

CAPITALIZAÇÃO DE RENDA E PROMOÇÃO HABITACIONAL: A INVERSÃO DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DA HABITAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1960 NA GRANDE SÃO PAULO

Camila Ferrari
Instituto de Arquitetura e Urbanismo / Universidade de São Paulo
camila.ferrari@usp.br

RESUMO

A previdência social brasileira foi entre 1933 e 1964 a grande responsável pela construção da moradia popular estatal. A produção habitacional promovida pelos fundos previdenciários era para os Institutos de Aposentadoria e Pensões uma atividade com retorno financeiro garantido, enquanto para os trabalhadores era a garantia de um direito social. As tipologias modernas do conjunto de múltiplos edifícios de apartamentos e do edifício isolado verticalizado (como unidade de habitação) se apresentavam como solução porque garantiam maior produtividade. A construção de grandes conjuntos habitacionais representava assim um novo enquadramento do Estado brasileiro frente à industrialização, ao desenvolvimento urbano e social e às condições de vida dos trabalhadores, uma vez que se propunha promover habitação, incentivar a construção, estimular a indústria e, ao mesmo tempo, capitalizar recursos. Em São Paulo parte dos projetos habitacionais foi construída em regiões já consolidadas ou parcialmente ocupadas, enquanto a outros couberam ocupações quase que pioneiras em áreas de expansão urbana. Contudo, é possível considerar que o ideário moderno, segundo o qual se procurava cumprir a função social da arquitetura através do alojamento, não é plenamente implementado em São Paulo, onde desde finais do século XIX a especulação imobiliária foi a grande responsável pelos rumos da urbanização. Este trabalho se propõe a desenvolver o debate em torno da inversão dos fundos previdenciários no setor imobiliário, buscando neste contexto ampliar o debate sobre a localização da moradia no espaço urbano paulistano e a escolha das tipologias habitacionais, bem como sobre o papel dos arquitetos e urbanistas na construção de conjuntos residenciais.

PALAVRAS-CHAVE: previdência social; habitação; São Paulo

INCOME CAPITALIZATION AND HOUSING PROMOTION: THE REVERSAL OF PENSION FUNDS IN HOUSING CONSTRUCTION BETWEEN THE 1930S AND 1960S IN GREAT SÃO PAULO

ABSTRACT

Between 1933 and 1964 the Brazilian social security was largely responsible for building the state affordable housing. The housing promoted by pension funds to Institutos de Aposentadoria e Pensões was an activity with guaranteed financial return while to the workers it was the guarantee of a social right. Modern types of housing estates of multiple apartment buildings and vertical isolated building (such as housing unit) are presented as a solution because it guaranteed increased productivity. The construction of large housing estates thus represented a new guideline of the Brazilian State facing the industrialization, urban and social development and workers' living conditions, since it purposed to promote housing, stimulate construction, encourage industry and at the same time, capitalize resources. In Sao Paulo part of the housing projects was built in already consolidated or partially occupied areas, while other occupations were almost pioneers in areas of urban sprawl. However, it is possible to consider that the modern ideology, according to which it sought to fulfill the social function of architecture through the housing, was not fully implemented in São Paulo, where since the late nineteenth century land speculation was largely responsible for the course of urbanization. This paper aims to develop the debate on the investment of pension funds in real estate industry, seeking in this context to extend the debate on housing location in São Paulo's urban space and the choice of housing types, as well as on the role of architects and urban planners the construction of housing.

KEY-WORDS: social security; housing; São Paulo

A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO

A partir da segunda metade do século XIX o desenvolvimento da cafeicultura e o advento das ferrovias impulsionam o crescimento da cidade de São Paulo. Concomitantemente ao incremento da cultura cafeeira ocorre a aceleração da vida urbana em São Paulo, dado que muitos “barões do café” teriam também suas residências na cidade. Ligando o interior e outros estados à cidade de São Paulo, as ferrovias estimularam a expansão urbana. Já na última década daquele século São Paulo ascenderia à condição de núcleo da região economicamente mais dinâmica do país e a partir de então a população cresceria aos saltos: em 1874 eram contados 23.253 habitantes, em 1886, 44.033, e em 1900, 239.820 habitantes. (LANGENBUCH, 1971)

O aumento populacional é acompanhado por um processo de urbanização e a cidade que até 1870 apresentava uma área urbanizada muito semelhante a dos tempos coloniais se expande sobre as regiões contíguas. As ferrovias atraíam para junto de suas margens as primeiras fábricas e a ocupação urbana, que acompanharia suas artérias até as primeiras décadas do século XX, gradativamente ocupando os interstícios. (AZEVEDO, 1958; LANGENBUCH, 1971)

A análise da “Planta Geral da Capital de São Paulo”, organizada em 1897 pela Comissão Técnica de Melhoramentos, permite verificar, segundo Langenbuch (1971), uma tendência de ocupação que caracterizaria São Paulo nas décadas seguintes: a formação de loteamentos isolados, separados da cidade existente por áreas ainda não loteadas. Contudo, embora o centro fosse já caracterizado por uma urbanização compacta e edificada, a densidade construtiva era bastante pequena tanto ao redor da colina central, quanto nos novos loteamentos periféricos, o que demonstra que a cidade ocupava uma área maior do que seria necessário e funcionalmente conveniente. Duas razões principais parecem explicar tal circunstância.

