EULALIA PORTELA NEGRELOS

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

VOLUME I

INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO - USP

PROF.^a DR.^a EULALIA PORTELA NEGRELOS

**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.**

Versão Revisada

**VOLUME I – A TESE DE LIVRE DOCÊNCIA COMO ARGUMENTO
E SISTEMATIZAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA**

São Carlos

Versão original – depósito em agosto de 2018

Banca de títulos e provas – fevereiro de 2019

Versão revisada – abril de 2021

PROF.^a DR.^a EULALIA PORTELA NEGRELOS

**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.**

Versão Revisada

Tese apresentada no Concurso Público de Títulos e Provas visando à obtenção
do título de Livre Docente junto ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo – IAU-USP

Área de conhecimento: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo

**VOLUME I – A TESE DE LIVRE DOCÊNCIA COMO ARGUMENTO
E SISTEMATIZAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA**

São Carlos, abril de 2021

AUTORIZO A REPRODUCAO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR
QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRONICO, PARA FINS DE
ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e
Urbanismo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N385e Negrelos, Eulalia Portela
 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
 / Eulalia Portela Negrelos. -- São Carlos, 2021.
 2 v.

 Tese (Livre-Docência) -- Teoria e História da
 Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de Arquitetura
 e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2021.

 1. Habitação (Brasil). 2. Conjuntos Habitacionais
 (São Paulo). 3. Planejamento Territorial Urbano. 4.
 Produção do Espaço. 5. Historiografia. I. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:
Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229

Com amor, a Digna e Dario, meus pais, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, marco de um percurso de investigação, tem inúmeros personagens aos quais agradeço a sua dedicação, como prova de meu reconhecimento ao trabalho coletivo de construção de um pensamento em movimento:

Ao Mancha, Carlos Roberto Monteiro de Andrade, querido companheiro, agradeço a carinhosa convivência preenchida de conhecimento, de valor da história e da permanente busca por compreender a gênese dos processos sociais.

Aos pesquisadores de Iniciação Científica no IAU-USP, que realizaram a pesquisa amostral nos municípios selecionados, sem os quais a tese não se realizaria: Ana Lara Barbosa Lessa (2009); Murillo Calixto Navarro Oliveira (2010); Vanessa Ramos Barbosa (2011); Jéssica Barca de Oliveira (2012); Renato Eduardo da Silva (2012); Yara Boscolo Bragato (2012); Talita Ines Heleodoro (2012); Natalia Balak Pedroso Rocha (2014); Lucas Vecchia (2015); Cesar José Desiderá Neto (2017); Gabriela Bacchi (2017); Amanda Halda (2017); Soyani Tardioli (2017).

Aos pesquisadores de Iniciação Científica que, mesmo sem investigar diretamente os conjuntos habitacionais aqui indicados, contribuíram para as reflexões em torno da história da habitação no Brasil e na América Latina: Ivan Cronembold Landivar (2014); Ana Carolina Carvalho Figueiredo (2014); Daniela Sarone Fiori (2017); Gabriele de Campos Trombeta (2018).

Aos já mestres pelo IAU-USP, por mim orientados, com temas vinculados à presente reflexão: Camila Ferrari (2013); Isabela Zani Donato (2014); Janaina Andréa Cucato (2015); Renata da Silva Oliveira (2016); Danilo Brich dos Santos (2017); Aline Passos Scatalon (2019).

No URBIS, agora com nova denominação como Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo, da Cidade e da Habitação, agradeço ao Mancha e às atuais orientadas de Iniciação Científica, Mestrado e Doutorado, sempre viabilizando momentos preciosos de debate: Adriane Augusta Melo Diogo; Janaina Andrea Cucato; Juliana Cavalini-Lendimuth; Carolina Guedes Machado; Maria Alejandra Bruschi Costa; Elisa Roberta Zanon; Camila Almeida Belarmino; Júlia Caltabiano Sampaio Vianna Carvalho Rosas e Brenda Faria Ballastreire. Uma lembrança de gratidão à nossa primeira orientada de Doutorado, Rosana Silva (*in memoriam*).

Agradeço ao colega João Marcos de Almeida Lopes a generosa parceria junto à disciplina de pós-graduação “Habitação e Cidade. Plano, projeto e processo de produção”, espaço de debates onde, desde 2009, pude ir elaborando as questões e armando o argumento desta tese.

Ao Prof. Nestor Goulart Reis, agradeço a preciosa oportunidade da entrevista que nos concedeu, em novembro de 2017, elucidando uma série de elementos vinculados à política urbana e habitacional promovida com recursos do Banco Nacional de Habitação.

Aos colegas do ArqBras – Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo no Brasil e na América Latina, do IAU-USP, onde atuei de 2009 a 2013: Carlos Alberto Ferreira Martins; Sarah Feldman e Renato Luiz Sobral Anelli.

Às colegas da Biblioteca do IAU, Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo, Cleverci Aparecida Malaman e Vilma Del Grossi Coutinho, sempre atentas com nossas investigações.

Aos colegas docentes do IAU, pelas interlocuções e, por vezes duras críticas, que mais me animaram a perseguir a compreensão e adensar o argumento.

Aos colegas técnico-administrativos do IAU, na pessoa de Paulo Ceneviva, pelas fotos e digitalização de material de fontes primárias.

A todas as pessoas que nos receberam de 2010 a 2017, a mim e aos pesquisadores envolvidos, principalmente nas companhias de habitação pesquisadas (São Paulo, Santos, Campinas, Ribeirão Preto e Bauru).

Faço aqui uma especial referência de agradecimentos à COHAB-SP, onde Myrian Tazima nos recebeu, a Murillo Oliveira e a mim, em 2009, com a primeira pesquisa de Iniciação Científica. Já com a tese em elaboração, agradeço à arquiteta e urbanista Cristina Brito, servidora de carreira da COHAB-SP, cuja equipe tanto contribuiu para a seleção de material referente aos casos estudados, particularmente de processos administrativos consultados, que não foram poucos, tanto de Itaquera quanto de Carapicuíba. Ainda na COHAB-SP, guardião da memória de sua produção no CDTEC (Centro de Documentação Técnica), minha gratidão a Gilberto Lemos, que manteve arquivos de fontes primárias organizados de forma a garantir a pesquisa científica.

Na CDHU, na pessoa de Maria de Lourdes Gussoni, agradeço a todos os colegas que não mediram esforços para nos receber e contribuir na recuperação de memória e na reflexão crítica sobre a produção da companhia de longa trajetória.

Na confecção da tese, particularmente na edição e formatação de material gráfico e de seus volumes, agradeço a contribuição diligente de Soyani Tardioli, durante a preparação da versão original, com edição e formatação de material gráfico e organização do material para depósito. Para a edição desta versão revisada, agradeço a esmerada atuação de Maria Alice Messias, que foi nossa dedicada orientada de Iniciação Científica junto ao URBIS, na formatação geral, na confecção das capas dos volumes e acabamento para publicação.

À FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, pelos dois auxílios individuais à pesquisa (2011-2013) e (2017-2018), fundamentais para a realização das pesquisas de campo com os estudantes de Iniciação Científica e para a confecção de parte importante da cartografia.

Agradeço a Marcos Ummus, geógrafo da e-Quanta, contratado com recursos dos auxílios da FAPESP, para a realização dos mapas dos casos nos municípios estudados.

Nesta versão revisada, agrego o agradecimento aos colegas examinadores da banca do concurso de Livre Docência – Paulo Bruna, Maria Cristina Leme, Nabil Bonduki, Sarah Feldman e Miguel Buzzar – pelas valiosas contribuições ao debate e à crítica historiográfica e pelas imprescindíveis sugestões de formatação, que me levaram à organização do material em dois volumes.

“Compreender não significa negar o ultrajante, subtrair o inaudito do que tem precedentes, ou explicar fenômenos por meio de analogias e generalidades tais que se deixa de sentir o impacto da realidade e o choque da experiência. Significa antes examinar e suportar conscientemente o fardo que os acontecimentos colocaram sobre nós – sem negar sua existência nem vergar humildemente a seu peso, como se tudo o que de fato aconteceu não pudesse ter acontecido de outra forma. Compreender significa, em suma, encarar a realidade, espontânea e atentamente, e resistir a ela – qualquer que seja, venha a ser ou possa ter sido.”

(Hannah Arendt, Origens do Totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo, São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 21)

RESUMO

Com esta tese procuramos contribuir com elementos para uma atualização crítica sobre as abordagens historiográficas dos conjuntos habitacionais produzidos na vigência do complexo institucional constituído pelo Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação/Companhias de Habitação (SFH/BNH/COHABs), de 1964 a 1986. As décadas de 1960 a 1980 constituem marco geral que envolve o período da pesquisa empírica – 1964 a 1989 - tanto para o entendimento das condições em que se deu o golpe civil-militar e se instituiu o novo quadro da política urbana e habitacional, quanto para a compreensão, após a extinção do BNH em 1986, da atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) ainda com os recursos federais até 1989. O objeto conjunto habitacional – cuja forma urbana tem sua gênese no final do século XIX – tem sido tratado diferentemente na historiografia da Arquitetura e do Urbanismo no Brasil, segundo os regimes políticos que dele se serviram como dispositivo de alojamento coletivo para as classes populares. Exploramos um contexto historiográfico em que o conjunto habitacional consta majoritariamente como elemento negativo na política urbana a partir de 1964. Em que pese a ocorrência de duas ditaduras (1937-1945, no primeiro governo Vargas, e 1964-1985, no regime militar) e, em que pese no período considerado democrático (1946-1964) também tenham ocorrido banimentos, exílios e prisões de militantes de esquerda, os conjuntos produzidos entre 1930 e 1964 já têm sido objeto de análises com alto nível de isenção em relação a juízos historiográficos, dada sua vinculação clara com os cânones modernos da Arquitetura e do Urbanismo então vigentes. Os conjuntos “do BNH”, vetores de expansão de inúmeras cidades brasileiras, paulistas em particular, resultantes da política habitacional e urbana do período militar, ainda aguardam maior aprofundamento, sobretudo sobre seu papel na produção do espaço urbano e seu vínculo reduzido ao ideário de Arquitetura e Urbanismo modernos, tendo em vista o contundente papel da cadeia da indústria da construção civil no período. Esta é uma tese de Livre Docência que se vincula a um processo de docência e pesquisa junto ao IAU-USP de 2009 a 2018, quando foi depositada para o concurso da carreira acadêmica. Dessa forma, é material que responde também à sistematização da nossa produção científica durante o período de investigação, com sua apresentação ao público em versão revisada e organizada em dois volumes, dada a grande quantidade de material vinculado à pesquisa empírica. No Volume I, com três partes e seis capítulos, consta a crítica historiográfica a partir da hipótese da consolidação do conjunto habitacional de 1930 a 1989 no Brasil, demonstrada pela análise histórica e pela abordagem sobre os juízos historiográficos em trabalhos de pesquisa no país. No Volume II consta o detalhamento da pesquisa empírica em conjuntos habitacionais produzidos em cinco municípios paulistas – São Paulo, Santos, Campinas, Ribeirão Preto e Bauru – por suas respectivas COHABs, demonstrando o fio condutor da tese, construído pela abordagem historiográfica sobre o conjunto habitacional no Brasil nos campos da Arquitetura e do Urbanismo e a contribuição para sua crítica.

Palavras chave: Arquitetura e Urbanismo; Conjuntos Habitacionais; SFH/BNH/COHABs; Historiografia; Estado de São Paulo,

RESUMEN

Con esta tesis buscamos contribuir con elementos para una actualización crítica sobre los abordajes historiográficos de los conjuntos de vivienda producidos en la vigencia del complejo institucional constituido por el *Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação/Companhias de Habitação (SFH/BNH/COHABs)*, de 1964 a 1986. Las décadas de 1960 a 1980 constituyen marco general que involucra el período de la investigación empírica – 1964 a 1989 – tanto para el entendimiento de las condiciones en que se dio el golpe civil-militar y se instituyó el nuevo cuadro de la política urbana y habitacional, cuanto para la comprensión, después de la extinción del BNH en 1986, de la actuación de la *Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH)* aún con los recursos federales hasta 1989. El objeto conjunto de viviendas – cuya forma urbana tiene su génesis en el final del siglo XIX – ha sido tratado diferentemente en la historiografía de la Arquitectura y del Urbanismo en Brasil, según los regímenes políticos que de él se sirvieron como dispositivo de alojamiento colectivo para las clases populares. Exploramos un contexto historiográfico en el cual el conjunto de viviendas consta mayoritariamente como elemento negativo en la política urbana a partir de 1964. En que pese la ocurrencia de dos dictaduras (1937-1945, en el primer gobierno Vargas, y 1964-1985, en el régimen militar) y, en que pese en el período considerado democrático (1946-1964) también hayan ocurrido destierros, exilios y prisiones de militantes de izquierda, los conjuntos producidos entre 1930 e 1964 ya han sido objeto de análisis con alto nivel de exención en relación a juicios historiográficos, dada su vinculación clara con los cánones modernos de la Arquitectura y del Urbanismo entonces vigentes. Los conjuntos “del BNH”, vectores de expansión de inúmeras ciudades brasileñas, paulistas en particular, resultantes de la política habitacional y urbana del período militar, aún aguardan mayor profundización, sobretudo sobre su papel en la producción del espacio urbano y su vínculo reducido al ideario de la Arquitectura y del Urbanismo modernos, teniendo en vista el contundente papel de la industria de la construcción civil en el período. Esta es una tesis de Libre Docencia, que se vincula a un proceso de docencia e investigación junto al IAU-USP de 2009 a 2018, cuando ha sido depositada para el concurso de la carrera académica. De esa forma, es material que responde también a la sistematización de nuestra producción científica durante el período de investigación, con su presentación al público en versión revisada y organizada en dos volúmenes, dada la gran cantidad de material vinculado a la investigación empírica. En el Volumen I, con tres partes y seis capítulos, consta la crítica historiográfica a partir de la hipótesis de la consolidación del conjunto de viviendas de 1930 a 1989 en Brasil, demostrada por el análisis histórico y por el abordaje sobre los juicios historiográficos en trabajos de investigación en el país. En el Volumen II consta en detalle la investigación empírica en conjuntos de vivienda producidos en cinco municipios paulistas – São Paulo, Santos, Campinas, Ribeirão Preto y Bauru – por sus respectivas COHABs, demostrando el hilo conductor de la tesis, construido por el abordaje historiográfico sobre el conjunto de viviendas en Brasil en los campos de la Arquitectura y del Urbanismo y la contribución para su crítica.

Palabras clave: Arquitectura y Urbanismo; Conjuntos de Vivienda; SFH/BNH/COHABs; Historiografía; Estado de São Paulo.

ABSTRACT

With this thesis we seek to contribute with elements for a critical update on the historiographical approaches of housing estates produced during the institutional complex constituted by the Housing Financial System/National Housing Bank/Housing Companies (SFH/BNH/COHABs), from 1964 to 1986. The decades from 1960 to 1980 constitute a general framework that involves the period of empirical research - 1964 to 1989 - both for the understanding of the conditions in which the civil-military coup took place and the new framework of urban and housing policy was established, as well as for the understanding, after the extinction of BNH in 1986, of the performance of the Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) still with federal resources until 1989. The housing complex object – whose urban form has its genesis at the end of the 19th century – has been treated differently in the historiography of Architecture and Urbanism in Brazil, according to the political regimes that served as a device of collective accommodation for the popular classes. We explore a historiographical context in which the housing complex is mostly a negative element in urban policy since 1964. Despite the occurrence of two dictatorships (1937-1945, in the first Vargas government, and 1964-1985, in the military regime) and, despite the period considered democratic (1946-1964) there have also been bans, exiles and arrests of left-wing militants, the sets produced between 1930 and 1964 have already been the subject of analyses with a high level of exemption in relation to historiographical judgments, given their clear link with the modern canons of Architecture and Urbanism then in force. The "BNH" sets, vectors of expansion of numerous Brazilian cities, in São Paulo in particular, resulting from the housing and urban policy of the military period, still await further deepening, especially about its role in the production of urban space and its reduced link to the modern architecture and urbanism, in view of the hard-hitting role of the construction industry chain in the period. This is a free teaching thesis that is linked to a teaching and research process in IAU-USP from 2009 to 2018, when it was filed for the academic career contest. Thus, it is material that also responds to the systematization of our scientific production during the research period, with its presentation to the public in a revised and organized version in two volumes, given the large amount of material linked to empirical research. Volume I, with three parts and six chapters, contains the historiographical criticism from the hypothesis of the consolidation of the housing complex from 1930 to 1989 in Brazil, demonstrated by historical analysis and the approach to historiographical judgments in research work in the country. Volume II details the empirical research in housing estates produced in five municipalities of São Paulo – São Paulo, Santos, Campinas, Ribeirão Preto and Bauru – by their respective COHABs, demonstrating the guiding thread of the thesis, constructed by the historiographical approach on the housing complex in Brazil in the fields of Architecture and Urbanism and the contribution to its criticism.

Key words: Architecture and Urbanism, Housing Estates; SFH/BNH/COHABs; Historiography; São Paulo state.

SUMÁRIO

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

VOLUME I - A TESE DE LIVRE DOCÊNCIA COMO ARGUMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

APRESENTAÇÃO, 15

INTRODUÇÃO, 22

NOTAS METODOLÓGICAS, 28

PARTE I – A CONSTRUÇÃO DA CRÍTICA AOS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS NO BRASIL, 44

CAPÍTULO 1. UMA VISÃO SOBRE OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS “DO BNH” NA HISTORIOGRAFIA DA ARQUITETURA E DO URBANISMO, 44

1.1. A ideologia urbanística e arquitetônica da forma urbana conjunto, 46

1.2. Reconstruindo o consolidado quadro de juízos historiográficos no Brasil sobre o complexo SFH/BNH/COHAB, 53

CAPÍTULO 2. A GERAÇÃO DE NOVAS FORMAS URBANAS A PARTIR DA CRÍTICA DO MOVIMENTO MODERNO NA DÉCADA DE 1980, 65

2.1. Novas formas urbanas em perspectiva histórica, 68

2.2.. As propostas alternativas ao modelo BNH, 77

PARTE II - O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL NA PRODUÇÃO ESTATAL DE MORADIA PARA AS CLASSES POPULARES NO BRASIL (1930 A 1986), 83

CAPÍTULO 3. ERA VARGAS (1930-1964) – ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO, DO GRANDE CONJUNTO HABITACIONAL MODERNO E DA IDEOLOGIA E PRÁTICA DO PLANEJAMENTO, 85

3.1. Desenvolvimento e planejamento na era Vargas, 85

3.2. A política habitacional e a ideia de conjunto residencial como projeto de cidade moderna, 94

CAPÍTULO 4. REGIME MILITAR (1964 – 1985 – 1986) – PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO NO DESENVOLVIMENTISMO AUTORITÁRIO E OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS NA REDUÇÃO DO IDEÁRIO MODERNO, 108

PARTE III - HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO – DÉCADAS DE 1960 A 1980, 137

CAPÍTULO 5. SOBRE A PRODUÇÃO DAS COHABS E DA CECAP/CDH/CDHU, 140

5.1. A criação das COHABs no estado de São Paulo e o quadro do planejamento integrado, 140

5.2. A atuação do governo do estado de São Paulo - CECAP/CDH/CDHU, 145

CAPÍTULO 6. ANÁLISE TIPOLOGICA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS, 157

6.1. Localização em relação à mancha urbana consolidada, 157

6.2. Domínio sobre a terra, 158

6.3. Constituição enquanto bairro – dimensão dos conjuntos e equipamentos de consumo coletivos previstos e efetivamente implantados, 158

6.4. Tipologias empregadas, 160

6.5. Formas de aprovação, 160

6.6. Autoria dos planos e projetos, 161

À GUIA DE CONCLUSÃO: QUESTÕES DA PESQUISA EM HABITAÇÃO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA, 175

- **Contradições na história da habitação: entre o projeto moderno e a forma-mercadoria, 175**
- **Estado, planejamento e habitação no Brasil - Por uma teoria urbana latino-americana, 179**
- **Estado, planejamento e habitação no Brasil - Por um inventário da produção do BNH/COHABs no estado de São Paulo, 181**

REFERÊNCIAS, 184

VOLUME II – MUNICÍPIOS PESQUISADOS – **CONJUNTOS HABITACIONAIS E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO**

APRESENTAÇÃO, 207

1. SÃO PAULO, 208

1.1. A produção da COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, 212

1.1.1. Pesquisa Amostral – São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo, 217

1.1.2. Casos selecionados, 221

1.1.2.1. Conjunto Habitacional José Bonifácio – Itaquera II/III, 221

1.1.2.2. Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco – Carapicuíba/SP, 261

1.2. A produção da CECAP/CDH/CDHU, 300

1.2.1. Casos Selecionados, 300

1.2.1.1. 1.º Período – 1964/1974 – CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo, 300

- 1.2.1.2. 2.º Período – 1975/1980 - CECAP – Companhia Estadual de Casas Populares
1981/1982 - CODESPAULO – Companhia de Desenvolvimento de São Paulo, *304*
 - 1.2.1.3. 3.º Período – 1983/1988 – CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional, *304*
 - 1.3. São Paulo – Habitação social no processo de planejamento municipal, 320**
- 2. SANTOS, 333**
 - 2.1. A produção da COHAB – ST – Companhia de Habitação da Baixada Santista, 339**
 - 2.1.1. Pesquisa Amostral, *341*
 - 2.1.2. Casos selecionados, *342*
 - 2.1.2.1. Conjunto Habitacional Jardim Castelo I e II, *344*
 - 2.1.2.2. Conjunto Habitacional Dale Coutinho, *349*
 - 2.1.2.3. Conjunto Habitacional Valongo, *357*
 - 2.1.2.4. Conjunto Habitacional Radio Clube, *361*
 - 2.2. A produção da CDHU, 368**
 - 2.2.1. Pesquisa Amostral, *368*
 - 2.2.2. Caso selecionado, *368*
 - 2.2.2.1. Conjunto Habitacional Cruzeiro do Sul, *368*
 - 2.3. Santos - Habitação social no processo de planejamento municipal, 374**
- 3. CAMPINAS, 379**
 - 3.1. A produção da COHAB-CP – Companhia de Habitação Popular de Campinas, 387**
 - 3.1.1. Pesquisa Amostral, *390*
 - 3.1.2. Casos selecionados, *395*
 - 3.1.2.1. Conjunto Habitacional Vila Rica, *395*
 - 3.1.2.2. Conjunto Habitacional Castelo Branco, *399*
 - 3.1.2.3. Conjunto Habitacional Boa Vista, *406*
 - 3.1.2.4. Conjunto Habitacional Júlio Mesquita Filho, *413*
 - 3.1.2.5. Complexo de Conjuntos Habitacionais Distrito Industrial de Campinas - DIC I a DIC VI, *422*
 - A) DIC I – Conjunto Habitacional Monsenhor Luiz Fernandes de Abreu - Casas, embriões e apartamentos, *426*
 - B) DIC II - Conjunto Habitacional Antônio Mendonça de Barros – Casas e apartamentos, *433*
 - C) DIC III - Conjunto Habitacional Rui Novaes – Casas e apartamentos, *437*
 - D) DIC IV - Conjunto Habitacional Lech Walesa – Casas e apartamentos, *441*
 - E) DIC V – Conjunto Habitacional Chico Mendes - Casas e apartamentos, *444*
 - F) DIC VI – Casas e apartamentos, *449*

