

HABITAÇÃO SOCIAL¹ E PLANEJAMENTO URBANO: O CONJUNTO HABITACIONAL NA URBANIZAÇÃO PAULISTANA ENTRE 1930 E 1964

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

1. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL ENTRE 1930 E 1964

Desde as primeiras décadas do século XX a realização de diversos encontros e conferências revelou um grande intercâmbio de ideias entre os profissionais latino-americanos em torno do tema da habitação. Destacam-se os *Congresos Panamericanos de Arquitectos*, cujos dez primeiros encontros aconteceram entre 1920 e 1960, abordando entre outras questões: “o papel do arquiteto na América, o ensino de arquitetura, sua função social [...], a relação entre urbanismo e arquitetura, o crescimento das cidades, a planificação e a moradia como uma preocupação constante” (PINO, 2011, p.23, tradução nossa). A atenção à habitação popular como questão a ser enfrentada pelo Estado foi marcada por orientações variadas, vinculadas ao planejamento nas escalas urbana, regional, nacional e continental. Cabe mencionar também o *Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular*² realizado em 1939 em Buenos Aires, como primeira ocasião em que a habitação é tema exclusivo de um encontro continental, que entre outras recomendações apontaria a associação do tema à questão do planejamento urbano, além da criação de órgãos nacionais especializados e de um Comitê Interamericano de Habitação Popular. (FELDMAN, 2014) propor

São de nosso especial interesse as proposições colocadas nesses espaços quanto à indicação de um papel atuante do Estado com relação à provisão habitacional e a integração entre esta produção e o planejamento urbano. Tais considerações revelam-se importantes para a compreensão da produção da habitação social em âmbito nacional, uma vez que, mesmo que

¹ Para este trabalho se adotará o termo “habitação social” para referência à produção habitacional empreendida pelo Estado. (Bonduki, 1998)

² A delegação brasileira contou com importantes nomes relacionados a órgãos federais, associações privadas e a indústria da construção: Rubens Porto (assistente técnico do Ministro do Trabalho), Plínio Cantanhede (presidente do IAPI), Paulo Acioly de Sá (diretor interino do Instituto Nacional de Tecnologia) e Francisco Baptista de Oliveira (representante do Clube de Engenharia e do Sindicato dos Engenheiros).

esta não tenha sido reflexo direto desses encontros, encontrava neles suporte ideológico para o enfrentamento da questão. Bonduki (1998) afirma que as discussões internacionais que reforçavam a presença estatal em torno do tema da habitação – entre elas a ascensão do fascismo e do socialismo, a produção habitacional europeia no período entre guerras e os congressos pan-americanos – facilitavam a aceitação das ações, que vinham de encontro ao modelo de desenvolvimento proposto após 1930.

No Brasil a questão habitacional caminhava de forma consoante aos debates internacionais, assim que a partir de 1930 a salubridade das construções passa para segundo plano em função de demandas mais condizentes com o novo cenário político-econômico. O governo Vargas aponta um novo setor da sociedade como fundamental para sua legitimação (WEFFORT, 1980), distinguindo no trabalhador o “novo homem brasileiro” que representaria a imagem da nação, nele reconhecendo a base da indústria e desenvolvimento nacional que procurava incentivar. Assim é admitida a importância de prover as condições necessárias para a reprodução da força de trabalho, dentre elas a moradia, vista como condição básica à sobrevivência e elemento importante na “formação ideológica, política e moral do trabalhador.” (BONDUKI, 1998, p.73)

Uma vez ligada ao cenário econômico a questão da moradia operária se torna tema multidisciplinar e vários encontros são realizados em âmbito nacional, particularmente buscando articular a questão da habitação popular ao projeto de desenvolvimento proposto pelo novo governo. Entre as resoluções do “Primeiro Congresso de Habitação”, promovido pela Divisão de Arquitetura do Instituto de Engenharia de São Paulo em 1931, se identificava a necessidade de uma nova legislação e ações que garantissem o aumento da provisão habitacional através de novas tecnologias e métodos organizados de produção em larga escala. A atuação direta do poder público no setor é também delineada nas discussões do encontro.

O problema da ‘nossa casa’ não é só de importância para os menos favorecidos da fortuna. Também o é para os proletários de gravata. [...]. A casa econômica não resolve só o caso particular de seus habitantes. A questão deve ser encarada sob o ponto de vista social. [...] É complexo o problema da habitação, e merece ponderada meditação dos homens públicos encarregados da administração da nossa cidade. (INSTITUTO DE ENGENHARIA, 1931, p.111-112)

No congresso de 1931 a temática urbanística é inserida de forma ainda pontual, sendo percebida principalmente a partir da década de 1940 uma “consolidação da perspectiva urbanística, seja em relação à habitação, seja ao próprio escopo do urbanismo”, afirma Feldman (2008, p.89). Em 1941 se realiza no Rio de Janeiro o “I Congresso Brasileiro de

Urbanismo”, que reunindo vários setores da sociedade, demonstrou a relevância do tema e a necessidade de discussão que se apresentava. Neste congresso ficaram explícitas as preocupações dos profissionais quanto à atuação do urbanista e se colocou claramente o problema da habitação como pauta urbanística. Denota-se ainda, segundo Feldman (2008), um anseio de articulação internacional, com proposta de incorporação de princípios trabalhados no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, realizado em Havana em 1938 e conclusões semelhantes às do *Congreso Panamericano de Vivienda Popular* de 1939, como a incorporação dos projetos de habitação popular a um plano regulador urbano.