Por um lado parece ter havido grande desprezo pelas áreas de várzea e terrenos baixos, que inclusive serviam como limitadores entre certas ocupações. A única várzea parcialmente ocupada era a do Tamanduateí, onde desde o século XVIII já se haviam realizado obras de drenagem e retificação (AZEVEDO, 1958). Por outro lado, o crescimento extremamente rápido da cidade produziu um processo de especulação imobiliária, calcado na certeza da capitalização em função do próprio crescimento urbano.

A especulação imobiliária já se manifestava no final do século XIX, quando os capitais passaram a migrar das ações em empresas ferroviárias e propriedades rurais para os prédios e terrenos da capital. Dos novos bairros existentes no início do século XX, três se originavam de antigos povoados: Penha, Pinheiros e Nossa Senhora do Ó, de modo que os equipamentos já existentes devem ter sido fatores de atração para o desenvolvimento dos núcleos. A formação do bairro do Ipiranga esteve ligada às obras de construção do Monumento do Ipiranga, que abriram uma importante via de acesso ao local. A localização de outros loteamentos, porém não se explica pela existência de fatores prévios.

Chega-se à conclusão que o papel da iniciativa individual deve ter sido, senão o fator preponderante, pelo menos um dos principais a explicar a localização de vários loteamentos isolados. [...] Um capitalista disposto a arrear e a lotear a sua propriedade, ou a adquirir uma para tal fim, poderia contar com uma remuneração satisfatória. A rápida valorização¹ fundiária poderia, pelo contrário, levá-lo a esperar mais um tempo para fazê-lo. Uma política diferente seguida por proprietários vizinhos podia ser suficiente para explicar o surgimento de um loteamento circundado por áreas ainda não oferecidas à expansão urbana, ou – talvez mais propriamente – à especulação imobiliária retalhista. (LANGENBUCH, 1971: 85)

Outro exemplo da atuação de investidores aparece na construção do Viaduto do Chá, promovido pelo capital privado em 1885. Desde a inauguração da Estação da Luz em 1868 a localização dos setores mais privilegiados da cidade se inverte de Sul e Leste, de onde chegavam as tropas vindas de Santos e do Rio de Janeiro, para o setor Norte onde estava a estação. A entrega do Viaduto do Chá em 1892 não só permitiu a transposição da várzea a Oeste, ligando o triângulo tradicional ao Morro do Chá, como ocasionou a valorização desta região da cidade, incentivando a ocupação imobiliária também neste vetor (CAMPOS, 2002). “O poder público não possuía nenhuma diretriz definida sobre os eixos de expansão territorial que a cidade deveria seguir e nem sobre a infraestrutura a ser implementada. Coube sempre ao setor privado definir a orientação desses eixos de expansão segundo a lógica de seus próprios interesses” (SIMÕES JUNIOR, 1991: 72).

Os recenseamentos realizados em 1920 e 1940 atestam o contínuo crescimento da cidade, sendo registrados, respectivamente, 579.033 e 1.294.223 habitantes. A expansão urbana sobre sua periferia, que já registrava maior aumento populacional que a própria cidade desde 1900, seria naturalmente mais intensa. (LANGENBUCH, 1971)

O “Mapa Topográfico do Município de São Paulo” produzido pela empresa SARA Brasil S.A. em 1930 traz com precisão o quadro da ocupação paulistana, que segue ainda as tendências registradas nos levantamentos anteriores, com algumas especificidades. Novos loteamentos foram abertos nas áreas antes desocupadas, de modo que bairros antes isolados se apresentam ligados entre si ou à cidade, e arruamentos foram justapostos a bairros antigos, como prolongamentos daqueles. A massa edificada permanece pouco densa na maior parte da cidade, embora nos bairros contíguos à região central já se verifique uma ocupação massiva, destacando-se para além do Tamanduateí os bairros operários associados a grandes ocupações fabris, que por sua vez procuravam se aliar às ferrovias, com destaque para a linha Santos-Jundiaí.