3.2. Campinas - Habitação social no processo de planejamento municipal, 454

4. RIBEIRÃO PRETO, 457

**4.1. A produção da COHAB-RP – Companhia Habitacional Regional
Ribeirão Preto, 462**

4.1.1. Pesquisa Amostral, 466

4.1.2. Casos selecionados, 468

4.1.2.1. Conjunto Habitacional Jardim Quintino Facci II, 468

4.1.2.2. Conjunto Habitacional Dom Manoel da Silveira
D'Elboux, 476

4.1.2.3. Conjunto Habitacional Avelino Alves Palma, 490

4.1.2.4. Conjunto Habitacional Adelino Simioni, 492

4.2. A produção da CECAP/CDH/CDHU, 501

4.2.1. Pesquisa Amostral, 504

4.2.2. Casos selecionados, 506

4.2.2.1. Conjunto Habitacional CECAP Vila Virgínia (Ribeirão
Preto A), 506

4.2.2.2. Conjunto Habitacional Professor João Rossi, 515

4.2.2.3. Conjunto Habitacional Jardim Paiva I, 526

**4.3. Ribeirão Preto - Habitação social no processo de planejamento
municipal, 532**

5. BAURU, 536

**5.1. A produção da COHAB-BAURU – Companhia de Habitação de Bauru,
539**

5.1.1. Pesquisa Amostral, 541

5.1.2. Casos selecionados, 541

5.1.2.1. Conjunto Habitacional Jardim Redentor I, II e III, 542

5.1.2.2. Conjunto Habitacional Jardim Ernesto Geisel I, II e III,
549

5.1.2.3. Conjunto Habitacional Mutirão Luiz Edmundo Coube,
555

5.2. Bauru - Habitação social no processo de planejamento municipal, 559

REFERÊNCIAS, 562

APÊNDICES, 566

**APÊNDICE 1 – Quadros da produção da COHAB-SP na Região Metropolitana de São
Paulo – 1965 a 1992, 567**

APÊNDICE 2 – COHAB-SP - Apresentação dos casos pré-selecionados, 572

**APÊNDICE 3 - Quadros da produção da COHAB-ST na Baixada Santista – 1966 a
2009, 579**

APÊNDICE 4 – Quadro da produção da COHAB-CP em municípios da região de Campinas – 1967 A 1994, 582

APÊNDICE 5 – Quadro da produção da COHAB-CP no município de Campinas – 1966 a 2009, 585

APÊNDICE 6 - COHAB-CP – Lotes Urbanizados no Município de Campinas, de 1994 a 1998, 587

APÊNDICE 7– Quadro da produção da COHAB-RP em outros municípios – 1970 a 2017, 588

APÊNDICE 8 – Quadro da produção da COHAB-RP em Ribeirão Preto – 1973 a 2011, 592

APÊNDICE 9 – Quadro da produção da COHAB-BAURU em outros municípios – 1966 a 2018, 595

APÊNDICE 10 – Quadro da produção da COHAB-BAURU no município de Bauru – 1968 a 1995, 598

APRESENTAÇÃO - A TESE COMO ARGUMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA¹

A crítica ao Movimento Moderno se adensa no Brasil com a construção da crítica aos grandes conjuntos habitacionais, principalmente àqueles produzidos durante o regime militar através dos financiamentos do Banco Nacional da Habitação (BNH) no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com promoção pública através das Companhias de Habitação (COHABs); no entanto, sua produção comandada pelo Estado é componente de um arranjo mais complexo entre as instituições estatais e os agentes privados, com relevância para a cadeia da indústria da construção civil (incluindo, para os objetivos desta tese, o mercado imobiliário).

O Estado estabelece historicamente no Brasil relações com o capital que implicam na construção daquilo que Fernandes denomina Revolução Burguesa (2005)², como processo que se estende desde os movimentos pela independência do país nas tentativas de empreendimento industrial, em um quadro diverso daquele que levou à revolução burguesa na Europa. Tais relações, baseadas em economia dependente e no quadro do desenvolvimento desigual, se dão, com as mudanças ocorridas após o golpe de Vargas em 1930, o que pode ser entendido como revolução burguesa no Brasil (OLIVEIRA, 1977, p. 63). A partir daí se aprofundaria, de forma ininterrupta e cada vez mais contundente, a produção do espaço urbano no sentido de Lefebvre ([1970] 1983, p.159-160), ao considerar o espaço como produto resultante das relações de produção sob a orientação de um “grupo ativo”. O processo de produção do espaço é social e, no quadro do capitalismo, o espaço é mais que meio, sendo o próprio objeto da produção capitalista³. Nesse quadro, a habitação, para além de bem de uso, é tomada cada vez mais intensamente como mercadoria, cuja propriedade privada como ideologia se expandiu desde 1930 de forma aparentemente irreversível no país.

Os trabalhos de Henri Lefebvre comparecem como percurso metodológico para esta tese, compreendendo o passado a partir do presente, assumindo a importância das questões urbanas para a formulação do método apoiado “*sobre uma história até então negligenciada (e talvez até nossos dias), a história da cidade...*” (LEFEBVRE, 1999, p. 44).

Partimos da hipótese de que, no processo de consolidação do conjunto habitacional como principal alternativa de alojamento habitacional das classes populares, há estreita relação entre sistema econômico e político, e até mesmo regime político, com o desenvolvimento da tipologia arquitetônica e urbanística “conjunto habitacional”, como forma urbana – como forma arquitetônica e urbanística, no sentido de Lefebvre, articulando a forma à função e à estrutura ([1970] 1983, p. 17) -, a partir de 1930, quando os setores privados – até então “provido”, de certa maneira, moradia para seus trabalhadores nas vilas operárias, fomentando soluções mais salubres para o cortiço ou produzindo habitações de aluguel – entregam ao Estado a atribuição de produzir habitação popular, coincidindo com o desenvolvimento do ideário moderno no Brasil.

¹ A tese de Livre Docência vincula-se à produção científica e, dessa forma, em diferentes momentos do trabalho há menção ao processo de nossa produção científica na construção da carreira acadêmica.

² “*Na acepção em que tomamos o conceito, Revolução Burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial.*” (FERNANDES, 2005, p. 239)

³ Para a aguda interpretação de Henri Lefebvre sobre a cidade no modo de produção capitalista, ver os trabalhos de Ana Fani Carlos, com relevo para “A Condição Espacial”, São Paulo: Contexto, 2015.

A partir dessa hipótese, propomos a abertura de uma nova possibilidade de análise, ao considerar o grande conjunto habitacional no quadro historiográfico dos campos disciplinares da Arquitetura e do Urbanismo, compreendendo suas origens de produção no marco do modo de produção capitalista, não apenas no “período BNH”, como é amplamente tratado por numerosos trabalhos, mas desde as estruturais transformações promovidas no Estado e na sociedade brasileiros a partir de 1930. Nesse sentido, o processo de reflexão e construção do conhecimento aqui se apoia na consideração de um problema teórico fundado na seguinte tese: se a habitação, como problemática urbana e da história da cidade moderna, adquire, no âmbito do Estado, integral e hegemonicamente seu valor de troca, em uma operação liberal em que sua produção é entregue pelos burgueses industriais e pelos rentistas urbanos para que o Estado a administre, a habitação passa para a promoção estatal em origem já como mercadoria integralmente considerada um produto comercializável a despeito de seu valor de uso fundamental para a reprodução da força de trabalho; logo, trato como objeto historiográfico o período da vigência do SFH-BNH, tomado como uma etapa específica da produção habitacional pelo Estado no marco do aprofundamento da inserção do Brasil no processo de acumulação, processo socialmente construído a partir de 1930.⁴

O quadro de produção habitacional após a tomada de poder por Vargas em 1930, com a estruturação de um sistema baseado, inicialmente, num conjunto de ações previdenciárias operadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com ampliação para a operação de promoção habitacional (amplamente estudado até o momento e com elevada qualidade de inserção historiográfica dos conjuntos residenciais produzidos até 1964), mesmo com relativa qualidade arquitetônica e urbanística alcançada no período, não ofusca o entendimento sobre as contradições do sistema.

No percurso dos ciclos ideológicos do desenvolvimentismo no Brasil (BIELSHOWSKY, 2000; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006), adquiriu central importância para a minha reflexão o entendimento sobre a história de políticas públicas de habitação vinculadas a regimes ditatoriais (o militar em especial, mas o do Estado Novo varguista como origem). Daí, desde o início desta pesquisa, em 2009, investigamos a intensidade da relação entre sistema econômico e político com a tipologia arquitetônica e urbanística desde 1930 até o final da década de 1980.

Como período específico para a pesquisa e para o detalhamento, as décadas de 1960 a 1980 são trabalhadas como marco geral que envolve o período da pesquisa empírica – 1964 a 1989 - tanto para o entendimento das condições em que se deu o golpe militar e se instituiu o novo quadro da política urbana e habitacional do SFH/BNH/COHABs, quanto para a compreensão, após a extinção do BNH em 1986, da atuação da CDH ainda com os recursos federais até 1989.

É necessário aprofundar a compreensão da produção habitacional no Brasil no “segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (BIELSCHOWSKY, 2000) a partir de 1964 até

⁴ Tal proposta científica fundamenta-se no método dialético concebido por Marx tendo como grande contribuição, em relação ao idealismo que combatia, a formulação de que as relações de produção são historicamente construídas, ou ainda, construídas socialmente, e que “as ideias se congregam com práticas sociais” (GIANNOTTI, 2009, p.12). Esse conjunto de teses está na proa da continuidade de nossos estudos a partir da nova etapa que aqui se abre com esta tese de livre docência. Para as reflexões aqui presentes, também foram de fundamental importância o conjunto de leituras constituídas por Fernandes (1984); Marx ([1857], 1978). É necessário reforçar a importância de participar sistematicamente do Grupo de Leitura de Henri Lefebvre promovido pelo URBIS/IAU-USP – Grupo de Pesquisa em História da Arquitetura, da Cidade e da Paisagem (em sua anterior denominação) que, desde 2015, vem fazendo a leitura dos escritos de Henri Lefebvre para a compreensão da construção de suas teses. Uma dessas leituras, “A cidade do capital” [*La pensée marxiste et la ville*, no original] é essencial para o desenvolvimento de nossa hipótese e propostas de crítica historiográfica.

seu esgotamento no início da década de 1980, com extensão até 1989 que é a referência para a introdução das políticas neoliberais no país. Nesse marco, adensamos a hipótese da relação sistema político/produção habitacional com a ideia da redução de potência do projeto moderno na produção de habitação e cidade, a partir da nova institucionalidade da política urbana e habitacional instalada de 1964 a 1986, baseada no quadro do SFH/BNH/COHABs. A forma urbana conjunto habitacional perde a diversidade urbanística e arquitetônica do período anterior (1930-1964), com produção pelos IAPs e demais órgãos de base previdenciária e da Fundação da Casa Popular (FCP) (BONDUKI; KOURY, 2014), no “primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, expressão igualmente oriunda de Bielschowsky (2000).

O caráter extensivo dos conjuntos das COHABs torna-se a marca indelével na expansão urbana do período, no processo de produção social do espaço urbano, sobretudo para as cidades metropolitanas ou polo regionais, como foi possível constatar ao estudar o fenômeno nas cidades de São Paulo, Santos, Campinas, Ribeirão Preto e Bauru. Um de nossos recursos de pesquisa, particularmente para São Paulo – com extensão para sua Região Metropolitana –, foram as fontes primárias constituídas por processos administrativos junto à COHAB-SP sobre os estudos de caso José Bonifácio (São Paulo/Itaquera), em São Paulo, e Presidente Castelo Branco, em Carapicuíba.

O recorte de abordagem sobre o objeto empírico – conjunto habitacional –, considerado como forma urbana, está formulado nesta tese em dois sentidos:

- 1) No sentido morfológico, como campo de análise das formas urbanas, em que o conjunto apresenta-se tanto como tipo arquitetônico, enquanto projeto de Arquitetura e Urbanismo, quanto como uma forma arquitetônica e urbanística de produção do espaço urbano – presente na análise tipológica dos objetos empíricos selecionados, com base em Panerai, Depaulle e Castex (1986). No sentido de tipo arquitetônico, observa-se a consolidação da ideia de conjunto como bairro integral e sua implementação como prática fragmentada e descolada da proposição original – divórcio entre, por um lado, a proposição técnica interna aos organismos públicos promotores da política (BNH, COHABs), que dispunham de um ideário do projeto moderno praticado seja de forma inercial seja de forma alinhada e, por outro, a efetiva construção do conjunto sob a racionalidade econômico-financeira das construtoras e sob a prática estatal recorrente de postergar o investimento nos equipamentos comunitários, mobiliário urbano e componentes de infraestrutura.
- 2) No sentido do processo social de sua produção, em que adquire importância a compreensão da dimensão ideológica do conjunto como constitutivo de uma cidade que separa as camadas populares em alojamento em uma forma urbana conjunto. Por outro lado, a partir da formulação de Lefebvre para “forma urbana” ([1970] 1983, p. 122-123), o conjunto habitacional como forma urbana revela a própria cidade, a partir de seu ponto de vista e de sua centralidade para seus habitantes, ou seja, sua inserção em uma estrutura social desigual e segregada, em que identificamos duas vertentes de análise.
 - a) Na primeira delas, entendemos a consolidação dessa forma urbana enquanto ideologia do conjunto (ideia herdeira do período anterior – Era Vargas e sua base de produção previdenciária através dos IAPs (FERRARI, 2017) confrontada à sua implementação durante a ditadura militar como prática de parcelamento – a articulação das tipologias unifamiliar horizontal e multifamiliar vertical constituindo o que se considera conjunto habitacional como base ideológica para a justificativa do empreendimento que se realiza como “loteamento” com

construção seriada, extensiva e controlada (cada conjunto habitacional como uma reunião de conjuntos/loteamentos licitados setorialmente) e apropriada pelas empresas construtoras e como vetor de expansão urbana periférica e de expansão do capital (Mautner, 1999).

- b) A segunda vertente de análise se localiza no quadro de vínculos teórico-metodológicos que ampliam o campo analítico para a história do planejamento e da ação do Estado no Brasil e em toda a América Latina, dando base à compreensão dos processos de produção de grandes, médios e pequenos conjuntos habitacionais durante a ditadura militar como uma extensão de um processo iniciado em 1930, com o aprofundamento da participação do Brasil na acumulação capitalista internacional. Para tanto, todo o complexo quadro de produção extensiva, massiva e baseada nas grandes, médias e pequenas empresas construtoras e na cadeia de construção civil se explica pela lógica da produção e reprodução do capital em torno da habitação como mercadoria no modo de produção capitalista.

Sobre a relação entre Estado e planejamento, por um lado, e sobre as críticas ao Movimento Moderno, por outro, buscamos dar densidade à abordagem da produção habitacional no período militar, articulando o entendimento da crítica construída sobre ela com a compreensão sobre o desenvolvimento nacional e o papel da cadeia da construção civil na redução da qualidade arquitetônica nos projetos de habitação social.

Esta tese é resultado de um duplo esforço de pesquisa:

1) o trabalho de campo em cinco municípios paulistas, com base na produção habitacional por COHABs (Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, Santos e São Paulo – que se estende para Carapicuíba na Região Metropolitana), orientado pelas inquietações que geraram a hipótese e a tese apresentadas (em torno da consolidação da ideia da abertura de outras frentes de compreensão sobre a produção habitacional e urbana durante a vigência do BNH no corpo historiográfico dos campos da Arquitetura e do Urbanismo), e que, ao mesmo tempo, foi esteio de trabalho de orientação de inúmeras pesquisas de Iniciação Científica, sem as quais, inclusive, esta tese não seria possível;

2) a sistematização de reflexões contidas em trabalhos publicados, desde 2010, seja individualmente (NEGRELOS 2010; 2012; 2014a; 2014b; 2015; 2016; os relatórios científicos finais dos Auxílios à Pesquisa da FAPESP, 2013 e 2018), seja em parceria com nossa primeira mestre orientada com defesa em 2013, Camila Ferrari (NEGRELOS e FERRARI, 2013; 2016; 2017a; 2017b; 2018a; 2018b), e com outras duas mestres formadas na sequência, respectivamente em 2015 e 2016 (NEGRELOS e CUCATO, 2014; NEGRELOS e OLIVEIRA, 2015).

Dessa forma, esta tese se inscreve na discussão a) sobre a **historiografia do planejamento e da habitação**, com aproximações e distanciamentos ao campo ideológico da b) **crítica do Movimento Moderno**, bem como da c) **crítica política** a regimes de governo, sejam eles democráticos ou autoritários, buscando compreender d) os **campos disciplinares da Arquitetura e do Urbanismo** como espaço de construção de valores de atuação política e profissional.

Trata-se de revisão historiográfica no sentido da compreensão dos agentes, meios, dinâmicas e determinações envolvidos na produção da cidade no período 1964-1989, iluminada pela consideração do necessário tratamento dos conjuntos habitacionais como objeto de pesquisa

no quadro historiográfico da Arquitetura e do Urbanismo no Brasil, no sentido de sua inserção na construção da crítica arquitetônica e urbanística.⁵

Daí, como perspectivas de continuidade, já delineadas junto a diferentes grupos de pesquisadores⁶, esta tese se vincula à construção do quadro de discussão para o universo latino-americano, indicando as especificidades e as similaridades de cada país na historiografia, bem como defendendo a realização de um inventário da produção do BNH em todo o Brasil.

Para enfrentar o problema científico delineado buscamos os vínculos multidisciplinares da complexidade teórico-metodológica conformada pela articulação entre Estado, Planejamento e Habitação no Brasil a partir de 1964, no marco das décadas de 1960 a 1980, com particular interesse no estado de São Paulo, e até 1989, em que a CDH opera ainda com recursos orçamentários do governo do estado, contribuindo no campo da construção da crítica da Arquitetura e do Urbanismo.

O marco geral da periodização – décadas de 1960 a 1980 - se justifica para que se possa compreender a institucionalidade com centro no BNH, ou seja, localizar a dinâmica de toda a década de 1960, com os processos que culminaram no golpe militar, as transformações no processo institucional daí ocorridas e seguidas por toda a década de 1970. Para a década de 1980, cuja primeira metade assiste ao final da ditadura e à extinção do BNH, compreende-se o período da formulação teórico-metodológica de uma crítica aos grandes conjuntos orientada pela proposição de formulação de projetos com base no lugar, no contexto geral de cada conjunto proposto, crítica essa incorporada ao movimento social pela Reforma Urbana (com antecedentes desde 1963 com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)⁷ e introdução estrutural da questão da participação social na prática do planejamento e produção habitacional nas administrações municipais pós-1988, ano da homologação da vigente Constituição Federal.

A década de 1980 é a década perdida para a Economia, mas, concordando com Bonduki (1992; 2014), é a década da construção de utopias em que tivemos diversas oportunidades de participar ativamente desde nossa formação como arquiteta e urbanista, como profissional atuante e praticante e como militante, tanto no movimento nacional pela Reforma Urbana quanto no Partido dos Trabalhadores.⁸

Tratar o problema científico da construção da crítica ao grande conjunto habitacional desde 1960 – a partir de Brasília e do início do declínio do ciclo ideológico do desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY, 2000), coincidente com o que Gorelik (1999; 2005b) indica como o auge de um projeto de modernização, a crise da democracia no quadro das reformas de base,

⁵ Guardamos solidariedade com pesquisadores/docentes que vem buscando aprofundar essa discussão, particularmente Maria Luiza Sanvito na UFRGS e Sara Raquel Monteiro na UFRN.

⁶ Particularmente aqueles vinculados ao URBIS/IAU-USP e ao CACAL/FAU-USP – Grupo de Pesquisa Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina, nos quais atuamos desde 2015. É justo e necessário lembrar que esta tese carrega essenciais discussões que foram realizadas durante nossa participação como pesquisadora no ARQBRAS/IAU-USP – Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo no Brasil e na América Latina, no período de 2008 a 2015, onde estávamos atuando durante toda a concepção da problemática envolvida neste trabalho, e com o qual ainda guardamos vinculações intelectuais de grande valia para nossa atuação acadêmica, principalmente na expansão para os estudos latino-americanos.

⁷ Sistematização e reflexão sobre o movimento pela Reforma Urbana encontram-se no livro organizado por Nabil Bonduki e com textos de Rossella Rossetto, Maria Cecília Lucchese e Weber Sutti, “A luta pela reforma urbana no Brasil. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo”, São Paulo: CAU-SP: Casa da Cidade, 2018.

⁸ Para nossa atuação detalhada, ver o Memorial de Livre Docência, disponível no IAU-USP.

o quadro das “circunstâncias favoráveis” ao golpe militar (FURTADO, 1977, p. 18) - apresenta consistência com a compreensão do processo social e institucional.

Até 1989 a periodização se constrói com o final da atuação da CDH, do governo do estado de São Paulo, com recursos próprios, ou antes, com recursos do BNH desde 1975 (com adesão da empresa ao Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), de 1973), e o primeiro ano do estabelecimento institucional e administrativo em governos municipais a partir da Constituição Federal de 1988, das propostas de habitação construídas em torno de projetos contextualizados, com certa referência às críticas do Movimento Moderno, que, para o Brasil, foram construídas, em parte, em relação aos processos de produção do conjunto habitacional no período militar.

Como compreensão da problemática vinculada ao tempo presente, e que nos fornece as chaves das perguntas que nos levam à pesquisa histórica, a década de 1990 assiste o desenvolvimento pleno do neoliberalismo no Brasil e em toda a América Latina, em que ocorre intensa disseminação da ideologia do planejamento estratégico e dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) (NEGRELOS, 2005).

Inaugurando a década dos 2000, em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF) expressa ou, melhor, explicita e escancara a aliança entre Estado e Privado como prática programática de governo e de poder, ao incluir os incorporadores, construtores e proprietários fundiários como componentes explícitos do novo quadro de ação institucional no campo habitacional a partir de um programa e não de uma política habitacional. Enquanto no período anterior, do BNH, o privado era um agente incorporado pela prática da produção dos conjuntos habitacionais através das grandes licitações de projeto e obra, no PAR/CEF o privado é agente programático, que sugere, propõe e produz o empreendimento desde o suporte fundiário privado.⁹

De 2002 (campanha eleitoral para a Presidência da República) a 2016 (final dos governos Lula e Dilma), há a construção da ideia de “neodesenvolvimentismo” (MARICATO, 2013; BRESSER; THEUER, 2012) e a reafirmação do modelo do PAR/CEF no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de 2009, igualmente operado pela CEF, demonstrando como os mesmos componentes da política se transformam e se rearranjam incorporando o privado desde a concepção fundiária do empreendimento; componentes programáticos que nos demonstram, inclusive, como a crítica aos grandes conjuntos habitacionais do “período BNH” é reaberta no processo de comparação automática com os conjuntos produzidos pelo PMCMV, considerados pela esmagadora maioria dos trabalhos mais recentes, como o retorno da produção negativa do período militar.