No mesmo ano ocorrem as “Jornadas de Habitação Econômica” estabelecidas pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), das quais participaram profissionais de áreas diversas: higienistas, engenheiros, assistentes sociais, urbanistas, advogados, sociólogos, economistas, demógrafos e empresários, confirmando a importância do tema. Logo na abertura das Jornadas, Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, coloca em pauta a moradia como questão de urbanismo e o papel estatal na produção habitacional. (BONDUKI, 1998)

São relevantes também os debates realizados a partir de 1945 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil nos “Congressos Brasileiros de Arquitetos”, com destaque para as resoluções que entendiam a moradia alugada como a melhor opção para o trabalhador. Embora a habitação fosse reconhecida como um quesito de utilidade pública colocava-se que o Estado seria incapaz de enfrentar a questão doando uma casa a cada família, mas seria possível que oferecesse a opção do aluguel. Registrava-se ainda que os custos com a compra de uma residência seriam demasiado dispendiosos para o trabalhador, que ficaria impossibilitado de poupar ou de utilizar seus rendimentos com outras necessidades.

Ainda assim a valorização da casa própria aparecia na maioria dos discursos sobre a moradia popular. Bonduki (1998) afirma que 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. Importava também à ideologia varguista romper com a identidade entre propriedade e elite, repassada desde o período colonial latifundiário, fazendo da classe média e do proletariado também proprietários.

Corroborando estas discussões, o governo federal regulamenta o loteamento de terrenos no Decreto-Lei n.58 de 1937. A nova lei privilegiava aspectos jurídicos, como o direito de propriedade do comprador, em detrimento do controle urbanístico, sem exigir

padrões de qualidade urbanística e sem penalizar os loteamentos clandestinos. Esta condição facilitava a construção da casa pelo próprio morador, viabilizando uma “solução habitacional ‘popular’ barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores”, baseada, portanto, na aquisição de terrenos – geralmente em loteamentos localizados em áreas de expansão urbana – e na autoconstrução. (BONDUKI, 1998, p.288)

Contudo, confirmando também os discursos que colocavam o enfrentamento da questão habitacional pelo poder público, no mesmo ano o Estado passa a orientar também a construção de moradias, marcando o início da produção de habitação social no Brasil. Essa produção ocorreria por vieses diversos, dentre os quais se destacam os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e a Fundação da Casa Popular (FCP).

Os IAP são criados em 1933, com a função de garantir não só os benefícios previdenciários, mas outros direitos sociais aos trabalhadores formais, entre os quais a assistência à saúde e, particularmente a partir de 1937, a habitação. Sua origem remete a 1923, quando é aprovada a Lei Elói Chaves (Decreto n.4.682/1923), determinando a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados das ferrovias. Este é considerado o início da previdência social brasileira, pois a partir de então outras categorias profissionais formularam suas próprias CAPs, que estruturaram o sistema previdenciário brasileiro, até então a cargo dos próprios empregados. As CAPs constituíam-se basicamente pela criação de um fundo de caráter tripartido entre empregado, empregador e Estado, que vinha da abdicação das partes de uma parcela da renda a que teriam direito segundo os rendimentos de cada empresa, fundo este que seria revertido ao trabalhador no momento de sua aposentadoria ou quando fosse necessário o pagamento de pensão. Em 1930 já havia 47 Caixas, contando com cerca de 140 mil associados. Os IAP tinham caráter semelhante ao das CAPs, mas abrangiam as categorias profissionais como um todo, independentemente das empresas contratantes.

Embora desde 1930 fosse possível e legal a aplicação de fundos previdenciários no setor da habitação popular, seria somente em 1937, com o Decreto n.1.749, que se buscava criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAP, através da regularização de suas Carteiras Prediais. A inversão imobiliária era considerada uma atividade segura de capitalização, de modo que a ação de reverter os fundos aos próprios trabalhadores através de moradias alugadas permaneceu nos Institutos, como atividade segura de aplicação e possibilidade de provimento da moradia aos associados (BONDUKI; KOURY, 2014; BOTAS, 2011). Essa produção habitacional ocorreria majoritariamente através de conjuntos

de edifícios multifamiliares ou residências individuais para locação, onde a moradia era muitas vezes associada a equipamentos comuns e áreas livres, chegando à construção de aproximadamente 127 mil unidades até o final da atuação dos IAP em 1964.