Segundo Langenbuch (1971) a especulação imobiliária segue desenfreada na década de 1930 e se agrava com relação aos períodos anteriores: um elevado número de terrenos localizados em áreas já urbanizadas é desviado de sua função

1 O termo “capitalização” seria mais adequado para se referir ao aumento dos preços dos terrenos através da simples especulação.

A Figura 01 ilustra o enorme espraiamento de São Paulo a partir de 1940, quando atinge certos pontos a 15km do Centro. Cabe salientar que as ferrovias ainda atuavam como principais eixos de expansão, com destaque para o grande desenvolvimento industrial no período, que continua acompanhado as linhas e estações ferroviárias. Nos anos 1940 é expressivo o desenvolvimento industrial junto à ferrovia Sorocabana no vetor Oeste, especialmente em Osasco onde havia uma estação da linha. Ao longo da linha Santos-Jundiá se intensifica o parque industrial de São Caetano e Santo André, com a implantação de novas fábricas junto à ferrovia. O “*Tramway Elétrico* de Santo Amaro” propiciara o desenvolvimento de pequenas indústrias do município, incorporado como bairro paulistano em 1935. A região ao norte do Tietê, servida pelo *Tramway* da Cantareira, é absorvida mais tardiamente, dado que pelas características de relevo e clima ainda se conservasse até aquele momento como reduto de chácaras e hospitais.

A partir da década de 1940 os Institutos de Aposentadoria e Pensões podem ser interpretados como atores do desenvolvimento urbano e especialmente suburbano através da construção de grandes conjuntos residenciais. Na área já urbanizada alguns projetos preencheram espaços vazios em terrenos baixos, porém muito valorizados por sua localização, sendo casos expressivos os conjuntos da Várzea do Carmo, instalado junto à Avenida do Estado, e Santa Cruz, junto à avenida de mesmo nome. Na região periférica cabe destacar pelas dimensões de área urbanizada núcleos como Vila Guiomar, produzido pelos Industriários em Santo André e Santo Antônio, construído pelos bancários no Mandaqui. A alguns conjuntos couberam ocupações quase que pioneiras, determinantes para o desenvolvimento suburbano posterior.

A população de São Paulo continua a crescer aceleradamente, registrando-se 2.154.669 habitantes no censo de 1950 e 3.709.111 em 1960. O recenseamento municipal de 1970 contaria quase seis milhões de habitantes. A população do município de São Paulo, portanto, é praticamente quadruplicada no decorrer de trinta anos, exercendo enorme pressão sobre sua periferia e desencadeando um desenvolvimento urbano sem precedentes (LANGENBUCH, 1971). A cidade ultrapassa seus limites crescendo verticalmente no centro, embora com coeficientes de aproveitamento limitados pela legislação², e horizontalmente na periferia, englobando loteamentos e provocando o desenvolvimento de núcleos mais afastados.

OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL

Embora os trabalhadores vivessem em péssimas condições, o Estado Liberal na República Velha pouco atuou ou demorou a atuar relativamente às questões sociais. Uma mudança significativa ocorre em 1923 quando o presidente Artur Bernardes assina o Decreto nº4.682, 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. Os fundos das CAPs eram compostos por contribuições dos empregados, da empresa e do governo, esta última garantida através da taxação de impostos sobre serviços. Estes fundos seriam revertidos sob a forma de socorros médicos, aposentadoria e pensão em caso de falecimento do associado. 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. Em 1930 haveria 47 Caixas, contando com cerca de 140 mil associados.

A partir de 1930 o presidente Getúlio Vargas dispensaria aos trabalhadores 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: 64)

Dentre as primeiras decisões de Vargas nesse sentido estão a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), e a instituição da carteira profissional obrigatória, instrumentos para a formação do novo cidadão-trabalhador brasileiro. O Estado define ainda as organizações que poderiam representar os trabalhadores através de uma estrutura legal formalizada: os sindicatos, os tribunais trabalhistas e o sistema de previdência social, reorganizado pela concepção dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Malloy (1986) destaca que na prática não se considerava a existência de uma classe trabalhadora, mas de categorias funcionais definidas pelo próprio Ministério do Trabalho.

Os IAPs são criados a partir de 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. É possível afirmar que não foram de fato introduzidos novos princípios ao funcionamento do sistema previdenciário, sendo a base da constituição dos IAPs aquela definida em 1923 pra as CAPs, com algumas alterações que buscavam ampliar 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.

