



Política previdenciária de habitação em São Paulo: os projetos dos IAPs entre as décadas de 1940 e 1950

Housing social security policy in São Paulo: IAPs
projects between the 1940s and 1950s

Camila Ferrari, Doutoranda IAU-USP, camila.ferrari@usp.br

Resumo

Este trabalho se propõe a desenvolver o debate em torno da inversão dos fundos previdenciários dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no setor imobiliário a partir da sua produção habitacional, constituindo o que denominaremos “política previdenciária de habitação”. Compreendemos que características como a padronização de unidades e elementos construtivos, a utilização de novas tecnologias e de tipologias verticais estavam presentes em projetos habitacionais construídos em São Paulo nas décadas de 1940 e 1950 pelos IAPs em função das características da política previdenciária de habitação. A relação entre esta produção habitacional e o processo de urbanização paulistano, conforme analisamos neste trabalho, era também marcada pela política previdenciária de habitação. Através da leitura de obras referenciais sobre a política previdenciária no Brasil e da análise de projetos selecionados procuraremos compreender esta política de promoção habitacional que foi a principal responsável pela provisão da moradia no período. Nossa proposição é que a partir da construção dos projetos de habitações promovidos pelos IAPs a política previdenciária de habitação correspondeu a uma forma previdenciária de produção do espaço construído, distinguindo-se do que seria uma política estatal de habitação.

Palavras Chave: política previdenciária; Institutos de Aposentadoria e Pensões; IAPs; política de promoção de habitação; São Paulo

Abstract

This paper proposes to develop the debate about the inversion of the pension funds of the Institutes of Retirement and Pensions (IAPs) in the real estate sector from its housing production, constituting what we will call "housing social security policy". We understand that characteristics such as the standardization of units and constructive elements, the use of new technologies and vertical typologies were present in housing projects built in São Paulo in the 1940s and 1950s by IAPs in function of the characteristics of housing social security policy. The relationship between this housing production and the process of urbanization in São Paulo, as analyzed in this study, was also guided by the housing social security policy. Through the reading of reference works on social security policy in Brazil and the analysis of selected projects we will try to understand this policy of housing promotion that was the main responsible for the provision of housing in the period. Our proposal is that from the construction of the housing projects promoted by the IAPs the social security policy of housing corresponded to a social security form of production of the built environment, distinguishing itself from what would be a state housing policy.

Keywords: Social security policy; Institutes of Retirement and Pension; IAPs; Housing promotion policy; Sao Paulo

INTRODUÇÃO

Em meio à proposição de reorganização social colocada pelo Estado varguista, a habitação aparece como caminho para modificar as condições da classe trabalhadora, introduzindo novos hábitos e um modo de vida moderno, que romperiam com o atraso do país expresso no subdesenvolvimento, na ignorância, na injustiça social e nas práticas de produção arcaicas. A moradia passa a ser vista como item básico da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país e, além disso, como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador.

O enfrentamento da questão habitacional a partir de casas operárias produzidas pelo setor privado em que o Estado assumia o papel de simples agente regulador é questionado e o novo governo instaurado a partir de 1930 logo põe fim aos privilégios garantidos aos investidores, ampliando sua atuação no campo habitacional. Essa atuação ocorre por duas linhas principais. Por um lado, a partir de 1937 o Estado torna possível a aquisição de terrenos à prestação e incentiva a autoconstrução da casa própria unifamiliar. Por outro lado, no mesmo ano, estabelece a promoção de habitações aos trabalhadores através da regulamentação da atividade das carteiras prediais dos IAPs.

A ideologia da casa própria era importante para o Estado Novo na medida em que representava uma base material à família operária, como um símbolo do crescimento econômico e valorização do trabalhador. Era interessante ainda porque de certo modo rompia com a identidade entre propriedade e elite, repassada desde o período colonial latifundiário, fazendo da classe média e do operariado também proprietários. Assim boa parte dos discursos e debates incentivavam a casa própria, a legislação privilegiava aspectos jurídicos sem exigir padrões de qualidade urbanística, e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) garantiam empréstimos àqueles que desejassem

comprar ou construir sua residência, fossem associados ou não. Apesar disso, já nos primeiros anos da década de 1940 a maior parte dos IAPs passa também a construir conjuntos de habitações que seriam prioritariamente alugadas aos trabalhadores associados.

Ao estabelecer que a promoção habitacional fosse realizada pelos órgãos de previdência o Estado constituía o que chamamos de “política previdenciária de habitação”. Conforme se expõe neste trabalho esta política era baseada em fundamentos que a diferenciavam de uma política de habitação *ipsis literis*. De acordo com a legislação correspondente à criação de cada Instituto, a construção de moradias não era um dos benefícios garantidos aos associados, ou seja, uma de suas finalidades, mas uma das possíveis modalidades de aplicação dos recursos arrecadados. No âmbito desta política os IAPs atuavam na construção de edifícios e conjuntos habitacionais destinados aos associados das categorias profissionais atendidas pelo sistema previdenciário. Essa atuação resultaria na construção de aproximadamente 127 mil unidades habitacionais em todo país. (BONDUKI, 2014)

Na primeira parte do texto, a partir das leituras de Malloy (1986) e Santos (1979) sintetizamos o desenvolvimento da política previdenciária brasileira, desde sua gestação no início do século XX até o estabelecimento dos IAPs como promotores de habitação em 1937. Na segunda parte, com base especialmente em Bonduki (1998; 2014) e em legislação específica, descrevemos a atuação dos IAPs como promotores de habitação, destacando sua ação na cidade de São Paulo. A partir destes estudos e através da leitura de Jaramillo (2010), que analisa as formas de produção do espaço construído, cuja categoria mais importante seria a habitação, procuraremos evidenciar as diferenças entre a forma de produção relacionada à atuação de uma política estatal de habitação e da política previdenciária de habitação, ressaltando as especificidades desta última.

SOBRE AS ORIGENS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

Malloy (1986) aponta como fenômeno decisivo no século XX o advento do “Estado de Bem-estar”, sob o qual distintos países adotaram programas sociais destinados a proteger pelo menos uma parte de sua população das implicações negativas do desenvolvimento econômico, destacando que vários governos latino-americanos, inclusive o Brasil, estavam na vanguarda do desenvolvimento de programas sociais já no início daquele século. No livro “Política de previdência social no Brasil” (1986) o autor se propõe a analisar não apenas o processo evolutivo dos programas previdenciários, mas relacioná-los a questões mais amplas, observando o desenvolvimento geral da política e das estruturas do Estado. Com base nesta leitura descrevemos resumidamente as origens do sistema previdenciário brasileiro, contextualizando-o à cena político-social e considerando, como Malloy, que as bases políticas e conceituais do sistema de previdência social implementado por Getúlio Vargas já estavam montadas antes mesmo de 1930.