Os conjuntos residenciais eram entendidos pelos institutos de previdência como espaços privilegiados onde se concentrava a concepção de proteção social integral ao trabalhador formal urbano, foco exclusivo dessas instituições. Além de alugarem uma unidade habitacional de qualidade [...] os IAPs garantiam uma assistência social integral com atendimento de saúde, educação, lazer e recreação [...]. (BONDUKI; KOURY, 2014, vol.1, p.46)

Segundo Bonduki (1998), o fim do Estado Novo em 1945, interrompeu um processo que caminhava para a criação de uma política habitacional eficaz, que previa, por exemplo, a unificação dos IAP no Instituto de Serviços Sociais do Brasil, que reuniria os fundos dos Institutos, possibilitando uma provisão habitacional ampliada. Essa reestruturação da ação governamental na área da habitação, com a conformação de um órgão nacional, tomaria forma no governo de Eurico Gaspar Dutra, através da criação da Fundação da Casa Popular em 1946. A Fundação, ao contrário dos IAP, previa um atendimento à população pobre em geral, incluindo os trabalhadores informais, devendo proporcionar a aquisição ou construção da casa própria em âmbito nacional, em zona urbana ou rural. No entanto, sem fonte garantida de recursos e alvo de constantes críticas, a FCP nunca atuaria da maneira esperada, produzindo ao longo de sua existência aproximadamente 20 mil unidades habitacionais, geralmente em pequenos núcleos, a maior parte dos quais foi entregue com infraestrutura precária ou inexistente.

Em 1964, segundo o IBGE, o déficit habitacional chegaria a cerca de oito milhões de unidades. Neste mesmo ano, o golpe militar tirou João Goulart do poder e colocou fim à ação de órgãos como os IAP e a FCP, bem como aos programas habitacionais por eles propostos. A provisão habitacional realizada durante o regime instalado em 1964, que segue até 1986, tem certa conexão com aquela do período anterior, contudo a relação entre Estado e a cultura arquitetônica e urbanística vinculada a esta produção é substancialmente alterada, bem como a relação entre habitação social e cidade estabelecida no período anterior. (NEGRELOS, 2013)

2. URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO

As intervenções urbanísticas tornam-se prioridade em São Paulo a partir de 1891, quando o governo republicano garante emancipação política aos municípios na Constituição

Estadual, conformando-se em 1892 a Intendência de Obras Municipais (SIMÕES JUNIOR, 1991). As ações seriam direcionadas à região central, com a construção de prédios institucionais e obras de saneamento, e em 1894 é promulgado o Código Sanitário, que sistematiza exigências como a largura mínima de ruas e as relações entre estas e altura dos edifícios e, ainda, as requisições sobre a salubridade das construções, proibindo as habitações coletivas e indicando que as vilas operárias ficassem fora da aglomeração urbana.

Nos anos 1880 e 1890 ocorreu um avanço progressivo da urbanização pelo espigão da Paulista, de Higienópolis até os Jardins e novos loteamentos de prestígio foram implantados na direção Oeste da cidade, “enquanto nas várzeas ao longo das estradas de ferro (Lapa, Barra Funda, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Ipiranga) instalavam-se fábricas, galpões e armazéns, e construía-se vilas operárias ou cortiços para abrigar a crescente população trabalhadora”. (ACKEL; CAMPOS, 2002, p.19)

O programa urbanístico do início do século XX buscou remodelar a cidade como convinha à “capital do café” e, assim, a maior parte das obras ainda se localizava na colina central, com a construção de novos edifícios e espaços públicos. Cabe destacar que embora com maior autonomia, o alcance das leis municipais era ainda limitado, não prevendo qualquer planejamento em longo prazo. Entretanto, segundo Campos (2002, p.103), as “iniciativas parciais que caracterizaram os primeiros anos do século XX evoluíram para um conjunto de propostas de maior alcance”, que tomaram forma no “Plano de Melhoramentos da Capital” elaborado por Victor da Silva Freire entre 1899 e 1926.

Sobre o projeto de Freire, Simões Junior (1991, p.73) destaca a intenção de uma visão mais globalizada, frequente nos planos a partir de então – os planos de conjunto – apoiada “sobre o tripé analítico do viário, do estético e do sanitário”. O plano, porém desconsidera “a problemática urbano-social, relacionada principalmente à precariedade das condições de moradia”, componente que apareceria de modo mais evidente a partir dos anos 1920 com a maior divulgação dos estudos de arquitetos como Robert Unwin e Ernst May.

Em 1924 Ulhôa Cintra apresenta um projeto para a área central de São Paulo com circuitos perimetrais sucessivos, apoiados em vias radiais. O “Perímetro de Irradiação” era um anel viário que contornava o centro histórico sem adentrá-lo, atrelando a perspectiva de crescimento urbano à expansão da área central. O projeto seria ampliado em parceria com Prestes Maia em 1925 gerando um plano abrangente, precursor do Plano de Avenidas, que toma corpo entre 1927 e 1930. No Plano de 1930, que partia da priorização de aspectos viários e de transporte e da conformação de um sistema de comunicações eficiente, “os

princípios da centralização – herdados da capital construída em torno da economia cafeeira – e de expansionismo – ligado ao desenvolvimento produtivo e industrial –” eram combinados no modelo radial-perimetral. (CAMPOS, 2002, p.396)

