

O conjunto habitacional na produção da metrópole na América Latina entre as décadas de 1930 e 1970: um olhar a partir de São Paulo

Camila Ferrari¹
Eulalia Portela Negrelos²

Resumo: Este trabalho atenta para o debate sobre a urbanização na América Latina entre as décadas de 1930 e 1970 compreendendo o conjunto habitacional como parte de um ideário associado ao desenvolvimentismo, que tomou a metrópole como alavanca para o desenvolvimento das sociedades latino-americanas pós-1945. A promoção habitacional estatal se vinculava à construção da chamada “cidade latino-americana” ao contribuir para os processos de metropolização de grandes cidades da região. O desenvolvimentismo, ligado na América Latina aos processos de industrialização baseada na intervenção estatal e na ideia de um projeto de nação moderna, configurou um ambiente propício ao planejamento urbano e à produção da habitação destinada ao trabalhador da indústria, setor econômico que se ampliava na intensificação do processo de acumulação. Neste trabalho, ampliamos a visão sobre o município de São Paulo, centro da maior metrópole brasileira, no bojo de uma compreensão transnacional da metrópole latino-americana.

Palavras-chave: Conjunto habitacional; produção do espaço; desenvolvimentismo.

The housing complex in the production of the metropolis in Latin America between the 1930s and 1970s: a view from São Paulo

Abstract

This paper focuses on debating the urbanization in Latin America between the 1930s and 1970s by taking the housing complex as part of an ideology associated with developmentalism, which took the metropolis as a lever for the development of post-1945 Latin American societies. State housing promotion was linked to the construction of the so-called “Latin American city” by contributing to the urbanization processes of large cities in the region. Developmentalism, linked in Latin America to industrialization processes based on state intervention and the idea of a modern nation project, constituted an environment that led to urban planning and housing production for industrial workers, an economic sector that expanded as the accumulation process intensified. This paper expands the view on the city of São Paulo, center of the largest Brazilian metropolis, within a transnational understanding of

¹ Pós-doutoranda; arquiteta e urbanista; Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP); Pesquisa: *A inserção da cultura técnica - arquitetônica e urbanística - no aparato estatal para a produção habitacional na América Latina entre as décadas de 1930 e 1980: convergências e afastamentos entre Estado e arquitetos em perspectiva histórica*; Rua da Nanotecnologia, 333 - Parque Espraiado, CEP 13566-429. São Carlos - SP; camilaferrari@ymail.com

² Livre Docente; arquiteta e urbanista; Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP); Pesquisa: *Conjuntos habitacionais na produção do espaço no estado de São Paulo: planejamento urbano, metropolização e vulnerabilidade socioespacial*; sem fomento; Rua Victor Manoel de Souza Lima, 328, ap.57, CEP 13561-020, São Carlos/SP; negrelos@sc.usp.br

the Latin American metropolis.

Key words: Housing complex; space production; developmentalism.

Recebido em:31/07/2022

Aceito em:28/10/2022

Introdução

Este trabalho retoma uma questão fundamental às pesquisas das autoras (NEGRELOS, 2014; 2021; FERRARI, 2013; 2018): a concepção e execução de conjuntos habitacionais como forma de habitação urbana para as classes populares, na perspectiva de uma correlação entre o Brasil e outros países da América Latina. O trabalho retoma, ainda, um tema que tem balizado seus trabalhos, tanto individualmente quanto nos textos em coautoria: a urbanização e o planejamento urbano sob a égide do "desenvolvimentismo".

Forma urbana habitacional herdeira dos princípios do morar moderno, podendo ser compreendido como sistema que agrupa unidades de habitação, equipamentos comunitários e espaços comuns, o conjunto habitacional vem se configurando como solução ao enfrentamento da questão da habitação desde a década de 1930 em diversos países da América Latina³. É possível entender a década de 1930 como marco inicial da ampliação de sua implantação a partir da institucionalização da produção habitacional pelo Estado, sugerida nos diversos espaços de debates e disseminação de ideias entre profissionais arquitetos no período – revistas de arquitetura, congressos profissionais e de habitação –, tanto no Brasil quanto em outros países da região (CANTILLO, 1939; FERRARI, 2018; ATIQUÉ, 2005; FARIA, CERASOLI, SAMBRICIO, 2014). O marco final da periodização determinado para este trabalho é a década de 1970, momento de transformações estruturais em vários países da região, sobretudo em função do endurecimento da ditadura militar no Brasil e do estabelecimento de regimes ditatoriais, como no Chile e Uruguai, em 1973 e na Argentina em 1976. O conjunto habitacional continua a ser amplamente implementado como solução para o alojamento popular, porém com o esgotamento do ideário moderno de crescimento e expansão, bem como do próprio planejamento urbano, muito vinculado ao

³ Bonduki (2014) indica que no Brasil já em 1912 foi construído o conjunto Marechal Hermes, em período da presidência de Hermes da Fonseca, no Rio de Janeiro. Esse conjunto já está composto pelas duas tipologias principais indicadas, multifamiliar vertical e unifamiliar horizontal. De toda sorte, nosso argumento sobre o marco na década de 1930 persiste em função de sua vigência para toda a região da América Latina.

desenvolvimentismo, questionado em sua suposta função de reforma social.

A produção de grandes conjuntos habitacionais tem sido analisada em sua historiografia majoritariamente a partir de duas visões interpretativas. A primeira destaca a construção de conjuntos como resultado das experiências de projeto de moradia e da própria cidade vinculadas ao ideário moderno (BONDUKI, 1998; FERRARI, 2013). A segunda analisa os conjuntos de alojamento massivo promovidos no contexto de políticas estatais desenvolvimentistas sob a interpretação crítica que repensa o projeto moderno e denuncia a produção da cidade pelo capital imobiliário (FARAH, 1983; IANNI, 1989).

Com o objetivo de contribuir com o tema da urbanização na América Latina, especialmente em sua dinâmica de metropolização a partir de suas grandes cidades, este trabalho sugere um olhar historiográfico que compreende a história da promoção habitacional estatal como parte da história urbana latino-americana, buscando problematizar as duas vias interpretativas acima indicadas. Entendemos que por meio da promoção habitacional ocorre a produção da cidade como processo intrínseco ao “desenvolvimentismo”. O projeto de desenvolvimento nacional está diretamente relacionado à perspectiva de urbanização e construção do que se convencionou chamar “cidade latino-americana”, vinculada, como demonstrado por Ferrari (2018), à produção da habitação popular em grande escala. Paralelamente, compreende-se que a intensificação da produção do espaço urbano, nos moldes de Lefebvre (2000), foi componente fundamental para toda a cadeia da construção civil, cujas corporações obtiveram enormes ganhos de escala na lógica do desenvolvimentismo.

Na primeira parte do texto, recuperamos os contextos de formulação e implementação do pensamento desenvolvimentista na América Latina após a Segunda Guerra Mundial, expondo suas principais características e propostas, ressaltando a especificidade brasileira quanto à antecipação de fatores estruturadores do pensamento desenvolvimentista na construção de um projeto de nação moderna desde 1930, como já demonstramos em trabalho anterior (FERRARI; NEGRELOS, 2016). Nesse quadro, apresentamos como o desenvolvimentismo é associado ao planejamento da cidade latino-americana, compreendida, enquanto projeto político e intelectual, como alavanca para o crescimento social e econômico proposto para os países da região.

Na segunda parte, aproximamo-nos de grandes cidades latino-americanas, tais como São Paulo, Buenos Aires, Lima, Ciudad de México e Santiago de Chile, entre 1930 e 1970, buscando observar as soluções adotadas na promoção estatal de habitação no período em debate, considerando-se a construção de conjuntos habitacionais como parte constitutiva de seu processo de metropolização. A abordagem considerou as determinações do modo de produção capitalista, sobretudo a articulação entre Estado e capital na construção de políticas habitacionais para a classe trabalhadora.

Na terceira parte, aprofundamos o tema da produção habitacional para o caso de São Paulo e sua região metropolitana em formação, considerando a especificidade do Brasil na implementação do projeto desenvolvimentista, já em estruturação desde 1930. Retomamos, à guisa de conclusões, a noção do conjunto habitacional como parte do ideário associado ao desenvolvimentismo no contexto de metropolização de grandes cidades latino-americanas pós-1945, relevando questões que alimentam o debate proposto pelo texto.