Desde 1898 representantes dos estados de São Paulo (mais poderoso economicamente devido especialmente à produção do café) e Minas Gerais (maior contingente eleitoral do país à época e grande produtor de leite) revezavam-se na presidência do Brasil com o apoio das elites agrárias dos outros estados. Para Malloy (1986) é relevante que o desenvolvimento capitalista e urbano no final do século XIX não tenha levado à proliferação de grupos de interesse conscientes e agressivos, nem a linhas de luta de classe claramente definidas que procurassem modificar este cenário. Aos poucos, porém revelavam-se disputas internas à própria elite e articulavam-se grupos que começavam a desafiar a ordem política, especialmente nas duas cidades em que o processo de urbanização ganhava mais força, Rio de Janeiro e São Paulo. Weffort (1980, p.48) aponta que as classes médias

urbanas¹, que crescem especialmente na segunda década do século XX, acompanhando o desenvolvimento urbano e do setor terciário, já pressionavam pela derrubada da oligarquia agrária, contudo ainda “não possuíam condições sociais e econômicas que lhes permitissem uma ação política autônoma em face dos interesses vinculados à grande propriedade agrária”.

Os últimos anos da década de 1920 lançam luz também a outro grupo, ainda não estruturado e sem articulação política, porém já não mais invisível. A classe trabalhadora urbana constituía então um pequeno percentual da população, não sendo nem mesmo adequado, segundo Fausto (1988), considerar a existência de uma classe operária, mas de trabalhadores de ocupações variadas. Destaca-se como questão política, porém a composição étnica da classe trabalhadora, com grande porcentagem de imigrantes principalmente em São Paulo. Se em um primeiro momento a população migrante contribuiu para o aumento da mão de obra disponível, rapidamente ela se torna a fonte principal de uma orientação mais agressiva em prol dos trabalhadores, com forte componente anarquista.

Vários autores assinalam as péssimas condições dos trabalhadores durante a República Velha, em que o Estado pouco atuou ou demorou a atuar relativamente às questões sociais (WEFFORT, 1980; FAUSTO, 1987; FAORO, 2001). Nesse sentido, é válido destacar que os próprios trabalhadores procuraram se articular através de *Sociedades de Ajuda Mútua*, associações voluntárias que através de contribuições dos associados ofereciam benefícios médicos, aposentadoria e auxílio-funerário. Estas associações, porém, eram mal vistas pelos “anarquistas e outros líderes radicais como forma de organização regressiva, que tolhia a consciência de classe e desenvolvia uma mentalidade assistencialista passiva entre os trabalhadores” (MALLOY, 1986, p.44). A visão destes líderes se torna ainda mais agressiva quando algumas empresas (especialmente grandes companhias industriais e ferroviárias) organizam fundos beneficentes para os seus empregados, garantindo benefícios semelhantes aos das sociedades voluntárias, porém com participação compulsória através de deduções nos salários.

Este cenário leva legisladores a apresentarem projetos de reforma em prol da “questão social”. Assim em 1923 o presidente Artur Bernardes estabelece o Conselho Nacional do Trabalho (Decreto nº 16.037/1923), destinado a assessorar o executivo em assuntos relacionados à classe operária, criando ainda leis para proteger os menores e garantir férias anuais aos trabalhadores.

Antes disso, ainda em janeiro do mesmo ano, o presidente assinava o Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Elói Chaves, que estabelecia em cada companhia de estradas de ferro a criação de uma *Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP)* para os respectivos empregados. Em 1926 o sistema estendeu-se aos estivadores e marítimos, sendo este considerado o ponto de partida da previdência social brasileira, pois a partir de então outras categorias profissionais seriam incorporadas ao regimento da Lei Elói Chaves, conformando suas próprias CAPs. Em 1930 haveria 47 Caixas, contando com cerca de 140 mil associados.

Os fundos das CAPs eram compostos da seguinte forma: a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos salários; b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta; e c) uma contribuição do governo na forma de um imposto de 1,5% sobre as tarifas dos serviços ferroviários; além de outras contribuições, doações e

¹ “O conceito de ‘classe média urbana’, no Brasil dessa época, era amplo e amorfo, abrangendo pessoas de diversos níveis de renda, que variavam desde os ricos até semiproletários. A característica distintiva desses grupos era sua dependência econômica, isto é, eles não controlavam grandes fontes de riqueza, dependendo de pagamentos, salários e honorários para manter sua condição”. (MALLOY, 1986, p. 36)

rendimentos. Eram quatro os benefícios oferecidos: 1) socorros médicos em casos de doença do associado e sua família; 2), medicamentos obtidos com descontos; 3) aposentadoria compulsória ou por invalidez; 4) pensão em caso de falecimento do associado (BRASIL, 1923) – praticamente os mesmos oferecidos pelas Sociedades de Ajuda Mútua.

A lei compreendia o conceito de que a previdência social não se estendia a toda população, mas se dirigia a determinados profissionais. O resultado era uma “divisão horizontal” da classe dos trabalhadores, por exemplo, entre segurados e não segurados, e ao mesmo tempo, uma “união vertical” dos trabalhadores de uma mesma empresa, independentemente do status ou renda, sob os benefícios da mesma CAP. No entanto, as CAPs não se destinavam a ser um meio de redistribuição de renda, pois

o segurado de cada CAP não recebia igual benefício de aposentadoria e pensão. O montante destes dois benefícios era calculado sobre o valor da contribuição mensal do segurado. [...] Os empregados mais bem pagos contribuíam mais e recebiam maiores benefícios. [...] Esta forma de calcular os benefícios, incorporada em todos os esquemas subsequentes, foi um fator importante para um tipo de previdência social altamente estratificado e desigual. (MALLOY, 1986, p. 50)

Ainda segundo Malloy (1986) não seria uma coincidência o fato de a lei e sua ampliação em 1926 trazerem proteção social às três categorias mais bem organizadas: ferroviários, estivadores e marítimos, mas sim uma forma de garantir a aproximação entre o Estado oligárquico e esses grupos-chave para a economia agroexportadora.

Ao final da década de 1920, porém, os expoentes políticos da República Velha perdiam força diante do desenvolvimento da indústria e do crescimento de uma elite urbana ligada ao setor, e ainda por dissidências políticas entre as próprias oligarquias agrárias que afetavam a manutenção da “Política do Café com Leite”. Somam-se a isso os sinais de conflito entre a classe oligárquica, que pretendia conservar sua hegemonia, e os grupos médios urbanos, que desejavam ter acesso ao sistema de poder. O quadro foi agravado pela crise mundial em 1929, que abalaria também a economia cafeeira, fator fundamental para que a pressão interna prevalecesse sobre as velhas estruturas. Neste contexto grupos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, se unem em torno da figura de Getúlio Vargas, então governador do Rio Grande do Sul, conformando a Aliança Liberal, coligação que propunha a autonomia dos estados e o fim da opressão presidencial que determinava os sucessores políticos. Getúlio Vargas é empossado com apoio de uma parte do Exército em 1930. (WEFFORT, 1980; FAUSTO, 1987; FAORO, 2001)

O governo Vargas logo compreende que nenhum dos grupos participantes do poder político o detinha com exclusividade ou podia oferecer as bases da legitimidade do Estado: a elite cafeeira porque fora deslocada do poder político, os setores menos associados à exportação porque não se encontravam vinculados aos centros básicos da economia, as classes médias urbanas, porque não possuíam “autonomia política frente aos interesses tradicionais em geral” e a elite industrial, que ainda se firmava como influência político-econômica (WEFFORT, 1980). É desta forma que o governo Vargas aponta um novo setor da sociedade como fundamental para a legitimação de seu governo, os trabalhadores urbanos.

