia proporcionar uma moradia de baixo custo, porém digna de instalações consideradas básicas (Bonduki, 2014).

A atuação da Fundação da Casa Popular, no decorrer de todo o período de sua existência, foi conduzida pelos técnicos do órgão de maneira condizente com os preceitos iniciais de sua concepção: esforçou-se para o provimento da casa própria, unifamiliar⁵⁷, de preferência térrea, em zona urbana, destinada a trabalhadores de baixa renda. A implantação de equipamentos sociais nos empreendimentos não foi muito presente, talvez pelo encargo dessa ação se destinar às prefeituras e também pela pequena dimensão da maioria dos núcleos, considerando que aproximadamente 86% deles não chegavam a 100 unidades habitacionais (Bonduki, 2014).

O aproveitamento de técnicas e materiais locais (com a realização de pesquisas para a viabilização da apropriação dos mesmos, com qualidade e economia) verificou-se somente em dois núcleos

⁵⁶ Em 1952, na gestão Kubitschek, esse regime foi implementado em larga escala: Destinava-se a empreendimentos com mais de 50 unidades, prevendo a reserva de metade da obra a firma ganhadora, sendo o restante dividido entre as três empresas melhor classificadas.

⁵⁷ Segundo Bonduki, das unidades construídas, 97% eram casas unifamiliares, isoladas ou geminadas duas a duas na zona urbana – sendo que as variações tipológicas tinham pouca relevância

residências rurais na Bahia, construídos em pau a pique (Azevedo e Andrade, 1982). O uso de blocos ocorreu excepcionalmente em 3 conjuntos no Rio de Janeiro: O Carmela Dutra (que possuía uma mescla tipológica); Benfica; Deodoro. Este último foi tema de conflito entre o conselheiro do órgão e os adeptos das soluções modernas proposta pelos CIAMs (Afonso Reidy, Carmen Portinho e Henrique Mindlin: membros do conselho central da instituição no segundo governo Vargas, o qual intentava impulsionar a FCP). Portanto, o projeto feito por Flávio Marinho Rego (assistente de Reidy) nos moldes do CIAMs, que acabou sendo aceito, foi considerado pela fundação como antagônico aos preceitos da mesma, a qual não dispunha de recursos para a construção e manutenção de equipamentos, vias e áreas livres públicos e coletivos (Bonduki, 2014).

9 Considerações finais

O período estudado nessa pesquisa (1930-1964) é palco de um histórico de transformações na estrutura sociopolítica brasileira, em que a intervenção estatal sobrepõe-se às correntes liberais. A configuração política definida por Getúlio Vargas no Estado Novo visava integrar os interesses dos variados grupos sociais⁵⁸ por meio de uma política nacional desenvolvimentista e intervencionista, associada ao desenvolvimento das bases de uma economia capitalista e da industrialização do país. A partir de então, o tema da habitação passou a ser reconhecido pelo governo como uma questão social sob sua competência de intervenção, fazendo-a de três formas:

- i. Por meio da atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na produção de moradias para associados⁵⁹, cuja intervenção no âmbito habitacional não era uma prioridade, mas sim uma possibilidade de ampliar os rendimentos de tal órgão por meio da inversão imobiliária.
- ii. Pela Fundação da Casa Popular (FCP) – órgão criado para atuar exclusivamente no âmbito habitacional, cuja relevância da sua produção foi reflexo do fracasso de sua concepção original (boicotada por uma coalizão de interesses político econômicos que se opunham à sua constituição).
- iii. Pela legislação vigente. Em âmbito federal destaca-se a lei do inquilinato (congelamento dos aluguéis), cujo intuito aparente constituía na proteção da economia popular, porém foi

⁵⁸ Aristocracia agrária e grupos ligados aos setores externos, elite industrial em ascensão juntamente com as massas urbanas e o operariado.

⁵⁹ Trabalhadores com carteira assinada, regularizados segundo os critérios das leis trabalhistas

responsável pela intensificação da crise habitacional e pela contribuição no declínio das atividades habitacionais dos IAPs (a partir de 19450). No caso específico da cidade de São Paulo, pode-se incluir a legislação urbanística como fator agravante de exclusão sócio espacial, responsável pelo crescimento do tecido urbano em direção à periferia, a qual foi ocupada, sem grandes exceções, de forma irregular, espoliativa, por meio da autoconstrução (que não seguiam, inclusive, à normas urbanísticas, as quais se estabeleceram e valeram apenas para o centro expandido da cidade).