Gorelik (2011) observa que as tentativas de conformar um olhar próprio latino-americano para a região vêm se dando no âmbito da história cultural a partir de diversas perspectivas, sendo uma delas a construção de objetos de estudo supranacionais. Trata-se de delimitar questões cujo passado não é necessariamente nacional ou não se esgota apenas nacionalmente. Procuramos nos solidarizar a essa perspectiva, entendendo o enfrentamento da questão da habitação no período a partir da produção de conjuntos habitacionais como objeto estrutural no alojamento popular não limitado ao contexto nacional, uma vez que está presente em toda a América Latina.

Antes de seguirmos com nossa discussão, é necessária uma nota metodológica vinculada à pesquisa histórica que realizamos a partir dos conjuntos habitacionais no município de São Paulo nas dinâmicas consideradas. Destaca-se, primeiramente, o fato de que São Paulo, mesmo não sendo a capital nacional, é, até o presente, a maior região metropolitana do Brasil, concentrando no período delimitado os recursos e os investimentos, bem como os grandes problemas urbanos e habitacionais do Sudeste do país, capitaneando um intenso processo de industrialização nacional. Em segundo lugar, evidenciamos que a indicação dos conjuntos foi realizada com base na produção no âmbito territorial da Grande São Paulo, sendo a Região Metropolitana de São Paulo instituída em 1973, no interior da

periodização delimitada.⁴

Estado e planejamento na América latina: desenvolvimentismo como eixo condutor das ações estatais

O modelo econômico liberal encontrava, desde as primeiras décadas do século XX, seu limite na crise gerada pela superprodução e pelo acirramento das disputas entre mercados, intensificadas pelo ingresso de países então recém-unificados, como Itália e Alemanha, e a posterior tensão que culmina na Primeira Guerra Mundial. Uma nova organização político-econômica, que compreendia o Estado como agente indispensável ao bom funcionamento da economia, aparece como solução para a crise do capitalismo. Mais próxima ao pós-guerra em 1945, a emergência do problema da pobreza nos países menos desenvolvidos passava a constituir o campo de estudos dos intelectuais do período e “a luta pela industrialização na América Latina passa a constituir uma bandeira progressista em todos os países” (CANO, 2012, p. 135). Esse momento é “o ponto de partida para as teorias que engendraram o tema do subdesenvolvimento e que assinalaram uma nova relação entre economia e política com a sobrevalorização do Estado não como corretor de desequilíbrios, mas como promotor de desenvolvimento” (CEPEDA, 2006, p.3).

Uma agenda desenvolvimentista comum a diversos países latino-americanos é respaldada por diversos órgãos internacionais cujo objetivo específico era estimular o desenvolvimento na região. Destaca-se a *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), organizada pela ONU em 1948. A defesa do desenvolvimento por meio da industrialização estava até então pouco instrumentalizada do ponto de vista teórico-metodológico, espaço que seria ocupado pela teoria cepalina.

A CEPAL se tornaria a principal fonte de informação e análise sobre as realidades econômica e social latino-americanas. Para Bielschowsky (1996, p.16), a atuação da CEPAL repousava em um “corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana”, baseada na compreensão de uma relação dicotômica entre centro

⁴ Pela Lei Complementar n.º 14, de 08/06/1973, são criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Lei Complementar n.º 20, de 01/07/1974, cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro determinando a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, que ocorreu efetivamente em 1975.

e periferia, na análise dos graus de inserção internacional e em dados estruturais internos, como os níveis de crescimento e de desemprego, além do levantamento das necessidades e planejamento das possibilidades de ação estatal. A teoria desenvolvimentista da CEPAL sugeria que a condição de subdesenvolvimento só poderia ser superada pela mudança do modelo econômico vigente, o que implicava a defesa da industrialização – baseada no modelo de “substituição das importações” – e, como premissa, na defesa da intervenção estatal. O intenso debate sobre a viabilidade de um novo modelo de economia política teve em Celso Furtado um destacado formulador, que compreendia que a industrialização na região, segundo o modelo de substituição de importações, se deu “no sentido de diversificar a estrutura produtiva, a fim de que uma oferta de origem interna mais diversificada satisfaça os requerimentos de uma demanda que antes era atendida em proporção relativamente maior por meio de exportações.” (FURTADO, 1966, p. 7-8)

Cano (2012) nos alerta para a compreensão do caráter contraditório do processo de substituição de importações, com base em Tavares (1973): “a industrialização, para prosseguir – isto é, para ampliar sua capacidade produtiva e diversificar-se – requeria capacidade para importar compatível com suas necessidades básicas, sem o que estaria obstada” (CANO, 2012, p. 155). Esse debate, no seio do modelo de substituição de importações, que teve Furtado e Tavares como expoentes do pensamento (MANTEGA, 1984), tem, a nosso juízo, um impacto importante sobre a concepção de desenvolvimento que nos interessa explorar. Tavares (1973, p. 16), que atua como funcionária da CEPAL desde 1961, constrói um quadro analítico⁵ numa “tentativa de recuperar as linhas principais de análise que parecem guiar o esforço coletivo de pesquisa e interpretação da nova geração de cientistas sociais latino-americanos e de sugerir que dificuldades maiores se encontram nesse caminho”. O primeiro ensaio, ao qual Cano (2012) se refere seria o mais explicativo dos quatro por reunir um corpo analítico histórico e teórico que explicava a industrialização por substituição de importações aplicada “a vários países da América Latina, sobretudo os do ‘Cone Sul’, independentemente da especificidade histórica de suas formações sociais

⁵ Esse quadro se constitui em quatro ensaios: "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", de 1963; "Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento: o caso do Brasil", de 1967; "Além da estagnação", de 1970, escrito em parceria com José Serra; "Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente", de 1971.

concretas”, mantendo “a análise num recorte estritamente econômico de tipo estrutural, fazendo praticamente abstração da forma como atuou o Estado nos distintos contextos de correlação interna das forças sociais” (TAVARES, 1973, p. 16).

Entendendo o processo de substituição de importações como “modelo de desenvolvimento na América Latina” (TAVARES, 1973, p. 29) e compreendendo-o em suas transformações, destacamos a indicação da importância do Estado para a tomada de decisões vinculadas aos “investimentos de base” (TAVARES, 1973, p. 46). Tavares (1973, p. 46,47) indica ainda duas questões a serem enfrentadas: a primeira se refere ao fato de que para se dar o processo de industrialização “da base para o vértice”, o Estado deveria decidir sobre as “faixas de substituições” a investir, já a segunda estaria vinculada à relativização das “limitações do setor externo”, ou seja, seria necessário que houvesse “uma certa expansão das exportações, embora a uma taxa inferior à do crescimento do Produto [...] através de um aumento no poder de compra das exportações ou/e à entrada autônoma ou compensatória de capital estrangeiro” (TAVARES, 1973, p. 47).

Tavares (1973, p. 47) afirma ainda que para o Brasil esse quadro de problemas recebeu “soluções relativamente favoráveis”, sendo possível vislumbrar, nesse ponto, o lugar do planejamento, inclusive para indicar como foram enfrentados tais obstáculos, conforme indicado por Fonseca (2012):

Mas a reversão deste quadro [de subdesenvolvimento] não vem espontaneamente, deve ser construída, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras - planejamento. Só através do Estado, como instituição que materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido [...] (FONSECA, 2012, p. 23).

O planejamento é o conceito-chave que atribui consistência e sistematicidade às proposições políticas da CEPAL nos anos 1950. Assim, foi elaborada uma série de documentos com orientações quanto ao modo de realizar esse planejamento e no início dos anos 1960 é criado o Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), que teve papel importante na formação de quadros técnicos governamentais na região.