Embora não entendido como agente político ao trabalhador é dispensada uma atenção inexistente nos governos anteriores em face da reorganização estatal, cuja legitimidade dependia também das classes populares. “Deixando de lado as considerações meramente teóricas, o trabalho organizado foi entendido como força política concreta que não podia mais ser excluída da vida nacional. A tarefa

era, no entanto, incorporar o trabalho de tal modo que reforçaria o projeto de desenvolvimento e modernização”. (MALLOY, 1986, p. 64)

Dentre as primeiras decisões de Vargas está a criação, ainda em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) e, em 1932, da carteira profissional obrigatória, que se tornaria “a evidência jurídica fundamental para o gozo dos direitos trabalhistas” (SANTOS, 1979, p.76). Na prática não se considerava a existência de uma classe trabalhadora, mas de categorias funcionais definidas pelo próprio MTIC de acordo com sua ocupação e/ou setor econômico. O Estado define ainda as organizações que poderiam representar os trabalhadores através de uma estrutura legal formalizada, baseada em três subestruturas fundamentais: os sindicatos, os tribunais trabalhistas e o sistema de previdência social, reorganizado pela concepção dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

A partir de então os sindicatos das diferentes categorias deveriam ser legalizados para poderem participar do sistema trabalhista e dele se beneficiar, e seus líderes seriam cuidadosamente escolhidos entre aqueles que apoiassem ou estivessem dispostos a trabalhar com o sistema. Após 1937 seria oficialmente reconhecido apenas um sindicato para cada categoria profissional. “O governo burocratizou os sindicatos de tal maneira que eles se tornaram extensões do aparelho estatal”, afirma Malloy (1986, p.67), de modo que as organizações trabalhistas não conseguiam atuar como articuladores autônomos das demandas de seus associados, mas deviam cooperar com o governo e demais classes para a realização dos interesses nacionais. Uma das principais funções dos sindicatos era representar seus membros individual ou coletivamente, controlando, através dos tribunais do trabalho, a implementação dos contratos e o respeito às leis trabalhistas.

A base da constituição dos IAPs era aquela definida em 1923 para as CAPs, com algumas alterações estruturais que ampliavam as relações entre Estado e sociedade. A inovação mais importante neste sentido garantia que cada Instituto protegeria uma categoria profissional como um todo, independentemente das empresas contratantes. Os IAPs seriam constituídos a partir de 1933, sendo o primeiro deles o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM).

Após sua constituição legal pelo aparelho estatal os Institutos deveriam ser organizados pelos próprios membros e o controle de sua gestão seria feito através do Ministério do Trabalho, cujas atribuições incluíam orientar e supervisionar a previdência social, inclusive pela nomeação do presidente de cada IAP. Este era assessorado por um conselho, com igual representação de empregadores e empregados da categoria, cujos membros eram sempre relacionados por representantes dos sindicatos.

A extensão do atendimento previdenciário se faria aos poucos, grupo a grupo de trabalhadores, cuja profissão fosse oficialmente reconhecida pelo MTIC. Seriam criados em 1934 o IAPC (Comerciários) e o IAPB (Bancários), em 1936 o IAPI (Industriários), embora sua atuação comece apenas em 1938, ano em que são criados o IPASE (Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado) e o IAPETC (Empregados em Transportes e Cargas), e em 1939 é criado o IAPE (Estivadores), incorporado ao IAPETC em 1945; em 1953 todas as CAPs remanescentes são unificadas sob o título de Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP), cuja organização é semelhante à dos Institutos. Mais uma vez, as categorias mais bem-organizadas e estrategicamente importantes para a economia foram cobertas primeiro. Em 1939 haveria, portanto 6 IAPs e ainda 98 CAPs, com população total segurada de 1.838.885 ativos e 81.142 não ativos (MALLOY, 1986). Todos funcionavam basicamente sob a mesma organização empresa-empregado-associado, com as mesmas fontes de receita e com relativa variação quanto à aplicação dos recursos e o oferecimento de benefícios.

Os benefícios assegurados aos associados eram quatro: a) aposentadoria ordinária, ou por invalidez; b) pensão, em caso de morte, [...]; c) assistência médica e hospitalar, [...]; d) socorros farmacêuticos, [...]. (BRASIL, 1933). Na prática os benefícios variavam entre as categorias, e dentro delas geograficamente, com notável privilégio da capital federal e da cidade de São Paulo, onde se concentrava a maior parte dos trabalhadores sindicalizados.

A proteção à saúde se enquadrava entre as atividades de assistência social dos Institutos, que se diferenciavam dos benefícios da previdência social em si, ou seja, as aposentadorias e pensões, o que fazia desta um tópico polêmico na atuação dos IAPs. Deste modo, segundo Botas (2011, p.92) “a prestação de assistência médica e social era sempre condicionada às possibilidades financeiras dos institutos, à medida que o pagamento dos benefícios [previdenciários] estivesse assegurado”.

A fonte da receita de cada Instituto era constituída por: a) contribuição dos associados ativos, correspondente a 3% da respectiva remuneração; b) contribuição das empresas, correspondente a 1,5% da sua renda bruta anual; c) contribuição do Estado proveniente da arrecadação da “quota de previdência” (sob a forma de taxas cobradas ao público sobre as operações realizadas pelas empresas do setor, por exemplo: serviços de navegação, transações comerciais e bancárias); d) joias; e) contribuições dos aposentados; f) doações e legados feitos ao Instituto; e, g) rendimentos produzidos pela aplicação do patrimônio do Instituto. (BRASIL, 1933)

Os recursos disponíveis deveriam ser aplicados de forma a se obter deles o maior rendimento possível: a) na aquisição de títulos da dívida pública federal, interna ou externa; b) *na aquisição ou construção de casas para os associados*, e na aquisição de prédios para instalação dos serviços do Instituto e seus departamentos; e c) em empréstimos aos associados (BRASIL, 1933). Fica clara, assim, a visão da produção habitacional como modalidade de investimento dos fundos de previdência.

A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA DE HABITAÇÃO E OS PROJETOS DOS IAPs EM SÃO PAULO ENTRE 1940 E 1950

Embora desde 1930 fosse possível e legal (Decreto nº 19.496/30) a aplicação de recursos previdenciários em habitação, seria somente em 1937 que se buscava criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs no setor imobiliário. No Decreto nº 1.749/1937 “fica aprovado novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões”, que permitia o “financiamento para aquisição de prédio destinado a moradia [...] mediante”:

a) compra de prédio e respectivo terreno; b) compra de terreno e construção do prédio, ou construção de prédio em terreno já de propriedade do associado; c) compra de terrenos e construção de casas, ou de prédios de apartamentos, por iniciativa direta dos Institutos ou Caixas, para venda aos seus associados; d) concessão de empréstimo garantido com hipoteca até 2/3 (dois terços) do valor do prédio gravado de propriedade do associado. [...] Poderão os Institutos ou Caixas alugar, a terceiros, casas ou apartamentos construídos [...] enquanto não vendidos, dando, porém, preferência aos respectivos associados. (BRASIL, 1937).

