

**Larissa Casemiro Fiorin<sup>1</sup>, Leandro Medrano<sup>2</sup>, Luiz Recaman<sup>3</sup>**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

São Paulo - SP. Telefone: 17 981219926

larissa.fiorin@usp.br

HABITAÇÃO SOCIAL E URBANIZAÇÃO NA INDUSTRIALIZAÇÃO DE SÃO PAULO:  
O PRIMEIRO MOMENTO BRASILEIRO DE INTERFERÊNCIA ESTATAL NO ÂMBITO HABITACIONAL

Resumo

Este artigo objetiva ressaltar o primeiro momento brasileiro de interferência estatal direta no âmbito habitacional (de 1930 a meados de 1950), quando, interesses de um sistema político autoritário alinharam-se ao desenvolvimento de uma arquitetura que visava colocar a serviço dos trabalhadores os benefícios que a produção racional e seriada poderia oferecer. A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em meados de 1930, insere o Estado como mediador das relações entre empregados e empregadores, servindo ao mesmo tempo de instrumento de controle social e seguridade social “plena” (previdência, assistência médica e habitacional). A produção de habitação para os associados ganhou destaque nas incumbências dos institutos, os quais, no auge de suas atividades, tornaram-se praticamente empreendedores imobiliários autônomos e os arquitetos contratados por eles identificavam-se com os preceitos da arquitetura moderna.

---

<sup>1</sup> Autora deste artigo, que está vinculado ao projeto FAPESP no. 2014/06399-5

<sup>2</sup> Orientador do artigo e coordenador do projeto FAPESP no. 2014/06399-5

<sup>3</sup> Orientador do artigo e coordenador do projeto FAPESP no. 2014/06399-5

As transformações sócio políticas da virada da década de 1930 que propiciaram a criação dos IAPs e sua posterior atuação no âmbito habitacional.

Para afirmar as bases de uma economia capitalista, o Estado Novo de Getúlio Vargas abandonou os preceitos do liberalismo<sup>4</sup> 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 de então. Nesse sentido, o governo populista<sup>5</sup> 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, visto que as elites em ascensão eram desprovidas de poder hegemônico. Tal “compromisso” pode ser entendido muito mais como um “pacto de reciprocidade”<sup>6</sup>, posto 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 (MTIC) em 1930 inaugura um processo de integração dos trabalhadores 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 cooperativista<sup>7</sup>. A estatização da previdência social pela criação dos IAPs funda o modelo previdenciário por categoria profissional (evitando reivindicações de forma “individual”), onde o Estado se torna o gerenciador das relações trabalhistas – devendo os institutos prestarem contas ao MTIC. (Botas, 2011; Bonduki, 2014).

O arrecadamento dos IAPs era tripartite (assalariados, empregadores e Estado), compulsório e passou a representar uma fonte de recursos financiadores da dívida pública ou de projetos estratégicos desenvolvimentistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores e até as primeiras superquadras de Brasília. O discurso oficial que os envolviam baseava-se em uma seguridade social “plena” que abrangia o atendimento dos associados em três setores, nessa ordem de prioridade: aposentadorias e pensões, investimentos em assistência médica e por último pensava-se no provimento habitacional para os trabalhadores, que embora tivesse destaque na propaganda do governo, não

---

<sup>4</sup> O período compreendido entre a abolição da escravatura e a revolução de 1930 foi marcado pela concepção do Estado Liberal, que 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. (DRAIBE, 2004)

<sup>5</sup> “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. ” (COHN, 1980: 17 citado por BOTAS, 2011: 28-29).

<sup>6</sup> GOMES, 1988.

<sup>7</sup> Sobre os movimentos sindicais consultar GOMES, A. C. A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice, 1988.

era apoiado pela burocracia atuarial, a qual dava preferência a investimentos imobiliários mais rentáveis. (Farah, 1983; Bonduki, 2014)

Para incentivar a produção de moradias, principalmente para as classes menos favorecidas e, ao mesmo tempo, valorizar o lucro dos institutos, estes foram autorizados a criar carteiras prediais, utilizá-las para a construção de moradias e reservar até metade de seus fundos para investimento imobiliário. Em pouco tempo tornaram-se praticamente organizações autônomas de empreendimento imobiliário, cujos investimentos eram motivados pela ideia da valorização dos bens apesar da desvalorização da moeda e refletiam as ambições divergentes dentro dos próprios institutos. Assim, os grandes conjuntos habitacionais apoiados pelos trabalhadores, sindicatos, por alguns gestores públicos e por arquitetos contratados pelos institutos dividiram espaço com aplicações em setores imobiliários mais rentáveis – edifícios com padrão mais elevado e aquisição de reservas fundiárias que garantiam rendimentos altíssimos, defendidas pela burocracia atuarial dos IAPs. (Bonduki, 2014).