O desenvolvimentismo é largamente associado às práticas econômicas e sociais implementadas pelos governos das nações latino-americanas pós-1945. Vários autores, porém, lidam com a ideia da implantação no Brasil, senão do próprio desenvolvimentismo,

mas de suas origens, a partir de 1930, com Getúlio Vargas. Recuperamos aqui duas abordagens consistentes com essa análise: a de Fonseca (2012), que trabalha com o conceito de desenvolvimentismo a partir da articulação de três componentes estruturais: (a) industrialização, (b) intervencionismo pró-crescimento e (c) nacionalismo. Além de Bielschowsky (1996), que compreende o desenvolvimentismo na chave da ideologia de um projeto econômico transformador da sociedade brasileira a partir de:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 1996, p.7).

Para o Brasil, nesse quadro de estabelecimento político-ideológico do desenvolvimentismo, ainda é importante registrar a tarefa empreendida pelo Estado a partir de 1930, no sentido de ampliar as bases da industrialização para a conformação de um efetivo mercado interno integrado, que exigiu, no marco do desenvolvimento do capitalismo no país, a superação dos interesses regionais, que se sobrepuseram aos nacionais até aquele momento (CANO, 2012). Na busca pela construção de uma base nacional de investimento estatal, no entanto, ocorrem processos que acabam por acentuar desequilíbrios regionais, como se assiste para o Sul/Sudeste do Brasil, com centro nevrálgico em São Paulo, para onde foram drenados volumosos recursos da produção regional do Nordeste brasileiro, conforme nos indica Oliveira (1977).

As teorias desenvolvimentistas se situavam em âmbito econômico, não havendo qualquer indicativo específico quanto ao desenvolvimento urbano, porém, a “cidade latino-americana” é aos poucos compreendida como o locus do desenvolvimento, associando-se a modernização urbana às transformações sociais que se desejava. Gorelik (2005) trabalha com a “cidade latino-americana” como construção cultural, ou seja, como proposição que foi tradicionalmente aplicada ou construída temporalmente no pensamento e planejamento dos centros urbanos da região. Segundo o autor, a ideia de construção cultural visa oferecer uma alternativa à noção de “invenção”, em voga – e num certo sentido até naturalizada – nos estudos históricos quando se trata de evidenciar processos de construção cultural opacos para

seus próprios protagonistas. No contexto latino-americano, a noção de “invenção” corre o risco de não dar conta da extraordinária consciência das elites sobre tais processos. A ideia de construção cultural tem potência para o nosso estudo da habitação no bojo do desenvolvimento das nações da região, ao compreender como os agentes do campo do poder político e econômico tinham posições bastante claras em relação aos rumos da urbanização que lhes interessavam.

Segundo Gorelik (2005, p.115), entre as décadas de 1950 e 1970, “a ‘cidade latino-americana’ não somente existiu, mas funcionou como uma verdadeira bomba de sucção para uma série de figuras, disciplinas e instituições que estavam conformando o novo mapa intelectual, acadêmico e político do pensamento social latino-americano”. Apostava-se que a modernização dos países latino-americanos ocorreria por meio de uma injeção de políticas de reforma e de um planejamento preciso que poderiam evitar os problemas registrados nos países mais desenvolvidos, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. “Sob o signo do planejamento[...] se estruturou o principal núcleo do campo de estudos urbanos na região, que pensava cada cidade como “caso” de uma ‘urbanização latino-americana’[...]” (GORELIK, 2011, p.5, tradução nossa).

Nesse sentido, fortalece-se a ideia de que os conjuntos habitacionais, inseridos em um quadro de atuação desenvolvimentista liderada pelo Estado, podem ser compreendidos como dispositivos tanto para o alojamento operário condicionado às políticas estatais quanto para a conformação do que se compreendia como “cidade moderna”. Na busca por tal articulação – habitação e cidade modernas – se aliam Estado e cultura técnica e profissional, ambos os agentes interessados na questão da habitação, fosse como centro da legitimação social buscada pelo primeiro ou pela centralidade do tema no ideário do movimento moderno enquanto cumprimento da função social da arquitetura, ao qual se vincula o segundo.

Da produção habitacional como instrumento desenvolvimentista

A pesquisa histórica do que se convencionou chamar de “questão da habitação” mostra que a compreensão e o debate sobre a moradia social como objeto do campo arquitetônico têm início por volta da década de 1910. Debates entre profissionais, técnicos e especialistas ocorreram tanto na Europa – com ênfase na realização dos Congressos

Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs), a partir de 1928, e em relação à articulação entre habitação e planejamento, na realização dos congressos da *International Federation for Housing and Town Planning* (IFHTP), desde 1913 – quanto nas Américas – destacando-se a realização dos Congressos Pan-americanos de Arquitetos (CPAs), desde 1920. As soluções propostas em ambas as regiões apresentam grandes semelhanças, especialmente no que se refere às premissas de associação da arquitetura e do urbanismo no projeto da habitação e ao imperativo da ação estatal no enfrentamento do problema (FERRARI, 2013; 2018).

Vale destacar entre as conclusões do 2º CPA, realizado em 1923, algumas propostas referentes ao tema das "Casas baratas, urbanas e rurais na América":

1. é obrigação primordial do Estado ajudar e fomentar por todos os meios ao seu alcance a difusão da habitação sã e barata; [...] 3. que os municípios cooperando na edificação operária realizem o estudo de bairros pitorescos, estrategicamente localizados com relação a bairros fabris, complementadas com serviços sanitários e que facilitem a aquisição de lotes às gentes de meios humildes (II CONGRESSO PAN-AMERICANO..., 1923, p.81, tradução nossa).

Em um primeiro olhar para a habitação social produzida em grandes cidades da América Latina desde a década de 1930, é possível identificar semelhanças formais condizentes com o ideário moderno de habitação e cidade em que a temática industrial e a produção em série são componentes centrais. Até meados da década de 1940, o processo de enfrentamento da questão habitacional é incipiente, com a formulação da ideia de conjunto habitacional ainda em agrupamentos com poucas unidades de moradia.

O agrupamento das unidades de habitação, por um lado, possibilita alcançar maior eficiência na construção e no fornecimento de infraestrutura e serviços; por outro, conforme se tem estudado, o conjunto como forma de ocupação do espaço urbano é expoente de um planejamento que viabilizou a expansão horizontal de diversas grandes cidades da América Latina. Ao longo da década de 1940, a necessidade de aumento da produção habitacional é percebida em diversas cidades da região, notando-se a ampliação da compreensão da moradia coletiva, quase sempre associada ao acesso por meio da locação, como possibilidade de solução para a questão habitacional, em que o custo da terra era reduzido em comparação à propriedade individual isolada. Localiza-se aqui o debate sobre a questão da propriedade vinculada às tipologias de habitação unifamiliar ou coletiva em espaços de discussões como, por exemplo, o IV Congresso Pan-americano de Arquitetos (CPA), realizado em 1930 no Rio

de Janeiro e o V CPA, de Montevideo, em 1940.

A partir de então, e até a década de 1960, nota-se o amadurecimento das propostas e a “produção habitacional se destaca pela construção de grandes conjuntos residenciais que carregam na própria forma ‘conjunto’ a ideia da produção em grande escala” (FERRARI, 2018, p.36), ou seja, o agrupamento de unidades de habitação e equipamentos coletivos construídos como um sistema unificado e de grandes proporções. As semelhanças entre a produção de diferentes grandes cidades da América Latina ficam explícitas na construção de edifícios multifamiliares verticais e na reprodução de tipos construtivos, na padronização e produção em série de elementos construtivos, na associação com o projeto urbanístico a partir de projetos de bairros ou unidades de vizinhança que incluíam a construção de equipamentos comunitários e serviços e a conformação de espaços livres (SAMBRICIO, 2012). Em boa parte dessas cidades, essa habitação era pela primeira vez promovida pelo Estado.