A atuação dos IAPs no setor da habitação dividiu-se originalmente em três modalidades: Planos A, B e C, que variavam de acordo com o público a que se destinava e o tipo de benefício concedido. Uma publicação da “Folha Bancária”, órgão oficial do sindicato da categoria, traz explicações aos leitores quanto ao funcionamento da carteira predial e de operações imobiliárias do IAPB (bem

como demais Institutos) modificada pela Portaria SCM 366 de 27 de maio de 1940 do então Ministro do Trabalho Waldemar Falcão:

Plano A - arrendamentos ou venda de habitações, em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos por iniciativa do Instituto; Plano B - financiamento para aquisição ou construção de habitações por iniciativa dos associados; Plano C - operações imobiliárias diversas. Nos casos de locação, o assegurado pagará, além do aluguel, juros de 1,5% a mês sobre o valor estipulado para o imóvel; prêmio de seguro *mixto*; prêmio de seguro contra o risco de fogo; quota referente aos impostos e taxas que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel locado e as despesas gerais de administração e conservação. [...] O financiamento para construção ou aquisição de habitações por iniciativa dos associados, consistirão em: compra de terreno e construção de casa; construção de casa em terreno de associado; compra de casa; compra ou construção de conjunto residencial; encampação de dívida hipotecária para aquisição ou construção de moradia [...]. A realização de uma dessas operações obriga o associado ao pagamento de uma prestação mensal compreendendo quota de amortização e juros de 7,5% ao mês e demais seguros e impostos semelhantes aos casos de locação. [...]. O plano C compreende as operações que o Instituto julgue conveniente realizar, objetivando uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas, e consistirá em aquisição de terrenos e construção de edifícios, por iniciativa direta do Instituto, para instalação dos seus serviços ou locação a terceiros. (O PROBLEMA DA AQUISIÇÃO..., 1940, p.8)

Um dado importante que a Portaria revela é a incorporação da locação como possibilidade garantida pelo Plano A, o que não estava estipulado no decreto de 1937, que relegava ao aluguel um caráter temporário, enquanto não se dava a venda das unidades. Esse movimento pode estar relacionado à ampliação do debate em torno da propriedade da moradia que ocorre naquele momento: embora a habitação fosse reconhecida como questão de utilidade pública, se compreendia que o Estado seria incapaz de enfrentar o problema habitacional provendo uma casa própria a cada família, mas seria possível a opção da locação². O aluguel permitia ainda aos IAPs a manutenção da propriedade imobiliária, implicando em uma grande reserva de valor.

Bonduki (2014) identifica uma quarta modalidade, o Plano D, que compreendemos como parte de um processo de divisão do Plano C inicial em duas funções distintas: através do Plano C se realizariam financiamentos e empréstimos, a não associados inclusive, para construções, desenvolvimento de indústrias e hipotecas, objetivando uma elevada remuneração de suas reservas, enquanto através do Plano D se realizariam operações prediais diversas, destinadas à formação de patrimônio imobiliário.

Fica assim bastante clara a atividade rentista dos Institutos no setor imobiliário/habitacional, sendo a capitalização de recursos garantida nos diferentes planos. Pode-se afirmar que os Planos A e B, embora baseados na aplicação de reservas, representavam também objetivos morais, sociais e ideológicos, pois pressupunham a adesão política do trabalhador, garantindo o vínculo ideológico entre os associados e o governo. Nos planos C e D, porém é possível notar mais nitidamente a atuação dos Institutos como operadores financeiros.

² Vale lembrar que em 1942 o governo federal aprovava a Lei do Inquilinato, que estabelecia a o congelamento dos aluguéis como forma de desestimular o mercado rentista de habitação. Em um primeiro momento, a população operária se beneficiou amplamente, pois se tornou possível guardar parte de seus rendimentos, que antes eram logo absorvidos pelos aumentos dos aluguéis. No momento seguinte, porém, se viu o desinteresse do capital privado em investir no setor, resultando em precarização de unidades existentes, a elevação da demanda por habitações populares e ampliação da produção doméstica.

Dentro das burocracias atuariais dos IAPs, conforme afirma Bonduki (2014), havia quem considerasse a inversão dos recursos em moradias uma forma pouco proveitosa de aplicação, uma vez que, se por um lado o retorno financeiro era garantido, por outro era necessário despender recursos com as construções. No entanto, a inversão imobiliária era considerada uma atividade segura de capitalização³ e a locação dos imóveis, pelo disposto na Portaria Ministerial, garantia também bom retorno aos fundos, de modo que se mantinha a ação de revertê-los aos próprios trabalhadores através de moradias. É possível verificar em publicações e periódicos das categorias profissionais a visão que se tinha da habitação como direito social reivindicado pelos sindicatos e garantido aos trabalhadores a partir do final da década de 1930 pela construção dos projetos habitacionais promovidos pelos IAPs. Esse duplo sentido, financeiro e social, persistiria durante toda a existência dos IAPs, que já no início da década de 1940 atuavam de forma significativa na construção de grandes conjuntos residenciais.

A produção habitacional dos IAPs apresentou basicamente três tipologias: o edifício vertical isolado, o conjunto de edifícios ou blocos multifamiliares e o conjunto de residências unifamiliares. Sempre que possível os edifícios residenciais eram integrados a equipamentos comunitários e áreas verdes. Cada IAP, porém, apresentou um padrão diferenciado de produção habitacional, que se relacionava às condições socioeconômicas dos associados contemplados e, portanto, à arrecadação de cada Instituto, à atuação dos sindicatos e à consolidação de políticas próprias a cada setor de projeto. Estando em São Paulo concentrada grande parcela da atividade industrial e bancária, estas classes seriam fortemente beneficiadas pela construção de moradias através dos respectivos IAPs. Também a classe dos comerciários seria contemplada com diversos conjuntos, sendo estas as três categorias com maior número de projetos em São Paulo.

É interessante observar que o IAPI, órgão através do qual foi construída a maioria das unidades de habitação entre a totalidade dos IAPs, não apresentasse em sua concepção a construção de casas para os associados nem como benefício, nem como forma de aplicação de reservas e, ainda em 1939, não houvesse incorporado este serviço (IAPI, 1939), mas que em 1950 contasse com uma produção de vinte casas por dia, chegando ao total de quatorze mil casas ao final daquele ano, “das quais doze mil construídas de 1946 a 1950” (CASAS PARA OS INDUSTRIÁRIOS, 1950). Embora proporcionalmente em relação ao número de associados sua produção fosse pequena, o IAPI foi o órgão que construiu o maior número de moradias no período, chegando ao total de 36 mil unidades projetadas, sendo 24 mil construídas.

Botas (2011) destaca que no IAPI se conformou um importante Setor de Engenharia que desenvolveu uma política de projetos consistente e atualizada com os novos métodos de construção e fortemente imbuída do ideário moderno, sendo relevante o papel do arquiteto Carlos Frederico Ferreira, diretor do escritório técnico durante toda a existência do Instituto. Conforme os critérios de definição de projetos, nas grandes glebas em que fossem implantadas mais de mil unidades, seriam utilizadas tipologias diversificadas entre blocos e casas. É o caso do C. R. Vila Guiomar (1942-53, 3000 unidades – 1411 construídas) construído em Santo André – já então vinculado à indústria automobilística –, em que são utilizadas duas tipologias de residências, isoladas e geminadas, e dois

³ É possível aferir, pela leitura de Pereira (1988: 153,154) que desde o início do século XX “o trabalho da construção produzia cada vez mais um valor excedente, que se constituía, de um lado, pela terra capitalizada [proveniente dos aumentos de preços dos imóveis resultante do desenvolvimento das condições gerais, quer por alterações na estrutura urbana da cidade, quer pelo seu significado como reserva de valor], e de outro, pela exploração do trabalho de construção [cada vez mais um fator barato, abundante e enfraquecido]”. Em consequência, “tornava-se questão fundamental na produção imobiliária a propriedade privada da terra. Com o avanço da industrialização, crescia o domínio sobre as condições naturais – geológica, pedológica e topográfica – e mudava-se o aspecto da propriedade da terra – de elemento de produção para o de base – na determinação da renda da terra, que, de fundiária, passava a imobiliária”.

tipos de blocos. Nos grandes centros urbanos deveriam ser construídos conjuntos de blocos multifamiliares, como o C.R. da Várzea do Carmo (1938-42, 4038 unidades - 552 construídas) e o C.R. da Mooca (1946-49, 576 unidades), bem como edifícios verticais isolados, caso do Edifício Japurá (1942, 310 unidades).