Planos de aplicação (planos A, B, C, D) foram definidos para classificação de categorias de investimentos. O plano de interesse a este estudo consiste no plano A, o qual se destinou, prioritariamente, a locação de unidades habitacionais dos grandes conjuntos residenciais construídos ou adquiridos pelos IAPs, com o intuito de proporcionar aos associados “moradia confortável e higiênica, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido”<sup>8</sup>. A opção pelo aluguel tentava viabilizar os empreendimentos aos trabalhadores de menor poder aquisitivo além de garantir uma renda mensal aos institutos, que também lucravam com a valorização progressiva dos imóveis (mantidos em seus domínios). Os outros planos concediam financiamentos, empréstimos para fins imobiliários ou asseguravam a estabilidade financeira dos IAPs por meio da aquisição, venda e gerenciamento do seu “patrimônio” imobiliário. Eles foram tão expressivos quantitativamente quanto os empreendimentos do plano A, porém obtiveram menor destaque por encontrarem-se espacialmente espalhados na massa urbana e/ou por não representarem uma reserva de valor (no caso de bens vendidos). (Farah, 1983; Bonduki, 2014)

A produção arquitetônica dos IAPs e as possíveis relações com a arquitetura moderna.

Os institutos de aposentadorias e pensões criados na década de 1930 englobaram muitas categorias profissionais, como industriários, bancários, comerciários, marítimos, empregados em transportes e cargas. Pode-se verificar, de um modo geral, que a unidade habitacional funcional, bem dimensionada, com bons acabamentos, aliada a um baixo custo de produção foram preocupações recorrentes que acompanharam o processo de formação e amadurecimento das equipes técnicas dos institutos.

O intuito primeiro, principalmente no que se refere ao Plano A, era conciliar o provimento de projetos que atendessem aos requisitos básicos de conforto e higiene com os valores mensais que os associados de menor renda poderiam arcar. Nesse sentido, o instituto dos industriários (IAPI), órgão previdenciário com o maior número de associados (aproximados 1,5 milhões em 1950) e menores salários, foi o que mais se destacou, do ponto de vista da qualidade dos projetos, da quantidade de unidades construídas, da elaboração de

---

<sup>8</sup> BONDUKI, N. Os pioneiros da habitação social – volume 1, 2014, p.144

estratégias para garantir a produção em massa, da contribuição para o setor da construção civil – desenvolvimento de processos construtivos inovadores, em um país que não possuía nem mesmo uma política habitacional.

Tomando este instituto como estudo de caso, percebe-se que as diretrizes que norteavam a concepção de seu embasamento teórico e projetual 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” e a articulação dessas com eixos estruturadores da cidade (inserção em locais de valorização fundiária – áreas consolidadas ou de expansão urbana). O segundo sugere: a sobreposição dos anseios da viabilidade econômica e da produtividade em massa às preocupações de ordem formal; o incentivo em pesquisas na área da construção civil visando a racionalização, padronização, reprodutividade e baixo custo da produção; a preocupação com a seleção dos materiais e processos construtivos em prol da durabilidade do bem, evitando gastos com manutenção (uma vez que os imóveis eram alugados). (Botas, 2011; Bonduki, 2014)

Um exemplo dos avanços no setor da construção civil foi a compra pelo IAPI de uma máquina de produção de blocos de concreto prensado que possibilitou a redução do tempo da obra e economia em etapas construtivas em um momento da construção civil brasileira em inexistia a padronização de materiais e o despreparo do sistema construtivo era visível até nos processos mais tradicionais. A máquina era instalada no canteiro de obras, anulando-se gastos com transporte e os blocos poderiam receber a pintura diretamente, reduzindo os custos com materiais e mão de obra e diminuindo o tempo destinado às etapas de acabamento. Ademais, essa aquisição induziu estudos de tipologias habitacionais que previam paredes com dimensões proporcionais às dos blocos, de modo a não haver sobras. (Botas, 2011).

Somando às dificuldades de ordem construtiva, os IAPs ainda precisavam lidar com a legislação vigente, a qual atravancava a aprovação dos projetos por ser baseada em concepções higienistas formuladas para melhorar as condições de salubridade das moradias em uma época de produção rentista (1889-1930)<sup>9</sup>. Em síntese, o instituto desenvolveu mecanismos próprios para enfrentar tais impasses que envolviam desde a concepção do projeto, da fabricação dos blocos de concreto até a administração dos empreendimentos, passando por estratégias projetuais que “driblavam” certos aspectos legislativos para aprovação dos projetos. Arquitetos como Atílio Corrêa Lima, Irmãos Roberto, Paulo Ribeiro e Eduardo Kneese de Mello foram contratados pelo instituto para elaboração de projetos, criando uma gama de soluções projetuais e urbanísticas que podem ser associadas às premissas discutidas nos CIAMs.