Ainda em 1927 o prefeito Pires do Rio organiza uma comissão para avaliar a situação da moradia operária e propor medidas para enfrentar a questão. Bonduki (1998) exhibe parte do relatório apresentado ao fim da comissão em que fica clara a posição de incentivo à produção privada da casa operária: “[...] no estado atual de nossa organização social, política e econômica, a construção de habitações populares pelo poder público, diretamente ou por meio de empresas, longe de ser uma solução será causa de agravamento da crise atual.” (CINTRA, 1942 apud BONDUKI, 1998, p.78)

Dentre as realizações do prefeito Anhaia Mello, nomeado em 1930, destaca-se o projeto de zoneamento da cidade, baseado "na restrição ao uso indiscriminado da propriedade urbana, criando distritos com padrões diferenciados de ocupação e edificação” de modo a garantir “a integridade estética urbana e a manutenção dos valores imobiliários, evitando a especulação” (CAMPOS, 2002, p.469). Suas propostas garantiram as condições dos loteamentos destinados à elite, mas demonstravam também a preocupação quanto à legalidade na periferia da cidade: o Ato n.304 de 1932 permitia o reconhecimento de edificações em loteamentos até então ilegais, conforme julgamento da Diretoria de Obras Municipais, que analisava e indicava as mudanças necessárias para a aprovação.

Finalmente depois de várias tentativas encontrou-se uma fórmula para incorporar aquilo que devia ser incorporado na nova ordem [...]. Uma era de cidadania consentida foi inaugurada: a condição da legalidade urbana, fundamental para a inclusão das vastas massas urbanas como objeto de políticas públicas era uma condição seletiva do Estado. Qualquer semelhança com a fórmula adotada em relação à legislação trabalhista da era getulista não é mera coincidência. (ROLNIK, 1997, p.168).

Em 1934 é aprovado e divulgado o Código de Obras Artur Sabóia, que trazia como principal novidade o escalonamento, com aumento da altura dos prédios da rua para os fundos. O novo Código incorpora o Ato n.304/1932 e adiciona um artigo (Art.57º) que assegura a construção de casas operárias em qualquer zona da cidade sem necessidade de alvará, apenas da notificação da Diretoria de Obras e da apresentação do projeto. O entendimento de uma relação estreita entre a nova legislação urbanística paulistana que “consentia cidadania” às massas – pela possibilidade de legalização de unidades até então ilegais e construção de vilas operárias sem necessidade de alvará – e a nova legislação

trabalhista elaborada por Getúlio Vargas, em que a cidadania era regulada pela carteira de trabalho³, permite também compreender que a adição do Artigo 57º ao Código Artur Sabóia se vincula ao reconhecimento da habitação como componente essencial da reprodução da força de trabalho e ao consequente incentivo à sua produção, conforme estabelecido pelo poder estatal.

Prefeito entre 1934 e 1938 Fabio Prado procurou traduzir “para o nível municipal a política realizada no nível federal por Getúlio Vargas” no que dizia respeito ao atendimento dos direitos sociais da população (ROLNIK, 1997, p.171). Reformas na prefeitura incluíram a reorganização do sistema administrativo, das finanças públicas e a regulamentação do funcionalismo público. Prado garantiu estabilidade e outros direitos trabalhistas aos funcionários da prefeitura e isentou as casas populares do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Foram realizados durante seu mandato levantamentos das condições sociais e econômicas, através de “inquéritos sobre padrão de vida, densidades populacionais, origem e ocupação das populações imigrantes, habitação, hábitos alimentares etc” (SAMPAIO, 1999, p.46). As pesquisas realizadas pela Escola Livre de Sociologia e Política e pela Subdivisão de Documentação Social do Departamento de Cultura, criado por Prado em 1936, e ainda na esfera do Ministério do Trabalho, ajudaram a formar um quadro das condições de vida dos trabalhadores e foram fundamentais para o diagnóstico da situação e formulação de propostas para equacionamento do problema.

Em 1938 Prestes Maia é nomeado prefeito pelo próprio Getúlio Vargas e prossegue à implementação do Plano de Avenidas iniciada por Prado, com a construção de inúmeras novas vias, além da revisão e implantação do perímetro de irradiação. Do plano, cuja função primordial era garantir uma melhor circulação, tanto de veículos quanto de pessoas, resultou um centro verticalizado e adensado e a continuação de um padrão de expansão horizontal. Na Figura 01, que apresenta a progressão da área urbanizada em São Paulo é possível verificar a grande expansão da mancha urbana entre 1930 e 1962.

³ Utilizamos o conceito de cidadania regulada definido por Wanderley Guilherme dos Santos no livro *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979, p.75: “O conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei.”

A partir de 1950, segundo Leme (1999), os planos regionais assumem papel importante na organização ou remodelação das cidades brasileiras, incluindo São Paulo, com destaque para a atuação de estrangeiros como Robert Moses e Louis-Joseph Lebreton na confecção de estudos que possibilitassem a elaboração de planos de conjunto em escala ampliada. Ressaltamos os levantamentos realizados pela SAGMACS, organização ligada a Lebreton, que revelaram pioneiramente as condições dos diferentes tipos de habitação em toda a cidade, além da intensa expansão periférica, marcada pelo contraste entre o centro adensado e a periferia esparramada e carente de infraestrutura.