Tais comparações, realizadas a partir da compreensão dos elementos mais elementares da definição da política habitacional na produção da cidade capitalista (rentabilização do investimento privado com as localizações mais periféricas e, por conseguinte, mais baratas; produção de unidades habitacionais descoladas da produção integral do bairro), nos indicam a urgente necessidade de construir um panorama do período 1964-1989 em perspectiva histórica com análise de desdobramentos com a atualidade, no sentido, inclusive, de estruturar uma pesquisa ampla para a construção de um inventário do período no Brasil.

O debate sobre um projeto de nação, os desafios do desenvolvimentismo em perspectiva renovada com reforma social e os obstáculos macro políticos e econômicos impostos pelo

⁹ Na versão original desta tese, disponível no IAU-USP, os componentes programáticos do PAR/CEF são apresentados, uma vez que no período 2009-2013 pesquisamos o conjunto desse programa em perspectiva comparada com a produção das COHABs nos cinco municípios selecionados.

neoliberalismo com reinvenção de seus componentes financeiro também são questões em perspectiva para a continuidade dos nossos trabalhos de investigação.

Para a compreensão da articulação entre Estado e planejamento urbano e habitacional e sua estreita relação com um projeto nacional de desenvolvimento, é possível considerar o período de 1930 a 2009 (até o lançamento do PMCMV) como um arco temporal que envolve tanto a afirmação desse projeto (de 1930 a 1980) quanto sua fragmentação (a partir de 1990 com o desmonte do Estado desenvolvimentista e estabelecimento do neoliberalismo), no interior do modelo capitalista de acumulação, buscando localizar teoricamente a ideologia do desenvolvimentismo e seus componentes urbanos ao longo do século XX no Brasil.

A localização teórica e metodológica desta tese, conformada como argumento a partir da construção historiográfica crítica, com suporte em um conjunto de objetos empíricos em municípios paulistas, se dá com base na articulação dos campos disciplinares da Arquitetura e do Urbanismo com o da Economia Política, e com centralidade para a relação entre Política e Economia a partir de Ianni (1977).

Adquire centralidade nesta tese a crítica da Arquitetura e do Urbanismo modernos com base no grande conjunto habitacional como conjunto de objetos/unidades habitacionais que são mercadoria na produção capitalista do espaço urbano, num processo de construção metodológica multidisciplinar. Tal advertência nos parece necessária uma vez que, longe de restar importância às abordagens culturais, ressaltamos a filiação precípua das reflexões aqui contidas como opção de método – entendido como concepção e visão de mundo – considerando a produção da cidade como suporte da análise e localizando o campo cultural, em um suporte analítico suplementar, de cujos componentes metodológicos lançamos mão a partir das análises de autores que, como Gorelik (2005a), assumiram o campo da cultura urbana de forma central.

Por fim, um esclarecimento para a leitura deste trabalho. Para esta versão revisada da tese de Livre Docência foram excluídos ou reescritos trechos que, na versão original, tinham ou a função precípua da avaliação em concurso de títulos e provas ou a função de apresentar detalhes de pesquisas realizadas que, para esta edição, não se mostraram fundamentais. Assim, juntamente com o Memorial de Livre Docência, que expõe toda a carreira profissional, docente e de pesquisa de 30 anos – desde 1988 a 2018 (quando do depósito do material para a inscrição no concurso, em agosto de 2018) – a versão original apresenta detalhes que estão articulados à própria prática nesses campos, desde a formação universitária até a defesa da Livre Docência. O material original para a inscrição no concurso foi entregue em versão digital e seu “Apêndice Empírico” não se encontra em volume sistematizado como o Volume II desta versão revisada, agora organizada de forma que possam ser consultados diretamente o conteúdo empírico - descritivo e analítico - dos casos estudados nos cinco municípios pesquisados.

INTRODUÇÃO

1964 marca a nova organização institucional, jurídica e programática da política de habitação, com a criação, pela Lei 4.380, de 21 de agosto (BRASIL, 1964), do SFH/BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este assumindo as atribuições da FCP – que, junto com os IAPs, formavam o imediatamente anterior sistema de produção habitacional, de 1930 a 1964, totalmente reestruturado a partir de do regime militar.

De maneira funcional a esse quadro, na mesma lei prevê-se a criação de órgãos estaduais e municipais, que atuaram como agentes promotores públicos autárquicos, as COHABs (BRASIL, 1964; AZEVEDO e ANDRADE, 1982); além disso, foram também atribuídas a agentes privados, incorporadoras e construtoras, as competências de promoção e execução de projetos, com os recursos mobilizados pela nova política habitacional. Esse arranjo da política teve vigência até 1986, com a extinção do BNH, cujo patrimônio e competências foram transferidos à CEF, segundo a Lei 2.291, de 21 de novembro (BRASIL, 1986).

O ano de 1964, assim, é o marco inicial para o desenvolvimento de nosso argumento, considerando a compreensão do período anterior (1930-1964), identificado por Bielschowsky (2000) como o “primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, e por Bonduki e Koury (2014), como o período dos *“pioneiros da habitação social no Brasil”*. Aprofundando nas análises a partir do golpe militar, Bielschowsky e Mussi (2006) consideram que se inicia o “segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, que vai até 1980, sendo o último governo militar um período de descenso do capitalismo e do ciclo da industrialização no Brasil, caracterizado pelo declínio da burguesia industrial paulista e esvaziamento do protagonismo econômico do estado de São Paulo. (POCHMANN, 2015)

Tomando as décadas de 1960, 1970 e 1980 como quadro da periodização, no interior da “era desenvolvimentista”, de 1930 a 1980 (BIELSCHOWSKY, 2004), nosso objetivo central é demonstrar a redução de potência do projeto moderno na produção de habitação e cidade de 1964 a 1986, quando os conjuntos habitacionais perdem a diversidade urbanística e arquitetônica do período anterior, 1930-1964, produzidos no quadro dos IAPs e da FCP, entre outros organismos. Essa formulação não está isolada da consideração de que, entre 1930 e 1964, a assunção da habitação como problema estatal esteve articulada à conformação de um projeto de nação moderna, industrializada e urbana, com a expansão dos componentes modernos da produção habitacional no interior de uma visão nacional de desenvolvimento. (NEGRELOS, 2014)¹⁰

Para o período 1964-1986, o objeto empírico se constitui pelos conjuntos habitacionais entendidos como forma urbana, respondendo a tipologias e seus respectivos tipos, solidários com as formas modernas de habitação e cidade, que, na produção promovida no quadro SFH/BNH/COHABs, foram aplicados de forma reduzida e extremamente simplificada marcando grande número de cidades com extensivos territórios de habitação popular com baixa diversidade arquitetônica e, quase invariavelmente, sem os equipamentos de uso coletivo que o Estado, nas três esferas territoriais e administrativas, deveria instalar. Essa ausência, considerada na quase totalidade das críticas negativas a esses conjuntos, ocorre

¹⁰ A complexa discussão em torno da construção da “nação” não está tratada nesta tese, apesar de estarmos envolvidos nesse debate no marco das leituras e discussões vinculadas à disciplina de pós-graduação “Urbanização na América Latina: questões teóricas e metodológicas” (IAU-USP) e junto ao CACAL/FAU-USP.

também nos conjuntos do período anterior¹¹, e nos levou a refletir sobre essa atuação por omissão do Estado, principalmente em bairros populares como expressão da cultura política elitista no Brasil, que separa e segrega e, não satisfeita, distancia ao máximo as classes populares de sua convivência como iguais. Assim, tais territórios, à revelia de todo um processo anterior de produção habitacional, que indicava o conjunto residencial ou o bairro como parte da cidade moderna, dotado dos equipamentos necessários à vida cotidiana (ainda que o “planejamento habitacional” não ocorresse de 1930 a 1964), foram, na prática, monofuncionais, e o caráter extensivo dos conjuntos das COHABs, agregando-se ao caráter massivo já operado anteriormente, torna-se uma das características da expansão urbana por habitação do período, sobretudo para as cidades metropolitanas e polos regionais.

Para as sistematizações e conclusões sobre as abordagens em relação ao período 1964-1986, sempre entendido como de vigência do BNH, apesar de estendermos o período até 1989, em função da incorporação da CECAP/CDH, e com base nas pesquisas realizadas nos cinco municípios selecionados, objetivamos, principalmente:

1. Registrar as condições da utilização da forma urbana conjunto no período anterior (1930-1964), entendido nesta tese como “Era Vargas”, no “primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo”.
2. Explorar a relação entre Estado “desenvolvimentista autoritário” (PRADO, 2010) e o caráter extensivo dos conjuntos habitacionais, no “segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (1964-1980).
3. Detalhar o que havia de orientação para a habitação na promoção do modelo do planejamento integrado (com a elaboração de planos denominados locais ou diretores de desenvolvimento integrado), marca urbanística da existência do SERFHAU, extinto em 1974 e liquidado em 1975, com subordinação da política urbana à política habitacional.
4. Explorar aquilo que se pode considerar “moderno” nos conjuntos habitacionais promovidos no período 1964-1986:
 - a) tratando sua produção como forma urbana e sistematizando as tipologias aplicadas, no sentido do entendimento da questão do tipo nessa arquitetura pública;
 - b) tratando a questão da qualidade arquitetônica e urbanística;
 - c) enfrentando a questão autoral ou, ainda, do que denominamos nesta tese de *anonimato relativo* (entendido como diferentes formas de explicitação nominal da autoria dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, desde totalmente ausente e atribuída aos organismos respectivos até a nomeação completa das equipes envolvidas) da cultura técnica atuante no BNH, nas COHABs e no SERFHAU, bem como nos IAPs e outros organismos (BONDUKI; KOURY, 2014).
 - d) dialogando com a crítica hegemônica na historiografia e literatura da arquitetura e do urbanismo, em que prepondera a rejeição da ideia de que tais conjuntos habitacionais se constituem como arquitetura, o que leva à interdição desses objetos dos trabalhos de crítica arquitetônica, tendo uma das razões fundadas na seleção de obras a partir da consideração estética de uma produção erudita da Arquitetura.¹²

Como objetivos complementares, e sempre baseados em pesquisas já realizadas, que nos auxiliaram na conformação do argumento, temos sempre presentes os períodos

¹¹ Para essa constatação, ver FERRARI (2013), que demonstra como os equipamentos de uso coletivo, ou comunitários, apesar de presentes nos projetos dos bairros de habitação moderna, nem sempre foram instalados pelos âmbitos estatais competentes, na vigência do quadro IAP/FCP.

¹² Essa discussão se amplia no Capítulo 1 deste Volume I.

subsequentes, uma vez que nos fornecem elementos para a compreensão de uma das questões presentes em nossa hipótese, referida à perda de potência dos elementos modernos durante a vigência do quadro SFH/BNH/COHABs. A partir do declínio do modelo de capitalismo brasileiro em 1981, inicia-se, aí, o que tem sido considerado como “décadas perdidas”, as de 1980 e 1990, consideradas, a partir de Bonduki (1992; 2014), como décadas de construção de utopias ao constituir-se um quadro de lutas sociais pela redemocratização no país. Nesse momento, a emergência de movimentos sociais urbanos, aqui enfatizados os de moradia, introduz a discussão sobre alternativas de produção habitacional com participação social na elaboração do projeto (NEGRELOS, 1998) e, também, na produção das obras, em clara construção da crítica à produção do período de financiamentos do BNH, crítica essa que gera uma discussão vinculada à contextualização de projetos, ensejando um debate em torno daquilo que Arantes (1998; 2000; 2002), denomina como “contextualismo crítico”. (NEGRELOS, 2010; 2014)¹³

Essas lutas pela reforma urbana resultam na formulação de políticas públicas em âmbito municipal, além da construção do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, com um protagonismo social central para a compreensão de uma grande quantidade de projetos gerados em torno do ideário do “*direito à cidade e direito à arquitetura*” (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993; NEGRELOS, 1998), durante toda a década de 1990, concomitantemente à discussão da regulamentação constitucional da política urbana, que seria aprovada em 2001 como Estatuto da Cidade.

Em 1999, e fortemente impactado pelas formulações neoliberais desde o final da década de 1980, o governo federal lança o PAR, operado pela CEF, privilegiando o mercado imobiliário na definição e indicação de terras para a produção de novos conjuntos, que, apesar de inicialmente buscar sua contextualização, atua finalmente com projetos bastante padronizados, difundidos por todo o país. (NEGRELOS, 2013)

Com perspectiva neodesenvolvimentista (MARICATO, 2013; BRESSER-PEREIRA e THEUER, 2012), a partir de 2003, o governo federal centraliza as questões urbanas e habitacionais no Ministério das Cidades, promovendo a elaboração da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação. No entanto, em 2009, após a crise internacional, lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), reforçando componentes programáticos do PAR, sobretudo a ação privada na definição das áreas de implantação dos conjuntos.

Ocorre, daí, o reforço da conformação de projetos que, apesar de décadas de debate em defesa de sua contextualização e diversidade arquitetônica e urbanística, voltam a apresentar caráter extensivo, com repetições tipológicas com baixa diversidade, voltando ao igualmente extensivo padrão de crescimento urbano, ao oferecer as terras mais baratas nas periferias das cidades pequenas, médias e grandes, metropolitanas ou não metropolitanas, inclusive, com modificações estruturais em planos diretores, cuja orientação de participação social não é seguida na maioria dos casos. A comparação direta dos conjuntos do PMCMV com os do BNH em um crescente número de trabalhos acadêmicos a partir de 2009 acendeu um alerta em perspectiva histórica, que nos estimulou ainda mais a estudar com profundidade a história da produção habitacional durante o regime militar no Brasil, uma vez que, do ponto de vista da história, a ideologia tem um lugar que não deve ofuscar a avaliação sobre os componentes de todo um processo de produção capitalista da cidade, com propriedade privada, segregação socioespacial e caráter massivo na produção habitacional estatal que não se iniciou com o golpe militar.

¹³ Essa reflexão está ampliada no Capítulo 2 deste Volume I.

Nesta tese estão consolidadas duas pesquisas articuladas e elaboradas junto ao IAU-USP: uma delas, *“Habitação Social no Brasil pós-1964. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHAB e da CEF/PAR em cidades do Estado de São Paulo”*, foi apoiada pela FAPESP no período 2011-2013, quando pesquisamos, com coleta de dados primários e secundários, a produção das primeiras cinco COHABs criadas após 1964 (São Paulo, 1965; Campinas, 1965; Santos, 1965; Bauru, 1966; Ribeirão Preto, 1969/70) (NEGRELOS, 2013), orientando trabalhos de Iniciação Científica. Dessa pesquisa, apesar de nosso interesse particular na tipologia multifamiliar vertical e os diferentes tipos de blocos, recuperamos também casos em que a tipologia unifamiliar horizontal tem predominância.

A outra pesquisa, realizada no período 2014-2017, se refere à *“Consolidação da forma urbana conjunto habitacional. Ação estatal da COHAB-SP e da CDHU na Região Metropolitana de São Paulo de 1964 a 1989”*. Essa pesquisa se consolidou ao ponto de obter o Auxílio da FAPESP para o período 01/04/2017 a 31/03/2018, (com o título *“Estado, planejamento e habitação no Brasil pós-1964. A consolidação da forma urbana conjunto habitacional”*), contando com novos bolsistas de Iniciação Científica, que coletaram mais dados primários e secundários relativos a novos casos em Campinas, da COHAB-CP, e em Ribeirão Preto, da CDH/CDHU, e na RMSP (com a inclusão do Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco, da COHAB-SP, no município de Carapicuíba, tendo como referência alguns casos da produção da CDHU). Além disso, realizamos as entrevistas previstas no projeto de pesquisa, das quais a realizada com o Professor Nestor Goulart Reis Filho, em novembro de 2017, apresenta especial relevância.

Durante o processo de reflexão e escrita de artigos e capítulos de livros, já indicados na APRESENTAÇÃO, foi possível aprofundar um quadro analítico, que, por um lado, se apresentou com mais clareza em relação ao lugar da reflexão no quadro historiográfico da Arquitetura e do Urbanismo – localizando aí a forma urbana conjunto habitacional – e, por outro, propiciou a elevação de uma consciência crítica sobre o tema mais abrangente. Ou seja, a reflexão se localiza no campo teórico-conceitual e historiográfico sobre a produção de conjuntos habitacionais populares como estratégia estatal no planejamento urbano-habitacional inserido no planejamento econômico, a partir de 1930, com delimitação de período de 1964 a 1989, particularmente para o estado de São Paulo.

Neste trabalho, organizamos a exposição de nosso argumento em três partes e, em uma última, as conclusões com questões de continuidade.

Na Parte 1, em que trabalhamos mais detidamente as questões vinculadas à construção da crítica aos grandes conjuntos habitacionais e sua relação com a crítica do Movimento Moderno, desenvolvemos, no Capítulo 1, uma reflexão que busca compreender essa crítica, identificando os juízos historiográficos que tem resultado na exclusão e banimento da produção do período do BNH da historiografia da Arquitetura e do Urbanismo no Brasil (ou, pelo menos, sua menção como produção negativa, por vezes até desprezível, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico). Tal consideração ocorre apesar de que essa produção signifique um impressionante resultado em termos da expansão urbana de grandes, médias e pequenas cidades em todo o Brasil (com destaque para o estado de São Paulo) e em termos da enorme produção de conjuntos habitacionais, inclusive articulados com um modelo de planejamento urbano integrado, que operava na lógica desenvolvimentista da expansão urbana.

No Capítulo 2, com o conjunto habitacional já consolidado como forma urbana para o alojamento popular, identifica-se a emergência e desenvolvimento de projetos de signo contextualista na reconstrução democrática, que se expressa nas propostas de políticas,

programas e projetos habitacionais e urbanos com base nas ideias de participação social, direito à cidade e à arquitetura e reforma urbana. Trata-se de um ideário contraposto ao resultado da produção urbana e habitacional vinculada à atuação do BNH, a partir do qual buscamos demonstrar como foi guiado e guiou a crítica negativa aos grandes conjuntos constante de parte importante da literatura sobre a produção da cidade e da habitação no regime militar, que, inclusive, teve ressonâncias no quadro da crítica latino-americana ao grande conjunto.

Na Parte 2, desenvolvemos em perspectiva histórica a reflexão sobre o conjunto habitacional vinculada ao entendimento sobre os ciclos do desenvolvimentismo no Brasil desde 1930 até 1989, num recorte em que o conjunto começa a ser utilizado como expediente para o alojamento popular promovido por políticas estatais e acaba por se consolidar. O Capítulo 3 analisa o processo entre 1930 até 1964, do golpe de Vargas até o golpe militar, na vigência do sistema IAP/FCP/outras órgãos; no Capítulo 4 passamos ao período de 1964 a 1986, da vigência do complexo SFH-BNH-COHABs, do golpe militar até a extinção do BNH na transição democrática com José Sarney.

Na Parte 3, com foco nas décadas de 1960 a 1980 no estado de São Paulo, o Capítulo 5 apresenta a produção das COHABs e da CECAP/CDH/CDHU enquanto políticas públicas – federal e estadual – de produção habitacional e atuação urbana, sempre articuladamente com o quadro de desenvolvimento do planejamento integrado vigente no período (mesmo com a extinção do SERFHAU em 1974/1975, considera-se essa prática de planejamento inercial junto às administrações municipais). No mesmo capítulo, apresentamos a análise tipológica dos conjuntos habitacionais nos municípios estudados, conteúdo que completa nosso objetivo de elevar tais conjuntos como componentes da produção do espaço urbano que devem ser considerados nos seus elementos de Arquitetura e Urbanismo, dos quais a questão da tipologia arquitetônica apresenta relevo especial.

A leitura da Parte 3 tem importante complemento no *Volume II - Municípios Pesquisados – Conjuntos Habitacionais e o Processo de Planejamento*, em que apresentamos a base de apoio em pesquisa empírica para a sua compreensão, com as informações sobre a produção das 5 COHABs e a articulação da habitação no processo de planejamento municipal; para São Paulo, Santos e Ribeirão Preto há, ainda, casos estudados relativos à produção da CDH.

À guisa de conclusão, reservamos a apresentação de questões de continuidade do trabalho investigativo em história da habitação e do planejamento, oferecendo alguns posicionamentos no que se refere aos desafios dos campos disciplinares da Arquitetura e do Urbanismo em três frentes. Uma delas já se expõe aqui e orienta o que compreendemos como *desafio civilizatório*, e se refere ao enfrentamento das contradições entre historiografia, ideologia e prática do planejamento e da produção habitacional frente à atual construção do capitalismo na fase do neoliberalismo com novas frentes financeiras, em contraposição aos enormes esforços de transformação social que foram tentados entre 2003 e 2016 para implementar um novo tipo de desenvolvimentismo, valorizando a intervenção estatal como indutora da construção de uma sociedade com reformas sociais estruturais, apesar das contradições internas desses governos localizadas na composição político-partidária para a garantia da governabilidade.

As outras duas frentes de desafios historiográficos, desenvolvidas na última parte, estão delimitadas no campo da investigação, da historiografia e da teoria urbana e se referem, por um lado, à necessária construção de um inventário da produção promovida pelo BNH em todo o Brasil, com uma pesquisa extensa e extensiva que está por ser realizada e que, para a qual acreditamos contribuir com este trabalho; e, por outro, ao campo da teoria urbana, no qual nos juntamos ao grupo de pensadores latino-americanos – Pradilla, Queiróz Ribeiro,

Ramirez, Quijano, entre outros - reunidos em torno da necessidade da construção de uma teoria urbana latino-americana crítica, enfrentando a ainda vigente colonialidade do poder, que compõe a dicotomia colonialidade/modernização (QUIJANO, 2005) e pensar nossa história em perspectivas passada e futura, compreendendo as determinações do desenvolvimento desigual e combinado, mas buscando raízes culturais da possibilidade de transformações estruturais.

Antes de passar à Parte 1, oferecemos nossas Notas Metodológicas, pela importância na estruturação de nosso processo de reflexão, com os desafios de método que movem nossos estudos e que, certamente, seguirão guiando nosso trabalho de investigação.

NOTAS METODOLÓGICAS

Sobre o método e a consciência crítica

Este trabalho está construído com a centralidade do método como suporte à análise teórica sobre a questão urbana, e o método entendido como visão de mundo, como caminho para a construção do conhecimento. O conhecimento, em nosso caminho, foi construído com a permanente elevação da consciência crítica em torno das contradições e dos conflitos da produção do espaço urbano e, por conseguinte, do espaço habitacional. Tal espaço, segundo Lefebvre, recebeu um conceito de “lugar de habitação”, que desprezou o “habitar”, entendida como prática milenar.