A relação dos projetos com a malha consolidada era quase sempre contrastante, dadas as dimensões dos conjuntos construídos sobre grandes glebas que se diferenciavam do entorno, enquanto os espaços livres eram frequentemente abertos, tais como os parques urbanos. A relação com a cidade existente era estabelecida especialmente em função da possibilidade de circulação da população moradora, sempre que possível por meio do vínculo com redes viárias e ferroviárias. A possibilidade de inserção de conjuntos habitacionais em áreas já consolidadas esteve associada a outro ponto de destaque da produção habitacional entre as décadas de 1930 e 1970: a verticalização dos edifícios de moradia (MORAIS, 2016). Os edifícios em altura destinados à habitação social constituem grande novidade no período em que mesmo as moradias destinadas às classes médias e altas apenas começavam a ser verticalizadas em relação aos edifícios de uso misto, tipologia muito aplicada em centros metropolitanos. Essa representação acaba se refletindo na consolidação dos conjuntos na tipologia multifamiliar vertical, como nos conjuntos verticais Tlatelolco (Ciudad de México), Curapaligüe (Buenos Aires) e Várzea do Carmo (São Paulo), numa variedade de alturas significativa para a concepção e implantação dos projetos.

Nesse período, assim, a produção habitacional estatal assume em diversos países da América Latina uma perspectiva de produção em grande escala (SAMBRICIO, 2012; MORAIS, 2016; FERRARI, 2018), em um processo de certo amadurecimento em relação ao

conjunto moderno que ocorre "pari passu" aos projetos nacionais de desenvolvimento, refletidos no âmbito da indústria da construção civil. Dando relevo à análise pela economia política, a implantação dos conjuntos é consistente com a expansão urbana metropolitana no quadro da ampliação da acumulação e seus requisitos vinculados à produção, circulação e consumo de mercadorias.

No quadro do desenvolvimentismo, a produção habitacional no período 1945-1960 constituiu um novo enquadramento do Estado frente ao desenvolvimento urbano e social e à industrialização. Por meio da produção habitacional, colocava-se em perspectiva não somente a promoção de habitação, mas a criação de novos bairros, subúrbios e até mesmo cidades. Ao mesmo tempo, esperava-se que por meio da produção habitacional se pudesse garantir postos de trabalho, incentivar a construção e estimular a indústria como um todo (FERRARI, 2018).

O planejamento urbano é incorporado aos discursos a partir desse momento e o "planejamento integral dos espaços de habitação" é compreendido como a resposta aos problemas sociais que enfrentavam as cidades americanas e, em especial, as grandes cidades latino-americanas naquele momento (GUTIÉRREZ; TARTARINI; STAGNO, 2007; tradução nossa). O planejamento urbano é vinculado ao projeto desenvolvimentista implementado nos países latino-americanos no pós-guerra, compreendido como meio mais adequado para o desenvolvimento das cidades americanas, reforçando-se a relação entre habitação e planejamento. Segundo Feldman (2014, p.134),

(...) ao longo dos anos 1940 e 1950 a associação entre planejamento e habitação é institucionalizada no âmbito dos programas de cooperação interamericana. Nesse processo, a mobilização de experts ligados às universidades e à prática no campo do planejamento e de profissionais dos países da América Latina e Central impulsionou a reflexão sobre a realidade latino-americana.

Em 1951, a Organização dos Estados Americanos (OEA) estabelece em Bogotá o *International Housing and Planning Center*, conhecida pela sigla em espanhol CINVA (*Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano*). Com relevância para a institucionalização da questão habitacional em âmbito continental, o CINVA atua em ensino, pesquisa, intercâmbio e assistência em habitação, arquitetura e urbanismo (ARAVECCHIA-BOTAS, 2012). Em 1956, durante um seminário realizado em Porto Rico, sob os auspícios das Nações Unidas e da OEA, é criada a *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP), cujo principal objetivo seria coordenar o esforço de "estimular o desenvolvimento, o

conhecimento e a aplicação do planejamento integral." (CAMACHO, 2007, p. 268)

No mesmo bojo das propostas de cooperação interamericana, em agosto de 1961, durante a conferência da OEA em *Punta del Este*, Uruguai, era lançado o Programa “Aliança para o Progresso” (ALPRO). O programa reconhecia a necessidade de integração e crescimento sustentável para todo o continente, sendo oficializado por meio da *Carta de Punta del Este*, documento assinado naquele momento por 22 países latino-americanos e Estados Unidos da América. À parte a clara tentativa estadunidense de impedir o avanço do comunismo pelo continente desde Cuba, de fato o programa proporcionou a incorporação de novas tecnologias construtivas aos projetos de habitação, embora outras perspectivas começassem a organizar a produção habitacional (ARAVECCHIA-BOTAS, 2012). Em diversos países latino-americanos, bairros residenciais extensivos conhecidos como *Ciudad Kennedy*, ou Vila Kennedy no caso brasileiro, especificamente no Rio de Janeiro, foram edificadas com recursos do programa ALPRO, já desde os anos imediatamente anteriores ao golpe militar.⁶

Enfrentando a extensão de nossa análise sobre a produção habitacional na América Latina, alguns problemas metodológicos em relação à pesquisa histórica, já presentes quando da confrontação de tão diferentes práticas nos diversos países da região, se tornam mais desafiadores. O primeiro deles é a dificuldade de traçar qualquer analogia entre temporalidades tão distintas a partir dos anos 1930, de acordo com os regimes políticos e as atuações institucionais do planejamento urbano e da habitação, que vão adquirindo cada vez mais complexidade no avançar da década de 1960.

O segundo problema reside no fato de que o campo da institucionalização do planejamento, já indicado anteriormente, reveste-se dos dilemas enfrentados em relação ao quadro geral internacional, com particular intensidade na América Latina, sobre o processo de desenvolvimento desigual e combinado. Tal processo se acirra e se desvenda de forma extraordinária na concepção das teorias da marginalidade e dependência dos países da região, vinculadas ao subdesenvolvimento, com expressão na superconcentração demográfica nas

⁶ Para uma ampliação sobre a aplicação dos recursos da ALPRO na América Latina, ver o artigo de Leandro Benmergui, *The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s. Urban History*, 36, 2 (2009) C 2009 Cambridge University Press Printed in the United Kingdom. doi:10.1017/S0963926809006300.

metrópoles, particularmente as latino-americanas, incluídas nas de “terceiro mundo”.

Encontram-se reunidos na América Latina os componentes vinculados aos conjuntos, isto é, a relação com o ideário moderno, a busca pelo atendimento de uma demanda em crescimento, a vinculação da produção com a indústria da construção civil, a aplicação do conceito de unidade de vizinhança, a intensificação da aplicação da tipologia multifamiliar vertical e mesmo as contradições em relação ao enfrentamento do problema dos assentamentos precários, muitas vezes com populações reassentadas em conjuntos.

No caso do Peru, o Estado atua desde a década de 1930 na construção de *barrios obreros* que, contudo, sob o olhar do arquiteto Fernando Belaunde Terry, não incorporavam ainda os critérios modernos sobre a habitação social vigentes à época. Terry via o edifício multifamiliar em associação ao conceito de unidade de vizinhança como solução importante à questão da habitação social em Lima, conforme demonstrado em seu projeto em equipe para a “*Unidad Vecinal 3*”, da década de 1950, constituída integralmente por blocos multifamiliares verticais. Ao assumir a presidência em 1963, a situação econômica por que passava o país o obrigou a relativizar fortemente suas propostas para a solução do problema habitacional. Nesse contexto se enquadra sua proposta para um concurso visando a soluções habitacionais, que consistirá no PREVI – *Proyecto Experimental de Vivienda* (1966), considerado paradigma para a resposta à questão da moradia popular no “Terceiro Mundo”. (HUAPAYA ESPINOZA, 2014).

O ideário da “arquitetura social” no México, cujas origens remontam a 1929, assume, em 1946, o projeto nacional de habitação coletiva multifamiliar, com projetos como o Conjunto Urbano Presidente Alemán, com 7.000 unidades e 800 hab/ha. Tal ideário tem um limite em 1963/1964 com a inauguração do último conjunto em grande escala, o chamado “conjunto urbano” Presidente Adolfo López Mateos ou *Nonoalco/Tlatelolco*, com cerca de 12.000 unidades e atingindo uma densidade de 1.000 hab/ha. As altas densidades demográficas dos conjuntos podem, inclusive, ser consideradas como um dos componentes que marcam a concepção dos conjuntos habitacionais a fim de promover a habitação massiva (ANDA, 2012).