2 Em 1957 a Lei nº5.261 restringe o coeficiente de aproveitamento e impõe aos edifícios residenciais uma cota mínima que define os tamanhos dos apartamentos, excluindo de parcela significativa da população a possibilidade de morar em um apartamento. (SOMEKH, 1997)

O decreto nº22.872/1933 esclarece a organização do IAP dos Marítimos, o primeiro a ser constituído. 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 MTIC, cujas atribuições incluíam orientar e supervisionar a previdência social, inclusive pela nomeação do presidente de cada IAP. A extensão do atendimento previdenciário se faria aos poucos, grupo a grupo de trabalhadores cuja profissão fosse oficialmente reconhecida. 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), ao qual seriam vinculadas todas as CAPs remanescentes em 1953. Em 1939 haveria, portanto 6 IAPs e ainda 98 CAPs, com população total segurada de 1.838.885 ativos e 81.142 não ativos. Todos funcionavam basicamente sob a mesma organização, com as mesmas fontes de receita e com relativa variação quanto à aplicação dos recursos e o oferecimento de benefícios.

A fonte da receita de cada Instituto provinha de: a) contribuição dos associados ativos; b) contribuição das empresas; c) contribuição do Estado proveniente da arrecadação da “quota de previdência” (taxas cobradas sobre as operações realizadas pelas empresas do setor); d) joias; e) contribuições dos aposentados; f) doações e legados; e g) rendimentos produzidos pela aplicação do patrimônio do Instituto. 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 IAPs, diferente, portanto dos benefícios da previdência social em si, isto é, as aposentadorias e pensões, o que fazia desta um tópico polêmico. Em decorrência, “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”. (BOTAS, 2011: 92)

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; 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).

Embora desde 1930 fosse possível e legal (Decreto nº19.496/30) a aplicação de recursos previdenciários em habitação, em 1937 se buscava criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs no setor imobiliário. No Decreto nº1.749/37 “fica aprovado novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões”, permitindo-se o financiamento 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 do valor do prédio gravado de propriedade do associado. [...] Poderão os Institutos ou Caixas alugar, a terceiros, casas ou apartamentos [...] enquanto não vendidos, dando, porém, preferência aos respectivos associados. (BRASIL, 1937).

A atuação dos Institutos no setor habitacional dividiu-se em três modalidades: Planos A, B e C, que variavam de acordo com o público a que se destinava e o tipo de serviço 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 SCM366 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 misto; 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. [...] Os financiamentos 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..., 1940:8)

Pelo exposto é possível compreender como a produção habitacional se definia como modalidade de investimento dos fundos de previdência, garantindo-se a capitalização de recursos nos três diferentes planos. 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 entre os associados e o governo, o Plano C, porém revela nitidamente a atuação dos Institutos como operadores financeiros. É importante na SCM366/1940 a inclusão da locação como possibilidade garantida pelo Plano A, o que não estava estipulado no decreto nº1.749/37, que relegava ao aluguel um

caráter temporário. 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 a cada família, mas seria possível a opção da locação. O aluguel permitia ainda aos IAPs a manutenção da propriedade imobiliária, implicando em uma grande reserva de valor.

Dentro das burocracias atuariais dos IAPs, conforme afirma Bonduki (2011), havia quem considerasse a inversão dos recursos em moradias uma forma pouco proveitosa de aplicação, uma vez que era necessário despendar recursos com as construções. No entanto, a inversão imobiliária era considerada uma atividade segura de capitalização³ e a locação dos imóveis garantia também bom retorno aos fundos, de modo que se mantinha a ação de revertê-los aos próprios trabalhadores através de moradias. Essa ambiguidade persistiria durante toda a existência dos IAPs.

A produção habitacional dos IAPs em São Paulo

Uma vez ligada ao cenário econômico a questão da moradia operária se torna tema multidisciplinar e vários encontros são realizados em âmbito nacional a partir de 1930, buscando particularmente articular a questão da habitação popular ao projeto de desenvolvimento proposto pelo novo governo. Aspectos como a padronização das unidades e dos elementos construtivos – que garantiam ao mesmo tempo maior produtividade, menores custos e incentivo à indústria – e a racionalização na distribuição dos espaços – realizada na célula mínima e na associação ao planejamento urbano – ganham destaque. Entre as resoluções do “Primeiro Congresso de Habitação”, promovido pela Divisão de Arquitetura do Instituto de Engenharia de São Paulo em 1931, por exemplo, se identificava a necessidade de uma nova legislação, da atuação direta do poder público e de ações que garantissem o aumento da provisão habitacional através de novas tecnologias e métodos organizados de produção em larga escala.

Nos anos pós-Segunda Guerra a questão da verticalização ganha cada vez mais relevância como indicativo do progresso da cidade. À parte à questão ideológica, a remodelação do Centro que acompanhava o Plano de Avenidas implicava no aumento dos preços dos poucos terrenos que ainda restavam na região, de modo que interessava construir em altura: com a mesma quantidade de trabalho e menor quantidade de metros quadrados de terreno podiam-se obter ganhos maiores⁴.