A finais do século XIX, um pensamento (se se pode chamar assim) urbanístico, inconscientemente *reductor*, marginalizou e, literalmente, pôs entre parênteses o *habitar*; concebeu o *lugar de habitação* como uma função simplificadora, limitando o ‘ser humano’ a alguns atos elementares: comer, dormir, reproduzir.... O lugar de habitação foi erigido por cima; aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo, obrigação do ‘vivido’ a deixar-se fechar em caixas, celas ou ‘máquinas de morar’. (LEFEBVRE, [1970], 1983, p. 88, em itálico na edição utilizada; tradução nossa)

Tal delimitação, além de aplicada ao entendimento sobre a construção social das relações de produção no marco do capitalismo, intensificando a atuação na produção habitacional vinculada à intensificação da urbanização e da industrialização, também indica a crítica ao Movimento Moderno, observada no direto ataque ao que tem sido amplamente destacado dos trabalhos de Le Corbusier ([1920/1921] 1981) como a habitação entendida como “máquina de morar” (p. 65) e sua defesa de “*O estado de espírito de construir casas em série, o estado de espírito de residir em casas em série, o estado de espírito de conceber casas em série*” (p. 161).

Lefebvre indica como se tem dado ênfase aos aspectos descritivos do fenômeno urbano, considerando seus limites por não alcançar “*certas relações sociais, aparentemente abstratas em relação ao dado e ao ‘vivido’, que parecem concretas, porém são somente imediatas; por exemplo, las relações de produção e de troca, o mercado ou, melhor, os mercados*” (LEFEBVRE, [1970] 1983, p. 55; o grifo está em itálico na edição utilizada; tradução nossa). Buscamos percorrer, assim, o que Lefebvre ([1970] 1983, p. 55) defende como a passagem “*da fenomenologia à análise, da lógica à dialética*”, uma vez que “*a realidade urbana não está ligada unicamente ao consumo, ao setor terciário ou aos canais de distribuição. Intervém na produção e nas relações de produção*” (p. 55, tradução nossa)

Outra parcela da visão de método à qual nos referimos como construção do conhecimento nos é brindada por Lepetit quando defende que “*história e sociologia constituem projetos de conhecimentos indiscerníveis*”, uma vez que é na “*historicidade comum de seu objeto de estudo que reside sua unidade fundamental: todas as ciências sociais são ciências históricas*” (LEPETIT, 2016, pp. 153 e 154).

Daí nosso vínculo com a multidisciplinaridade das abordagens aqui presentes, assumindo as dificuldades da articulação tão amalgamada entre a visão crítica e o empirismo, buscando não impregnar as análises com nosso posicionamento ideológico e não interferir nas experiências com posturas normativas.

A entrada metodológica pela relação entre Estado e Economia (com centralidade para o planejamento econômico) é realizada sem subalternizar o campo cultural, mas incorporando-o, mesmo sem muito nele penetrar, com a reflexão sobre Cultura Política, Cultura Urbana e Cultura Técnica. Nessa entrada do método em que a dialética tem lugar central, construímos nossa reflexão sobre as determinações das análises sobre a produção da mercadoria no modo de produção capitalista para a compreensão da habitação nas políticas públicas a partir de 1930.

Como encontramos a compreensão da habitação preponderantemente ligada, na historiografia da Arquitetura e do Urbanismo no Brasil, ao seu papel no âmbito do consumo, nossas inquietações se voltaram ao estudo de seu papel no âmbito da produção, lançando mão da pesquisa histórica com base em fontes primárias, identificando como a compreensão pelo consumo levou à construção de uma crítica que, desde os anos 1980, nós mesmos absorvemos e reproduzimos sobre os conjuntos habitacionais e sua propalada homogeneidade enquanto concepção e produção. Um movimento de autocritica em relação às nossas concepções ideológicas pretéritas nos levou à organização de pesquisas parciais em municípios do estado de São Paulo para checar, primeiramente, as formas dos conjuntos ali produzidos, considerando-os no campo da forma urbana, ou seja, nos campos da Arquitetura e do Urbanismo, uma vez que constituem-se como um tipo arquitetônico em meio urbano.

Com a consciência crítica que entende a habitação como mecanismo de reprodução do capital a partir de sua assunção pelo Estado como objeto de intervenção, em 1930, desenvolvemos um conjunto de reflexões em torno dos seguintes desafios metodológicos: 1) delimitação territorial – o universo; 2) periodização; 3) multidisciplinaridade; 4) análise da forma urbana e do tipo nos conjuntos habitacionais, principalmente aqueles produzidos por COHABs.

O desafio da delimitação territorial – o universo

Seguimos enfrentando, desde nossas primeiras pesquisas ao ingressar no IAU-USP, em 2007, a delimitação territorial do estado de São Paulo, como universo em sentido amplo, com particular interesse nos municípios e regiões vinculados à atuação de cinco das sete COHABs criadas durante a vigência do quadro do SFH/BNH (São Paulo, 1965; Campinas, 1965; Santos, 1965; Bauru, 1966; Ribeirão Preto, 1969/70).

A seleção do estado de São Paulo se dá baseada em nossa atuação docente na Universidade de São Paulo, no sentido de ampliar o conhecimento sobre o processo de produção do território no estado, como contribuição ao aprofundamento das pesquisas vinculadas ao próprio âmbito da Universidade de São Paulo.

Ao longo de nossas investigações – de 2007 a 2016 - e, inclusive, em função de novas orientações de Iniciação Científica (em 2017/2018, sobre Piracicaba – COHAB-Bandeirante, criada em 1967, para atuação em municípios na região administrativa de Campinas¹⁴) e de Mestrado (defendida em 2019 sobre Presidente Prudente –CRHIS¹⁵), estamos ampliando nossa visão para futuras pesquisas sobre a produção dessas outras duas companhias habitacionais no estado de São Paulo, no sentido de contribuir para o inventário da produção do período, conforme indicação nas questões para continuidade das investigações, na última parte deste Volume I.

¹⁴ Ver relatório final de pesquisa de Iniciação Científica de Trombeta (2018), no IAU-USP.

¹⁵ Ver dissertação de mestrado de Scatalon (2019), no IAU-USP.

A seleção dos municípios indicados acima ocorreu pela decisão de trabalhar com a produção na cidade-sede das COHABs, o que ocorre nesses cinco municípios. A COHAB-Bandeirante, de 1967, com sede em Campinas¹⁶, não teve atuação nesse município e, portanto, não fez parte da seleção inicial para a investigação. Já a CRHIS - Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS, atuante no oeste paulista desde 1983¹⁷, apesar da sua atuação no município em que se encontra sua sede, Araçatuba, não fez parte de nosso universo pela criação da companhia praticamente no final do período de vigência do BNH, o que não viabilizaria as comparações com as demais COHABs e suas produções desde meados da década de 1960.

Quatro dos cinco municípios selecionados são polo de regiões administrativas desde 1967, que contava à época com as seguintes regiões¹⁸: - 1 - Grande São Paulo; 2 - São Paulo exterior (que incluía o litoral, com Santos); 3 - Vale do Paraíba; 4 - Sorocaba; 5 -Campinas; 6 - Ribeirão Preto; 7 - Bauru; 8 -São José do Rio Preto; 9 -Araçatuba; 10 - Presidente Prudente.¹⁹

É interessante registrar que a regionalização administrativa oficial de 1967 (quando governava o estado Roberto Costa de Abreu Sodré, de 31/01/67 a 15/03/71, tendo sido eleito pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo) coincide, quase que na totalidade, com a proposta de divisão regional no II Plano de Ação de Governo de Carlos Alberto Alves Carvalho Pinto, em 1962, que teria vigência de 1963 a 1966, caso o governo seguinte, de Adhemar Pereira de Barros (31/01/63 a 06/06/66) o tivesse implementado. As regiões do II PAGE são: I - São Paulo exterior que contém a Grande São Paulo; II - Taubaté; III – Campinas; IV – Ribeirão Preto; V – São José do Rio Preto; VI – Araçatuba; VII – Presidente Prudente; VIII – Bauru; IX – Itapetininga (contendo Sorocaba); X – Registro. (II PAGE 1963-1966, 1962 *apud* TAVARES, 2015, p. 82).

O quadro regional administrativo implantado em 1967 muda com um novo decreto de 1970, ainda no governo de Abreu Sodré, que estabelece dois escalões regionais (regiões e sub-regiões indicando suas sedes) e desmembra a Região São Paulo Exterior, destacando a Região do Litoral e estabelecendo Santos como sua sede.²⁰

Em 1973, a Lei Complementar n.º 14, de 08 de junho, estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo (RMSP), Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Apenas em 1996 se abriria um novo espaço de decisão sobre a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista, seguida pela de Campinas, em 2000. Após a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, em 2012, segue-se a de Ribeirão Preto, em 2016, ficando, de nosso universo de pesquisa, apenas Bauru como sede de Região Administrativa até o fechamento deste trabalho. (SEADE, 2016).

¹⁶ Disponível em:

<http://www.cohabbd.com.br/?pagina=Quem_Somos e <http://www.cohabbd.com.br/?pagina=Realizacoes>>. Acesso em fev 2018.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.crhis.com.br/>>. Acesso em: fev 2018.

¹⁸ Ver SEADE, Divisão Regional do Estado de São Paulo Evolução histórica 1967 – 2016. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/home/wp-content/uploads/2018/03/regioes_julho2016.pdf>. Acesso em julho de 2018.

¹⁹ Ver Decreto n.º 48.163, de 03/07/67. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48163-03.07.1967.html>>. Acesso em julho de 2018.

²⁰ Ver Decreto n.º 52.576, de 12/12/70. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1970/decreto-52576-12.12.1970.html>>. Acesso em julho de 2018.

O desafio da periodização

A periodização para o Brasil e para o estado de São Paulo – décadas de 1960 à de 1980 – se refere à década que inicia com Brasília e assiste ao golpe militar, até a considerada “década perdida” que inicia com o declínio do modelo industrial com centro político na burguesia paulista. Para a crítica ao moderno focalizada no conjunto habitacional produzido com financiamento do BNH, avançar na década de 1980, para além da extinção do banco em 1986, nos parece fundamental e, por essa razão, aparece o período subsequente ao período militar, consistente com a redemocratização do país e com as consequentes práticas alternativas ao antigo modelo de produção do BNH, principalmente substituindo o grande conjunto massivo pelo pequeno e médio conjunto com projeto realizado caso a caso, num sentido contextualizado.

O enfrentamento do desafio da periodização, tomado como questão teórica, ocorreu durante todo o tempo de trabalho dedicado às pesquisas que deram origem a esta tese - desde o início da delimitação do objeto teórico em 2009 até a presente apresentação do argumento.

Tal periodização foi permanentemente checada ao longo da realização deste trabalho, chegando, assim, à conformação de três longas décadas em que os fenômenos relacionados no processo institucional se articulam de forma a consolidar nosso argumento. Assim, acabamos por definir três dimensões temporais para nossa reflexão:

- a) O período que denominamos de “arco temporal total da reflexão” (1930-2009), com início na assunção, com Vargas, da habitação como objeto de política estatal, até, dez anos após o lançamento do PAR/CEF, de 1999, o lançamento do PMCMV, que deu margem a volumoso conjunto de trabalhos que reacenderam as críticas negativas ao período do BNH.
- b) O período que abriga as principais inflexões políticas: décadas de 1960 (com o golpe e seus desdobramentos), 1970 (com a ditadura endurecendo em relação às lutas democráticas e enfrentando dura crise internacional) e 1980 (com o fim da ditadura militar e o início do processo de redemocratização).
- c) O período específico de abordagem para a pesquisa vinculada à problemática delimitada e à pesquisa empírica (1964 a 1989) e que guarda a manifestação do conjunto habitacional com especificidades únicas no bojo da produção da habitação durante o regime militar e até a primeira eleição direta para presidente.

Três pontos de vista nos dão fundamentos para a estruturação da periodização na qual nos movemos:

- *O ponto de vista institucional – Políticas públicas, programas e projetos*

No período recortado para a pesquisa empírica, 1964-1989, de vigência do SFH/BNH, encontramos, para a RMSP, a atuação da COHAB-SP (criada em 1965 e atuante até o momento, vinculada à administração municipal de São Paulo) e da atual CDHU, com raízes na CECAP dos anos 1940.²¹

Em 1964, além do BNH, é criado o SERFHAU, com vigência até 1975, com suas atribuições vinculadas ao BNH, que as segue aplicando após a liquidação do Serviço. Em 1966, além

²¹ A RMSP foi central para o processo de periodização. No entanto, as demais quatro regiões se enquadram do ponto de vista da história da produção habitacional na periodização proposta, uma vez que as companhias de habitação estudadas nos outros quatro municípios foram criadas no bojo da conformação do complexo SFH/BNH/COHABs.

da regulamentação do SERFHAU, se institui o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com gestão de seus recursos localizada no BNH.

No âmbito da administração estadual, para esse período temos a atuação de uma entidade que inicia a operação na década de 1940 (1946 com regulamentação em 1949, como CECAP no regime de autarquia).²² Em 1964, a CECAP é regulamentada como autarquia, passando a operar no SFH/BNH em 1967; até 1975 quando se transforma em Companhia Estadual de Casas Populares, de economia mista e adere ao PLANHAP, formulado pelo governo federal em 1973. Em 1981, se transformaria novamente, agora em Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO), até 1984 quando se converte em Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH), no governo de André Franco Montoro (15/03/83 a 15/03/87).

Com a extinção do BNH em 1986, fica claro o financiamento estadual para novos programas, como o SH1 de moradia por empreitada global na RMSP, lançado em 1987, atuante até 1992, na RMSP, com a empresa incorporando, em 1989, a atuação urbana nesse período denominando-se Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), passando a aplicar recursos do ICMS para a produção habitacional, já no governo de Orestes Quécia (15/03/87 a 15/03/91).

Em 1988, a COHAB-SP passa a produzir unidades habitacionais para uma faixa de renda considerada “média superior” junto às estações de metrô na linha Leste-Oeste. O período delimitado – 1964/1989 - abrange a proposta de construção de unidades habitacionais no centro de São Paulo pela COHAB-SP e a formulação do SH1 pela CDHU, apesar de não avaliarmos o impacto do SH1 no território (pois sua produção ocorre de 1989 a 1992).

Chegar com a periodização até 1989, embora não permita a avaliação do impacto territorial integral em relação à produção do SH1 da CDHU, tem vínculo institucional e com a política urbana presente na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989. Além disso, 1989 marca um novo momento da política nacional com as primeiras eleições diretas para presidente da República na reconstrução da democracia, que acaba por levar o país para o campo do neoliberalismo, com privatizações e uma nova visão territorial se estende para a urbanização, que se expressa de forma cada vez mais fragmentada, horizontalizada pelos empreendimentos privados de alto padrão na forma urbana do condomínio fechado horizontal.

- *O ponto de vista da produção dos conjuntos como vetor de expansão urbana*

No período 1964-1989 ocorre uma ampla expansão do território metropolitano em torno do município de São Paulo, bastante vinculado com a configuração espacial resultante da opção pela implantação de conjuntos habitacionais na periferia geográfica da cidade (MAUTNER, 1999), onde havia terras mais baratas e, por vezes, ainda respondendo ao estatuto rural. Nesse sentido, principalmente a COHAB-SP atuou, em considerável grupo de conjuntos habitacionais, como vetor de expansão horizontal e espraiada, imprimindo grande complexidade à questão fundiária – uma vez que sua atuação era metropolitana – através do domínio da terra (com a formação de “bancos de terras” públicas) (NEGRELOS e FERRARI, 2013). Ao mesmo tempo, pode-se compreender a atuação dos agentes privados da construção civil nesse processo de urbanização, uma vez que na forma de implantação dos conjuntos através da licitação pública para projeto e obra, os construtores procederam a

²² Para um estudo aprofundado sobre a política habitacional do governo do estado de São Paulo na RMSP, ver DENIZO (2007). No Capítulo 5, ampliamos a apresentação dessa política e sua própria periodização.

importantes adaptações tipológicas e tecnológicas, cuja demonstração foi iniciada por Taralli (1984).

Para os demais municípios, e como se verá no desenvolvimento do trabalho (particularmente demonstrado no Capítulo 6 e no Volume II, com o estudo dos casos), é expressiva a produção do espaço urbano, na lógica da expansão urbana horizontal, propiciada pela implantação do que chamamos aqui do *grande conjunto habitacional*. Apesar da conformação de um vetor de expansão através dos conjuntos das COHABs ter ocorrido de forma diferenciada nos municípios não metropolitanos, em Ribeirão Preto, por exemplo, a atuação da COHAB-RP foi decisiva na configuração territorial do assentamento popular concentrado no que Dos Santos (2017) denomina “ponta norte” da cidade. Na cartografia apresentada no Volume II, especialmente realizada para esta tese, com a camada da mancha urbana variando entre 1975 e 1981, para todos os cinco municípios analisados, pode-se observar o papel de vetor de expansão urbana que muitos dos conjuntos desempenharam incorporando grandes extensões do território como áreas urbanas.

- *O ponto de vista do método científico*

A proposta de delimitação de período de pesquisa que inicia com o aspecto da institucionalidade passa por uma escolha metodológica fundada em Foucault (1979), particularmente o capítulo em que reflete a respeito da “*governamentalidade*” como recurso analítico sobre o desenvolvimento dos poderes no interior do Estado e que, apesar de não estar apenas nele e ser exercido em uma complexa capilaridade por toda a sociedade, tem nele sua ponta de lança tanto representativa quanto executora de ações.

O mesmo trabalho tem apresentação de MACHADO (1979), em que desenvolve um raciocínio sobre a “*genealogia do poder*” nos trabalhos de Michel Foucault. Machado nos coloca o saber como um campo próprio de investigação, articulado com o poder; no nosso caso, para a forma urbana conjunto habitacional, nos interessa compreender o que se tem de consolidação do saber, como se dissemina, quem assume e assina os projetos no período delimitado, dominado pelo que denominamos *anonimato relativo* dos profissionais e pelo comando sobre o território exercido pelos agentes da construção civil.

A partir da reflexão de Machado, em que a história da loucura deixa de ser a história da psiquiatria para Michel Foucault, uma possível analogia poderia ser construída metodologicamente, em que a história da arquitetura não se confundisse com a história da política pública ou com a história do Estado brasileiro, ou com os regimes políticos,²³ mas sim, que os regimes políticos têm incidência sobre as tipologias das configurações territoriais.²⁴

²³ Esse caminho também pode ser encontrado em Sanvitto (2010), ao buscar analisar a produção do BNH compreendendo seu caráter financiador da política habitacional, mas sem limitar o estudo sobre a concepção e implantação dos conjuntos habitacionais como objeto de investigação da Arquitetura e do Urbanismo.

²⁴ A questão teórica sobre os regimes ditatoriais ainda deve seguir sendo um importante caminho de estudos, principalmente a partir do trabalho de Carl Schmitt, “*La Dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*”. Tradução do alemão por José Díaz García. Madrid: Biblioteca de Política y Sociología, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968 (primeira edição em 1921). O historiador Barrington Moore, Jr. é referência para a compreensão do processo histórico em torno dos regimes políticos da ditadura e da democracia; com seu trabalho “*Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y El campesino en la formación del mundo moderno*”. Barcelona: Ediciones Península, 1973. Para a ampliação da questão do aparato estatal, em função do trabalho nesta tese com Ianni (1977) e o conceito de “*tecnocracia estatal*”, é fundamental o conjunto de estudos de Nicos Poulantzas, sobretudo “*Poder político y clases sociales en el estado capitalista*”. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1972,

Nosso interesse em ampliar a questão da periodização ultrapassa a justificativa da delimitação de um período para a aplicação de métodos e técnicas de pesquisa; são fundamentais os critérios para a datação de períodos como instrumento metodológico para enfrentar o desafio da análise sobre o Estado, pois "*o aparelho de Estado é um instrumento específico de um sistema de poderes que não se encontra unicamente nele localizado, mas o ultrapassa e complementa.*" (MACHADO, 1979, p. XIII) Nesse sentido, utilizar com centralidade o conceito de "tecnoestrutura estatal" de Ianni (1977) é uma ferramenta de método que nos guia na delimitação do longo período 1930-1980 numa lógica da atuação do "Estado ampliado", de Gramsci²⁵, que tem vínculos com a análise sobre o "populismo" como uma prática de dois sentidos entre o Estado e a Sociedade (WEFFORT, 1977). Tais vínculos se referem à compreensão de que o Estado não é separado da ação social, da Sociedade, fazendo dela parte em movimentos de aproximações e distanciamentos, conflitos e consensos, além da dicotomia entre dominação e hegemonia. Com tal compreensão, e como caminho de continuidade dos estudos, vislumbramos a proximidade da Teoria do Estado Ampliado gramsciana em nosso projeto de aprofundamento teórico juntamente Poulantzas e Ianni.

Apesar de reconhecer que o poder não se encontra apenas no aparelho do Estado, compreender o componente governamental, proposto por Foucault (1979) sustenta nosso recorte em termos da orientação estatal tanto para a cultura técnica instalada no seu interior, quanto para os agentes considerados externos ao Estado, mas a ele intimamente vinculados, como os da cadeia da construção civil. Nesse sentido, já encontramos a consideração do "Estado Ampliado" em Campos (2012; 2015), que aparecerá nesta tese com análise minuciosa e aguda sobre a relação da indústria da construção civil com o Estado na história do Brasil, com particular ampliação para a ditadura militar.

O desafio da multidisciplinaridade

Para o trabalho investigativo que realizamos, vinculado de forma intensa à reflexão sobre a relação entre Estado e planejamento, por um lado, e sobre a crítica ao Movimento Moderno, por outro, buscamos enfrentar o desafio da multidisciplinaridade, articulando os conhecimentos da história, da economia, da sociologia, da geografia, da filosofia política, da arquitetura e do urbanismo, no sentido de dar densidade à abordagem da produção habitacional no Brasil num período longo como o do regime militar e que, até o momento, ainda não foi enfrentado de forma a aprofundar o conhecimento dessa produção nos campos arquitetônico e urbanístico. Esta abordagem tentativa pode ser encontrada em SANVITTO (2010), sendo a presente tese uma contribuição que explora a grande potencialidade de construção de um quadro amplo de levantamento dos conjuntos habitacionais no período de vigência do SFH/BNH/COHABs.

Ao enfrentar o problema colocado pela multidisciplinaridade em nossos estudos mais recentes, principalmente vinculados ao desenvolvimentismo no âmbito da América Latina (NEGRELOS; FERRARI, 2016; 2017a; 2017b, 2018a, 2018b), vimos trabalhando com o que julgamos ser a especificidade do desenvolvimentismo no Brasil de 1930 a 1964, em que ocorrem as origens, o apogeu e a crise do "*primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo*" (BIELSCHOWSKY, 2000). E, de 1964 a 1980, Bielschowsky e Mussi

e "*Fascismo y dictadura. La tercera internacional frente al fascismo*". México D.F.: Sigo Veintiuno Editores, S.A., 1971.

²⁵ Referimo-nos à obra de Antonio Gramsci, "Maquiavel, a Política e o Estado Moderno", com nossa leitura da edição traduzida por Luiz Mário Gazzaneo, publicado pela Editora Civilização Brasileira, do Rio de Janeiro, em 1968.