Segundo Bonduki (2014) a categoria dos bancários teve a maior porcentagem de atendimento habitacional, alcançando 33% do número de associados em 1950. Ao todo o IAPB beneficiou 17,9 mil associados com a produção de 6.164 moradias inseridas em conjuntos cuja maioria, 43%, está no estado de São Paulo, sendo sete na capital e seis no interior e litoral. Conforme consta da Folha Bancária, já em 1939, uma questão importante para a administração do IAPB "se refere à construção de casas para residência dos seus associados". A mesma reportagem indica que as moradias feitas pelo IAPB eram de duas naturezas, "por iniciativa do associado e por iniciativa do Instituto", estando entre as últimas "as construções em série, em um mínimo de 20, de casas e apartamentos". No caso de a construção ser realizada pelo associado eram fornecidos gratuitamente projetos de diversos "tipos de casas apropriadas às diversas regiões do país, modernos, confortáveis e elegantes". (MAIS DE CEM CASAS..., 1939, p.6)

O IAPB começa a produção de seus conjuntos habitacionais utilizando uma arquitetura tradicional, embora seriada, baseada na construção de unidades unifamiliares que eram vendidas aos associados. Já em meados da década de 1940 o órgão deixa de priorizar conjuntos de residências unifamiliares e passa a adotar duas alternativas: o conjunto de blocos multifamiliares de quatro pavimentos implantado em glebas segregadas da malha existente, caso do C.R. Santa Cruz (1951, 282 unidades), primeiro projeto deste tipo e do Conjunto Santo Antonio (1962, 1272 unidades) construído no Mandaqui e os edifícios verticais isolados, inseridos na malha urbana em áreas muito bem localizadas, como o C.R. Nove de Julho (1948-58, 473 unidades), que no caso agrupa três edifícios.

Gradativamente sua Divisão de Engenharia desenvolve uma política de projeto particular, que se consolidaria nos anos 1950, quando o setor foi dirigido pelos arquitetos Carlos Leão e Aldary Toledo. Os "Edifícios dos Bancários" como eram conhecidos os edifícios verticais, garantiam a proximidade da moradia ao local de trabalho dos associados, sendo também "protagonistas do processo de verticalização e difusão da modernidade" em muitas cidades do país nos anos 1950. (BONDUKI; KOURY, 2014, p.179)

A política de projeto da Divisão de Engenharia do IAPC procurou adaptar sua produção habitacional à baixa capacidade de pagamento dos empregados e assim a maior parte dos projetos usava a tipologia do conjunto de unidades unifamiliares. Os maiores conjuntos, porém, são mistos, compostos de casas e blocos multifamiliares. Ao todo foram construídas cerca de 15.000 unidades, em 85 conjuntos, grande parte dos quais apresentava também serviços comunitários, como escolas, áreas de lazer, centros comerciais e equipamentos de saúde. Aproximadamente 60% das unidades se localizam na cidade do Rio de Janeiro, enquanto 14% estão no estado de São Paulo. (BONDUKI, 2014)

O engenheiro Ulysses Hellmeister, diretor da Divisão de Engenharia do Instituto dos Comerciantes no início da década de 1940, "buscou aliar os princípios de higiene e salubridade à economia" e suas propostas foram utilizadas em alguns conjuntos do IAPC que ficaram conhecidos como "Cidades Jardim dos Comerciantes" (BONDUKI; KOURY, 2014, p.107), que eram na verdade bastante diferentes da proposta urbanística de Ebenezer Howard para a Cidade-Jardim inglesa.

Já na década de 1940, é sentida a necessidade de aumento da produção, que associada à perspectiva de construção massiva buscada pelo governo Dutra leva ao abandono da tipologia da cidade jardim de Hellmeister, em função de projetos marcados por maior adensamento e racionalização construtiva. Dois conjuntos habitacionais se destacam em São Paulo, o C.R. Santa Cecília (1947, 367 unidades, nenhuma construída) e o C.R. Cidade Jardim (1947, 1.118 unidades, nenhuma construída), projeto de Eduardo Kneese de Mello.

De acordo com as pesquisas realizadas foram previstos pelos diferentes Institutos, ao todo, 36 projetos habitacionais a serem empreendidos na cidade de São Paulo e nos municípios vizinhos conforme os padrões do Plano A, que previa a construção de moradias para aluguel ou venda aos associados, sendo 32 deles construídos. Deste grupo é possível destacar projetos, realizados majoritariamente entre as décadas de 1940 e 1950, em que estão presentes aspectos como a standardização e difusão de novas tecnologias, implicando em processos racionalizados e concatenados à proposta de verticalização das construções (GITAHY; PEREIRA, 2002). Essas características, fortemente vinculadas ao ideário moderno, estão colocadas naquele momento como parte do enfrentamento da questão habitacional pelo Estado e do acirrado processo de urbanização em São Paulo, associado ao imperativo de se produzir em um curto espaço de tempo uma grande quantidade de edificações.

Consideramos que essa perspectiva estava presente em pelo menos nove projetos habitacionais produzidos para São Paulo e o município de Santo André: Conjunto Residencial da Várzea do Carmo (IAPI), Conjunto Residencial da Mooca (IAPI), Edifício Japurá (IAPI), Conjunto Residencial Vila Guiomar (IAPI), Conjunto Residencial Santa Cruz (IAPB), Conjunto Residencial Santo Antonio (IAPB), Conjunto Residencial Nove de Julho (IAPB), Conjunto Residencial Cidade Jardim (IAPC) e Conjunto Residencial Santa Cecília (IAPC).

Os dados revelam conjuntos formados por aproximadamente 20 blocos multifamiliares – destoando o C.R. Santo Antonio com 53 blocos –, majoritariamente com quatro pavimentos sem pilotis, associados a diversos equipamentos e serviços coletivos (embora não necessariamente construídos). Todos seriam implantados em grandes glebas com distribuição de áreas verdes comuns e sem divisão da terra em lotes, o que os segregava do entorno com traçado tradicional. Os edifícios verticais isolados apresentam mais de dez pavimentos e compreendem também diversos serviços e equipamentos inseridos nos próprios edifícios, caracterizando a unidade de habitação moderna.

Dentro de uma perspectiva de produção em massa estes projetos articulavam formas racionalizadas de implantação dos edifícios e blocos, sugerindo o melhor aproveitamento e ocupação dos terrenos, além de plantas que buscavam otimizar a utilização dos espaços, equipamentos e materiais construtivos. A padronização de blocos ou módulos com determinado número de unidades residenciais, além da padronização de elementos construtivos como tijolos, esquadrias e equipamentos como fogões e armários, também era sugerida nestes projetos.