---

<sup>9</sup> Segundo 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”.

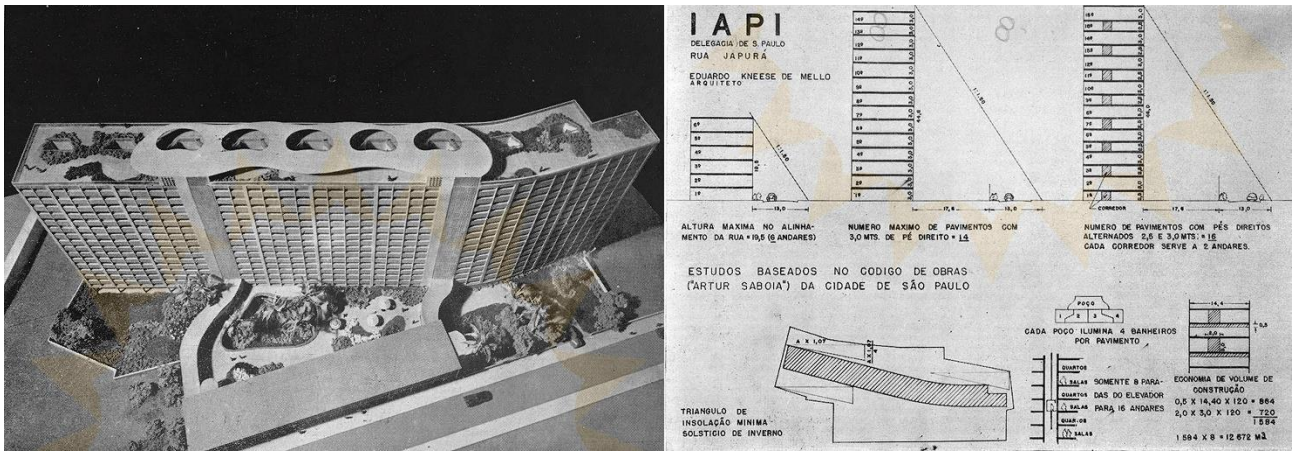


Figura 1 – maquete e esquemas de gabarito e iluminação do Edifício Japurá de Eduardo Kneese de Mello  
 Fonte: Revista Acrópole, n.119, ano. X, São Paulo, mar. 1948<sup>10</sup>