É possível perceber que muitas das questões colocadas em todo do tema da habitação a partir da década de 1930, tanto no âmbito dos congressos profissionais, como também em periódicos especializados e na própria esfera governamental relacionavam-se ao ideário moderno de arquitetura e urbanismo. Na origem do ideário moderno estava a habitação social de fato, em que aspectos como a padronização, a verticalização e a terra pública apareciam como fatores de redução do preço de produção que seria repassado à população, de forma a garantir o acesso ampliado ao alojamento.

Acreditamos que esteja particularmente na atuação dos profissionais encarregados pelos projetos habitacionais a aproximação entre o ideário moderno e a produção de moradias pelos diversos Institutos. Entre estes profissionais estavam arquitetos renomados como Atílio Corrêa Lima, Eduardo Kneese de Mello e Carlos Frederico Ferreira, que desde antes de sua vinculação aos IAPs já procuravam associar seus projetos ao ideário moderno, mas também profissionais menos conhecidos, como Paulo Antunes Ribeiro e Nicolau Barbieri, que também utilizaram os preceitos modernos em seus projetos.

Cada IAP apresentou um padrão diferenciado de produção habitacional que se relacionava a fatores como as condições socioeconômicas dos associados e, conseqüentemente, a arrecadação de cada Instituto, a atuação dos sindicatos das diversas categorias e a consolidação de políticas próprias a cada escritório de projeto. Também a questão do custo da terra urbana é relevante no tocante à localização dos conjuntos e à escolha das tipologias, de acordo com as possibilidades financeiras e peculiaridades de cada órgão.

Contudo, no início da década de 1940 os IAPs já atuavam de forma significativa na construção de grandes conjuntos residenciais. Até então, segundo Bonduki (1998: 163), “inexistia a própria ideia de conjunto habitacional”, o que demonstra a inovação trazida pelos Institutos e Caixas, bem como pelos profissionais envolvidos, ao prever conjuntos com cerca de 2.000 unidades habitacionais e que contavam não apenas com moradias, mas também equipamentos e serviços, inovando ainda ao construir edifícios residenciais verticalizados. Até 1964 os IAPs, construiriam aproximadamente 127 mil unidades em todo Brasil.

3 Pela leitura de Pereira (1988: 153,154) se afere 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 conseqüência, “tornava-se questão fundamental na produção imobiliária a propriedade privada da terra. Com o avanço da industrialização, crescia o domínio sobre as condições naturais [...] 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”.

4 Dado que a diminuição do custo de produção representada pela pequena participação da renda da terra em cada unidade seria provavelmente absorvida pelo construtor/proprietário e não repassada ao usuário. (PEREIRA, 1988)

Para a região metropolitana de São Paulo foram previstos pelos diferentes IAPs e CAPs 36 projetos habitacionais, sendo 32 deles construídos. Em 1939 o então governador de São Paulo Ademar de Barros organiza o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), que além de assegurar aos funcionários estaduais os benefícios previdenciários, atuaria de forma semelhante aos IAPs, construindo três conjuntos habitacionais na cidade de São Paulo. A Fundação da Casa Popular, órgão nacional que previa a provisão habitacional à população pobre em geral, construiu um único núcleo habitacional em Santo André.

O mapa apresentado na sequência traz a localização de 36 dos 40 conjuntos projetados entre 1930 e 1964 para São Paulo e municípios vizinhos⁵ (Figura 02).