Nem mesmo estes dados indicaram uma mudança de rumo no sentido de o poder público municipal ou estadual assumir o enfrentamento da questão da moradia popular de forma direta. A Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), criada em 1949 com esse fim, funcionaria efetivamente somente a partir de 1967, momento em que já vigorava a nova política habitacional proposta pelo governo ditatorial a partir de 1964.

3. HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO ENTRE 1930 E 1960

As primeiras referências a cortiços na cidade de São Paulo aparecem, segundo Rolnik (1997), ainda em 1886, quando já se prescrevia a existência de “territórios populares”, vilas higiênicas conformadas por casas unifamiliares na periferia. Naquele momento a única opção de moradia barata no centro eram alojamentos coletivos muito precários, como cortiços, estalagens e casas de cômodo, vistos como locais onde a insalubridade e a promiscuidade assolavam as famílias.

Diversas leis municipais prescritas entre 1897 e 1908 representaram um esforço para incentivar organizações particulares a construir vilas operárias baratas e sadias em áreas pouco povoadas. A Lei n.498 de 1900, por exemplo, estabeleceu prescrições para a construção de habitações operárias, incluindo a utilização mais intensa do lote e a localização fora da cidade, o grande número de unidades no mesmo terreno e a isenção de impostos. (ROLNIK, 1997)

Embora a legislação ditasse os padrões e incentivasse a construção dessas vilas, o cenário acabou alicerçando o mercado rentista de habitação popular em conjuntos de pequenas casas, cujas unidades adquiriram padrões baixíssimos, aproximando-se da imagem dos cortiços, sendo alugadas por valores que tomavam grande parte dos salários dos trabalhadores. Assim, os bairros operários do Brás, Mooca e Barra Funda foram especialmente tomados por esse tipo de construção que abrigava os trabalhadores das muitas

indústrias que ali se localizavam, dada a precariedade ou ausência de meios de transporte que pudessem ligar eficazmente estes bairros e outros locais da cidade.

A partir de 1930, conforme exposto anteriormente, as leis municipais procuraram facilitar a construção e legalização da moradia popular, majoritariamente localizada nas periferias, onde os custos eram menores devido às condições ainda insuficientes de infraestrutura urbana, e eram maiores as distâncias a serem vencidas até os locais de trabalho, geralmente localizados no centro. A consonância entre legislação federal e municipal não era mera coincidência, afirma Bonduki (1998), mas fazia parte justamente de uma estratégia para promover a construção da casa própria pelo trabalhador, fazendo dele um pequeno proprietário.

Paralelamente, tem início a produção de habitação social através dos fundos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, ampliada em 1946 com a Fundação da Casa Popular. Na então Grande São Paulo foram previstos pelos diferentes IAP ao todo 36 conjuntos habitacionais, sendo 32 deles construídos; a FCP, por sua vez, produziu apenas um núcleo no município de Santo André. Com base no inventário realizado por Bonduki e Koury (2014) foi elaborado um mapa com a localização de 33 dos 37 conjuntos projetados para a cidade entre 1930 e 1964 (Figura 02). O estudo da sua implantação, bem como da sua relação com a tipologia utilizada⁴ em cada caso, revela dados importantes para a compreensão de que na inserção urbana destes empreendimentos o projeto das habitações, especialmente pelos IAP, esteve vinculado ao planejamento urbano paulistano.

⁴ Podem-se considerar três tipologias habitacionais em São Paulo: conjuntos de edifícios multifamiliares, conjuntos de casas unifamiliares (isoladas, geminadas ou em renques) e edifícios multifamiliares verticalizados.