A Venezuela se destaca pela promoção de grandes conjuntos habitacionais desde 1928 até o final da década de 1950 igualmente vinculados à busca do alojamento popular em torno

do ideário da habitação e da cidade modernas, envolvendo personagens nacionais e internacionais dos campos da arquitetura e do urbanismo. Foram implantadas “*urbanizaciones*” em grande escala territorial, como a “*2 de Diciembre*”, em Caracas, entre 1955-57, chegando a 57 blocos residenciais com 15 pavimentos, em um bairro com equipamentos coletivos de ampla previsão. Sobre a produção dessas “*urbanizaciones*” foi especialmente ácida a crítica de Turner (1977) em relação à produção centralizada estatal, de caráter heterônimo, defendendo a participação do usuário a partir do exercício da sua autonomia e da sua orientação aos projetos dos gestores.

Na Argentina, o primeiro conjunto habitacional estatal data de 1887, porém é entre 1943 e 1955 que se desenvolve o debate sobre a moradia econômica e o próprio processo de institucionalização da produção habitacional pelo Estado, sendo a habitação encarada como parte do programa de desenvolvimento econômico e social proposto por Juan Perón. Os projetos de grandes *barrios peronistas* ocuparam em especial regiões de expansão na Grande Buenos Aires, associando-se aos planos governamentais de desenvolvimento urbano e vinculando-se ainda a áreas industriais. A produção estatal de *pabellones e monobloques* ocorre de forma massiva, chegando-se a projetos como *Ciudad Evita*, com 10.000 unidades habitacionais. Mesmo findada a presidência de Perón, os conjuntos de grande escala se mantiveram como forma de produção habitacional estatal durante as décadas de 1960 e 1970. No Chile, embora desde 1906 o Estado procurasse, por meio de ação indireta – com legislação e subsídios –, favorecer a construção de moradias populares, é a partir de 1936 que se organiza a ação estatal para atuar diretamente na construção de conjuntos de moradias, ainda que sem abandonar o incentivo à ação da iniciativa privada na produção habitacional, sendo de grande relevância a *Población Juan Antonio Ríos*, em Santiago, construída em várias etapas entre os anos 1940 e 1950, com 5.271 unidades. Já na década de 1950, toma-se consciência da dimensão metropolitana que a capital do país adquire e é conformada uma nova institucionalidade para a definição de políticas de moradia e planejamento territorial que perdurou até a década de 1960, com destaque para o Ministério de Obras Públicas e a *Corporación de la Vivienda (CORVI)*, buscando-se potencializar a indústria da construção e alcançar uma produção de moradias sociais em grande escala.

A produção da moradia estatal no Brasil tem início na década de 1930 e, assim como

na Argentina, foi associada a uma perspectiva de ascensão social da população trabalhadora e do próprio desenvolvimento nacional por meio da indústria. Essa produção, realizada prioritariamente pelo sistema previdenciário, se avulta entre as décadas de 1940 e 1950 em São Paulo, em que se destaca pelas dimensões e o caráter de centralidade urbana o Conjunto Residencial da Várzea do Carmo, com 4.038 unidades, porém com expressiva produção urbana periférica que se estende aos municípios vizinhos. Esse modelo, no entanto, é encerrado na década de 1960, com as novas organizações institucional, jurídica e programática iniciadas pela ditadura militar em 1964.

Apesar das diferentes temporalidades em que se dá a intensificação dos processos desenvolvimentistas nos países destacados, podemos indicar o período em que trabalhamos – entre as décadas de 1930 e 1970 – para localizar o vínculo entre os conjuntos de moradias coletivas no quadro do desenvolvimento nacional, principalmente em função da busca por atendimento da função habitacional aos trabalhadores urbanos.

É notória a referência predominante à habitação coletiva na modalidade “conjunto” conformando bairros equipados segundo o conceito de “unidade de vizinhança”. A própria denominação desses complexos indica sua relação tanto com o ideário moderno quanto com a ideia de concentração de população trabalhadora nessa tipologia de moradia popular. No Peru, antes denominando “*barrios obreros*”, passa, por orientação da arquitetura, a denominar tais bairros como “*unidades vecinales*”. No México, “conjuntos urbanos” explicitam a orientação dessa tipologia nas grandes cidades, bem como na Venezuela, em que o termo “*urbanización*” igualmente indica o intenso processo de produção do espaço urbano. Já em Santiago do Chile, o termo “*población*” talvez seja o que mais enseja a vinculação entre o afluxo populacional à necessidade de alojamento dos trabalhadores. Por sua vez, os “*barrios peronistas*” (BALLENT, 2005; FERRARI, 2018), na Argentina, indicam muito mais claramente o tipo de relação entre Estado e população trabalhadora, imbricados entre si naquilo que em um primeiro momento se poderia compreender como “populismo”, mas que significam processos que, segundo Lago (2021, p. 11), informam, tanto para a Argentina com Perón quanto para o Brasil com Vargas, a “construção de imaginários populares e sociais sobre a família e a pátria”, também bastante mobilizados na implantação dos conjuntos residenciais que, no Brasil, passarão a ser denominados “conjuntos habitacionais” a partir do

modelo implantado na ditadura militar.

Do projeto habitacional e urbano em São Paulo entre as décadas de 1940 e 1970

A produção habitacional na periferia marca fortemente o processo de expansão urbana de São Paulo a partir da década de 1940, sendo fundamental à compreensão da constituição da metrópole paulistana. Nesse sentido, ampliar nossa visão sobre essa produção, para além de questões estéticas ou políticas e da crítica já estabelecida pela historiografia, especialmente quanto aos conjuntos do período militar, nos permite introduzir uma nova visão, sobretudo pela compreensão da aliança do regime com a corporação da indústria da construção civil (SANTOS, 1989), à revelia da cultura técnica e profissional antes articulada ao Estado como vanguarda do desenvolvimento.

Com os governos militares, o caráter massivo e a busca pela produção em série da habitação, princípios modernos para o atendimento de sua função social, se convertem, para as grandes cidades brasileiras, sobretudo as metropolitanas como São Paulo, em orientação da política urbano-habitacional, com diretrizes emanadas de forma centralizada, que foram assumidas para todo o país pelas empresas operadoras públicas.

Parece-nos oportuno registrar, conforme Souza (2004), que compreender São Paulo e seu processo de metropolização exige necessariamente considerar o processo de modernização vinculado à economia cafeeira desde a segunda metade do século XIX, com a introdução de grandes estruturas de circulação e administração da principal mercadoria de exportação: a estrutura ferroviária e a instituição da gestão do capital financeiro por meio das instituições bancárias. As consequências da expansão das atividades vinculadas ao sistema cafeeiro para o desenvolvimento da capital paulista são enumeradas por Singer (1968), destacando-se (1) o aumento da população urbana, acompanhado da conformação dos mercados de trabalho e consumidor, (2) a aceleração do processo de urbanização e (3) a formação de um mercado de capitais. Esses processos estavam fortemente entrelaçados e, por sua vez, seriam imprescindíveis à industrialização.

A produção cafeeira imobilizou grande quantidade de capital e, desse modo, necessitou de “reforços monetários para poder realizar a epopeia de sua expansão” (SINGER, 1968, p.34). Assim, muitos bancos, sobretudo ingleses, se estabeleceram na cidade,

dedicando-se a atividades diversas, mas principalmente a amparar os fazendeiros (SINGER, 1968; SOUZA, 2004; SAES, 2004), o que foi conformando a estruturação de um mercado de capitais. A industrialização, conforme Singer (1968), é um dos efeitos indiretos da circulação do capital cafeeiro. A infraestrutura instalada foi também fator fundamental para que grandes indústrias se estabelecessem na capital. As primeiras fábricas se estabeleceram junto às estações e linhas ferroviárias, ocupando especialmente as terras baixas vizinhas ao Tamanduateí rumo ao porto de Santos.