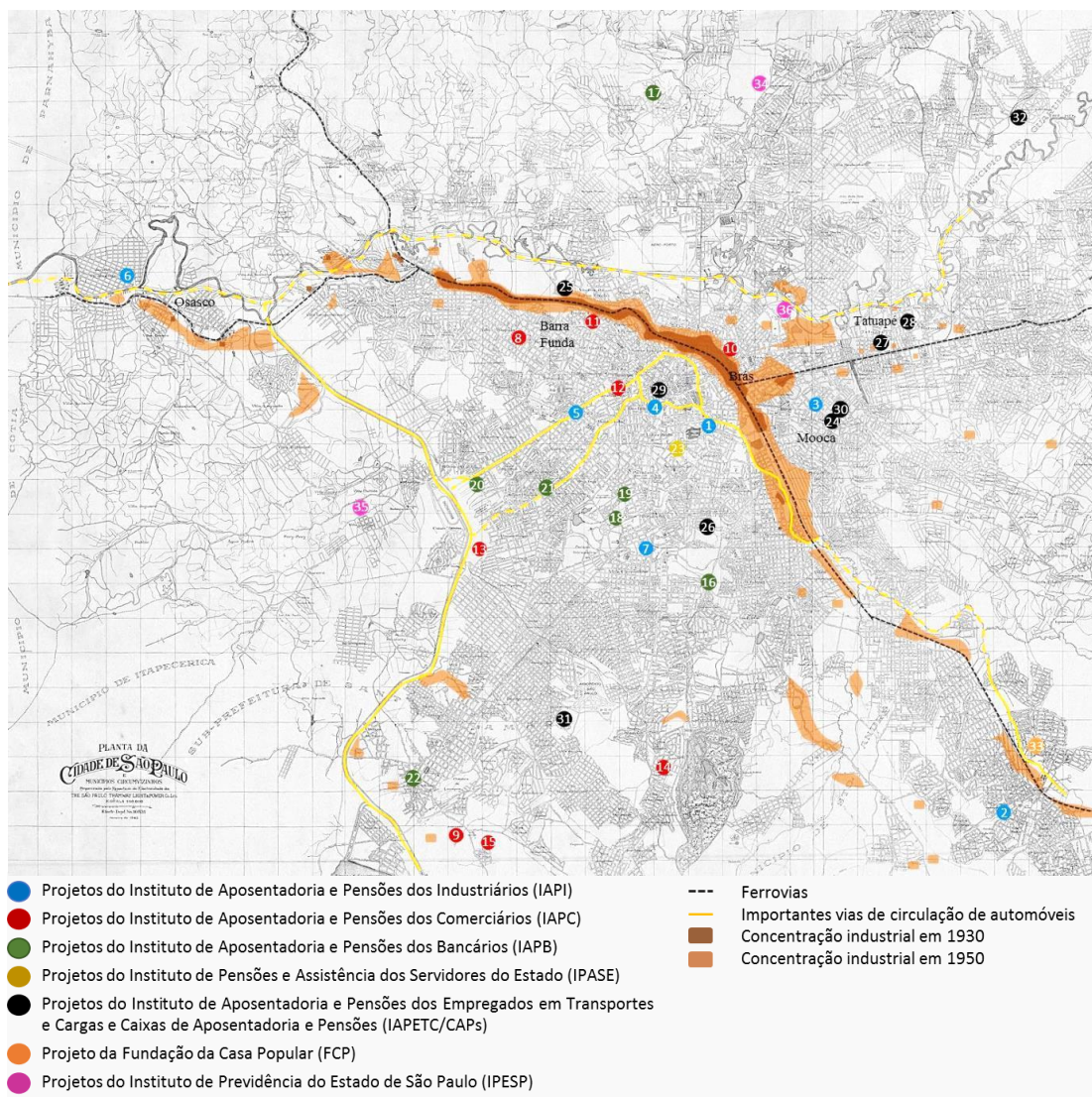


Figura 02- Localização de 36 conjuntos habitacionais projetados entre 1933 e 1964 para a cidade de São Paulo e municípios vizinhos. Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos (1943). Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Instituto Geográfico e Cartográfico. Acervo - Tombo: 1153.

Quatro projetos foram previstos para pontos muito próximos do Centro Histórico, que naquele momento se encontrava já com grande adensamento construtivo e, portanto, com altos valores imobiliários nos terrenos remanescentes. Três deles são edifícios isolados e estão localizados em pontos muito próximos do Perímetro de Irradiação previsto pelo Plano de Avenidas, os edifícios Japurá (IAPI) e Ícaro (CAP Aéreos) na Bela Vista, respectivamente nas ruas Japurá e Nove de Julho, e o Edifício Visconde de Ouro Preto (IAPC), na Rua da Consolação. O quarto projeto é um conjunto de edifícios multifamiliares, o Conjunto Residencial da Várzea do Carmo (IAPI), e ocupa uma grande gleba até então alagável e desocupada na várzea do Tamanduateí, ao sul do Parque Dom Pedro II.

5 Optamos por apresentar um mapa abrangendo a região metropolitana, de São Paulo, de modo a compreender eventuais conexões estabelecidas entre os municípios, e, portanto, uma atuação regional. Até o presente momento, porém não foi possível encontrar uma planta base abrangendo toda a região metropolitana à época, não constando deste mapa quatro conjuntos, três na região sul, na região de Interlagos e no município de Diadema, e um na região leste, no município de Suzano.

Sete projetos habitacionais foram previstos nos bairros operários a Leste do Tamanduateí (Brás, Mooca, Tatuapé), nas adjacências da ferrovia Central do Brasil. Três desses conjuntos estão localizados na Mooca, portanto próximos também da E.F. Santos-Jundiaí. Ainda outro conjunto foi construído em proximidade com o eixo desta ferrovia no município de Santo André, centro industrial já bastante desenvolvido na década de 1940. Um conjunto foi construído no município de Osasco, na área de concentração industrial no extremo Oeste, próximo à ferrovia Sorocabana e à Rodovia Castelo Branco. A previsão de núcleos habitacionais nestes locais se justifica pela proximidade entre as residências e os locais de trabalho do operariado, as indústrias, sendo três destes conjuntos do IAPI, e outras atividades ligadas à indústria, como serviços de eletricidade e transportes, e ainda pela proximidade com eixos estratégicos para a circulação, o que podia garantir a valorização imobiliária.