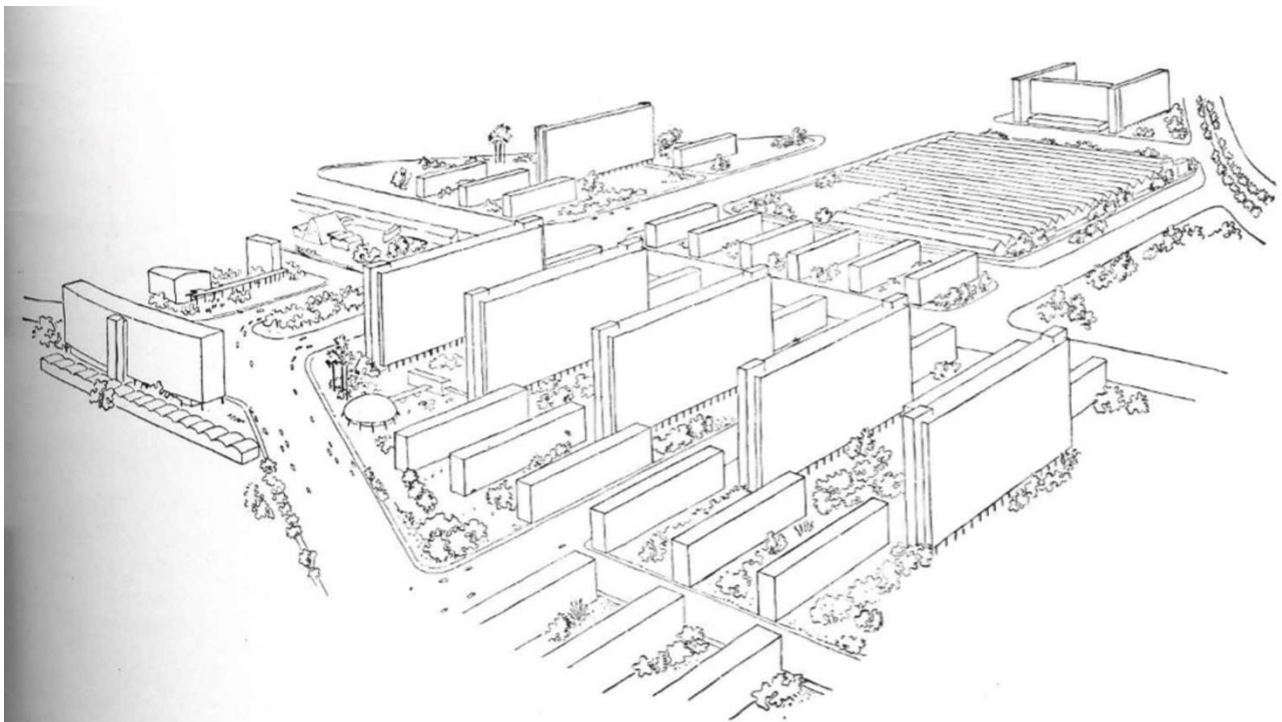


Figura 2 – Perspectiva do Conjunto Residencial Várzea do Carmo, de Atílio Correa Lima.  
 Fonte: Revista Municipal de Engenharia, PDF, n.6. 1942, p.327.

<sup>10</sup> Revista digitalizada pela Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.acropole.fau.usp.br/edicao/119>

## Conclusão

As atividades dos IAPs voltadas para o setor imobiliário, nesse primeiro momento de interferência estatal, detiveram-se, primeiramente, ao início de planejamento e gestão do sistema de compra de terrenos e construção de moradias visando o lucro (1930 – 45), período em que a concepção teórica predominou sobre a execução e a criação da base estruturadora desse sistema contou com o empenho de gestores públicos e funcionários dos IAPs em proporcionar moradias dignas e acessíveis aos trabalhadores. As inúmeras tipologias, pensadas e repensadas pelos arquitetos contratados pelos institutos, para cada situação urbana, passaram por um processo de sistematização/ simplificação após 1946 (em decorrência da consolidação do corpo técnico dos institutos), demandando maior dedicação e insistência por parte dos arquitetos para a aprovação e construção dos seus projetos. A importância desses profissionais pode ser medida pela não conclusão de muitos conjuntos devido o afastamento de seus mentores. Como exemplo tem-se o inacabado conjunto residencial Várzea do Carmo, cuja construção foi paralisada após a morte de Attilo Correa Lima.

Este projeto em específico e muitos outros são considerados por alguns autores<sup>11</sup> marcos de uma arquitetura moderna brasileira, que inseriu problemáticas que foram aperfeiçoadas, esquecidas e até mesmo retomadas no decorrer do tempo: a inserção urbana, concepção de planos urbanísticos, proximidade à equipamentos sociais, existência de espaços públicos, estudo de tipologias de acordo com diferentes situações urbanas, usos de elementos construtivos padronizados e industrializados – foram aspirações presentes nesse esboço de enfrentamento habitacional, que longe de suprir a demanda do período<sup>12</sup>, constituiu um importante exemplo da convergência de interesses entre o governo e alguns profissionais, que não obstante os empecilhos de diversas ordens, inauguraram um novo modo de pensar e enfrentar o déficit habitacional.

---

<sup>11</sup> Paulo Bruna, Nabil Bonduki, Nilce Botas...

<sup>12</sup> Além da inexistência de uma política habitacional consistente, o atendimento habitacional era muitas vezes pautado em favores políticos e relações clientelistas. (SAMPAIO, 1994; BONDUKI, 2014)

## Referências bibliográficas

Bonduki, Nabil Georges (2014). *Os pioneiros da habitação social: volume 1*. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc.

Bonduki, Nabil Georges; Koury, Ana Paula (2014). *Os pioneiros da habitação social: volumes 2 e 3*. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc.

Botas, Nilce Cristina Aravecchia (2012). *Entre o progresso técnico e a ordem política: Arquitetura e Urbanismo na ação habitacional do IAPI*. São Paulo: Dissertação (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional) FAUUSP.

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, Yves (2010). *Arquitetura Contemporânea no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

Bruna, Paulo (2013). *Os Primerios Arquitetos Modernos: Habitação Social no Brasil 1930-1950*. São Paulo: Edusp.

Cohn, Amélia (1981). *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna.

Dedecca, Paula Gorenstein (2012). *Sociabilidade, Crítica e Posição: o meio arquitetônico, as revistas especializadas e o debate do moderno em São Paulo (1945 - 1965)*. São Paulo: Dissertação de Mestrado - FAUUSP.

Draibe, Sônia (2004.) *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra.

Farah, Marta (1983). *Estado, Previdência Social e habitação*. São Paulo: Dissertação de Mestrado FFLCH-USP

Feldman, Sarah (2005). *Planejamento e zoneamento*. São Paulo: EDUSP.

Gomes, Ângela de Castro (1988). *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice.

Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel.

Revista Acrópole. Disponível em: <http://www.acropole.fau.usp.br>

Revista Municipal de Engenharia, PDF

Somekh, Nadia (1997). *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Edusp.