É possível destacar ainda o emprego de novos materiais e tecnologias como o concreto armado, usado nas estruturas e placas cimentícias de vedação, e o elevador, cuja utilização se associava a estudos de fluxos de circulação que buscavam o melhor aproveitamento do equipamento. O uso racional do elevador possibilitava a verticalização dos projetos habitacionais, processo até então desconsiderado na produção da moradia ao trabalhador (BONDUKI, 2014). A verticalização permitia produzir um maior número de unidades em um determinado espaço, reduzindo-se aí os efeitos do custo da terra urbana, que era então distribuído em muitas parcelas ideais.

A questão do custo da terra urbana é relevante para se compreender tanto aspectos da localização dos projetos habitacionais, quanto as tipologias utilizadas em cada local. O valor da terra urbana depende das construções e benfeitorias nela instaladas, porém o preço da terra, que não é mais meio de produção, mas também ela própria mercadoria, depende da sua localização.

Uma vez que a atuação dos IAPs no setor imobiliário se configura como forma de aplicação dos fundos, interessava a inversão em terrenos valorizados pela presença de benfeitorias e infraestrutura urbana, ou capitalizados em função da demanda, que se configuravam como reserva de valor. Como o custo da terra seria repassado pelos IAPs ao custo das unidades habitacionais oferecidas aos associados, fossem alugadas ou vendidas, quanto maior o preço pago pelo terreno, para que os futuros moradores não fossem severamente onerados, mais unidades deveriam ser construídas de modo que o custo da terra se diluísse em muitas frações ideais.

A Figura 01 é um mapeamento dos projetos habitacionais selecionados em São Paulo sobre recorte da “Planta da Cidade de São Paulo levantada pela *Light and Power*” em 1943, e mostra um quadro aproximado da ocupação urbana no momento em que se inicia a realização dos projetos e/ou obras. Para auxiliar a compreensão deste mapeamento foram demarcadas os principais eixos viários e ferroviários e as áreas de concentração industrial nos anos 1930 e 1950, com base no trabalho de Meyer, Grostein e Biderman (2004).

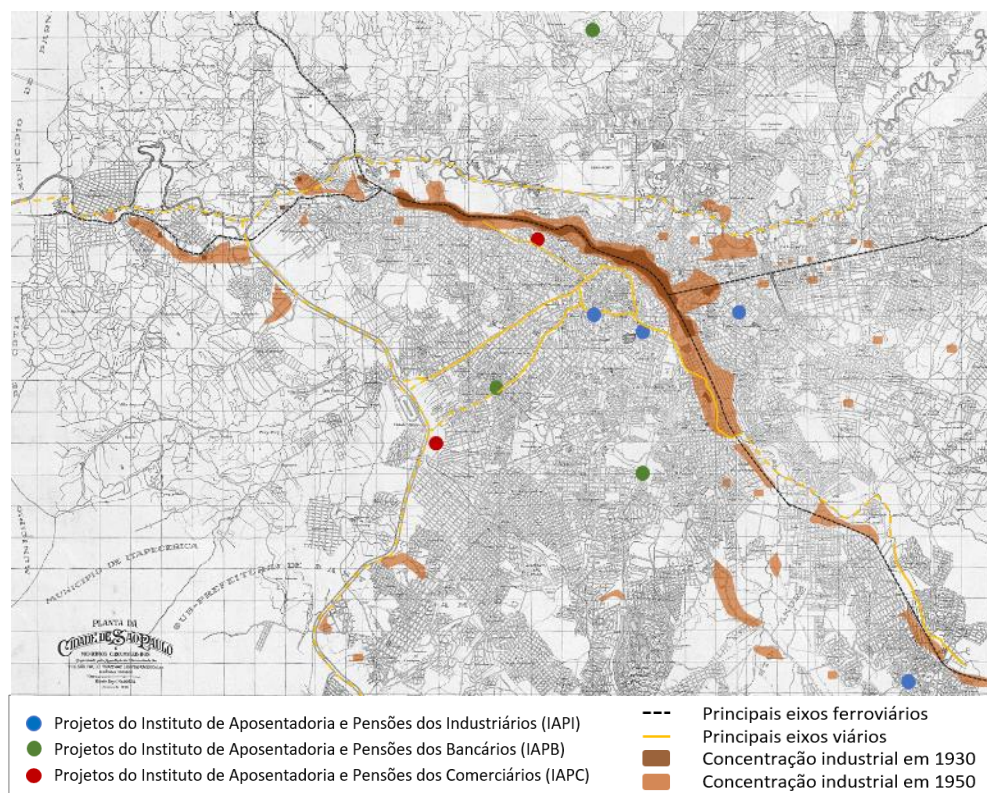


Figura 01: Localização dos 10 projetos habitacionais selecionados em São Paulo. Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos (1943). Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Instituto Geográfico e Cartográfico - IGC. Acervo - Tombo: 1153.

As figuras a seguir trazem a localização de projetos habitacionais dos IAPs sobre os “Setores de lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo” – plantas genéricas de valores – de 1953 e permitem verificar os valores dos terrenos dos conjuntos naquele ano⁴. Entre os nove projetos que destacamos em São Paulo apresentamos dois projetos localizados junto ao Centro da cidade, o Edifício Japurá (IAP1), implantado em terreno vizinho ao Perímetro de Irradiação previsto e implantado pelo Plano de Avenidas, e o C.R. Santa Cecília (IAPC), que, se construído, ocuparia uma quadra entre os bairros Santa Cecília e Barra Funda, junto à Avenida São João; um projeto localizado em um bairro tipicamente operário, o C.R. da Mooca (IAP1); um projeto localizado próximo a loteamentos previstos para população de alto poder aquisitivo, o C.R. Nove de Julho (IAPB); um conjunto localizado em área de expansão urbana, em terreno remanescente entre loteamentos junto ao córrego Ipiranga, o C.R. Santa Cruz (IAPB).



Figura 02. Localização do Edifício Japurá. Setores de Lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo. Setor 6. Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 8.



Figura 03. Localização do Conjunto Residencial Santa Cecília. Setores de Lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo. Setor 20. Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 22.

⁴ "Os valores unitários nas faces das quadras constantes das referidas plantas correspondem em cruzeiro a metro quadrado de lotes padrões, com a profundidade de 25 e 50 metros, respectivamente, na 1ª e nas demais sub-divisões da zona urbana". Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 1.

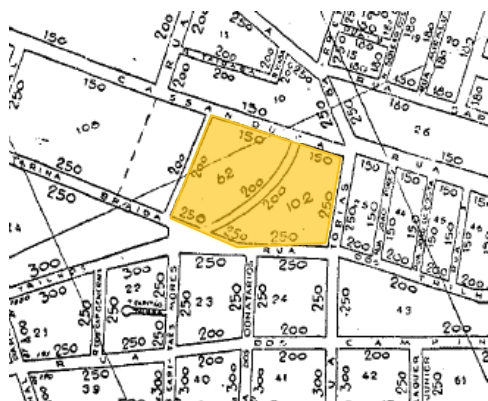


Figura 04. Localização do Conjunto Residencial da Mooca. Setores de Lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo. Setor 31. Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 33.