É relevante destacar ainda a proximidade de conjuntos com outros eixos viários importantes, como por exemplo, aqueles que garantiam a ligação do Perímetro de Irradiação com a Marginal do rio Pinheiros, passando no vetor Sudoeste por bairros ocupados por população de alto poder aquisitivo. Junto a estes eixos foram propostos projetos habitacionais dos IAPs: três conjuntos foram concebidos junto ao eixo Consolação/Rebouças e outros três foram propostos junto a Avenida Nove de Julho. Percebe-se também uma concentração de três projetos no extremo sul, próximos da Marginal do rio Pinheiros na altura de Santo Amaro.

Chama a atenção ainda a localização dos conjuntos habitacionais do IAPB, a maioria dos quais foi construída em áreas nobres e de elevado valor imobiliário, decorrente, por exemplo, da proximidade com loteamentos de alto padrão e da localização em terras elevadas, estimadas pelas condições de temperatura e clima. A classe dos bancários possuía bons salários em comparação às demais categorias profissionais, o que implicava em maiores rendimentos ao IAPB e, possivelmente, em maior flexibilidade na aplicação dos recursos. (BONDUKI, 2011)

Considerando-se a localização dos conjuntos dos Institutos que promoveram maior número de projetos habitacionais se verifica que: a) os conjuntos do IAPI estão localizados fundamentalmente junto a regiões de concentração industrial e/ou muito próximos da área central; b) os conjuntos habitacionais do IAPB, conforme já comentado, se localizam em áreas nobres, junto a loteamentos de alto padrão ou em terras elevadas; c) parte dos projetos do IAPC estaria próxima a importantes acessos viários, enquanto outra parte se localizava em regiões de expansão urbana, especificamente no vetor Sul; d) a maior parte dos conjuntos do IAPETC/CAPs se localiza junto a eixos de circulação e regiões de concentração industrial. De maneira geral é possível, portanto admitir que boa parte destes projetos foi prevista para regiões potencialmente valorizadas na época.

A questão do custo da terra urbana é fator relevante não apenas quando se considera a localização dos conjuntos, como também as tipologias utilizadas. Cabe lembrar que foi bastante variada a produção habitacional dos IAPs, especialmente em função da arrecadação de recursos e da prática dos escritórios de projeto de cada Instituto.

Apresentavam-se basicamente três tipologias habitacionais: o edifício vertical isolado, os conjuntos de edifícios ou blocos multifamiliares e os conjuntos de residências unifamiliares. Ocupando muitas vezes enormes glebas que se distinguiam do entorno pelo desenho urbano qualificado, os conjuntos eram constantemente associados a equipamentos e serviços comunitários e espaços livres. Também os edifícios residenciais contavam com equipamentos e serviços disponíveis aos moradores. A racionalidade dos projetos, tanto arquitetônicos, quanto urbanísticos, e a padronização, tanto das unidades, quanto dos elementos construtivos, acompanharam a concepção de parte dos conjuntos, destacando-se núcleos com mais de 300 unidades de moradia. Dez projetos habitacionais, entre edifícios e conjuntos de blocos multifamiliares se enquadram nesse padrão em São Paulo: os conjuntos residenciais da Mooca, Vila Guimar, Várzea do Carmo e Japurá (IAPI), os conjuntos Nove de Julho, Santa Cruz e Santo Antônio (IAPB), o conjunto Cidade Jardim e o Edifício Santa Cecília (IAPC), e o Núcleo Residencial Francisco Morato (IPESP).

Os dados revelam conjuntos formados por aproximadamente 20 edifícios (destoando o C.R. Santo Antônio, com 53 blocos), com quatro pavimentos e associados a equipamentos e serviços coletivos. Todos seriam implantados em grandes glebas, periféricas ou remanescentes em regiões já urbanizadas, cujo desenho e arruamento seria concebido e executado pelos próprios IAPs, com distribuição de áreas verdes comuns e sem divisão da terra em lotes, o que os segregava do entorno com traçado tradicional. Os edifícios isolados foram implantados em regiões de ocupação consolidada, apresentam mais de dez pavimentos e compreendem também diversos serviços e equipamentos nos próprios edifícios, caracterizando a unidade de habitação moderna.