(2006), indicam que o regime instalado segue com o desenvolvimentismo, “*buscando a continuidade da formação de uma ampla e integrada economia industrial por meio de planejamento e forte intervenção estatal*” (p. 16), sendo que um terceiro componente, o nacionalismo, tenha se manifestado no período basicamente na “*simples retórica ufanista conservadora*” (FONSECA, 2012, p. 22). Em toda a América Latina, tal projeto entra em crise em 1980, “*em face a uma grave crise financeira – a grande crise da dívida externa dos anos 1980 – que fragilizou os países latino-americanos e abriu espaço para o consenso de Washington e para a volta do Estado liberal-dependente.*” (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 813)

Para os campos da **Arquitetura e do Urbanismo**, e como apoio para nossa argumentação, é importante retomar o entendimento sobre os conjuntos habitacionais e seus projetos durante o período 1930-1964 – que consideramos como “Era Vargas”, mesmo após sua morte – quando o Estado apoiava uma importante diversidade arquitetônica com a atuação de profissionais implicados no projeto de uma nação moderna. (MARTINS, [1992] 2010; MICELI, 2001). Nesse período, a questão da habitação social era uma questão da cidade moderna e a produção dos conjuntos correspondia a essa ideia (FERRARI, 2013). No interior desse projeto moderno, a diversidade espacial era um elemento da própria concepção moderna das cidades. (BONDUKI e KOURY, 2014; NEGRELOS, 2015). Essa concepção de cidades – modernas, industrializadas, dinâmicas para o capital e com a classe trabalhadora vivendo/habitando em conjuntos modernos – era conveniente ao Estado, uma vez que as cidades constituíam-se como base da modernização pelo menos desde a segunda metade do século XIX. (GORELIK, 1999).

As reflexões de Martins ([1992] 2010), em torno da relação entre Estado e Arquitetura Moderna, são fundamentais nesse sentido, já que analisa certa coesão entre projeto estatal e projeto técnico dos “modernos” em relação ao Estado Vargas, em termos das oportunidades e discursos gerados pelo Estado e pelas “vanguardas”. Tais discursos foram aproveitados em ambos os sentidos, entre Estado e vanguardas, “*quando a aposta estatal no desenvolvimento, com o forte componente nacionalista, levou à conformação de um ambiente propício ao planejamento urbano de cunho modernizante, resultante do **amálgama** das visões avançadas – de vanguarda – do plano político e do plano técnico*” (NEGRELOS e FERRARI, 2016, p. 112, grifo nosso para realçar nossa ideia de relação imbricada entre Estado e cultura técnica arquitetônica e urbanística à época).

A cidade, a partir da ruptura dessa relação – apesar de Brasília no período populista, que seria o ápice de um projeto das vanguardas (GORELIK, 1999) – sofrerá a desvinculação entre projeto estatal e projeto técnico (separados, inclusive, por questões de perseguição político-ideológica vigente no regime militar, resultando, para os campos da Arquitetura e do Urbanismo, na drástica redução da sua função social); logo, o projeto do BNH para as cidades já considerava sua fragmentação, ou seja, a localização se dá, fundamentalmente, pelo vínculo com a questão fundiária e econômica, reduzindo à racionalidade empresarial a produção da cidade através de bairros de moradia popular, apesar da aparência tipológica de cidade moderna por conta da utilização do bloco liberador de solo para a implantação de áreas livres.

Durante a “Era Vargas”, assim, podemos considerar que houve a conjunção do projeto ideológico do desenvolvimento nacional – desenvolvimentismo – tanto na economia quanto na arquitetura e urbanismo modernos. Nesse desenvolvimentismo, também técnico e tecnológico, encontramos os conjuntos habitacionais com implantações mais adequadas em relação aos terrenos escolhidos, com grande diversidade no emprego tipológico em que os edifícios eram mais separados uns dos outros, os conjuntos eram menores e cada um era

objeto de um projeto específico ou, mesmo, contextualizado, para seus usuários finais e em relação à inserção urbana.

Segundo Bielschowsky (2000), de 1956 a 1960 (não por acaso, ano da inauguração de Brasília) o Brasil conheceu o apogeu do desenvolvimentismo e, durante o período seguinte (de 1961 a 1964), dá-se a sua crise que, por seu turno, continua após o golpe de Estado em 1964, mas revestida como um “*segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo*” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006), “*ciclo desenvolvimentista do regime autoritário*” ou “*modernização conservadora*” (BIELSCHOWSKY, 2004; BIELSCHOWSKY, 2011; MELO, 1991) ou, mesmo, “*desenvolvimentismo autoritário*” (PRADO, 2011).

Como nossa abordagem principal se encontra na ideia da consolidação da forma urbana conjunto habitacional, a partir de 1930, buscamos aqui a solidariedade multidisciplinar ao compreender a forma como

[...] o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um se seus aspectos num dado instante do tempo. [...] A *foma* pode ser imperfeitamente definida como uma estrutura técnica ou objeto responsável pela execução de determinada função. [...] torna-se evidente que a função está diretamente relacionada com sua forma; portanto, a função e a atividade elementar de que a forma se reveste. Esta última pode ou não abranger mais de uma função. **Pode-se expressar a forma como estrutura revelada.** Sendo mais visível, ela é, aparentemente e até certo ponto, mais fácil de analisar que a estrutura. (SANTOS, 1985, p. 69, grifos nossos)

Tais definições de Milton Santos estão bastante articuladas ou embebidas das ideias de Lefebvre, que articula função, estrutura e forma para a compreensão do fenômeno urbano – com destaque para a centralidade como qualidade essencial do fenômeno urbano:

O fato de que qualquer ponto possa ser tomado como centro é o que caracteriza ao espaço-tempo urbano. A centralidade não é indiferente àquilo que reúne, ao contrário, necessita um conteúdo. E, no entanto, esse conteúdo é vulgar. [...] Se a cidade constitui sempre um espetáculo para ela mesma, desde o alto de uma terraça, desde um campanário, desde uma colina, desde um ponto elevado (desde um lugar alto que constitui *o outro lado* de onde se revela o urbano), não é porque o espectador percebe um quadro exterior à realidade, senão porque o olhar unifica. **É a forma mesma do urbano revelada.** (LEFEBVRE, [1970] 1983, pp. 122-123, em itálico na edição utilizada; tradução nossa, grifos nossos)

Na linha de Lefebvre ([1970] 1983), sobre a importância das análises e da dialética para a compreensão dos objetos, também é muito importante para nosso argumento considerar a forma urbana como expressão da produção social do espaço, da urbanização enquanto processo social (REIS, 2000, p. 200), que nos remete à nossa proposta inicial sobre o método e a crítica, orientada por Lefebvre:

[...] o urbano é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de uma congregação, a *simultaneidade*. Esta forma não tem nenhum conteúdo específico, no entanto tudo se acomoda e vive nela. É uma abstração, mas contrariamente a uma entidade metafísica, é uma abstração concreta, ligada à prática. Esta forma urbana é *cumulativa* de todos os conteúdos, seres da natureza, resultados da indústria, técnicas e riquezas, obras da cultura, dos modos de viver, das situações, das modulações ou rupturas do cotidiano. [...] Pode-se dizer do urbano que é forma e receptáculo, vazio e plenitude, super-objeto e não-objeto, supra-consciência e totalidade das consciências. Por uma parte se vincula à *lógica da forma*; e por outra parte à *dialética dos conteúdos* (às diferenças e contradições do conteúdo)... (LEFEBVRE, [1970] 1983, pp. 124-125, grifos do autor, em itálico na edição utilizada; tradução nossa).

Esse campo de abordagem teórico-conceitual, pela “dialética dos conteúdos” acima indicada, nos permite construir uma formulação sobre o interesse do regime civil-militar na ampliação da utilização da forma urbana conjunto habitacional. É possível compreender as justificativas de Roberto Campos e Sandra Cavalcanti sobre o perfil da política baseada no quadro institucional do complexo SFH-BNH-COHABs, bem como na produção de conjuntos extensivos buscando a ampliação da fórmula massiva do atendimento à demanda por habitação popular. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; FREIRE; OLIVEIRA, 2000), intensamente fundado na ampliação da promoção habitacional com base na propriedade privada, difundida desde 1930.

Dimensão importante de articulação temática, ligado aos campos da Arquitetura e do Urbanismo, se dá pelo entendimento dos vínculos da cadeia da construção civil para a produção dos conjuntos, quando grandes empresas de engenharia consultiva e de construção civil atuam em projetos em todo o país para a dotação de redes de infraestrutura de grande porte e de complexo sistema rodoviário, consolidando o que Campos (2012), a partir da história social, indica como o poder de grandes empresas de construção pesada junto ao aparato estatal autoritário, com origem já na década de 1930. A ideologia da “integração nacional” e o caráter “integrado” do planejamento normatizado e controlado pelo SERFHAU de 1964 a 1975, que seguiria em processo inercial ainda por vários anos, comandado pelo BNH, são consistentes e funcionais com o que se produziu em termos da política habitacional e urbana no período delimitado.

Ainda da Arquitetura e do Urbanismo – discussão ampliada na Parte 1 - trazemos uma série de visões do conjunto habitacional e, particularmente daquele produzido na vigência do BNH, registrando algumas aqui; como aquela que o considera como ação governamental reducionista (SEGAWA, 2002), passando pela visão de degeneração ou “bastardização” dos elementos do Movimento Moderno (COMAS, 1986), até os que tratam de desvendar seus componentes arquitetônicos (SANVITTO, 2010) e as interferências tecnológicas das construtoras na produção do período (TARALLI, 1984). Para a consideração dos conjuntos habitacionais no campo historiográfico, além de Sanvitto, é importante indicar Medeiros (2015), analisando os conjuntos financiados pelo BNH em Natal e o processo de elitização desses territórios ao longo da sua história de consolidação urbana.

No campo da **história**, ao delimitar o objeto “conjunto habitacional”, valorizamos a busca de Ginzburg (1989) pela possível conformação de um paradigma que valorize um “saber indiciário”, ou seja, a investigação lenta que segue indícios, muitas vezes mínimos, para construir um conhecimento; a potência desse conhecimento se daria, então, pela observação dos pormenores que revelem as possibilidades de comprovação ou de negação de hipóteses

iniciais. Em nosso trabalho de pesquisa, tais “pormenores reveladores” e seus indícios apareceram através da análise de processos administrativos junto à COHAB-SP, relativos aos procedimentos licitatórios de dois conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo – Conjunto Habitacional José Bonifácio, em Itaquera no município de São Paulo, e Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco, no município de Carapicuíba.²⁶

Ainda na história, perseguimos uma genealogia da forma-conjunto, mas não apenas para relatar ou enumerar as diferentes noções em torno do objeto, mas também para centrar-nos em como foi utilizado e suas circunstâncias sociais, políticas e econômicas, método que encontramos em Chiaramonte (2003). Trilhar esse caminho sobre a história das formas urbanas habitacionais, a história da habitação, é um de nossos objetivos de continuidade em nossa ação investigativa; uma das razões de seguir nesse percurso, aliada às abordagens desta tese, que tem muito de valorização das determinações gerais entre regime político, economia e forma urbana conjunto habitacional, deve-se ao que defende Reis (2000), em sua segunda tese geral sobre a complexidade do processo de urbanização no Brasil. Assim, “[...] conjuntos complexos de atividades, nessas condições, envolvendo múltiplos agentes sociais, são sempre organizados segundo uma equação estratégica, estabelecida nos altos escalões, formalizando-se e organizando-se (adquirindo forma e ordem) em termos legais, em termos administrativos e na prática.” (REIS, 2000, p. 200)

Prática essa que nos leva à terceira tese, a da existência de caminhos específicos e alternativos. Nesse caso, nossa preocupação foi demonstrar que [...] as diretrizes oficiais sempre serviram para controlar o processo de urbanização e mantê-lo dentro das linhas e critérios prioritários da metrópole mas a realidade sempre foi muito mais complexa, dando margem a iniciativas autônomas dos colonos e ao aparecimento de soluções originais. As determinações gerais não esgotam a realidade. Assim como não há uma estratégia global oficial, há um conjunto de estratégias setoriais, contidas e articuladas por aquela mas com características próprias, que cobrem espaços não alcançados pelas restrições e pelos projetos oficiais. **Para cada generalidade, há um conjunto de especificidades.** (REIS, 2000, p. 200, grifos nossos).

É justamente nosso interesse o de contribuir para compreender as especificidades do processo de produção habitacional no período do BNH, superando a visão geral sobre os conjuntos habitacionais, que nos leva a assumir a tarefa do fazer história pelo arquiteto, que nos importa como problema científico, inclusive pela nossa formação de arquiteta e urbanista que, com trajetória no trabalho de plano e projeto, busca trabalhar no fazer historiográfico e no seu ensino. Um caminho que nos contempla nessa linha metodológica está indicado por Pereira (2014), que nos interessa pelo desvendamento das razões que produziram “*gerações de arquitetos-historiadores*” (p. 212), realizando teses e dissertações na área de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo. É notável que o período circunscrito por Pereira para essa tendência seja justamente após o golpe militar de 1964, tanto pelo “*afastamento literal de muitos arquitetos das salas de aula*” (p. 212), quanto pela “*própria tensão que pairava sobre a arquitetura, o urbanismo e seu devir nos anos 1980 e que tecem fios também herdados de outras temporalidades e dinâmicas culturais*” (p. 213). Aqui encontramos mais pistas sobre a exclusão dos conjuntos habitacionais do período do SFH/BNH/COHABs do

²⁶ Ver o rebatimento do conteúdo das fontes primárias em nossas análises no Volume II desta tese.

campo historiográfico da arquitetura, indicadas na Parte 1 da presente tese, sobre a construção da crítica aos grandes conjuntos habitacionais.

Ao reforçar nosso vínculo acadêmico e intelectual com o campo da história, e buscando compreender a situação da crítica à forma conjunto habitacional a partir da ação do regime militar ampliando seu caráter extensivo, é importante indicar Argan (1998), pois nos orienta a estudar na história os problemas colocados pela sociedade no presente. A partir de Argan podemos compreender que tudo o que se disse sobre os conjuntos habitacionais se agregou a eles, como camadas de interpretação e, então, impomos-nos a tarefa de analisar as interpretações e, após, contribuir com outra camada que, por sua vez, poderá ser agregada aos conjuntos habitacionais por nós analisados, contribuindo para a crítica em Arquitetura e Urbanismo.

Nas **ciências sociais**, com tangência estreita com a filosofia, e ainda entrelaçando a reflexão com a história, nos interessa aprofundar e construir o eixo de nosso argumento sobre a questão da memória como produto de trabalho, segundo Jelin (2002) e como disputa política e, fundamentalmente, como os discursos se convertem em hegemônicos, remetendo à aproximação analítica sobre os discursos sobre os conjuntos habitacionais do período do BNH com a universalização da ideia negativa sobre sua concepção, construção, existência.

Esse reconhecimento do caráter potencialmente problemático de uma memória coletiva já anuncia a inversão de perspectiva que marca os trabalhos atuais sobre esse fenômeno. Numa perspectiva construtivista, não se trata mais de lidar com os fatos sociais como coisas, mas de analisar como os fatos sociais se tornam coisas. Como e por quem eles são solidificados e dotados de duração e estabilidade. Aplicada à memória coletiva, essa abordagem irá se interessar portanto pelos processos e atores que intervêm no trabalho de constituição e de formalização das memórias. (POLLAK, 1989, p. 4).

O fato social aqui é a própria cidade – a produção da cidade – compreendida pela produção dos grandes conjuntos habitacionais no período delimitado (sem juízo de valor como princípio, mas integrando-os no campo da crítica de Arquitetura e Urbanismo). Daí a centralidade do método analítico de Lefebvre, sobretudo em relação ao urbano e à forma urbana como objeto que é, ao mesmo tempo, o conteúdo e o continente dos significados da produção social do espaço. (LEFEBVRE, 1983)

Aqui a preocupação está voltada à questão do esquecimento, do banimento, da marginalização de objetos através de operações na memória coletiva ocorridas, por exemplo, na ocorrência desses conjuntos habitacionais num regime político de exceção, com tortura, e de imposição de objetos urbanísticos que não teriam viabilizado a identificação social com o seu lugar, com o seu território. Essa visão é muito difundida, inclusive, na formação dos jovens arquitetos e urbanistas há décadas, e nós não escapamos a essa busca de hegemonização ideológica e de demonização dos conjuntos habitacionais, excluindo-os da possibilidade de fazerem parte das análises críticas dos campos da Arquitetura e do Urbanismo.

Jelin (2002) nos indica o pensamento de Paul Ricoeur (1999), que *“coloca um paradoxo. O passado já passou, é algo que de-terminado, não pode ser transformado. O futuro, ao contrário, está aberto, incerto, indeterminado. O que pode mudar é o **sentido** desse passado,*

sujeito a reinterpretações, ancoradas na intencionalidade e nas expectativas sobre o futuro” (JELIN, 2002, p. 39, grifos da autora)²⁷

Para uma nova interpretação sobre a produção e consolidação dos grandes conjuntos habitacionais no regime militar, e buscando “*esclarecer o passado a partir do atual*” pelo caminho do materialismo histórico indicado por Lefebvre (1999, p. 13), lançamos mão, também com Lepetit, do sentido das interpretações sobre o objeto urbano, sobre as transformações das cidades, da leitura da cidade como documento, no campo da “hermenêutica urbana” (LEPETIT, 2016), socorrida também da interpretação dos documentos sobre os processos que a conformam (em nosso caso a base técnico-científica dos projetos dos conjuntos analisados e alguns processos administrativos aos quais tivemos acesso na COHAB-SP). Acreditando nas várias possibilidades de transformação das formas e usos das cidades, apoiamo-nos em Lepetit, buscando o caminho da complexidade, com as perguntas indicadas por ele:

Essa proposição tem toda a probabilidade de estar correta: **os tecidos complexos das metrópoles, por exemplo, contrastam com os tecidos monofuncionais, que se desestruturam com mais facilidade.** Estabelecendo uma relação de mão única entre as mutações das práticas e as dos espaços, porém, a proposição é duplamente incompleta. [...] Tipologias dinâmicas dos modos de articulação entre as formas e os usos da cidade sem dúvida constituem uma solução para essa dificuldade. Quais são, em condições históricas particulares, as formas que permitem usos múltiplos e as que não permitem? **Existem usos sociais da cidade, ou de fragmentos de cidade, que implicam uma forma única, e outros que se adaptam a configurações espaciais múltiplas?** Quais associações aceitariam adaptações sucessivas e quais induziriam mutações brutais? A resposta a essas questões não é necessariamente simples. (LEPETIT, 2016, p. 178, grifos nossos)

Realizamos a leitura acima, com perguntas estruturais de Lepetit (2016), realçando algumas de suas questões, sempre pensando em complexas abordagens sobre o conjunto habitacional, que acabou por transformar-se, na maior parte dos casos, em territórios monofuncionais, à revelia do que comparece nas peças gráficas que analisamos, que, invariavelmente, indicam o projeto do bairro completo, com atividades multifuncionais.

E, ainda com Lepetit, considerando que todas as ciências sociais são ciências históricas, e articuladamente à preocupação de enfrentar o banimento dos conjuntos habitacionais promovidos pelo BNH da historiografia da arquitetura e do urbanismo, dadas as interpretações políticas realizadas em torno dele, dedicamos uma abordagem sobre o que Hartog e Revel (2001) chamam de “usos políticos do passado”. Dessa forma, podemos

²⁷ “Ainda que, efetivamente, os fatos são indelévels e não se pode desfazer o que está feito, nem fazer que o que sucedeu não suceda, o sentido do que passou, ao contrário, não está fixado de uma vez por todas. Além de que os acontecimentos do passado podem ser interpretados de outra maneira, a carga moral vinculada à relação de dívida com respeito ao passado pode ser incrementada ou rebaixada, dependendo da primazia da acusação, que encerra o culpado no sentimento doloroso do irreversível, ou do perdão, que abre a perspectiva da isenção da dívida, que equivale a uma conversão do próprio sentido do passado. Podemos considerar este fenômeno da reinterpretação tanto no plano moral quanto no do simples relato, com um caso de ação retroativa da intencionalidade do futuro sobre a apreensão do passado”. (Paul Ricoeur, *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Arrecife-Universidad Autónoma de Madrid, 1999. p. 49 *apud* JELIN, 2002, p. 39)

considerar que, no sentido de Jelin, os objetos empíricos que delimitamos para nossos estudos são desprezados e desvalorizados como produção arquitetônica e urbanística para além de suas inegáveis características negativas para a produção do espaço urbano com alto nível de urbanidade. São desprezados e desvalorizados os conjuntos habitacionais desse período justamente por serem desse período, o que não contribui para ampliar o entendimento da conformação das cidades brasileiras a partir desses conjuntos no bojo de um projeto de expansão do capital.

Da **economia política**, tem sido estruturante para nossos estudos a articulação dos conhecimentos da produção habitacional com a questão do Estado e do planejamento econômico e com as etapas do desenvolvimentismo (1930-1964-1980), do neoliberalismo (1989-2002) e do neodesenvolvimentismo (2003-2016), enfrentando a ação planejadora do Estado como suporte para o aprofundamento do modelo de acumulação capitalista. (FURTADO, 1977; IANNI, 1977; OLIVEIRA, 2003; 1977; BIELSCHOWSKY, 2000; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006; MARICATO, 2013).

No campo da **sociologia**, muito articulado ao da economia, em nossa reflexão, além da complementaridade com a economia política acima referida, enfrentamos a questão do planejamento baseado no aprofundamento da diferença de classes sociais, utilizando a ideia de Kowarick, de “*espoliação urbana*”, correlata à espoliação do trabalhador no ambiente de trabalho (particularmente, a fábrica), consistente com a ideia da “*periferia como fronteira de expansão do capital*”, de Mautner (1999).

Mesmo que a economia não explique tudo (LÖWY, 2012), é possível entender a centralidade da economia no período 1930-1964 na chave da criação de um campo ideológico para o desenvolvimento que gerou apoio, inclusive, de importante parte do campo profissional ligado à habitação e à cidade. Já no regime militar, que também conferiu centralidade à economia implementando uma modernização autoritária, se entende a crise política e social na lógica da luta democrática, pois o projeto econômico estava desgarrado de apoio popular (apesar da intenção da produção massiva de moradia poder ser compreendida numa tentativa de geração de legitimidade do regime); ao contrário, a ideologia dominante nos governos militares levava à contra ação democrática, à reação cultural e à aspiração da construção de um projeto econômico e cultural novo, inclusive com a então recente luta ambiental se propagando no planeta.²⁸

Esse projeto econômico foi, conforme Kowarick (1979), marcado pelo investimento estatal de “*enormes somas para dar condições de realização para a empresa oligopolística, colocando-se de maneira cabal a serviço da reprodução ampliada do capital*” (p. 68). Nessa lógica, a sequência dessa ação de aprofundamento do comprometimento das ações estatais com a acumulação de capital, foi o desenvolvimento de uma política habitacional e urbana baseada na extensão da área urbanizada, multiplicando o campo de intervenção do capital imobiliário; na multiplicação de blocos de habitação, em incansáveis repetições, desprezando a diversidade alcançada pelo sistema anterior – IAP/FCP/outros organismos -, tratando a habitação e o BNH como instrumentos de aceleração econômica e de acumulação. (KOWARICK, 1979)

Dessa forma, “[...] a expansão econômica do Brasil recente pode ser caracterizada como um processo dilapidador [...] tem depredado parte da mão de obra que leva adiante os processos produtivos” (KOWARICK, 1979, p. 24). É compreensível, nessa chave, a abordagem de Bolaffi (1979) sobre os componentes da política de habitação do regime

²⁸ Sobre a ampliação da consciência ambiental ou ecológica no Brasil em meados dos anos 1980, direcionando-se para a articulação com a justiça ambiental, ver Acsegrad (2010).

militar, considerando suas formulações como constituídas de ideologia, sobretudo aquelas formulações de partida, construídas pelo autor como “*falsos problemas*”, principalmente o da carência habitacional, sempre considerada como déficit de novas moradias, e o da insuficiência de recursos públicos para o enfrentamento da questão.