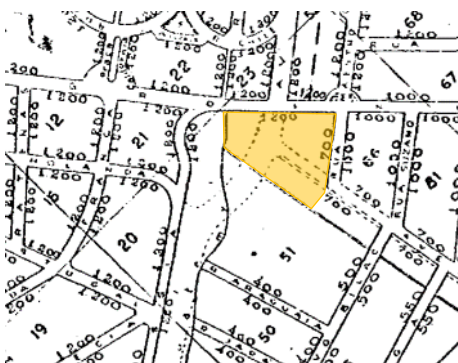


Figura 05. Localização do Conjunto Residencial Nove de Julho. Setores de Lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo. Setor 16. Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 18.

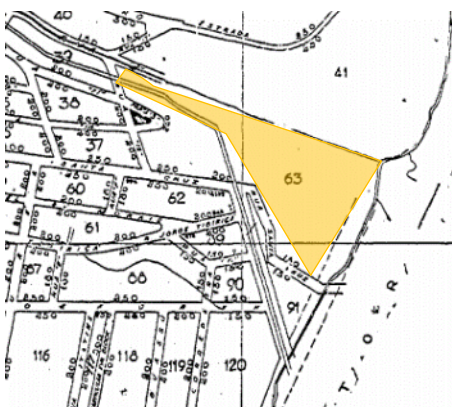


Figura 06. Localização do Conjunto Residencial Santa Cruz. Setores de Lançamento das zonas urbana e suburbana do Município de São Paulo. Setor 42. Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplementos. Domingo, 1 de março de 1953. n. 48, ano 63, p. 45.

Como é possível observar nas plantas, os valores dos terrenos em 1953⁵ variavam muito conforme a sua localização. Junto ao conjunto Japurá, na rua que lhe dá o nome, o valor sugerido é de Cr\$900,00/m²; nas ruas que conformam o terreno do C.R. Santa Cecília os valores indicados variam entre Cr\$1200,00 e Cr\$2500,00/m²; as ruas que conformam o terreno do C.R. da Mooca apresentam valores entre Cr\$150,00 e Cr\$250,00/m²; junto ao terreno do C.R. Nove de Julho os valores são de Cr\$700,00/m² na Avenida Flora (atual São Gabriel) e Cr\$1200,00/m² na Avenida Groenlândia; em torno do C.R. Santa Cruz os valores variam entre Cr\$150,00 e Cr\$200,00/m².

As tipologias utilizadas em cada local, conforme mencionamos, associavam-se tanto às preocupações e características de cada Instituto, como a um enfrentamento do custo da terra urbana. Por um lado, procurava-se garantir que os futuros moradores, os trabalhadores associados, pudessem pagar pelo custo do imóvel ou do aluguel e, por outro lado, procurava-se garantir o retorno dos investimentos feitos pelos Institutos. Deste modo, é possível considerar que elementos como a padronização e verticalização das unidades, o uso de novas tecnologias e a associação do uso da moradia a outros usos como comércios e serviços, constituíam os projetos dentro de perspectivas de produção em massa, como possibilidade de associação destes dois objetivos.

Os dois projetos localizados junto ao Centro e o C.R. Nove de Julho constituem-se de edifícios verticais, isolados nos dois primeiros e associados (três edifícios) no último, nos três casos prevendo-se equipamentos e serviços complementares ao uso residencial. Os outros dois projetos são conjuntos de blocos multifamiliares, verificando-se que mesmo nas localizações de menor custo da terra, como tratavam-se de grandes áreas, a verticalização, apesar de pequena (em torno de quatro pavimentos), era utilizada, assim como a associação a outros usos além do residencial.

Embora a inserção urbana destes projetos habitacionais não estivesse associada ao planejamento urbano oficial, é possível considerar que a escolha das áreas em que seriam construídos esteve diretamente relacionada ao processo de urbanização paulistano. Na década de 1940, quando se inicia a atuação dos IAPs como promotores de habitação, essa lógica era representada pela verticalização e adensamento nos terrenos mais valorizados, especialmente no Centro, pela ocupação de áreas ainda não loteadas entre áreas já urbanizadas e pelo espraiamento das periferias (LANGENBUCH, 1971). Praticamente todos os projetos habitacionais dos IAPs localizados no Centro ou junto a ele são edifícios verticais, isolados ou em conjuntos, enquanto os maiores núcleos, com tipologias que variavam entre o conjunto de blocos multifamiliares e o conjunto de unidades unifamiliares, ou uma mescla de ambos, estavam localizados em grandes áreas entre outros loteamentos ou em grandes glebas na periferia ou nos municípios vizinhos de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuro apresentar a atuação da política previdenciária de habitação na produção de projetos em São Paulo entre 1940 e 1950. Instituída a partir de 1937 para a produção de moradias através os fundos de previdência angariados pelos IAPs esta política tem peculiaridades que a diferenciam de uma política estatal de habitação *ipsis literis*. Destacamos o fato de os responsáveis pela maior parte da promoção habitacional do período⁶ não serem órgãos criados exclusivamente

⁵ Não dispomos até o momento de elaboração deste artigo das datas de compra de todos os terrenos pelos IAPs, dados que vem sendo levantados no âmbito de nossa pesquisa de doutorado.

⁶ Em 1946 seria criado um órgão nacional de habitação, a Fundação da Casa Popular (FCP), que previa o atendimento à população pobre em geral, devendo proporcionar a aquisição ou construção da casa própria. No entanto, sem fonte garantida

para produzir habitação, mas órgãos destinados a organizar o sistema previdenciário, aos quais foi atribuída a função de promover habitação.

É possível constatar diversos tipos de ação estatal na produção do espaço construído, “empreendidas por ramos variados do aparato estatal como reflexo da diversidade de papéis que o Estado desempenha no sistema urbano” (JARAMILLO, 2010, p.202). É preciso ressaltar, porém, algumas diferenças: uma parte dessa produção, por exemplo, se destina a abrigar funções e atividades próprias do aparato administrativo, enquanto outra categoria de construções estatais é destinada ao consumo de outros atores, especialmente em termos de moradia. Enfatizando o segundo tipo de produção estatal, a partir do texto exposto e de aspectos que permitem analisar a “forma de produção⁷ do espaço construído”, é possível enfatizar as especificidades da política previdenciária de habitação com relação a uma política estatal de habitação.

Com relação à forma de circulação⁸ da “mercadoria-habitação” a produção estatal pode ser destinada a uma demanda efetiva. Como produtor para demanda efetiva o Estado opera de forma similar aos promotores privados, e embora a acumulação de capital figure como motor de produção, as taxas de ganho são inferiores àquelas praticadas pelos capitalistas – é o caso da produção destinada a parcelas da população que conseguem pagar por uma moradia subsidiada pelo Estado. Além disso, outros motores de produção são incorporados, como o incentivo à indústria e a novas técnicas e padrões produtivos.

A produção estatal para a demanda não efetiva se explica pela necessidade de intervenção do Estado para garantir a existência de um elemento indispensável à reprodução do capital, a reprodução da força de trabalho, tarefa que a iniciativa privada não é capaz de realizar. Trata-se de assegurar a produção de moradias com características acessíveis a camadas sociais que estariam excluídas da demanda efetiva da produção promocional capitalista. Assim, uma configuração da produção estatal é conhecida como produção direta e consiste no Estado como promotor econômico e técnico (embora a promoção técnica possa ser contratada pelo Estado) que entrega as unidades ao usuário final. Em uma segunda configuração o Estado pode se limitar a garantir subsídios a materiais de construção e assessoria técnica, de modo que a produção do espaço construído ocorre indiretamente, por encomenda ou autoconstrução.