Esses “instrumentos” de intervenção Estatal para o enfrentamento do déficit habitacional mostraram-se ineficientes do ponto de vista da abrangência do problema, talvez pelo fato da questão habitacional ter sido usada, muitas vezes, como pretexto de uma política que visava o desenvolvimento econômico do país em primeiro lugar. Os expressivos números de unidades habitacionais produzidas pelos IAPs em novas áreas urbanas vinculadas a grandes empreendimentos estatais, como em Brasília⁶⁰, Volta Redonda (CSN), Ipatinga (Usiminas) justificam essa associação. Ou seja, a construção de habitação para o trabalhador era fator essencial, porém complementar às iniciativas estratégicas primeiras do projeto nacional-desenvolvimentista. No caso da FCP, a qual priorizou pequenos núcleos residenciais dispersos pelo país, não apresentando relação direta com a política desenvolvimentista federal, apresentou dificuldades para manter-se funcionando.

O “jogo de interesses” que envolveu a questão habitacional reflete-se também na implantação dos empreendimentos de acordo com a concepção de habitação defendida por cada órgão. Os IAPs, por apoiarem o aluguel das unidades encaravam a aquisição de terrenos para construção das mesmas como uma forma de investimento⁶¹, preferindo localizações privilegiadas (áreas consolidadas ou de expansão urbana), de rápida valorização. Apropriando-se da cidade de São Paulo como estudo de caso, constatou-se que eles influíam na malha urbana de maneira condizente com a lógica da legislação urbanística, tendo três conjuntos residenciais (C.R.) da pesquisa como exemplos desse fato: O C.R. Japurá (no Bexiga – próximo a uma parte do Anel de Irradiação), o C.R. 9 de Julho (na Av. de mesmo nome e que compunha o Plano de avenidas) e o Edifício Anchieta (na confluência das Avs. Paulista, Consolação e Higienópolis).

⁶⁰ Os esforços realizados pelo Estado para a viabilização econômica e legal na atuação em Brasília, mostrados no capítulo 4 deste relatório, denota que quando a produção habitacional era conveniente as ambições do Governo, seu empenho mostrou-se acentuado e efetivo.

⁶¹ Pois os imóveis continuavam em sua posse (eram alugados).

A Fundação da Casa Popular, por defender a casa própria⁶² unifamiliar e ainda depender de doações de terrenos dos municípios que receberiam seus empreendimentos, ficou suscetível a localizações menos inseridas no tecido urbano, com infraestrutura geralmente deficiente (pelo fato de ser cargo da prefeitura – que nem sempre cumpria com suas obrigações). Vale complementar que esses trâmites que englobavam desde a escolha do terreno, a construção dos empreendimentos e principalmente a distribuição dos benefícios aos associados selecionados, estiveram sempre ligados a habituais práticas clientelistas, as quais contribuíam para a falta de credibilidade dessas instituições, com ênfase principalmente a atuação da FCP.

Se por um lado as iniciativas desses órgãos no campo da habitação passaram bem longe de suprir a crescente demanda, devido principalmente à ineficiência da produção em larga escala⁶³, por outro pode-se verificar soluções muito interessantes, do ponto de vista projetual e urbanístico⁶⁴ (no que se refere aos empreendimentos dos IAPs) e com relação a amplitude das intenções⁶⁵ (no caso da FCP). A não concretização do ambicioso projeto original da FCP minou a única tentativa Estatal de atuação efetiva exclusiva ao âmbito habitacional, até então (1946). Somado a esse insucesso tem-se a estagnação das atividades dos IAPs a partir dos anos 1950, eliminando também a oportunidade de se aproveitar a experiência dos profissionais dos institutos para a formulação de alguma política habitacional consistente.

⁶² Não ficava com a posse nem da casa, nem do terreno, não usufruindo da valorização fundiária para composição de suas reservas.

⁶³ A produção em larga escala, aspirada pelos técnicos dos institutos, associava-se a inovações tecnológicas. No entanto, até mesmo tais inovações relacionavam-se com a política desenvolvimentista, na medida em que a máquina de fabricação de blocos importada pelo IAPI dos EUA só foi descoberta pois o presidente deste instituto (membro da Cia Siderúrgica Nacional) estava resolvendo contratos da CSN neste país.

⁶⁴ O entendimento de que a questão habitacional se articula com a urbana e o anseio por desenvolvimento tecnológico, pela padronização e racionalização de materiais e técnicas construtivas para a viabilização econômica dos empreendimentos.

⁶⁵ Tal amplitude refere a ideia de que o provimento habitacional deve ser aliado ao desenvolvimento urbano, prevendo: o financiamento de indústrias da construção civil, a realização de pesquisas visando o barateamento do custo da construção, financiamento de projetos de iniciativa ou sob responsabilidade de prefeituras, entre outros.