No campo da **geografia**, sobretudo com Milton Santos, mas articulada à filosofia política de Henri Lefebvre, entendemos a questão da forma como “estrutura revelada” e a questão da produção urbana ainda mais ampliada ao entendê-la como urbanização e, mais, como processo social de produção do espaço. Nesse campo, é com Carlos (2015) que nos alinhamos na consideração da cidade, não como suporte, pano de fundo, palco ou, até, como ator (como foi considerada no planejamento estratégico de cidades), mas como efetivo produto da reprodução do capital, sendo-lhe condição e meio.

O desafio da análise da forma urbana e do tipo em conjuntos habitacionais das COHABs²⁹

O desafio de considerar os conjuntos habitacionais como forma urbana e, portanto, como objetos arquitetônicos e urbanísticos que têm um lugar importante na crítica da Arquitetura e Urbanismo, está tratado no Capítulo 6, da Parte 3, com a articulação teórico-conceitual a partir do material recolhido e selecionado, exposto no Volume II. Já na Parte 1, no Capítulo 1, procedemos ao aprofundamento teórico sobre a forma urbana conjunto habitacional, tratando tanto os juízos historiográficos sobre esses objetos quanto os seus formatos.

Os objetos empíricos de nossa investigação constituem-se de conjuntos habitacionais em cidades paulistas em que foram implantados os agentes públicos operadores do SFH/BNH, as Companhias de Habitação, nos primeiros anos do novo regime. Em nossas pesquisas anteriores foi possível, nos cinco municípios, comparar os conjuntos financiados pelo BNH com aqueles que, a partir do lançamento do PAR, em 1999, implementaram conjuntos sob uma lógica totalmente diferente daquela do complexo SFH/BNH/COHAB.³⁰

Os resultados alcançados estão baseados em análise de peças gráficas dos projetos obtidos junto aos organismos pesquisados; na COHAB-SP, a pesquisa também lançou mão da investigação em processos administrativos referentes aos dois casos (José Bonifácio ou Itaquera II e III, em São Paulo, e Presidente Castelo Branco, no município de Carapicuíba), e nas peças gráficas de todos os empreendimentos produzidos pelo órgão no período delimitado, cujos arquivos nos foram generosamente concedidos pelo Centro de Documentação Técnica - CDTEC-COHAB-SP. Tais resultados nos permitem avançar e adensar o debate sobre a constituição de uma ideologia do conjunto habitacional a partir da reorganização da política habitacional em 1964, baseados em componentes dos planos e projetos dos conjuntos, tratados no Capítulo 6, quando da síntese dos resultados nos municípios pesquisados. Tais componentes dos planos e projetos são: a) Localização em relação à mancha urbana consolidada; b) Domínio sobre a terra; c) Constituição enquanto bairro – dimensão dos conjuntos e equipamentos de consumo coletivos previstos e efetivamente implantados; d) Tipologias empregadas; e) Formas de aprovação; g) Autoria dos planos e projetos.

Com todos os municípios cobertos, pudemos organizar um quadro tipológico/morfológico que nos permitiu a composição de uma análise comparativa entre os municípios sem que,

²⁹ A CECAP/CDH não trabalhava com a ideia de tipo como orientador dos projetos, pelo menos no início da década de 1980. Para uma visão sobre as tipologias habitacionais da companhia estadual, ver CDHU (2013).

³⁰ Para essa análise ver Negrelos (2013); Oliveira (2010); Barbosa (2011); Oliveira (2012); Silva (2012); Bragatto (2012).

necessariamente, se busque sempre a coincidência, mas, sobretudo as diferenças e contradições. Interessa-nos o tema da articulação tipológica/morfológica (multifamiliar e unifamiliar no mesmo empreendimento) promovida pela política do BNH/COHAB, bastante incidente em alguns municípios, sobretudo os maiores como São Paulo, Santos e Campinas. Essa articulação se deve tanto à busca da racionalização sobre a renda da terra e da construção quanto aos tipos disponíveis na história da promoção da habitação popular que, desde os primórdios vinculados à promoção privada pelos industriais, tem utilizado a “casinha” geminada ou isolada no lote como “solução” para a habitação operária (VAZ, 2002).

PARTE I - A CONSTRUÇÃO DA CRÍTICA AOS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS NO BRASIL

CAPÍTULO 1. UMA VISÃO SOBRE OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS “DO BNH” NA HISTORIOGRAFIA DA ARQUITETURA E DO URBANISMO

Buscando contribuir com uma nova forma de tratamento dos conjuntos habitacionais promovidos no período de vigência do BNH na historiografia de Arquitetura e Urbanismo, entendemos essa operação como um movimento de compreensão sobre a produção da cidade no Brasil a partir de 1964; isso porque a enorme proporção de conjuntos construídos no período, até a extinção do BNH em 1986, significou importante parcela da urbanização do território nacional em grande escala, na medida em que esses conjuntos viabilizaram vetores de crescimento urbano de forma articulada, muitas vezes com o planejamento integrado.

Compreendemos e comprovamos como é difícil a construção historiográfica sobre temas ainda não tratados amplamente ou, como é o caso aqui, de temas e objetos “maltratados” pelas diferentes abordagens historiográficas; tal dificuldade fica clara no texto a seguir, de 2002, escrito por Bonduki e colaboradores durante o processo de pesquisa historiográfica do período 1930-1964 (BONDUKI; 2014; BONDUKY; KOURY, 2014):

A historiografia da arquitetura brasileira, até recentemente, tem praticamente ignorado a produção de habitação social e econômica no período que se debruçou a nossa pesquisa, com exceção dos dois conjuntos Pedregulho e Gávea de Affonso Eduardo Reidy, realizados pelo DHP-DF (BONDUKI, KOURY, MANOEL, 2002, s/p.).

Esse trabalho de pesquisa hoje está amplamente reconhecido na historiografia ao distinguir a Era Vargas como um período de produção habitacional com alto nível de qualidade arquitetônica (BONDUKI, 2014; BONDUKI; KOURY, 2014), após pesquisas pioneiras como a tese de Bonduki (1994) que resultou no seu também legitimado trabalho de 1998.

O evoluir da pesquisa histórica é fascinante justamente por conta das infinitas possibilidades de se voltar os olhos e os interesses para tempos, personagens, objetos que, por vezes, parecem estar “esquecidos” do tratamento de pesquisas e delimitações teóricas. Não há objeto que não mereça pesquisa e não há objeto que já tenha recebido todas as miradas e abordagens que excluam novas delimitações que permitam que o compreendamos melhor. É realmente instigante a infinita possibilidade de questionar visões consolidadas sobre determinados objetos, sistemas, dinâmicas, métodos, mesmo que estejam, como é o caso dos “conjuntos BNH”, praticamente banidos de um tratamento histórico sobre a produção da cidade brasileira sob a ótica da arquitetura e do urbanismo.

A permanente situação aberta da pesquisa histórica oferece a perspectiva de inesgotáveis delimitações e aqui, ao enfrentar a complexa temática da habitação e o polêmico dispositivo de alojamento das camadas populares da classe trabalhadora, o conjunto habitacional, num controvertido período da história do País, verificamos o quanto ainda há por descobrir sobre os planos, projetos e processos de produção envolvidos em sua materialização.

Maricato (1987), desenvolvendo sua tese sobre a política habitacional do regime militar, lamentava que ainda não houvesse amplo estudo histórico com um levantamento dos anteriores 40 anos de produção da cidade no Brasil. Cerca de 30 anos depois, em 2014, Bonduki e Koury lançam o resultado de um trabalho de praticamente 20 anos de pesquisa e que, certamente, não cumpre solitariamente, muito menos definitivamente, com o desafio lançado por Maricato de se *“elaborar um trabalho histórico sobre a provisão de habitações nesse período, abrangendo a mudança no mercado de terras urbanas, o fortalecimento da promoção imobiliária, do capital financeiro e do capital ligado à construção”* (MARICATO, 1987, p. 14).

Maricato, após dois momentos de atuação no campo da política pública – como secretária municipal do governo de Luiza Erundina em São Paulo e como secretária executiva do Ministério das Cidades no primeiro governo Lula – escreve um texto alertando *“por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação”*, em 2009, no qual, entre outras abordagens, revê algumas questões colocadas no extenso conjunto de pesquisas realizadas em vários campos disciplinares sobre o setor habitacional. Uma dessas questões se refere à limitação analítica comumente encontrada nas pesquisas acadêmicas que isola o estudo de habitação pelas políticas públicas, uma vez que *“as diversas formas de provisão da moradia [...] constituem um conjunto contínuo e interdependente: se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas, como acontece no Brasil, e o investimento público é escasso, a produção informal fatalmente se amplia...”* (MARICATO, 2009, p. 37)

Queremos, com isso, ressaltar que uma das principais críticas negativas orientadas à produção do complexo SFH/BNH/COHABs tem sido, justamente, a destinação de parcela de investimentos para a produção de moradia para os diferentes segmentos de renda média e média superior. Daí, a partir da operação da política pública e da articulação com uma permanente preocupação acadêmica e política pela qualidade da provisão habitacional, Maricato indica, nesse texto, que:

Não há como responder às demandas de moradia da população de baixa renda (ainda que hipoteticamente exista interesse governamental) se o mercado não responde às necessidades da classe média. [Nota: Vamos convencionar como classe média as famílias cujos rendimentos mensais estão situados entre 5 e 12 salários mínimos. O déficit habitacional está concentrado fortemente entre 0 e menos de 5 s.m., perfazendo um total de 92% (Fundação João Pinheiro, 2004)]. No Brasil, a classe média não tem sido atendida pelo mercado privado, especialmente a partir do recuo dos investimentos do Sistema Financeiro da Habitação, a partir de 1980. A consequência da falta de resposta à necessidade de moradia da classe média, a partir dessa data, é o acirramento da disputa com as camadas de baixa renda pelo acesso aos subsídios públicos. Considerando-se que esses subsídios tiveram uma queda drástica, tornou-se lugar comum encontrar domicílios com famílias de classe média em favelas. (MARICATO, 2009, p. 47, o texto por nós sublinhado se refere à nota 7, de fim de texto)

Registramos que não se defende aqui a produção de habitação para as camadas médias com os poucos recursos destinados aos setores de promoção pública de moradia. No entanto, fazemos esse relevo para evidenciar uma questão que, cremos, ainda não está suficientemente aprofundada e debatida sobre os números de financiamento às diferentes camadas de renda atendidas pelo SFH/BNH/COHABs, e que deve vir à luz a partir da realização de mais perguntas e mais pesquisas sobre a produção do período.

Outra questão importante daí derivada se refere ao necessário esclarecimento das origens de três características da provisão de moradia no Brasil, principalmente para os pobres, que, comumente, se relacionam com o período de vigência do BNH: 1) o acesso à moradia pela propriedade privada, 2) o caráter massivo dos grandes conjuntos habitacionais e 3) a precária finalização dos bairros em termos de equipamentos públicos previstos nas áreas a eles destinadas em projeto. Sobre o segundo aspecto, que procuramos aprofundar ao longo deste trabalho, voltamos a ressaltar que, até mesmo pela origem da relação do termo “massificação”, relativa à expansão da modernização como processo social, o caráter massivo se vincula à produção de grande quantidade de objetos, incluindo a habitação, em uma etapa de expansão do capitalismo que incorpora de forma decisiva a produção da habitação como um de seus focos de ação.

Um quarto aspecto, o do atendimento ao “déficit”, permanentemente presente nos diferentes programas e políticas de habitação após 1964 (uma vez que, a partir daí, a demanda torna-se universal, diferentemente do período anterior), é abordado por Maricato como um sistemático e recorrente quadro de carências que interessa produzir o tempo todo. Essa visão se coaduna com o “falso problema” identificado por Bolaffi (1975; 1979) em relação às políticas de habitação e, particularmente à do SFH/BNH; com vigência atual, esse “problema do déficit” segue orientando intermináveis reconstruções de dados de “falta de moradia” e de “falta de recursos”, quando a carência, a necessidade, o “déficit” são mobilizados como uma moeda de troca no mercado de interesses vinculados à construção dos projetos de poder de grande parte da classe política no país.

1.1. A ideologia urbanística e arquitetônica da forma urbana conjunto

Movemo-nos em torno da questão da permanência da forma urbana “conjunto habitacional”, constituída por diversas tipologias e suas unidades mínimas – tipos – intrinsecamente vinculadas às condições modernas de constituição e produção da cidade, cuja concepção é, em definitiva, o centro das discussões para a historiografia do urbanismo.

Buscamos dar vitalidade à questão dos *“vínculos entre a história urbana e a crise da forma da cidade”*, indicada por Andrade (1995, p. 337), perguntando-nos se a cidade moderna seria, todavia, uma possibilidade de constatação, tendo em vista que as formas e configurações urbanas do tempo presente são as formas de uma cidade que ainda apresenta as condições da modernidade.

Em nossos estudos sobre a produção da habitação na forma urbana conjunto habitacional, a persistência das condições da modernidade nas grandes cidades brasileiras – buscando o crescimento e o desenvolvimento, avançando sobre os recursos naturais e concentrando populações em áreas metropolitanas - é uma questão fundamental e ainda não superada para a pesquisa e construção da história urbana, interessando-nos o problema da tipologia e do tipo em arquitetura e urbanismo, que constituem a análise morfológica à qual também se filia este trabalho. Para esse problema, Rossi, n’A Arquitetura da Cidade - conformando um conjunto de reflexões sobre a importância da cidade para a arquitetura – é uma importante fonte para a conceituação de tipo, tipologia e forma urbana: *“Sustento ... a importância das questões tipológicas; importantes questões tipológicas sempre percorreram a história da arquitetura e se colocam normalmente quando nos enfrentamos com problemas urbanos”* (ROSSI, 1986, p. 77; tradução nossa).

Vivendo em cidades nas condições da produção urbana capitalista, sob o domínio da propriedade privada da terra, ainda é possível observar o projeto de cidade moderna ainda como um horizonte para o capital. Por outro lado, é possível também encontrar visões sobre a superação da cidade moderna e do projeto moderno afirmando que vivemos numa cidade “contemporânea” que não responde mais às condições concretas que deram forma ao Movimento Moderno. No entanto, como afirmar que o sentido moderno da “massificação” tenha sido rompido – ou poderia ser rompido -, se a exploração do capital sobre a massa de trabalhadores segue vigorosa?

Se pensarmos a cidade moderna como projeto urbanístico e arquitetônico, talvez suas possibilidades de desenvolvimento tenham sido realmente bastante reduzidas. No entanto, se a considerarmos como uma produção social e como um componente do modo de produção capitalista, pode-se constatar que as características negativas da cidade moderna ainda persistem – opressão, massificação, segregação – mesmo se as novas configurações urbanas tenham se transformado na urbanização dispersa e fragmentada após a reestruturação produtiva dos anos 1990 (NEGRELOS, 2005).

A grande cidade de Hilberseimer (a dos anos 1920), com a questão demográfica evidenciando o problema urbano, mas não o constituindo isoladamente, é a própria forma de reproduzir a cidade, é o mecanismo de produção e reprodução do capital. A grande cidade demanda variada gama de tipologias e usos que informa, por sua vez, o projeto urbano e o projeto de arquitetura; e, para o projeto da grande cidade, as tipologias habitacionais foram consistentes com a forma urbana em torno do edifício de habitação, ou da tipologia multifamiliar vertical (HILBERSEIMER, [1927] 1979).

A cidade moderna se consolida (ou se transforma) de forma vinculada ao processo de industrialização. As formas urbanas articuladas ao projeto moderno – concebido e organizado como normativa – acabaram por materializar-se diversamente em relação àquele projeto graças às contradições do capitalismo, mesmo que o Estado tenha, ao longo do século XX, assumido a forma urbana conjunto habitacional para o alojamento massivo das classes populares.

Observamos que muitas das formas coletivas para habitação, apesar de implantadas de maneira fragmentada na cidade, são, em certo sentido, ainda modernas no interior dos bairros resultantes. As razões dessa constituição fragmentada das formas urbanas para habitação podem ser atribuídas, como hipótese em nossas pesquisas para o Brasil, e segundo Lojkin (1981), aos interesses das empresas construtoras que atuaram como agentes do processo de urbanização fomentado pelo Estado capitalista.

Dada a contradição que encontramos na história da habitação social no Brasil, pelo menos a partir de 1930, em que o conjunto residencial é assumido pelo Estado como tipologia de alojamento popular sendo, ao mesmo tempo, objeto de variadas críticas, buscamos compreender os limites que se podem identificar na história urbana e na história da habitação para a conformação do projeto moderno de morar de forma coletiva e quais as razões para a existência desses limites.

Sobre a ideologia das práticas urbanísticas Lefebvre ([1970], 1983) a relaciona com o interesse do Estado, pelo menos desde Haussmann, nos vazios, nos espaços abertos, nas grandes avenidas e praças gigantes, muito encontradas nos “*grands ensembles*” ou grandes conjuntos habitacionais. Da mesma forma, reconhecemos o próprio campo disciplinar do Urbanismo como “*mescla ambígua de ideologia e conhecimento*” (LEFEBVRE, [1970] 1983, p. 119), em que a técnica é “autorização para fazer” (SANTOS, 2000, p. 36). Lefebvre entende a forma urbana como racionalidade dialética mental e social que lhe é inerente (LEFEBVRE, [1970] 1983, p. 126); e, daí, o conjunto habitacional, como ordem aparente

produzida pela separação e segregação (que destrói a complexidade, que é uma “*qualidade do urbano*” (p. 139), tornando-a simultaneidade) é entendido como oposição ao direito à cidade/direito à centralidade, esta uma qualidade “*essencial ao fenômeno urbano*” (p.122).

A crítica estrutural de Lefebvre condensa-se na prática arquitetônica e urbanística por entendê-la como imposta por seus profissionais – arquiteto e urbanista -, reduzindo a vida cotidiana à abstração dos seus projetos e apenas voltando a ela, ilusoriamente, quando seus projetos recebem os seus habitantes. No entanto, o espaço objetivo das pessoas nos conjuntos projetados é resultado da ação técnica e os moradores não têm ideia do caráter ideológico e repressivo desse espaço (LEFEBVRE, [1970] 1983, p. 188).

Essa crítica de Lefebvre, estruturada no conjunto de sua reflexão, pode ser encontrada em grande parte das críticas construídas aos conjuntos habitacionais no Brasil, principalmente a partir da recuperação da proposição política de Lefebvre (1968) do “direito à cidade”, e assumindo sua visão do tédio e da monotonia da vida nos grandes conjuntos, análise aprofundada em “do rural ao urbano”, trabalho de 1970. Aí, Lefebvre trata o tédio como um fenômeno humano causador de protestos e vinculado à dicotomia “insatisfação/satisfação” tratadas como “fatos”. À satisfação corresponderia a noção de equilíbrio relativo, bem como a de estabilidade em um grupo; por sua parte, à insatisfação, coletiva ou individual, corresponderia o conflito e os desequilíbrios. “*Salvo redução dos fenômenos humanos aos elementos numéricos, quantitativos, estáticos e estatísticos como não considerar estes conceitos?*” (LEFEBVRE, 1970, 110, tradução nossa).

A crítica de Lefebvre ao grande conjunto passa integralmente pela crítica à sua consideração como um objeto ótimo e satisfatório, que, sempre no condicional, “seria” concebível, realizável, previsível; daí, o necessário reconhecimento das razões pelas quais os conjuntos sempre sejam tratados com adjetivos ruins, negativos, uma vez que a previsibilidade e a satisfação com o espaço de morar passam por outros componentes que não a abstração projetual. E, logo, é compreensível que os grandes conjuntos apareçam sempre como objeto de crítica, sobretudo na sua oposição entre “cidade funcional” e “cidade espontânea”. A ideologia paternalista, tanto técnica quanto política, trata os indivíduos apenas como “grupos de famílias”, destruindo a vida social ao não considerar como premissa a vida cotidiana.

Lefebvre indica a ausência de equipamentos coletivos e individuais (aquecimento interno às unidades), pelo custo de sua implantação. Essa parece ser uma recorrência na ação estatal, que independe da latitude da proposição dos conjuntos.³¹ Para a análise das operações de remodelação de bairros de Madri que estudamos no Mestrado (NEGRELOS, 1998), o grupo de sociólogos e arquitetos, liderado por Tomás Villasante e Ramón López de Lucio para a análise dos novos conjuntos produzidos no lugar das antigas favelas e assentamentos precários, já indicava a questão da contradição entre espaço do projeto e espaço cotidiano de forma contundente:

Fazem falta mais tipologias para se adequar a todo tipo de economias e todo tipo de convivências ou situações pessoais: jovens que vivem sozinhos, anciãos autossuficientes, anciãos assistidos, famílias numerosas ou famílias mínimas, grupos de gente que podem ser comunas ou freiras

³¹ Ver nossa dissertação de Mestrado onde, ao comparar projetos de grandes conjuntos habitacionais em São Paulo e Madri, aparece a questão dos espaços livres. Mesmo com o tratamento completo dos novos bairros em Madri, entregues inclusive com as estações de metrô planejadas no sistema de transporte público, esse continua sendo um tema controvertido em termos da qualidade dos espaços gerados. Para São Paulo, onde os espaços públicos nos setores habitacionais populares não recebem investimentos historicamente, a temática segue em torno do não tratamento completo dos bairros dos pobres. (NEGRELOS, 1998)

seculares por exemplo, solteiros, casas-oficinas ou casas-salão de beleza... Se o mercado imobiliário aparece cada vez uma oferta mais forte de apartamentos com serviços comuns, ou de habitações duplex para diferentes modos de vida, por quê há que limitar-se aqui a moradia da “sagrada família” com três dormitórios mínimos, uma sala enorme e uma cozinha-lavanderia...? (VILLASANTE e outros, 1989, p. 177, tradução nossa)

Sobre o espaço público e os equipamentos coletivos, a crítica de Lefebvre ao Estado e sua obstinação pelos espaços “vazios” se vê corroborada pela visão de Villasante e equipe (1989), para as remodelações de bairros em Madri:

Projetar um espaço urbano poderia concretizar-se na criação de estruturas urbanas legíveis, identificáveis pelas pessoas. O respeito às pré-existências estruturais, ou simbólicas, das comunidades originais, a estruturação adequada de espaços públicos e privados, a correspondência dos usos com a sua qualidade natural (ensolaradas para o inverno, sombras e fontes para o verão, etc). Não faltam exemplos de bom projeto que remetem à cidade de qualidade: os pátios, as praças maiores, o caminho vicinal... Como também existem exemplos péssimos: o bloco aberto, o jardimzinho famélico. (VILLASANTE e outros, 1989, p. 176).