A expansão urbana horizontal de São Paulo, que já registrava maior aumento populacional em relação à área já urbanizada desde 1900, é intensificada a partir da década de 1920 e se mantém na década de 1930, segundo Langenbuch (1971), analisando o agravamento da especulação imobiliária nesse momento com relação aos períodos anteriores: um elevado número de terrenos livres são artificialmente valorizados, ou capitalizados, nas mãos dos especuladores. Na década de 1940, a consequente diminuição de lotes disponíveis, aliada ao seu alto custo, tem pelo menos duas consequências diretas: a) boa parte dos novos moradores é obrigada a se deslocar para áreas mais afastadas e b) aqueles que desejam permanecer no centro devem encontrar formas de "multiplicar o solo urbano", conforme propõe Somekh (1987, p. 8), por meio da verticalização.

Entre 1933 e 1964, é possível dizer que se consolida no Brasil a institucionalização da produção habitacional com a ação direta do Estado na provisão de habitação para o trabalhador. Em meio à proposta de reorganização política, econômica e social colocada a partir de 1930, a produção habitacional, compreendida como ação planejadora do Estado no contexto do trabalhismo implementado por Vargas (GOMES, 1987; PANDOLFI, 1999; CAPELATO, 2003), aparece como um dos caminhos para modificar as condições da classe trabalhadora. A moradia se consolida na visão do Estado como item básico da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator fundamental ao plano de industrialização do país. Nesse sentido, compreendeu-se que cabia à ação estatal, na lógica desenvolvimentista e para além das modalidades promovidas pelo setor privado, o enfrentamento da questão habitacional (BONDUKI, 1998; 2014; ARAVECCHIA-BOTAS, 2012). Essa noção fica especialmente clara a partir de 1937, quando são propostas duas linhas principais de ação. Por um lado, o Estado regulamenta o loteamento de terras e sua venda/aquisição por meio de

prestações, facilitando nesse sentido a posse da propriedade ao trabalhador, onde este construiria a própria casa. Por outro lado, é estabelecida a produção de habitações aos trabalhadores por meio da regulamentação da atividade das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), principais órgãos do sistema previdenciário, reorganizado desde 1933.

Embora desde 1930 fosse possível e legal (Decreto nº 19.496) a aplicação de recursos previdenciários em habitação, é somente em 1937 que se busca 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” (BRASIL, 1937). A atuação dos IAPs no setor da habitação se dividiu em modalidades que variavam de acordo com o público a que se destinava e o tipo de serviço concedido, das quais destacamos aquela voltada à locação ou aquisição de unidades em conjuntos residenciais para seus associados.

A atuação dos IAPs no setor imobiliário se configurava como forma de aplicação de fundos, de maneira que a “capitalização do setor imobiliário proveniente das inversões realizadas” se torna fator importante no interior dos institutos: “o foco era a estabilidade econômico-financeira das instituições e havia a tendência em buscar a segurança oferecida pelos investimentos imobiliários” (BOTAS; KOURY, 2014, p.157). Desse modo, a localização dos terrenos – fator fundamental ao cálculo do preço da terra urbana – era importante de modo a se obterem bons retornos financeiros. Ao mesmo tempo, a previsão de projetos em locais próximos a bairros industriais, ou seja, próximos a locais de trabalho da futura população moradora, também era uma variável considerada dentro de uma perspectiva de função social da habitação.

Em São Paulo e nos municípios vizinhos à capital, foram previstos 36 projetos habitacionais entre 1933 e 1964, dos quais foram construídos 32, totalizando aproximadamente 9.000 unidades distribuídas entre o território da capital e de alguns municípios limítrofes. Essa produção habitacional é realizada exclusivamente pelos IAPs, constituindo-se o que Ferrari (2018, p.191) descreve como “política previdenciária de habitação”, isto é, uma política de promoção habitacional baseada na aplicação dos fundos da Previdência Social, operados pelos IAPs. Onze desses conjuntos evidenciam uma perspectiva

de produção em grande escala, consistente com as orientações de atendimento da demanda do período, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1950, numa escala de produção que vai sendo assumida pela construção civil em São Paulo (FERRARI, 2018), especialmente em função do desenvolvimento do setor da indústria da construção, mas também do processo de expansão urbana e metropolitana e do incremento populacional (GITAHY; PEREIRA, 2002; SINGER, 1968).

Entre as décadas de 1940 e 1970, a expansão da indústria teve profundas implicações no espaço urbano de São Paulo, fosse pela ampliação do número de estabelecimentos, que rapidamente ocuparam outros municípios, confirmando o processo de metropolização e expansão periférica, fosse pelo aumento do pessoal empregado, com grande contingente migratório que necessitava se estabelecer na cidade, fosse, ainda, pela concomitante expansão do setor terciário. Segundo Saes (2004, p.257), “o rótulo de ‘metrópole industrial’, aplicado à cidade de São Paulo a partir de 1930 não é incorreto: sem dúvida a atividade industrial foi durante algumas décadas o motor da atividade econômica da cidade”.

A expansão da área edificada no sentido da formação da Aglomeração Paulistana (SAGMACS, 1958) ocorre como processo contínuo, inclusive pela abertura de novas áreas industriais na periferia, em busca de maiores espaços livres e menores preços, sendo essas áreas também em pouco tempo articuladas ao núcleo paulistano. (PETRONE, 1958)

A partir de 1940, verifica-se, ainda em São Paulo, outro fenômeno diretamente relacionado à expansão urbana e metropolitana: brasileiros de outros estados e do interior do estado de São Paulo são atraídos “pela miragem da metrópole movimentada e dinâmica” (PETRONE, 1958, p.147). Os censos de 1940, 1950 e 1960 contam no município de São Paulo, respectivamente, 1.326.261, 2.198.096 e 3.781.446 habitantes, registrando-se nos municípios vizinhos em 1940, 1.558.045 habitantes e, em 1960, já 4.739.406 habitantes. Nesse quadro, a aglomeração paulistana ingressa na década de 1960 no caminho da sua constituição como região metropolitana, o que será institucionalizado pelo regime ditatorial instalado pelo golpe militar em 01 de abril de 1964.

O novo regime implantou, já desde os primeiros dias de sua ação, um novo quadro jurídico-institucional que enfrentava, segundo os interesses do regime militar e seus setores empresariais de apoio, a problemática habitacional conforme a lógica financeira. Para tanto,

foi implantado um Sistema Financeiro da Habitação (SFH) baseado na distribuição de recursos a partir do Banco Nacional da Habitação (BNH). Tal sistema coincide praticamente com todo o período militar, oficialmente finalizado em março de 1985, com uma inércia até 1986, quando o banco é extinto, sendo seu patrimônio e competências de financiamento urbano-habitacional assumido pela Caixa Econômica Federal. (NEGRELOS, 2021)

Durante o período crítico de 1964-1967 foram modificadas em profundidade as regras do jogo institucional: não só do setor público, como particularmente no que se refere aos mecanismos de acumulação interna das empresas (relação salário-lucro-correção monetária de ativos) e aos esquemas de seu financiamento externo (entrada de capitais de curto prazo, crédito extrabancário, incentivos fiscais). Assim, a economia brasileira pôde voltar a crescer em novas condições de financiamento, mantendo, aparentemente, o mesmo padrão estrutural de crescimento, apenas mais acentuadamente desequilibrado e concentrador. As novas condições de financiamento e o novo caráter da inflação passaram a ser, a meu ver, a chave para entender as possibilidades de retomada do crescimento (TAVARES, 1973, p. 17-18).

Vislumram-se, aqui, as condições escolhidas pelo Estado, numa nova conformação desenvolvimentista autoritária (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006), para a promoção do “milagre brasileiro”, com elevadas taxas de crescimento, em cujo quadro a indústria da construção civil teve importante papel na estrutural promoção da elevação do emprego, com investimentos maciços na infraestrutura e na produção massiva de habitações⁷.

Na lei de criação da nova política habitacional (Lei 4.380, de agosto de 1964), foi montado um arcabouço institucional, articulando os setores público e privado, para a atuação na política urbana e habitacional (uma com liderança sobre a outra): o SFH e o BNH, que encampou a estrutura dos institutos previdenciários, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), os agentes promotores públicos, constituídos pelas companhias de habitação (COHABs) e autarquias para operação local e regional dos empreendimentos habitacionais. Além disso, cria-se todo um aparato institucional no campo do crédito imobiliário e promoção privada de conjuntos, com a incorporação de numerosos agentes promotores privados.