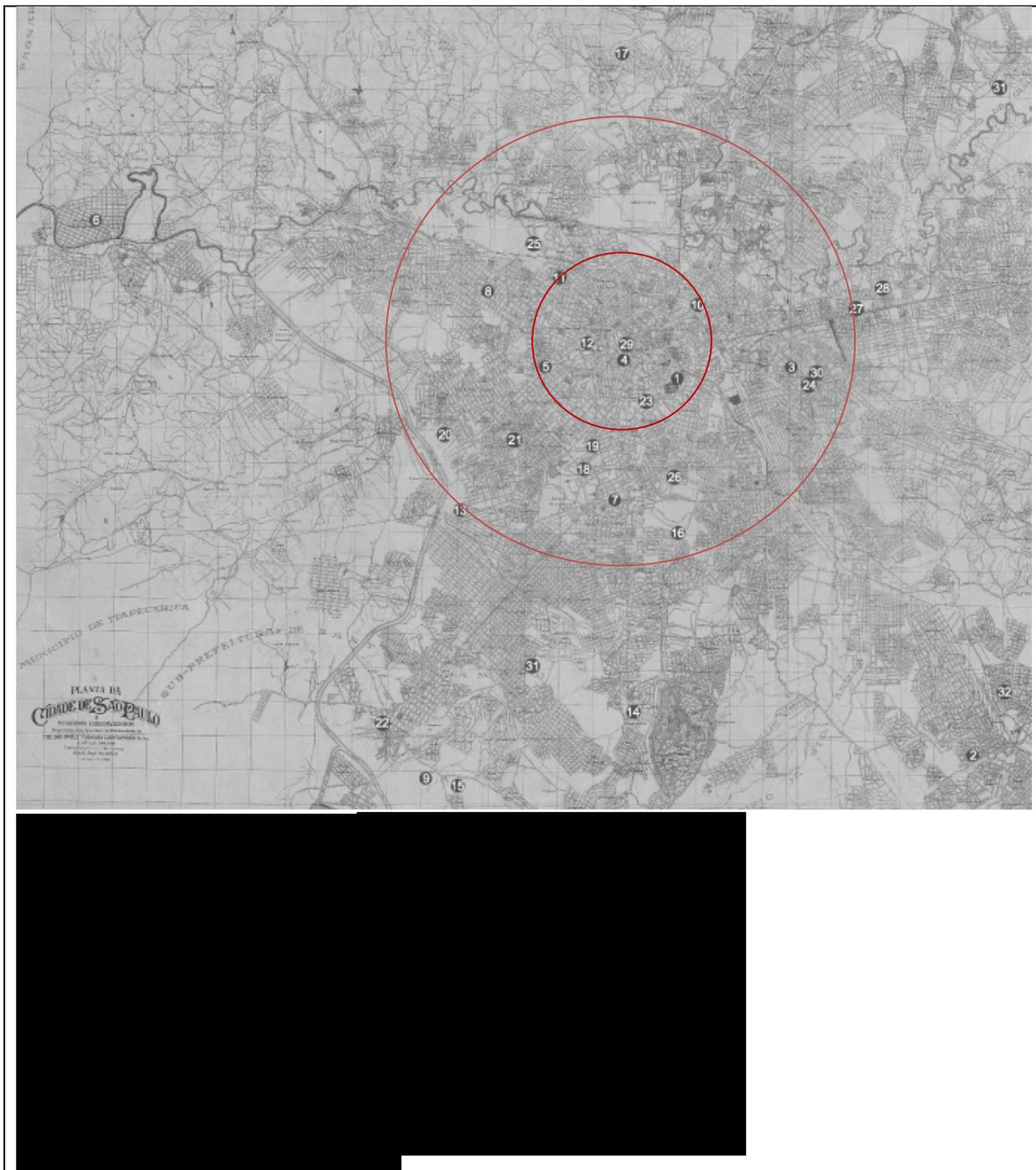


Figura 02: Localização dos conjuntos habitacionais planejados pelos IAP e pela FCP entre 1933 e 1964 na Grande São Paulo. Elaborado pela autora sobre Planta da Cidade de São Paulo de 1943. Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Instituto Geográfico e Cartográfico - IGC. Acervo - Tombo: 1153.

O mapa mostra que oito conjuntos habitacionais estão em um raio de aproximadamente dois quilômetros a partir do núcleo central (círculo menor), sendo a maioria de edifícios verticalizados – Edifícios Ícaro (CAP⁵ Aéreos), Japurá e Anchieta (IAPI),

⁵ Algumas categorias profissionais permaneceram organizadas em Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP).

Visconde de Ouro Preto (IAPC) e Xavier (IPASE) –, o que os insere no contexto de verticalização verificado a partir de 1930, dada a disponibilidade de terra no interior da malha urbana. Os demais empreendimentos são grupos de edifícios multifamiliares: Várzea do Carmo (IAPI), Santa Cecília e Brás (IAPC), sendo apenas o primeiro construído. Em um raio estendido para seis quilômetros (círculo maior), o número de conjuntos se amplia para 22, a maioria grupos de edifícios e/ou casas, estando, portanto mais da metade dos empreendimentos muito próxima do centro da cidade, em área total ou parcialmente consolidada.

É possível visualizar que onze conjuntos foram construídos nos bairros operários que contornam o centro (Brás, Moóca, Barra Funda) e outros quatro nos municípios limítrofes pertencentes à Grande São Paulo que se dedicavam à produção industrial, tais como Santo André, São Caetano, São Bernardo e Osasco. Percebe-se ainda uma grande concentração de conjuntos na região sudoeste, estando 24 deles localizados a partir do centro em direção a Interlagos, Diadema (então São Bernardo) e Santo André. Pode-se afirmar que essa disposição tem dupla explicação: a primeira é a forte presença industrial na região sul, por onde a produção seguia através da São Paulo Railway, e depois também pela Rodovia Anchieta, até o Porto de Santos, revelando a proximidade dos conjuntos habitacionais com os locais de trabalho do operariado paulista; a segunda explicação se relaciona fortemente à atuação rentista dos Institutos dada pela aquisição de terrenos a oeste do núcleo central, região valorizada desde o início da expansão urbana no vetor e intensamente ocupada por loteamentos de alto padrão, tais como os empreendidos pela Companhia City. (CAMPOS, 2002; LEME, 1999)