A superação da monotonia, vinculada ao tédio e à homogeneização espacial, sempre presentes na crítica por oposição aos “*grands ensembles*”, parece estar em outro campo de reflexão e considerações, uma vez que o imperativo da produção de novos conjuntos habitacionais segue vigoroso, sobretudo para as camadas de população de renda mais baixa.

Para Torrent (2014) o anonimato e a frieza encontrados nos conjuntos evocam uma questão econômica, estrutural na concepção desses espaços e contraditória com as proposições da crítica, que propugna a construção de espaços humanos e identitários – avaliação do campo do consumo do espaço –, claramente oposta à economia da construção: “*Quem pode pagar pela arquitetura humana?*”, nos pergunta Torrent. Indo além, o arquiteto chileno afirma que a crítica em função da monotonia é moralista e advém em grande parte da cultura técnica e necessita de pesquisa local daquilo que Lefebvre chama de “satisfação” (LEFEBVRE, [1970] 1983).

Uma questão a verificar, segundo Torrent, seria a possibilidade de identificar a monotonia como um problema social e não estético; questão que, particularmente, nos interessa ao propor que se possam analisar os elementos constitutivos do planejamento, projeto e implantação da moradia operária em grandes conjuntos habitacionais enquadrados como questão social. E como processo social, essa consideração é central uma vez que o alojamento operário em formas urbanas novas como os grandes conjuntos está vinculado à transformação das estruturas sociais no bojo da industrialização.

A partir dessa compreensão, e tomando os resultados de pesquisa em cidades novas e grandes conjuntos na França na segunda metade da década de 1950, Chombart de Lauwe já indicava a difícil tarefa de acessar a ideia de “satisfação” das famílias às novas formas de moradia relacionadas ao trabalho industrial. Para Lauwe,

[...] na sociedade industrial, em relação às civilizações anteriores, a adaptação da habitação à família se fazia dentro de condições inteiramente novas em função de problemas técnicos, econômicos e demográficos próprios à nossa época. Mas a grande transformação está ligada provavelmente a uma concepção nova da família e a uma concepção nova da liberdade... (CHOMBART DE LAUWE, 1960, p. 11, tradução nossa).

A reflexão acima nos leva à localização da ideia de “fracasso” – muito aplicada aos grandes conjuntos habitacionais - em um campo teórico contraditório, por carecer de seu contraponto, da construção de um processo de avaliação vinculada à possibilidade de “sucesso” do morar em conjunto. Daí, se o alojamento coletivo é uma tipologia negativa na cidade, quais seriam as razões de sua perpetuação e consolidação como solução pública de alojamento popular, baseado na forma urbana conjunto habitacional?

Aqui também nos perguntamos sobre as razões da persistência da tipologia unifamiliar horizontal, no tipo casas isoladas no lote, nos recentes conjuntos do programa habitacional federal “Minha Casa Minha Vida”, com ampla utilização daquela tipologia extensiva e individualizada. Nesse sentido, nossa ação investigativa se alia à operação metodológica da história proposta por Argan: *“não se faz história, a não ser dos fenômenos que continuam; entender um fenômeno significa reconstruir a série dos fenômenos que o precedem e o motivam.”* (ARGAN, 1998, p. 37)

Sobre o conjunto habitacional como tipologia – tipo, forma urbana e processo de projeto -, articulamos uma série de releituras para localizar de maneira mais nítida conceitos historicamente tratados que estão presentes em nossa problemática, no que se refere à precisão sobre o termo “conjunto habitacional” ou “blocos de habitação”, junto a todos os tipos habitacionais e seu papel na conformação tipológica do projeto de habitação.

Recorremos, para essa precisão, a Rossi (1986), que dá relevo aos estudos tipológicos para o processo de projeto: *“N’Arquitetura da Cidade a importância que se dá à tipologia, ainda que não seja proeminente, é importante. Posteriormente, no meu trabalho na escola dei uma posição proeminente à tipologia, considerando-a como base essencial da projeção.”* (ROSSI, 1986, p. 50; tradução nossa).

Como nos interessa em primeira instância a reflexão histórica em torno do projeto de habitação a partir de questões do tempo presente, um aspecto no campo das formas urbanas e suas tipologias nos parece fundamental, qual seja o da construção das normativas: *“... o bloco, o bairro, se precisam por sua permanência como partes de uma estrutura urbana pré-construída na qual os fatos topográficos, sociológicos, linguísticos, etc., concorrem... a uma caracterização no plano tipológico dos mesmos... até converter-se nos elementos de uma normativa.”* (ROSSI, 1986, p. 51; tradução nossa). Operação semelhante fez, quarenta anos antes, Hilberseimer, vinculando a tipificação com a construção de uma normalização, ao se referir à tipologia dos edifícios de habitação: *“... A ininterrupta sistematização do projeto, a tipificação das unidades de construção e a normalização dos detalhes conduzirão até a composição de um modelo que permita toda classe de variação e expressão.”* (HILBERSEIMER, [1927] 1979, p. 25; tradução nossa)

É importante precisar os termos vinculados às tipologias habitacionais e seu desenvolvimento histórico, registrando, do ponto de vista de uma genealogia do bloco de habitação, a atuação de Claude-Nicolas Ledoux (1736-1806); revolucionário, não nos termos dos ideais das transformações da época, mas em termos de suas propostas no campo da arquitetura, concebendo a “arquitetura autônoma” como nova linguagem arquitetônica, livre de determinações seja estilísticas, seja de dependências formais intrínsecas à obra. Nesse

sentido, no marco de uma transformação na forma de pensar o mundo, muda também a forma de pensar o desenho de arquitetura e, conseqüentemente, o enfoque de “cidade ideal”.

Uma das metas mais significativas da época era a universalidade ou, para usar uma expressão própria daquele tempo, o *cosmopolitismo*. Com ele emergiu à superfície o grande problema que manteria permanentemente ocupados aos séculos XIX e XX, a *questão social*, o problema do acesso das grandes multidões a elevadas formas de vida, a um melhor modo de viver que, até a Revolução, estava reservado tão somente a um pequeno círculo de indivíduos. A ideia da igualdade de direitos transcendeu visivelmente o campo da arte (KAUFMANN, 1985, p. 62, em itálico no original).

A questão social está no cerne do debate sobre a habitação e seu enfrentamento pela inclusão massiva de trabalhadores alojados em grandes áreas novas articulando esse uso com os demais da vida cotidiana. Ao mesmo tempo, a noção de liberação de solo, desobstrução da cidade para os novos estabelecimentos arquitetônicos já está presente em Ledoux e será ampliada posteriormente.

A visão de futuro que a proposta de Ledoux apresenta, antecipando Haussmann e todo o século XIX [...] está sobretudo em conceber uma nova idéia de forma urbana. Nela, o corolário do isolamento dos edifícios é sua indiferenciação... Assim, a revolução na forma da cidade, através da autonomia dos edifícios, expressa não apenas a instauração da arquitetura como disciplina, mas também a ampliação do campo das atividades do arquiteto. É essa novidade fundamental que tornará possível um dos primeiros arquitetos modernos do século XX, Berlage, considerar a habitação como o elemento substancial na construção da cidade, redefinindo também, desse modo, a natureza da relação entre cidade e habitação (ANDRADE, 1992, p. 54, grifos nossos).

Dáí, compreende-se a operação histórica realizada por Ravetllat (1992), indicando que o termo “bloco de habitação”, com origem nas décadas de 1920 e 1930 para atender a uma nova demanda da modernidade, havia atingido um nível de generalização limitadora da sua compreensão como tipologia do histórico processo de alojamento popular. Ravetllat chega a tomar o bloco como “modelo”, termo evitado por Rossi por considerá-lo a base de uma repetição, que não está em jogo na reflexão sobre as questões tipológicas (ROSSI, 1986).

Para Rossi, o bloco de habitação está incluído entre os três tipos fundamentais para a habitação (juntamente às “construções em bloco”, que seriam as quadras fechadas tradicionais, e às “casas unifamiliares”) e o considera “corpo livre”, ou seja, “... *as construções de bloco livre caracterizam as Siedlungen racionalistas; ... sua disposição, que requer uma divisão do terreno completamente livre, depende das condições heliotérmicas mais que a forma geral do bairro... Nestes exemplos tem importância particular o verde público.*” (ROSSI, 1986, pp. 136-137; tradução nossa). Tomando a forma conjunto habitacional, que pode incorporar quaisquer dos tipos – ou tipologias – indicadas por Rossi, cabe, também, trabalhar precisamente nesse limite entre a forma dos edifícios e a forma da cidade.

Comas (1986), apesar da compreensão dos importantes limites apresentados pelos “*conjuntos habitacionais BNH*”, desenvolve o esforço de considerá-los no campo de análise arquitetônica e urbanística ao identificar duas operações: uma delas se refere à classificação tipológica dos conjuntos – que pode ser anterior ou posterior à sua construção. Nesta operação, Comas indica que “*um tipo pode ser consagrado prematuramente por meio de mecanismos institucionais e ideológicos, sem escrutínio crítico suficiente da adequação entre problema e solução promovida. Tal parece ser o caso do conjunto habitacional do BNH*” (COMAS, 1986, p. 127).

A outra operação se refere à indicação de duas “fórmulas de projeto”: uma, dos blocos, geralmente sem elevador, que se repetem e se relacionam de forma desarticulada com espaços livres e edifícios coletivos nem sempre bem localizados; a outra, a que se assemelha a qualquer loteamento na tipologia unifamiliar horizontal, geralmente isoladas no lote, que, igualmente, se repetem extensivamente.

Em qualquer uma dessas fórmulas, podemos pensar no conjunto habitacional BNH como um tipo arquitetônico. Um tipo arquitetônico constitui esquema mental complexo, culturalmente codificado por intermédio de uma prática social, que associa determinadas configurações físicas a um problema usual de projeto do ambiente construído. Pode-se vê-lo como um veículo de informações condensadas, onde a definição genérica da natureza das finalidades, disponibilidades e limitações que caracterizam o problema é dada simultaneamente com a definição genérica das características geométricas, técnico-construtivas e figurativas de sua solução arquitetônica. (COMAS, 1986, p. 127)

Nosso interesse em superar a postura normativa no fazer histórico, ou melhor, a postura ideológico-normativa corrente (a análise pelo que deveria ser), nos levou a delimitar o objeto conjunto habitacional na complexidade da história da arquitetura, que tem o documento vivo – o conjunto – como fato diante de si, oferecendo dificuldades especiais para sua abordagem histórica.

Nesse sentido, as fórmulas de projeto indicadas por Comas são oportunas para indicar como são, também, anteriores à sua aplicação ao conjunto habitacional do período BNH, desde o considerado como primeiro conjunto residencial do IAP, de autoria de Carlos Frederico Ferreira, o Realengo, no Rio de Janeiro, conforme analisado no Capítulo 3.

1.2. Reconstruindo o consolidado quadro de juízos historiográficos sobre o complexo SFH/BNH/COHAB

Não é tarefa fácil enfrentar juízos historiográficos já tão consolidados sobre os conjuntos habitacionais a partir do novo quadro institucional e jurídico das políticas urbana e habitacional conformado pelo regime militar pós-64 e até a extinção do BNH em 1986. Importantes trabalhos aprofundaram na compreensão e explicação do sistema, construindo uma crítica consolidada e amplamente reconhecida nas interfaces das políticas urbana e habitacional com os seus componentes econômicos e sociais: Azevedo e Andrade (1982) e Azevedo (1988), com um balanço mais completo após a extinção do BNH em 1986; Bolaffi (1979); Maricato (1987); Bonduki (1998; 2008), entre diversos textos de sua autoria; e na articulação com a crítica ao planejamento do período, como Rolnik (1997). Fundamental é o estudo do processo de constituição e consolidação do zoneamento em São Paulo, abrangendo a atuação do SERFHAU e outros agentes de planejamento no período 1964/1975, como o realizado por Feldman (2005a).

Unimo-nos a esse campo historiográfico, buscando oferecer uma nova abordagem e novos significados às práticas urbanísticas do período compreendendo-o em um quadro de referência mais abrangente que envolve, por um lado, a compreensão da produção habitacional nos campos da Arquitetura e do Urbanismo e, por outro, o tratamento da atuação oficial inserida na reflexão teórica sobre Estado e Planejamento no Brasil e a produção da cidade capitalista latino-americana.

Como já indicado nas Notas Metodológicas, pela nossa formação de arquiteta e urbanista, que busca trabalhar no campo historiográfico, a história enquanto prática intelectual nos importa cientificamente. Com as indicações de Pereira (2014), pudemos compreender os motivos pelos quais, durante os anos de nossa formação profissional, no início dos 1980, com docentes arquitetos e arquitetas tensionados pelos anos de ditadura e pelas incertezas em torno dos próprios campos disciplinares da Arquitetura e do Urbanismo, as críticas ao grande conjunto se teciam também como oposição ao regime político. Dessa forma, e com muitos desses professores tendo enveredado pelo campo da história, como tão bem analisa Pereira (2014), esses extensos objetos de projeto, obra e urbanização sofreram críticas ferrenhas, sobretudo pela clara compreensão dos significados sobre o território (que se estendia como mancha de óleo), sobre a sociedade (principalmente as camadas mais pobres, não atendidas pela política pública), sobre o próprio Estado (que entregava a racionalidade da produção da cidade à cadeia da construção civil, incluindo o mercado imobiliário).

Muitos desses caros docentes formularam e atuaram para a concretização de programas habitacionais, procurando conceber conjuntos vinculados às características dos lugares: Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Carlos Roberto Monteiro de Andrade, Maria Lúcia Refinetti Martins; a faculdade em que nos graduamos contava, inclusive, com professores vinculados à intensa discussão sobre o trabalho na construção civil, a questão da industrialização e racionalização de componentes, como Rodrigo Lefevre e Mayumi Souza Lima, além de grandes artistas como Renina Katz e Flávio Império. Todos contribuíram para que pudéssemos ampliar nossa consciência crítica, buscar o fazer histórico e perguntar infinitamente sobre as razões dos fenômenos e sua complexa rede de relações históricas.

Buscando, então, a partir de Argan (1998), um caminho de compreensão relativo às “narrativas” sobre os conjuntos habitacionais, como já explicitamos metodologicamente, impusemo-nos a tarefa de desmontar, através da análise, as interpretações vigentes contribuindo com novos elementos que possa ampliar o campo de visão, contribuindo para a crítica em Arquitetura e Urbanismo.

Nesse sentido, a indicação de Le Goff, de que “*cada época fabrica mentalmente a sua representação de passado histórico*” (2003, p. 26) nos anima a contribuir para o debate, pois o processo de produção historiográfica é entrecido de ideologias e jogos de poderes sobre o saber, em que há destaque e/ou mitificação de alguns acontecimentos e personagens enquanto outros fatos e personagens são julgados e/ou esquecidos, como expõe Jelin (2002).

Buscando compreender a situação da crítica à forma urbana conjunto habitacional a partir da ação do regime militar ampliando seu caráter extensivo, amparados por Argan (1998) e Le Goff (2003), estudamos na história os problemas colocados pela sociedade no presente. Podemos compreender, daí, que tudo o que se disse sobre os conjuntos habitacionais se agregou a eles, como camadas de interpretação, na “metáfora da ‘mudança de pele’, mobilizada tanto por Febvre quanto por Braudel para sugerir, aliás corretamente, que a historiografia, por ser também histórica, está sempre aberta a mudanças” (BARROS, 2013, p. 321, aspas no original). O presente indica questões que nos movem a reconstituir o passado (aqui, um passado muito próximo com muitas feridas políticas ainda abertas), que, segundo Febvre, não deixa de nos oferecer a possibilidade de sempre reiniciar sua reconstrução (ANGOTTI-SALGUEIRO, 2016).

Uma historiografia crítica à produção da habitação social pelo Estado a partir de 1930 foi construída por “pioneiros” (AZEVEDO e ANDRADE, 1981; FARAH, 1983; BONDUKI, 1998; BRUNA, 2010; VAZ, 2002, CORREIA, 2004), que abordaram a Era Vargas, seja entre 1930 e 1945, analisando a produção habitacional na chave do ideário moderno em que se inseria essa produção, bem como dos componentes sócio econômicos das políticas praticadas. Recentemente, em trabalho organizado por Rezende (2012) para o período 1930-1945, há uma série de análises sobre os componentes de transformação urbana a partir da transformação do próprio Estado brasileiro. Desdobramentos desse quadro, partindo desse período (ARAVECCHIA-BOTAS, 2016; NASCIMENTO, 2016; BONDUKI e KOURY, 2014; FERRARI, 2013) têm se expandido para analisar a produção do período 1964-1986: Bonduki e Koury (2010); Sanvito (2010); Medeiros (2015; 2018); incluindo nossos trabalhos individuais (NEGRELOS, 2010; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2018) e os que vimos escrevendo em conjunto, principalmente, com Ferrari (FERRARI; NEGRELOS, 2013; 2016; 2017a; 2017b; 2018).

Alguns desses colegas também vêm expandindo suas abordagens sobre a habitação social no Brasil de 1930 a 1980 no quadro latino-americano (ARAVECCHIA-BOTAS, 2017; KOURY, 2016; FERRARI, 2017), aliando-se a jovens pesquisadores como Espinoza (2014); Moraes (2016) - considerando vigente a função da “habitação em grande escala” para grandes metrópoles -, e a estudiosos experientes como Anda Alanis (2012).

Tal ampliação para o âmbito ibero-americano tem adquirido cada vez mais potência com a criação da Associação Iberoamericana de História Urbana (AIHU), que realizou seu primeiro Congresso Iberoamericano de História Urbana (CIHU) em 2016, contando com, entre outros, a importante contribuição de Sambricio (2012). Ainda para a Espanha, os estudos de Villasante (1989), López de Lucio (1986) e Moya González (1983) – este com trabalho-referência realizando inventário de conjuntos produzidos em Madri durante a ditadura (1939-1975) (NEGRELOS, 1998), com a redemocratização viabilizada após a morte do ditador Franco em 1975, são um importante aporte para a construção da crítica aos grandes conjuntos na articulação dos campos disciplinares das ciências sociais e da arquitetura e do urbanismo.³²

³² Ver, nos anais do I CIHU, o resultado das mesas temáticas, sendo várias delas voltadas ao aprofundamento do quadro geral das políticas públicas durante ditaduras e das condições específicas do desenvolvimento da Arquitetura e do Urbanismo sob esses regimes.

Recentemente, Doerr (2017) realiza análise comparativa entre várias das ditaduras ocorridas na América Latina, ampliando os casos do Chile (1973-1990) e do Brasil, no que se refere à produção habitacional. Aí encontramos a clara repercussão e assimilação da historiografia brasileira sobre a atuação do BNH julgando-a negativa pelos aspectos do limitado atendimento à demanda de mais baixa renda e pela inserção urbana periférica e desqualificada, avançando na construção de um quadro mais amplo para a compreensão de seu desenvolvimento, de forma vinculada ao então combate ao comunismo e o papel dos EUA na ocorrência dos golpes militares no continente.

No campo das análises da política habitacional e enquanto política econômica e financeira para a produção dos produtos constituídos como conjuntos habitacionais – implantação e edificação – os trabalhos se articulam às análises nos campos tecnológico, da construção e do trabalho; estas são as abordagens mais exploradas na maior parte dos trabalhos mais citados e reconhecidos; dentre eles, os principais que tem origem nas ciências políticas, econômicas e sociais são: Singer (1963); Azevedo e Andrade (1982; 1990), Azevedo (1988), Bolaffi (1972; 1975; 1979); Arretche (1990); Farah (1983, 1992, 1996); Melo (1991).

As principais abordagens a partir de uma reflexão sobre a tecnologia e a industrialização vinculada aos campos da arquitetura e do urbanismo, mas bastante articulada com o campo econômico-político e social são: Ferro (1972); Lamparelli (1982); Martins (1974); Maricato (1979; 1984; 1987); Silva (1991); Taralli (1984); Castro (1985); Tavares (1987); Taschner (1992; 1997a; 1997b); Valladares (1980; 1980); Vargas (1990).

No binômio tecnologia/industrialização na arquitetura e no urbanismo, sempre relacionadas aos campos econômico-político e social, destacamos: Ferro (1972); Bruna (1976); Vargas (1981); Lamparelli (1982); Maricato (1979; 1984; 1987); Taralli (1984); Castro (1985); Tavares (1987). Ressaltamos a contribuição do Instituto de Economia Industrial da UFRJ (atual Instituto de Economia/UFRJ), com análises minuciosas sobre os programas habitacionais alternativos formulados no período do SFH/BNH/COHABs (IEI/UFRJ, 1989).

Análises que vinculam a produção da habitação pelo Estado à crise urbana, à necessidade de uma reforma urbana, à produção da cidade e à dinâmica populacional estruturam os seguintes trabalhos: Valladares (1980a; 1980b); Taschner (1992; 1997b); Aquino (1990); Maricato (1997); Sampaio (1998).

Há grande quantidade de trabalhos analisando programas e políticas e suas manifestações em diferentes municípios e regiões e relevamos alguns deles: Amaral (1995); Lucchese (2004); Denizo (2007); Bonduki (2008). Nessa linha de análise sobre programas e políticas habitacionais, são abundantes os trabalhos que analisam a produção específica para o município de São Paulo, seja partindo de um conjunto habitacional específico seja analisando genericamente toda a produção da COHAB-SP. Essas análises merecem destaque uma vez que muitas delas orientaram e ainda orientam a avaliação negativa sobre os conjuntos produzidos no período, e, principalmente, partindo da realidade metropolitana de São Paulo. Indicamos alguns autores que escrevem a partir de sua atuação profissional na COHAB-SP: Cantero (2004); Kliass, Bronstein, Freitas (1970); Milanesi (2001). Trabalhos que analisam a produção habitacional do período a partir de determinados conjuntos: Magnavita (1994); Nakano (2002); Nogueira (2003); Silva (2004); Slomiansky (2002); Zandonade (2005), além de novamente Castro (1985) e Tavares (1987), ambas estudando o conjunto habitacional José Bonifácio (Itaquera II/III), nosso mesmo caso de estudo em São Paulo. A revisão crítica é necessária, uma vez que para o estado de São Paulo há outras 6

companhias de habitação, cuja produção indica importantes especificidades no processo de produção do espaço, ainda que no mesmo quadro normativo, fundiário e financeiro do BNH.

Dessas análises se aproximam aquelas que tratam do nível de satisfação dos moradores, com avaliação de conjuntos no que tange ao desempenho das construções e da inserção no bairro; alguns deles são: Attadia da Motta (1975); Bridi, Lima e Formoso (2008); Lima (2007); além de novamente Magnavita (1994).