⁷ A produção habitacional de 1964 a 1986 (ano de extinção do BNH, já no início do período de redemocratização) teve como resultado cerca de 4.300 contratos de financiamento para vários estratos de renda. Os dados até 1980, reunidos por Azevedo e Andrade (1982, p. 121), indicam três modalidades de mercado e as proporções de financiamento: a) mercado popular – 35%, b) mercado econômico – 21,8% e c) mercado médio – 43,2%, que tem orientado as análises em relação à maior parcela de recursos voltada aos estratos de renda mais elevada em relação à faixa de 0 a 3 salários mínimos, com o atendimento muito baixo recorrente nas políticas habitacionais. (NEGRELOS, 2021).

Para esse momento, o discurso da casa própria, intrinsecamente vinculado ao tratamento da habitação como mercadoria, já em construção desde os anos 1930, é totalmente assumida pelo Estado na constituição da política habitacional e urbana (MELO, 2013). Ao estruturar a política urbana-habitacional do regime militar em um banco financiador, o Estado pretendia mobilizar o setor da construção civil e agentes sociais e econômicos afins, procurando, daí, gerar empregos. As atribuições centrais do BNH foram de orientação, disciplina e controle das ações dos agentes públicos e privados, sem operar diretamente sobre os empreendimentos, mas ditando o quadro de normativas para seu estabelecimento.

Nove anos antes da criação de 8 regiões metropolitanas no país pelo regime militar em 1973-1974, que inclui São Paulo, a COHAB Metropolitana de São Paulo (COHAB-SP) é criada, em 1965, com competências para atuação junto aos 38 municípios agregados à capital para conformar a região metropolitana. Apenas três municípios na região, além de São Paulo, contaram com conjuntos promovidos pela COHAB-SP, dos quais dois tiveram empreendimentos de 1964 até o final da década de 1970, com variação em suas proporções: no município de Guarulhos, o Conjunto Haroldo Veloso (1970 - 476 unidades horizontais) e no município de Carapicuíba, o Conjunto Presidente Castelo Branco (iniciado em 1972 - 13.504 unidades em blocos e 854 unidades horizontais).

São Paulo continua sendo um importante polo de atração populacional, com registros de incremento demográfico que foi acompanhado de toda a sorte de necessidades vinculadas à urbanidade: a população do município chega a 5.987.977 em 1970 e chegaria a 8.587.665 em 1980⁸.

Em um período de franca expansão urbana vinculada às condições gerais do processo de industrialização, que ditou as características da urbanização metropolitana a partir de São Paulo, com intensa concentração industrial no município e em regiões como o ABC, Guarulhos e Osasco, podemos considerar que os resultados da política habitacional do regime militar contribuíram para uma expansão horizontal bastante acentuada na capital paulista, intensificando o processo de conurbação muito marcado nessa metrópole. Destaca-se a aquisição de glebas de grandes dimensões tanto a leste (Cidade Tiradentes, Santa Etelvina,

⁸ IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>>

Itaquera), quanto a oeste (Carapicuíba e Itapevi), implicando o alojamento de milhares de famílias nos conjuntos construídos.

A COHAB-SP, como as demais seis companhias de habitação criadas no estado de São Paulo durante o período militar⁹, operava por meio da compra de glebas ou terrenos colocados à disposição para a construção de conjuntos a partir de licitação pública de pacote completo – projeto e obra, permitindo às construtoras seu objetivo primordial, o de atingir a máxima racionalidade financeira para seus investimentos, com liberdade para a apropriação tecnológica necessária para tal (TARALLI, 1984).

O sistema, no seu componente urbano, recebeu também severas críticas na historiografia da habitação social no Brasil (NEGRELOS, 2021), com grande quantidade de trabalhos que tratam esse processo como nefasto na produção do espaço urbano e na operacionalização da política habitacional sob o viés financeiro (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BOLAFFI, 1972; MARICATO, 1987; BONDUKI, 1998; NAKANO, 2002; NASCIMENTO; TOSTES, 2011; MARTINS; OTERO, 2011). A crítica se refere sobretudo às condições de penúria a que as famílias pobres eram submetidas, uma vez que a implantação dos equipamentos sociais e da infraestrutura completa não acompanhava o ritmo de finalização das obras das unidades habitacionais, marca recorrente da ação estatal na promoção de conjuntos habitacionais. Tais condições se agravaram com o desequilíbrio das localizações entre casa e trabalho, com enormes distâncias a percorrer nesse trajeto em transporte público precário e insuficiente (NEGRELOS, 2021).

Podemos afirmar que o desenvolvimento urbano, nesse modelo financeiro com promoção de segregação social e territorial, não escapou à lógica, presente em toda a América Latina, de saltar espaços ainda não parcelados e ocupar as franjas urbanas, valorizando as glebas intermediárias ao estender a infraestrutura até os conjuntos. Tal lógica, referida à discussão teórica da produção do espaço (JARAMILLO, 1982), é patente na verificação da implantação de loteamentos populares nas periferias urbanas, vigente pelo menos desde os anos 1930 até os 1970, quando se dá a exaustão do modelo em São Paulo, em função da

⁹ São sete companhias de habitação no estado de São Paulo, criadas na vigência do SFH/BNH e todas atuando em suas sedes e regiões: COHAB-Campinas (1964); COHAB-São Paulo (1965); COHAB-Santista (1965); COHAB-Bauru (1966); COHAB-Bandeirante (na região de Campinas, em 1967); COHAB-Ribeirão Preto (1969) e CRHIS (Companhia Regional de Habitações de Interesse Social, em Araçatuba, de 1979).

diminuição de disponibilidade de terrenos no município.

Conclusões

Ainda que a média de urbanização na América Latina fosse inferior a 50% no primeiro quartel do século XX, Argentina, Uruguai e Chile estavam entre os países mais urbanizados do mundo, com respectivamente 78%, 65,3% e 58,4% de suas populações vivendo em centros urbanos, enquanto México e Brasil, embora com grandes metrópoles, não contavam com altas taxas de urbanização devido à amplitude de seus territórios (ALMANDOZ, 2008). O processo de urbanização em meados do século XX na América Latina é crescente, de modo que em termos demográficos, em poucas décadas se completava um ciclo que levaria mais de um século para acontecer nas "economias capitalistas altamente desenvolvidas" (FURTADO, 1966, p.6). Esse processo, cabe lembrar, ocorria regionalmente, associado às capitais ou outras grandes cidades, geralmente impulsionado por uma incipiente industrialização, intensa atração de população e ampliação do processo de acumulação, como foi o caso de Buenos Aires, Santiago do Chile e São Paulo.

O processo de metropolização, principalmente a partir da década de 1960, assume maior intensidade em virtude de uma grande concentração populacional em capitais nacionais onde se investia nos setores avançados como a indústria, e em cidades historicamente centrais como São Paulo que, sem ser capital nacional, concentrou grande contingente demográfico. Na década seguinte, tais aglomerações estão claramente estabelecidas e apresentando enormes problemas vinculados à pobreza urbana e a assentamentos precários, com questionamentos por parte da cultura técnica sobre a capacidade do planejamento urbano de reverter tais processos.

O conjunto habitacional é promovido desde a década de 1930 no bojo de uma discussão internacional do movimento moderno, funcional ao modo de produção e à industrialização crescente na região, com um papel complexo e múltiplos significados nas produções material, cultural e econômica vinculadas ao desenvolvimento das nações latino-americanas. Sua produção estatal, revestida do caráter de alojamento com forte apelo cultural de promoção da moradia, é estimulada na chave da atuação intensa da indústria da construção civil, que envolve a característica anticíclica nas grandes crises econômicas que demandam a

geração de grande quantidade de empregos, de baixa qualidade nesse setor da economia.

Na década de 1970, o conjunto habitacional é vinculado a um caráter de reassentamento em grandes proporções, aprofundando as alianças entre o Estado e a corporação da construção civil e evidenciando a questão da relação entre a enorme demanda e as limitações da oferta, na manutenção da exploração do “déficit” habitacional, problemática bastante presente nos estudos urbanos sobre os países da região.