No caso da produção habitacional dos IAPs – e aqui esclarecemos mais uma vez que analisamos o Plano A – havia uma demanda efetiva muito particular, os trabalhadores associados aos diferentes Institutos. Esse é um dado importante que teria reflexos na concepção de outras políticas de promoção habitacional no período, como o incentivo à compra de terrenos e a autoconstrução da moradia e a concepção da Fundação da Cada Popular, como forma de atender à população pobre não contemplada pela ação dos IAPs.

No controle econômico⁹ se dá a grande particularidade desta produção, uma vez que os fundos previdenciários, conformados de forma tripartida entre empregado, empregador e Estado, podem

de recursos e alvo de constantes críticas, a FCP produziria ao longo de sua existência aproximadamente 20 mil unidades habitacionais, número muito inferior àquele produzido pelos IAPs.

⁷ 'Formas de produção': se tratam de sistemas que relacionam os homens entre si e estes com os meios de produção para produzir um bem ou uma série de bens. (JARAMILO, 2010, p.175, tradução nossa)

⁸ Forma de circulação: “o processo que encadeia os produtos e os distribui desde a produção até seu momento de consumo”, ou seja, as condições de sua reprodução. (JARAMILO, 2010, p.176, tradução nossa)

⁹ Controle econômico direto da produção: “domínio sobre os meios de produção do ponto de vista econômico, o que implica poder iniciar o processo de produção e definir suas características”. (JARAMILO, 2010, p.176, tradução nossa)

ser entendidos como simultaneamente provenientes dos usuários finais (os empregados associados), de capitalistas (as empresas das diversas categorias e os próprios Institutos) e do Estado. Deste modo, o controle econômico, associado à forma de circulação está intimamente ligado ao motor da produção¹⁰: uma vez que estas habitações eram direcionadas a uma demanda efetiva e parte dos fundos vinha dos salários dos próprios empregados, um dos motores da produção é a autoprovisão de valor de uso da moradia. Contudo, há ainda outro motor, a acumulação do capital, que interessava diretamente aos próprios Institutos como forma de ampliação de seus recursos, o que se dava tanto pela capitalização da renda das terras que compravam, quanto a partir dos aluguéis pagos pelos moradores dos conjuntos. Desse modo também se afere que interessava a produção de valor, e a perspectiva de produção em massa a partir da racionalização dos processos construtivos contribuía para isso, reduzindo os custos de produção e garantindo maior reprodutibilidade dos projetos. Além disso, assim como no caso da produção estatal, outros motores de produção eram incorporados, como o incentivo à industrialização.

É possível considerar assim que a política previdenciária de habitação implicava em uma “forma previdenciária de produção do espaço construído” baseada em fundamentos que a distinguem de uma forma de produção estatal. Essa distinção se comprova nomeadamente pelo fato de as habitações por ela produzidas se destinarem a uma determinada parcela da população, os trabalhadores associados aos IAPs, cujas categorias assistidas, vale lembrar, eram determinadas pelo Ministério do Trabalho. Não por acaso estas categorias eram importantes ao projeto de desenvolvimento nacional proposto pelo governo instaurado em 1930. Deste modo, procurava-se uma maior aproximação entre o Estado e a população trabalhadora, beneficiada pelos direitos trabalhistas e previdenciários, entre os quais se incluía então a moradia.

Outra especificidade da política previdenciária de habitação reside no fato de a capitalização dos recursos investidos estar ao lado da função social como finalidade desta produção habitacional. Deste modo, a localização dos projetos dos IAPs em São Paulo, considerando-se as particularidades dos escritórios técnicos de cada Instituto, reflete estes dois escopos. Por um lado, está a busca por terrenos próximos a locais de trabalho dos futuros moradores, caso dos terrenos onde foram construídos, por exemplo, os conjuntos da Mooca e Vila Guiomar, intimamente ligados a localizações industriais. Por outro lado, aparece a compra de terrenos potencialmente valorizados pela presença de infraestrutura e/ou pela demanda, caso, por exemplo, dos conjuntos da Santa Cecília e Nove de Julho. Em ambos os casos a provisão de valor de uso, como função social da habitação, e a acumulação de capital conviviam, conforme destaca Corrêa Lima (1942) ao esclarecer os objetivos principais que norteavam do projeto para o C.R. da Várzea do Carmo: a compatibilidade entre os salários dos futuros moradores e o custo das habitações, sem que estas deixassem de ser higiênicas e confortáveis, e a rentabilidade do empreendimento, de modo a garantir retorno aos recursos aplicados pelo IAPI, que por sua vez podia ser atingida através do adensamento populacional, da racionalização dos elementos e processos construtivos e da associação do uso residencial popular a outros usos. É possível afirmar que estas implicações e objetivos norteavam os projetos habitacionais dos IAPs de um modo geral, buscando-se a atingir ao mesmo tempo os objetivos sociais e econômicos da produção habitacional realizada através da política previdenciária de habitação.

¹⁰ Motor de produção: “o elemento que comanda as decisões e práticas do agente que detém o controle econômico direto e, portanto, estrutura a dinâmica de produção” (na produção capitalista, por exemplo, o motor de produção é a acumulação de capital). (JARAMILO, 2010, p.176, tradução nossa)

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Cria em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, DF, 24 jan. 1923.
- BRASIL. Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 29 jun. 1933.
- BRASIL. Decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Rio de Janeiro, DF, 28 jun. 1937.
- BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- BONDUKI, Nabil G. *Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP: SESC, 2014. Volume 1.
- BONDUKI, Nabil G.; KOURY, Ana Paula (orgs.). *Os pioneiros da habitação social no Brasil: inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964*. São Paulo: UNESP: SESC, 2014. Volume 2.
- BOTAS, Nilce C. A. *Entre o progresso técnico e a ordem política: arquitetura e urbanismo na ação habitacional do IAPI*. Tese (Doutorado). FAU-USP, São Paulo, 2011.
- CASAS PARA OS INDUSTRIÁRIOS In: *Industriários*. Órgão oficial do IAPI. n. 17, out. 1950. p. 3-4.
- CORRÊA LIMA; FLORES; CAVALCANTI; SILVA. "Conjunto Residencial da Várzea do Carmo I.A.P.I. S. Paulo" In: *Revista Municipal de Engenharia PDF*. Vol. 10, n.4, nov. 1942.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2002.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930. História e Historiografia*. 11. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987
- FAUSTO, Boris. "Estado, Classe Trabalhadora e Burguesia Industrial (1920-1945): uma revisão" In: *Novos Estudos*, n. 20, março 1988.
- IAPI. *A criação e a organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários*. Rio de Janeiro: Tipografia Mercantil, 1939.
- JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoria de la renta del suelo urbano*. Bogota: Universidad de los Andes. Facultad de Economía, CEDE, Ed. Uniandes, 2010.
- LANGENBUCH, Juergen R. *A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia, Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica, 1971.
- MAIS DE CEM CASAS para bancários serão construídas nesta capital In: *Folha Bancaria*. São Paulo, ano I, n.1, 02 set. 1939, p.6.

MALLOY, James. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MEYER, R.M.P.; GROSTEIN, M.D.; BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

PEREIRA, Paulo Cesar X. *Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1988.

O PROBLEMA DA AQUISIÇÃO da casa própria pelos bancários In: *Folha Bancária*. São Paulo, jun. 1940. p. 8.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo da Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.