Parece relevante destacar ainda a proximidade de alguns conjuntos habitacionais com importantes vias de circulação já então existentes ou em construção:

- Três conjuntos – Edifícios Visconde de Ouro Preto (IAPC), C.R. Anchieta (IAPI), C.R. Manduri (IAPB) – foram construídos junto da Rua da Consolação e sua continuação na Avenida Rebouças, estendida pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia para além do Rio Pinheiros, permitindo a ligação do centro com a Marginal do Rio Pinheiros;
- Outros três conjuntos foram implantados junto da Avenida Nove de Julho – Edifício Ícaro (CAP Aéreos), C.R. Nove de Julho (IAPB) e C. R. Cidade Jardim (IAPC – não construído), outra via cuja construção se integra ao Plano de Avenidas, sendo iniciada

por Fabio Prado e finalizada por Prestes Maia, fazendo também ligação entre o centro e a Marginal Pinheiros;

- Seis conjuntos – C.R. Japurá (IAPI), Edifício Xavier (IPASE), C.R. Ibirapuera I e II (IAPB), Jardim Aeroporto (CAPFESP) e C.R. Anhanguera (IAPC) – se localizam a uma distância de aproximadamente 600 metros da Avenida 23 de Maio, projetada em 1937 como importante ligação Norte-Sul, interligando o centro ao Aeroporto de Congonhas, em projeto desde 1935.
- Os dois conjuntos de Santo André - C.R. Vila Guiomar (IAPI) e Núcleo Residencial (FCP) – foram construídos junto da Avenida do Estado, ligação entre a Marginal do rio Tietê, o centro da cidade e os bairros da região sudeste, estendendo-se aos municípios limítrofes do ABC paulista.
- O Jardim Piratininga (IAPI), em Osasco, foi implantado junto à Rodovia Castelo Branco, cujos primeiros estudos datam de 1953, e o início da construção de 1963;
- A Vila Sorocabana (IAPFESP) foi construída junto à Rodovia Presidente Dutra, inaugurada em 1951.

Chama a atenção ainda a localização de conjuntos habitacionais do IAPB, boa parte dos quais foi construída em regiões de expansão urbana com certa valorização imobiliária devido à proximidade com loteamentos de alto padrão, como é o caso do C.R. Nove de Julho, ou a características climáticas, como é o caso dos conjuntos Santa Cruz e Santo Antonio, instalados em regiões que abrigavam estâncias, hospitais e chácaras.

Nesse sentido cabe destacar que a atividade dos IAP no setor habitacional era considerada uma modalidade de aplicação dos recursos, de modo que a escolha dos sítios, que permaneciam como propriedade dos Institutos, sendo a maioria das unidades alugada aos associados, estava provavelmente relacionada à maior possibilidade de retorno financeiro. Vale mencionar que cada IAP apresentou uma política e um padrão diferenciado de produção habitacional, particularidades relacionadas às condições socioeconômicas dos associados contemplados e, conseqüentemente, à arrecadação de cada Instituto, à atuação dos sindicatos e à consolidação de políticas próprias a cada setor de projeto. A questão do custo da terra urbana, portanto, é relevante no tocante à localização dos conjuntos, de acordo com as possibilidades financeiras e peculiaridades de cada órgão. A classe dos bancários possuía bons salários em comparação às demais categorias profissionais, o que implicava em maiores rendimentos ao IAPB e, conseqüentemente, em mais benefícios aos associados. (BONDUKI; KOURY, 2014)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas urbanísticas até 1930 ressaltavam em São Paulo os valores representativos “da ‘capital do café’, como centro decisório, comercial, administrativo e residencial, ignorando as necessidades da produção industrial e da população trabalhadora” (ACKEL; CAMPOS, 2002, p.52), condição que se modifica a partir do momento em que Getúlio Vargas reconhece no trabalhador a base da indústria e desenvolvimento nacional que buscava incentivar. Neste cenário não apenas arquitetos, mas também urbanistas, empresários e sociólogos, entre outros profissionais, discutiriam a conciliação entre a moradia do trabalhador e o desenvolvimento econômico. Tais discussões implicariam em duas recomendações importantes, a necessidade de um papel ativo do Estado junto à questão habitacional e o reconhecimento de que o projeto da moradia estava associado ao planejamento urbano. Dentro destas indicações se colocavam ainda debates sobre a localização da habitação popular (próxima do centro, do local de trabalho ou na periferia associada a meios de transporte), a tipologia habitacional (casas isoladas ou edifícios coletivos) e a propriedade ou aluguel da moradia.

É aparente a mudança na legislação paulistana em 1930, em consonância com as deliberações estatais, facilitando a construção e legalização da moradia popular urbana, cujo empreendimento pelo próprio trabalhador foi incentivado principalmente a partir de 1937, o que liberava o poder público de uma parcela da responsabilidade pela reprodução da força de trabalho. Neste mesmo ano o Estado dá início à construção da habitação social no Brasil através do IAP, corroborando as recomendações dos debates por um Estado atuante no setor habitacional. A integração entre projeto habitacional e planejamento urbano neste caso, porém é mais facilmente verificada como iniciativa dos próprios Institutos – articulando os conjuntos a vias de circulação, por exemplo – e não como ação direta do poder público municipal.