Assim, a pesquisa sobre a localização dos projetos habitacionais dos IAPs no espaço urbano de São Paulo vem revelando que a escolha dos sítios onde seriam construídos os projetos habitacionais procurava seguir lógica semelhante à de investidores privados atuantes no processo de urbanização paulistano. Na década de 1940 quando se inicia a atuação dos IAPs como promotores de habitação, como se viu, 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.

CONSIDERAÇÕES

Desde finais do século XIX, quando São Paulo começa a expandir sua área urbanizada, se reconhecem as primeiras atividades relacionadas à especulação imobiliária. Desde então os investidores privados seriam os grandes responsáveis por ditar os rumos da urbanização, comprando terrenos e os oferecendo à ocupação, onde e quando fosse mais conveniente. Como resultado, até meados do século XX, o espaço urbano se caracterizou por um centro verticalizado e adensado, cujos arredores se expandiam através de núcleos isolados e pouco edificados.

A partir da década de 1940 os Institutos de Aposentadoria e Pensões seriam também agentes da urbanização paulistana através da construção de conjuntos e edifícios residenciais para seus associados. Parte dos projetos foi construída em regiões já consolidadas, ocupando verticalmente áreas centrais ou terrenos baixos, preteridos pela urbanização inicial que buscava os terrenos mais altos. A outros projetos couberam ocupações quase que pioneiras em áreas de expansão, urbanizando grandes glebas.

Boa parte da produção habitacional dos IAPs, sejam edifícios isolados ou conjuntos de edifícios, se caracterizou pela associação da moradia a equipamentos e serviços coletivos e áreas verdes. A qualidade projetual e construtiva desses empreendimentos, que muitas vezes era caracterizada pela padronização – incentivando a indústria de materiais de construção – associada à sua localização no espaço urbano garantiam qualidade de vida, representando ascensão social aos moradores. Tais características revelavam uma vinculação ao ideário moderno, segundo o qual no alojamento se realizava a função social da arquitetura.

As características do projeto moderno, no entanto, eram também interessantes à capitalização da renda da terra nos conjuntos habitacionais. A localização próxima ao centro da cidade ou em outros locais privilegiados implicavam na valorização/ capitalização dos terrenos, tanto pela construção das habitações, quanto pela própria localização. A padronização e a verticalização eram fatores de redução dos custos de produção, que, contudo, não eram repassados aos usuários. A racionalização das plantas e projetos urbanísticos e a qualidade construtiva das obras, bem como a construção de equipamentos e serviços, garantiam acréscimo de valor aos terrenos onde estavam implantados os conjuntos.

Dado que a atividade imobiliária dos IAPs era uma modalidade de aplicação dos recursos, a aquisição dos sítios, que permaneciam como propriedade dos Institutos, estava sempre que possível relacionada à maior possibilidade de retorno financeiro em função da especulação imobiliária. Nesse sentido, ao promover habitação em terrenos bem localizados, seja no espaço urbano consolidado ou em áreas de expansão, os Institutos operavam de forma similar aos investidores privados.

Assim é possível considerar que o ideário moderno foi apropriado na produção dos projetos habitacionais dos IAPs porque por um lado possibilitava melhor qualidade de vida e redução dos custos da moradia – não necessariamente garantidas na prática –, e por outro porque representava aos Institutos uma redução dos custos de produção e a valorização/capitalização dos recursos investidos – implicações essas, reais. Esse duplo sentido, social e financeiro, permeia todo o processo, e deste modo, a efetivação do papel social da arquitetura através do acesso ampliado à moradia não se realiza por completo em São Paulo, condicionada pela inversão imobiliária dos IAPs.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Aroldo (dir.) A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana. Volume 1: A região de São Paulo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.
- BRASIL. Decreto nº4.682 de 24 de janeiro de 1923.
- BRASIL. Decreto nº22.872, de 29 de junho de 1933.
- BRASIL. Decreto nº1.749, de 28 de junho de 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. Pioneiros da habitação social no Brasil. São Paulo: Tese de Livre-docência, FAU-USP, 2011.
- BOTAS, Nilce C. A. Entre o progresso técnico e a ordem política: arquitetura e urbanismo na ação habitacional do IAPI. São Paulo: Tese (Doutorado), FAU-USP, 2011.
- CAMPOS, Candido M. Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo. São Paulo: SENAC, 2002
- LANGENBUCH, Juergen R. A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia, 1971.
- MALLOY, James. A política da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

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. Folha Bancária. São Paulo, jun. 1940, 8.

SIMÕES JUNIOR, José G. "O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo". Espaço e debates. Ano XI, n. 34, 1991, 71-74.

SOMEKH, Nadia. A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo: Studio Nobel/ Edusp/Fapesp, 1997.