10 Referências Bibliográficas

Livros

ANTUNES, Carlos. A Arquitetura Moderna brasileira e o projeto da habitação popular 1940-1950. 1997. 126 f. FAUUSP, São Paulo, 1997.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil (1930-1945) o caso de São Paulo. 1994. 308 f. FAUUSP, São Paulo, 1994. 126 f. FAUUSP, São Paulo, 1997.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. [s.l.] Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. G. Os pioneiros da habitação social: volume 1. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc, 2014

BONDUKI, N. G; KOURY, A. P. Os pioneiros da habitação social: volumes 2 e 3. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc, 2014

BOTAS, N. C. A, Entre o progresso técnico e a ordem política: Arquitetura e Urbanismo na ação habitacional do IAPI. Dissertação (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP. São Paulo, 2011

BRASIL. Decreto nº 24.615, de 8 de julho de 1934. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Rio de Janeiro, RJ, 9 jul. 1934. Disponível em:
<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1938/..%5C..%5C23%5C1934%5C24615.htm>>

BRUAND, Y. Arquitetura Contemporânea no Brasil. [s.l.] Perspectiva, 2010.

BRUNA, P. Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento. São Paulo, 1973

BRUNA, P. Os Primerios Arquitetos Modernos: Habitação Social no Brasil 1930-1950. São Paulo: Edusp, 2013.

CAMPOS, Candido Malta. Os rumos da cidade urbanismo e modernização em São Paulo. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

COHN, A. Previdência Social e processo político no Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 1981.

DEDECA, P. G. Sociabilidade, Crítica e Posição: o meio arquitetônico, as revistas especializadas e o debate do moderno em São Paulo (1945 - 1965). São Paulo, 2012

DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FARAH, M. Estado, Previdência Social e habitação. Dissertação (Mestrado). FFLCH-USP. São Paulo, 1983

FELDMAN, S. Planejamento e zoneamento. São Paulo, 1947-1972. [s.l.] EdUSP, 2005.

- FREIRE, V.S. Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. São Paulo, in Boletim do Instituto de Engenharia, 1918.
- GITAHY, M. L. C.; PEREIRA, P. C. X. O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna 1930-1964. São Carlos: Rima, 2002.
- LEME, M. C. DA S. Urbanismo no Brasil, 1895-1965. [s.l.] EDUFBA, 2005.
- LOPEZ DE LUCIO, R. Viviendacolectivaespaciopublico y ciudad. Evolucion y crisisendiseño de tejidosresidenciales 1860-2010. Madrid: Nobuko, 2013.
- GOMES, A. C. A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice, 1988.
- HIROYAMA, E. H. A dimensão urbana da arquitetura moderna em SP: habitação coletiva e espaço urbano 1938/1972. Dissertação (Mestrado – História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP. São Paulo, 2010
- MALLOY, J. M. Política de Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MELO, Marcus A. A não política da casa popular (1946-1947). Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.15, ano 6, 1991
- MELO, Luiz de Anhaia. Problemas de urbanismo: bases para a resolução do problema tecnico. São Paulo: Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo, 1929.
- MORSE, Richard M. De Comunidade a Metrópole. São Paulo: Serviço de comemorações culturais, 1954
- OLIVEIRA, Francisco. O estado e o urbano no Brasil. São Paulo: in Espaço & Debates, n.6, 1982.
- OLIVEIRA, Jaime A. A. Política social, acumulação e legitimidade: contribuição à história da previdência social no Brasil (1923 – 1960). Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1980
- ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. [s.l.] Studio Nobel, 1997.
- SAMPAIO. M. R. A. Habitação popular no período getulista: o caso de São Paulo. Lisboa: Anais do Congresso de Habitação na Cidade Industrial, 1993.
- SANTOS, R. R. Brasília 1956 – 1960. Engenharia, 209 (18), abr. 1960
- SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- SIMÕES JR. J.G. O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo. São Paulo, dissertação de estrado, 1990.

SOMEKH, N. A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo, 1920-1939. [s.l.] Edusp, 1997.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Sites

Brasil. Lei 1300, de 28 de dezembro de 1950. Diário Oficial) disponível

em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1300-28-dezembro-1950-545714-publicacaooriginal-59010-pl.html>

<https://arquiteturadaliberdade.wordpress.com/2013/04/30/18/>

http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf

<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/viewFile/80922/84564>

<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/viewFile/80922/84564>

Revistas

Acrópole. São Paulo, 1938-1971.

Arquitetura e Engenharia. Belo Horizonte, 1946-1965.

Polytechnica. São Paulo: Grêmio da Escola Politécnica, 1904-1950.

Revista municipal de Engenharia PDF