A produção habitacional dos IAP ocorreria principalmente em conjuntos residenciais compostos de edifícios multifamiliares ou casas unifamiliares, muitas vezes associados a equipamentos e serviços comunitários e espaços livres, conforme as noções modernas, ocupando muitas vezes enormes glebas (FERRARI, 2013). Parte dos núcleos foi construída em regiões já consolidadas ou parcialmente ocupadas, enquanto a outros couberam ocupações quase que pioneiras em áreas de expansão urbana, grande parte das vezes junto a importantes vias de ligação entre centro e bairros, em conformidade com indicações constantes de diferentes encontros profissionais.

Segundo Bonduki e Koury (2014, vol.1, p.333) não havia normas ou diretrizes que precisassem a inserção urbana nos conjuntos, porém predominava a concepção de que “produzir habitação significava construir a cidade”. Esta cidade era, porém desigual se considerarmos a localização dos conjuntos e as ideologias presentes quanto à lógica fundiária – enquanto os IAP tinham a provisão habitacional como modalidade de aplicação de recursos, sendo as unidades alugadas aos associados, a FCP propunha a construção da casa própria, de modo que os terrenos dos Institutos estão geralmente em áreas mais privilegiadas, que tendiam à valorização imobiliária.

A lógica da produção habitacional e sua localização em São Paulo entre 1930 e 1964, cujo estudo foi iniciado neste trabalho, revela em um primeiro momento, se não uma associação, um esforço de conciliação entre a construção da habitação popular e o planejamento urbano na então Grande São Paulo. Por um lado esta preocupação se revela pelo incentivo legal, municipal e estatal, à autoconstrução da casa individual periférica e por outro, em especial, pelo enfrentamento da questão habitacional pelo Estado através da construção de conjuntos de habitação social pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKEL, L.G.M.; CAMPOS, Candido M. “Antecedentes: a modernização de São Paulo” In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C.M. (Org.) *A Cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo:Mack Pesquisa, 2002, p.13-32.

BONDUKI, N.G. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo:Estação Liberdade:FAPESP, 1998.

BONDUKI, N.G.; KOURY, A.P. “Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana” In: *Arquitextos*, São Paulo, 10.120, Vitruvius, maio 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>> Acesso em ago. 2011.

BONDUKI, N.G.; KOURY, A.P. *Pioneiros da Habitação Social no Brasil*. São Paulo:Unesp:Edições Sesc São Paulo, 2014, vol. 1 e 2.

BOTAS, N.C.A. *Entre o progresso técnico e a ordem política: arquitetura e urbanismo na ação habitacional do IAPI*. Tese de Doutorado. FAU-USP, São Paulo, 2011.

CAMPOS, C.M. *Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo*. São Paulo:SENAC, 2002.

- FELDMAN, S. “Planejamento e habitação no Brasil: a perspectiva da metrópole latino-americana (1939-1963)” In: *Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Brasília, DF:FAU-UNB, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/planejamento-e-habitacao-no-brasil-perspectiva-da-metropole-latino-americana-1939-1963>> Acesso em: 28 nov. 2014.
- FERRARI, C. *Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964*. Dissertação (Mestrado). IAU-USP, São Carlos, 2013.
- INSTITUTO DE ENGENHARIA. *Boletim do Instituto de Engenharia*. Vol. XIV, n. 70, abril 1931.
- LEME, M.C.S. "A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil" In: LEME, M.C.S. (Org.) *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo:Studio Nobel/ FAUUSP/ FUPAM, 1999.
- MORSE, R. *Formação Histórica de São Paulo: de Comunidade à Metrópole*. São Paulo:Difusão Européia do Livro, 1970.
- NEGRELOS, E.P. “A moderna habitação econômica como questão de Estado na produção capitalista da cidade. Fases de expansão e redução dos componentes modernos da cidade e da habitação no Brasil – estado de São Paulo – no período 1930-1985” In *Anais do III Congresso Ibero-americano de História Urbana*. Brasília/DF, 25-29 nov. 2013.
- OLIVEIRA, F.B. "A Casa Proletária Brasileira" In: *Acrópole* n.27, jul. 1940. p.105,106,124.
- PINO, A.P.M. “La vivienda comunitaria, una opción del Estado” In: GUTIÉRREZ, R. *La habitación popular bonaerense 1943-1955: Aprendiendo en la historia*. Buenos Aires:CEDODAL:Ministerio de Infraestructura y Vivienda, 2011. p. 113-122.
- ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo:Studio Nobel:FAPESP, 1997.
- SAMPAIO, M.R.A. (Coord.). *São Paulo 1934-1938: Os anos da Administração Fabio Prado*. São Paulo:FAU-USP, 1999.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro:Editora Campus, 1979.
- SIMÕES JUNIOR, J.G. “O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo” In: *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XI, n. 34, 1991. p.71-74.
- WEFFORT, F. *O Populismo da Política Brasileira*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1980.