Referências

II Congresso Panamericano de Arquitectos. Revista de arquitetura. N. 34. Año VIII, p. 76-82, Oct. 1923.

ALMANDOZ, Arturo. Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE* (online) Vol. XXXIV, n. 102, p. 61-76, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19610204>>

ANDA A., Enrique X. de. Vivienda social en la Ciudad de México durante el período 1945-1965. In: SAMBRICIO, Carlos. *Ciudad y vivienda en América Latina. 1930-1960*. Madrid: Lampreave, 2012, p. 368-395.

ARAVECCHIA-BOTAS, Nilce. Conexões Brasil-América Latina a partir do Centro Interamericano de Vivienda e Planejamento – CINVA. *Anais do II ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas. Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade*. Natal, 18 a 21 de set. 2012.

ATIQUE, Fernando. O Debate sobre Habitação nos Congressos Pan-Americanos de Arquitectos: 1920- 1940. *Anais do XI Encontro Nacional da Anpur*. Salvador, 23-27 mai. 2005.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis A.G. Habitação e Poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALLENT, Anahí. *Las Huellas de la política: Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 4.^a ed., 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-

1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: CAVE, Rose (coord.). Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina y sus perspectivas. Santiago de Chile: RIL editores, 2006.

BOLAFFI, Gabriel. *Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 1972.

BONDUKI, Nabil G. Os pioneiros da habitação social. *Volume 1 – Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP: Edições SESC, 2014.

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

BOTAS, Nilce Aravecchia; KOURY, Ana Paula. A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954). *URBANA* V.6, no 8, p. 144-165, jun. 2014 - Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina (número especial). Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635296/pdf>>

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.

CAMACHO, Luis E. Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP 50 años: Vida institucional y programática. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Bogotá, Colombia, v. 1, n. 11, p. 268-284, ene-dic 2007.

CANO, Wilson. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (orgs). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp. 2012, p. 121-157.

CANTILO, José María. El Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular. In: *La vivienda Popular: Conferencias de los ciclos preparados pela Comisión Organizadora del Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular*. Buenos Aires: s/e., 1939. p.13-15.

CAPELATO, Maria Helena. *O Estado Novo: o que trouxe de novo?* In: FERREIRA, J.; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). *O Brasil Republicano. O Tempo do Nacional-estatismo - do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2003, p. 107-143.

CEPEDA, Vera A. Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento. *Revista Versões*, v. 1, pp. 49-68, 2006.

FARAH, Marta F. dos S. *Estado, Previdência Social e Habitação*. Dissertação (Mestrado). FFLCH-USP, São Paulo, 1983.

FARIA, Rodrigo de; CERASOLI, Josianne; SAMBRICIO, Carlos. Cidade de habitação na América Latina. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 1–13, 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635290>>

FELDMAN, Sarah. Do primer congreso panamericano de la vivienda popular (1939) ao seminário de habitação e reforma urbana(1963): planejamento e habitação na perspectiva da metrópole latino-americana. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 129–143, 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635295>>

FERRARI, Camila. *Produção habitacional em grande escala em São Paulo e Buenos Aires: o aparato estatal e a atuação dos profissionais nas décadas de 1940 e 1950*. Tese (Doutorado).

São Carlos: IAU-USP, 2018. Disponível em
<<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-26042019-125327/pt-br.php>>

_____. *Projetos de habitação popular como projeto de cidade: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964*. Dissertação (Mestrado) – IAU-USP, São Carlos, 2013. Disponível em

<<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-06062013-145853/pt-br.php>>

FERRARI, Camila; NEGRELOS, Eulalia P. Estado e planejamento na América Latina: origens do desenvolvimentismo no Brasil. *URBANA. Rev. Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*. V. 8, n. 3, p.111-132, set./dez. [14] Dossiê: Cidade latinoamericana, 2016. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8646414>>

FONSECA, Pedro C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (orgs.) *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP, 2012, p. 21-49.

FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GITAHY, Maria L. C.; PEREIRA, Paulo C. X.(orgs). *O complexo industrial da construção e*

- a habitação econômica moderna, 1930-1964*. São Carlos: RiMa:FAPESP, 2002.
- GOMES, Angela de C. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese (Doutorado), 1987.
- GORELIK, Adrián. Para una historia cultural de la “ciudad latino-americana”. *Anais Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos – Pensar la ciudad, cambiar la ciudad*. Los retos de la investigación en América Latina a comienzos de siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 24-26, ago. 2011.
- _____. A produção da “cidade latino-americana”. Tradução de Fernanda Arêas Peixoto. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*. (São Paulo), v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005.
- GUTIÉRREZ, Ramón; TARTARINI, Jorge; STAGNO, Rubens. *Congresos Panamericanos de Arquitectos 1920-2000: aportes para su historia*. Buenos Aires: *Cedodal*: Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos, 2007.
- HUAPAYA ESPINOZA, José C. Fernando. *Belaunde Terry y el ideario moderno*. Arquitectura y urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968. Lima: EdiFAUA; Salvador: FA/UFBA, 2014.
- IANNI, Octavio. *A formação do Estado populista na América Latina*. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1989.
- JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, Emilio (org.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. Cidade do México: Latina UNAM, 1982, p. 149-212.
- LAGO, Mayra C. Exmo. Sr. Getúlio Vargas, *Mi Querido General Perón: imaginários populares no varguismo e no peronismo*. Tese (Doutorado), São Paulo: FFLCH-USP, 2021.
- 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.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 4e édition, 2000.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo/SP: Petrópolis/RJ: Polis/Vozes, 1984.
- MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar*. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTINS, Maria Lúcia R.; OTERO, Estevam V. A reabilitação de conjuntos habitacionais na cidade de São Paulo. *Revista FAAC*, Bauru, v. 1, n. 1, p. 97-107, abr./set. 2011.

MELO, Wanderson F. de. A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro da Habitação. *Verinotio*, Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas. Espaço de interlocução em ciências humanas. N. 17, Ano IX, p. 91-104, abr/2013.

MORAIS, Pedro. *Cidades verticais: habitação vertical de grande escala na América Latina, 1929-1979*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

NAKANO, A. Kazuo. *Quatro COHABs da zona leste de São Paulo: território, poder e segregação*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAU-USP, 2002.

NASCIMENTO, Denise M.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. *Arquitextos*, São Paulo, ano 12, n. 133.03, Vitruvius, jun. 2011.

NEGRELOS, Eulalia P. *Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980*. A forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno. São Carlos: IAU-USP, Tese (Livre Docência), 2021, versão revisada. Disponível em:

<<https://doi.org/10.11606/T.102.2019.tde-28052021-161455>>

_____. *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: URBANA CIEC.UNICAMP, v.6, n.8, 2014, pp.599 - 625. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/1589/pdf>>

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PANDOLFI, Vera. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PETRONE, Pasquale. São Paulo no século XX. In: AZEVEDO, Aroldo de (Org.). *A cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana*. Vol. II. São Paulo: Nacional, 1958.

SAES, Flavio. São Paulo Republicana. In: PORTA, Paula. *História da Cidade de São Paulo*.

Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2004. pp. 226-234.

SAGMACS. *Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*. São Paulo, 1958

SAMBRICIO, Carlos. *Ciudad y vivienda en América Latina*. 1930-1960. Madrid: Lampreave, 2012.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Nacional: Edusp, 1968. pp. 19-79

SOMEKH, Nadia. *(Des) verticalização de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). FAU-USP, São Paulo, 1987.

SOUZA, M. Adélia A.de. *Metrópole e Paisagem: caminhos e descaminhos da urbanização*. In: Paula Porta. (Org.). *História da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3, p. 517-551.

TARALLI, Cibele H. *Mudança de Tecnologia na Habitação: Os conjuntos habitacionais da COHAB-SP*. Dissertação (Mestrado) – FAU-USP, São Paulo, 1984.

TAVARES, Maria da C. *Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Ensaio sobre Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2.^a ed. 1973.

TURNER, John F. C. *Vivienda, todo el poder para los usuarios*. Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid:H.Blume, 1977.