Valladares (1983); Sampaio (1990) e Maricato (2009) são responsáveis por oferecem inventários e análises sobre pesquisas no tema da habitação, indicando questões para delimitar novos objetos de pesquisa.

Temos, ainda, e para esta pesquisa é definidor, um campo de pesquisas que ainda carece de aprofundamento. Trata-se da análise de conjuntos habitacionais como forma urbana, como elementos constitutivos da produção da cidade que deveriam integrar a historiografia da arquitetura e urbanismo. Aqui podemos contar com Pignanelli (2003) e seu relato pessoal como técnico, lembrando de sua formação no curso de Arquitetura e Urbanismo na FAU-USP e a ênfase em projetos em torno do ideário moderno que marcou seu quadro de referências como profissional no corpo técnico da CDHU, “herdeira” da CECAP, de 1946, consolidando o conjunto habitacional no estado de São Paulo a partir de 1967. Além disso, encontramos Sanvitto (2010); Petrella (2012); Negrelos (2010; 2013; 2014) e Negrelos com Ferrari (2013), identificando os conjuntos habitacionais do período no quadro da consolidação dessa forma urbana na redução do ideário moderno na produção habitacional no Brasil.

Muito do ânimo renovado para seguir estudando nessa linha se deve a trabalhos como os de Sanvitto (2010; 2014), onde encontramos solidariedade historiográfica ao recuperar a possibilidade de construir uma compreensão da produção pós-1964, a partir de análise e crítica tipológica, arquitetônica, sem descuidar da compreensão do quadro institucional, político e econômico do Estado. O caminho trilhado por Sanvitto (2014) é claro e objetivo e, apesar de pleno de percalços, buscamos percorrê-lo:

Muito se tem falado sobre o BNH no que diz respeito às questões econômicas, políticas, financeiras e sociais. Pouco ou nada tem sido verificado em relação aos aspectos arquitetônicos, além de comentários e críticas pontuais. Parte-se do pressuposto que a produção arquitetônica deste período não tinha qualidade. Deixa-se assim de abordar questões que poderiam estar envolvidas nesse fato, interpretado simplesmente como desconsideração ao projeto arquitetônico na maior parte das publicações. A cisão entre o tema da habitação econômica e a reflexão sobre arquitetura se perpetua no Brasil. A ausência de reflexão sobre a produção do BNH denota preconceito sobre o tema, considerando-a uma produção sem qualidade, não arquitetura, ou de menor importância sob o ponto de vista do prestígio profissional do arquiteto. (SANVITTO, 2014, p. 3)

A chave de abordagem que nos interessa aqui, no sentido da historicidade às pesquisas sobre o período, encontra-se também na tese de Sanvitto (2010), que incorpora outros componentes que devem ser investigados sobre a produção do período, defendendo a

[...] busca de relações entre dois temas: a arquitetura moderna brasileira e os conjuntos de habitação coletiva produzidos entre 1964 e 1986, ou seja,

durante o período de atuação do Banco Nacional de Habitação – BNH. Outras questões se juntam a estas: a atuação profissional e o posicionamento crítico dos arquitetos neste período em relação a esta produção. A sobreposição destes fatores não tem sido verificada, muitas vezes relegada a uma condição de menor importância, sem merecer exame fundamentado ou visto como tabu. O que se procurou com esta tese foi uma apreciação destes conjuntos habitacionais despida de qualificação apriorística, de modo a investigar a interdependência entre seus projetos arquitetônicos, a doutrina da arquitetura moderna e a participação da classe profissional na sua concepção. De certa maneira, tratou-se de desvendar mitos através de um exame fundamentado sobre temas deixados à margem de verificações. (SANVITTO, 2010, p. 1)

Nessa linha, indicaremos, um pouco mais adiante, as reflexões historiográficas de Comas (1986), que orientou a tese de Sanvitto (2010), e Segawa (2002), integrantes de um conjunto de estudiosos considerados por Montaner (2014), como a nova geração de críticos de arquitetura no Brasil.

A absorção da crítica por oposição construída a partir dos anos 1970 tem sido reproduzida de maneira difusa – e muito difundida - na enorme quantidade de trabalhos que tratam da habitação (seja do período seja dos programas da atualidade). Geralmente, nos capítulos de “antecedentes”, o período 1964-1986 é tratado negativamente, considerando toda a sua produção como de péssima qualidade, enfatizando uma abordagem ideológica sobre uma prática urbanística baseada no BNH/SERFHAU/COHAB/CURA que transformou o território de diversas cidades brasileiras com efetivos projetos de arquitetura e urbanísticos que precisam ser inventariados.

A grande maioria dos trabalhos deixa de construir um quadro que aprofunde e amplie as contradições em torno do processo de produção dos conjuntos, em que a seleção dos casos estudados, em geral poucos, é orientada para explicar o todo através de uma parte negativa do conjunto, ou seja, com uma visão que *a priori* já determina a conclusão sobre a negatividade do resultado.

Para trabalhos do campo do planejamento integrado do período, o posicionamento crítico por oposição tem adquirido um caráter normativo, inclusive no âmbito da docência em cursos de Arquitetura e Urbanismo – o que não libera o pesquisador da historicidade e cientificidade sobre todo o processo social envolvido naquela produção analisada.

No campo historiográfico e crítico, é fundamental indicar trabalhos que analisam um arco de periodização mais amplo, buscando, como é nosso objetivo, compreender a produção vinculada ao BNH a uma lógica histórica que tem gênese em períodos anteriores. De 1930 a 1964, alguns dos mais importantes trabalhos são: Bonduki (1998; 2014; [1996] 2010); Bonduki e Koury (2014); Aravecchia-Botas (2011; 2016); Correia (2004). Sobre o período específico da vigência do SFH/BNH, 1964-1986, temos: Bruna (1976), que já introduz a crítica historiográfica na questão do desenvolvimento nacional e industrialização da construção civil; COMAS (1986) e Andrade e Silva (2010), este trabalho indicando as propostas de reformulação do SFH/BNH.

No quadro atual de produção intelectual, localizamos Royer (2013) (que já havia analisado em sua dissertação de Mestrado a política da CDHU, em trabalho de 2002), com o aprofundamento do componente financeiro da política do BNH, que, de forma centralizada, exerce importante determinação tipológica para a composição arquitetônica e urbanística dos conjuntos; o trabalho de Royer trata da compreensão de processo e na lógica econômico-

financeira do BNH e, juntamente aos trabalhos das décadas de 1970 e 1980, informa a estrutura da política e não entra na avaliação dos efeitos físico-territoriais, arquitetônicos e urbanísticos.

Nakano (2002) analisa os casos dos conjuntos da COHAB-SP Sapopemba, Itaquera, José Bonifácio e Cidade Tiradentes do ponto de vista das disputas pelo território e do poder abordando o papel desses conjuntos no processo de urbanização da metrópole paulistana; Rolnik e Nakano (2009), a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, avaliam seus componentes, tratando seus possíveis efeitos à luz dos resultados urbanísticos negativos da expansão periférica promovida à época do BNH, sem explorar o cotejamento sobre as condições históricas específicas de cada período e programa ou política.

A análise crítica sobre a política habitacional brasileira vigente entre as décadas de 1960 e 1980 traz **aprendizados importantes que precisam ser levados em conta no debate atual**. Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento no preço de terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. O crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora. **Podemos afirmar que algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH** (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 1, grifos nossos).

Nascimento e Tostes (2011) reforçam a importante apreensão crítica consolidada sobre a desconsideração do atendimento às rendas inferiores a 3 salários mínimos.

Quase meio século depois, permanece na atual política habitacional a mesma lógica de funcionamento do BNH, estruturado pelo aumento do consumo da moradia e pela garantia do trabalho das empreiteiras. A preocupação com a racionalização e a mecanização de processos em atendimento às premissas da produção em massa, fomentadas pelo desejado e necessário desenvolvimento da indústria da construção, impediu que o BNH incorporasse a promoção da autonomia dos usuários, a desburocratização dos financiamentos, a reabilitação dos centros urbanos, a provisão da moradia para a população de baixa renda e a geração

de espaços públicos democraticamente acessíveis. **Parece que a lição sobre a política habitacional do período BNH ainda há de ser aprendida.** O crédito imobiliário àquela época jamais alcançou as famílias com renda de até 3 SM, expulsando-as para lotes com moradias autoconstruídas ou grandes conjuntos habitacionais, ambos localizados nas periferias urbanas sem infraestrutura, serviços, equipamentos e empregos (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 7, grifos nossos).

A escrita sobre o PMCMV reposicionou as já então consolidadas críticas ao período BNH a partir da consideração de que se estaria reeditando “erros” do passado no novo programa, prática historiográfica em que “a ideia que a história ensina, que os exemplos do passado informam o presente, e também permitem governá-lo, percorre ainda numerosos pensamentos ou escritos contemporâneos” (OFFENSTADT, 2001, p. 11). A passagem é da mesma forma indicativa do que Lucien Febvre considera como “‘história contemporânea’, porque é produzida na própria época do historiador, de acordo com as suas demandas e possibilidades” (BARROS, 2018, p. 203, aspas no original).

Martins e Otero (2011), ao trabalhar a questão da reabilitação dos grandes conjuntos habitacionais, tanto na Europa do segundo pós-guerra, quanto no Brasil, do período BNH, fazem referência ao quadro da crítica anterior já realizada e enquadram o problema no campo da degradação desses territórios e as potencialidades de requalificação.

A constatação de que os conjuntos da COHABSP comportavam inúmeras carências, constituindo uma dívida não saldada da Companhia com seus mutuários, ocorreu há mais de duas décadas. Nesse meio tempo, foram tomadas algumas iniciativas, com o intuito de reverter o quadro de precariedade e baixa qualidade de vida nesses espaços. (MARTINS; OTERO, 2011, p. 102)

Os autores fazem uma leitura bem delimitada dos problemas envolvidos na produção habitacional do período, buscando precisar as contradições que devem ser evidenciadas em relação à qualidade final dos conjuntos para a produção da cidade, que, para este estudo, também é a cidade de São Paulo:

Uma política nacional de habitação popular, para além de ações descoordenadas e pontuais, só se concretizaria efetivamente com a criação, em 1964, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), incorporando grande parte das formulações e propostas desenvolvidas ao longo dos anos anteriores.

Se o SFH/BNH, por um lado, tinha entre seus objetivos manifestos a melhoria das condições de moradia das camadas populares, também previa, por outro lado, o incentivo à indústria da construção civil e à geração de empregos. Entre 1964 e 1986, período em que atuou, o SFH/BNH foi agente importante na dinamização e modernização do mercado da construção civil, sendo identificado por alguns autores como um dos principais responsáveis pela “estruturação e consolidação de um mercado imobiliário urbano capitalista” (Maricato, 1996, p. 44) no Brasil. O SFH/BNH foi fundamental na dinamização da promoção imobiliária e na verticalização das cidades brasileiras, na diversificação da indústria de materiais de construção e na consolidação das grandes construtoras, além de constituir ferramenta importante econômica para a geração de empregos para mão de obra não especializada.

[...]

Ao longo do período de existência do BNH, em que se verificou a atuação estatal mais efetiva na questão da moradia popular, em nenhum momento o real atendimento às demandas habitacionais das camadas de baixa renda efetivou-se como política de Estado destinada a universalizar o direito à moradia, ficando relegado à retórica dos discursos oficiais. O Estado procurou evitar qualquer tipo de ação que pudesse impactar no aumento dos custos de reprodução da força de trabalho, o que acabou restringindo o acesso da classe trabalhadora ao mercado habitacional capitalista (para o que necessitaria de aumentos salariais significativos ou amplas políticas de subsídio governamental).

[...]

Ainda assim, o período de atuação do BNH foi quantitativamente o mais expressivo na promoção pública de unidades habitacionais. O atendimento voltado ao chamado “mercado popular”, focando as camadas de um a três salários mínimos e posteriormente estendida até cinco salários mínimos, esteve a cargo das Companhias de Habitação (COHABs). Uma primeira geração de programas voltados a esse segmento tinha por princípio a produção em massa de unidades, especificamente sob a forma-conjunto habitacional, calcada na experiência europeia de reconstrução durante o pós-guerra. (MARTINS; OTERO, 2011, p. 100)

Um vetor de construção historiográfica tem sido bastante explorado, qual seja o do vínculo entre Estado e construtoras, na linha da articulação entre Estado e Mercado. Nessa chave, citamos novamente o trabalho de Royer (2013), que trata do que vem sendo considerado “financeirização” da produção da habitação entendendo como os organismos oficiais como o BNH se articulavam a sistemas financeiros criados para sua capitalização. Shimbo (2012) também vai nessa direção, marcando o SFH/BNH como antecedentes, no sentido de uma articulação de confluência entre os interesses estatais e os de mercado.

Importante trabalho da área de história social da UFF, a tese de Campos (2012), que se transforma em livro premiado (CAMPOS, 2015), demonstra como 1930 é um marco para, do ponto de vista interno – impactado de forma intensa pela crise financeira internacional de 1929 -, a estruturação de todo um setor de empresas construtoras nacionais, em função das transformações estruturais no Estado brasileiro promovidas por Vargas, da intensificação da produção de aço e de cimento – materiais básicos para a indústria da construção civil. Mas, uma ação estratégica apontada por Campos como um dos componentes para a consolidação de um novo modelo de atuação das empresas construtoras foi o estabelecimento do sistema habitacional baseado nos institutos previdenciários, vinculados ao Ministério do Trabalho, como já bem detalharam Bonduki e Koury (2014).

Campos (2012) indica que, mesmo que houvesse sindicalistas participando dos IAPs e suas instâncias de deliberação, a concentração de poder nos representantes estatais atuantes nesses órgãos previdenciários foi fundamental para que sua atuação fosse considerada como a própria política habitacional do regime Vargas. Essa compreensão está bastante consolidada, mas não resta potência ao entendimento sobre a autonomia dos institutos e sua atuação como agentes de capitalização com vínculos estruturais com a cadeia da indústria da construção civil.

De nossa parte, ao delimitar nossas pesquisas entre 1964 e 1986, vimos igualmente ampliando a abordagem para a compreensão de um quadro de produção habitacional promovida pelo Estado brasileiro a partir de 1930, considerando tal decisão como a estratégia ideológica de aprofundar a aliança entre Estado e Capital na ampliação da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho. Analisando detalhadamente o trabalho de fôlego de Bonduki e Koury (2014) em conjunto com muitos estudiosos do período 1930-1964, seu trabalho indica questões fundamentais para a continuidade de pesquisas e

formulações de problemas historiográficos. Bonduki (2014) amplia, em relação ao trabalho de 1998, suas visões e avaliações sobre a produção habitacional dos governos militares dos anos do SFH-BNH-COHAB, e, sem abandonar postura crítica e comprometimento político democrático, indica a necessidade de buscar a precisão histórica sobre o período, compreendendo a política pública como integral (urbana e habitacional na linha de sua importante produção massiva (4 milhões e meio de financiamentos) de unidades habitacionais.

Esse movimento de revisão histórica da produção financiada pelo BNH e promovida tanto pelas COHABs quanto por agentes privados é consistente com a necessidade de enfrentar a crítica ao sistema, sobretudo em relação às características dos conjuntos habitacionais, não tanto por seu caráter massivo, que já havia sido explorado no período anterior, mas principalmente por sua implantação como vetor de urbanização para terrenos periféricos em banco de terras públicas, geralmente das COHABs, com a marca do cálculo bancário para os contratos, sem subsídios e com elevadas taxas de juros, principalmente a partir da “crise do milagre brasileiro”. Crise que levou à consideração de que as décadas de 1980 e de 1990 teriam sido “perdidas” economicamente. (NEGRELOS, 2015, pp. 152-153)

Essa pesquisa ainda está por ser feita em todo o Brasil e esperamos contribuir com esse caminho, da mesma forma que Medeiros (2015; 2018), que vem realizando o inventário da produção da COHAB-RN em todo o estado, tendo iniciado pela cidade de Natal, ao analisar a troca de população original dos conjuntos habitacionais por outra, da mesma classe social, mas com certa ascensão social ou de renda familiar. *“A atuação do BNH na cidade de Natal destaca-se como um dos laboratórios da política nacional de habitação, e é verificada na intensidade de ações e no pioneirismo de alguns projetos, como, por exemplo, o Promorar.”* (MEDEIROS, 2015, p. 2)

Componente essencial de nossa tese é a identificação de elementos modernos inerciais no desenho e na composição arquitetônica e urbanística do *“conjunto habitacional BNH”*, como chamado por Comas (1986); no entanto, reconhecemos tanto a redução do ideário moderno, quanto a consolidação do tipo “conjunto” identificado definitivamente – e até hoje - com a habitação das camadas mais pobres da população.

Comas (1986) constitui um marco de revisão e revisita para nossas reflexões e perguntas, ao indicar um caminho para a crítica desses conjuntos, inclusive à luz do conjunto de elementos vinculados à proposta de cidade moderna, que foi introduzido no país no período imediatamente anterior, com a construção de Brasília; nos conjuntos “do BNH” tais elementos teriam sido “abastardados” na consolidação da política implementada pós-1964. Comas ressalta o “silêncio” de personagens do que chama *“intelligentsia arquitetônica brasileira”* em relação à aplicação de elementos da arquitetura e do urbanismo modernos utilizados em Brasília na configuração dos “conjuntos habitacionais BNH” (o que é relevante, uma vez que durante a ditadura militar o papel da cultura técnica e profissional foi desgarrado de sua liderança e ainda muito vinculada às ideias materializadas em Brasília). Esse silêncio é compreendido por Comas:

... se lembrarmos que, **para a *intelligentsia* arquitetônica brasileira, o conjunto de apartamentos do BNH não passa de versão abastardada, por injunções econômicas especulativas, do tipo ideal de moradia que sua formação preconizou e que a superquadra residencial de Brasília materializa.** Nos seus 400 x 400 m, blocos repetitivos de apartamentos com elevador se destacam do solo por meio de pilotis, procurando não ser mais que intrusões discretas num jardim coletivo luxuriante. Prédios baixos isolados para recreação e serviços adicionam-se aos blocos de apartamentos, quase desaparecendo em meio à exuberância vegetal. Os automóveis abrigam-se em subsolo, após percorrer ruas internas sinuosas sem saída. O comércio para abastecimento diário ocupa a cabeceira da superquadra, que não se pretende auto-suficiente porque é componente básico de uma cidade ideal moderna, por sua vez ilustrada quase literalmente pelo plano piloto de Brasília. (COMAS, 1986, p. 127, grifos nossos)

Essa visão de produção “abastardada”, em nossa hipótese, aparece como “redução” de um ideário moderno, que pode ser identificada nos conjuntos da COHAB/BNH; também Segawa (2002) indica referentes vinculados à ideia da “redução” ou “simplificação” dos elementos da arquitetura moderna nos conjuntos habitacionais do período.

Em termos genéricos, **os anos de 1960 herdaram a tradição moderna dos conjuntos habitacionais esquematizados em sua totalidade** – incluindo nessa categoria tanto as propostas mais elaboradas pelos arquitetos, **quanto os absurdos conjuntos do BNH (degeneração de conceitos como os de superquadra)** [Comas 1986] – e incorporaram a atitude alternativa de reconhecer os assentamentos marginais como estruturas válidas no contexto das grandes cidades. Era o embate entre o reconhecido, o regular, o oficializado, com a clandestinidade, as invasões, a ilegalidade. O Banco Nacional da Habitação e sua política foram a baliza: ou a inserção no Sistema Financeiro da Habitação ou a oposição a ele. À medida que a política oficial marginalizava as populações de renda mais baixa – mais e mais excluídos do sistema econômico – e se acirravam os ânimos perante a situação política de exceção na primeira metade dos anos de 1970, radicalizavam-se as posições. A questão habitacional assumia sua natural condição de bandeira política e ideológica, e, entre os arquitetos, o tema deixava de ser também um dado de desenho para situar-se sobretudo como uma problemática no âmbito político-ideológico. O reducionismo da ação governamental na área habitacional nos anos de 1970-1980 dificilmente poderia ser caracterizado como um “programa”: a trajetória entre o conjunto de Pedregulho, de Reidy, às casas-embriões servidas basicamente com a instalação da parte hidráulica é suficiente para ilustrar o retrocesso ao longo dessas décadas. Superado o radicalismo entre as partes, extinto o Banco Nacional de Habitação, a questão permanece em aberto. O poder público hoje também assimilou as críticas aos programas habitacionais e à arquitetura praticada nos conjuntos. A parceria entre iniciativas oficiais e a população de baixa renda faz parte das práticas de alguns municípios brasileiros. Todavia, nenhuma das duas atitudes, tão marcadas nos anos de 1960 e suas derivações, quase uma terceira ou quarta via inspiradas nas experiências anteriores, qualificam-se como respostas abrangentes para o problema (SEGAWA, 2002, pp. 183-184, grifos nossos).

Igualmente incluída por Montaner (2014) no rol de “nova geração de críticos de arquitetura no Brasil”, Ruth Verde Zein não trata dos conjuntos habitacionais como objetos da história da arquitetura por ela construída (BASTOS; ZEIN, 2010). No entanto, em seu percurso analítico sobre a crítica arquitetônica no Brasil (ZEIN, 2001), a autora trata com cuidado e interesse do momento de inflexão – ou ruptura no percurso da arquitetura brasileira, como denomina – representado por 1964, em que o “silêncio” indicado por Comas reaparece, quando Zein questiona sobre as razões pelas quais a história da arquitetura brasileira que se ensinava na faculdade havia parado em Brasília. Assim, depois de 1964,

Talvez não se falasse de Brasília justamente por isso: por ser ali a sede desse poder discricionário, com suas cidades-satélites tão carentes quanto quaisquer outras periferias das demais cidades brasileiras. Pois dizer isso era admitir que o fato arquitetônico e urbano de Brasília, com suas qualidades e defeitos, era impotente para mudar a realidade social e política. Mas não tinham sido justamente estes seus pressupostos? **Não nos haviam ensinado que a arquitetura moderna era o motor que transformaria a sociedade, criando, através dos espaços livres, homens livres?** Brasília, realizando essa utopia da modernidade – a idéia da construção da cidade sem barreiras como cristalização do advento da sociedade sem fronteiras econômicas -, pôs em pé um **mito** e ao mesmo tempo desnudou-o, trazendo à luz suas mais íntimas contradições. **O golpe militar de 1964 não mudou esse fato, nem interrompeu esse processo: apenas o deixou mais patente...** (ZEIN, 2001, pp. 18-19, grifos nossos).

Esse “mito” a que se refere Zein vincula-se à produção dos “cânones” e sua veiculação nas pranchetas da faculdade, como ocorreu, por exemplo, com Pignanelli (2003), como indicamos anteriormente. Cânones que se constroem e se divulgam pela cultura técnica ou cultura arquitetônica como conjuntos de valores que devem enquadrar a crítica arquitetônica – quando pode se desenvolver – e, no caso dos conjuntos habitacionais, contaminaram toda a possibilidade de estruturar uma visão sobre os elementos arquitetônicos e urbanísticos (mesmo que no marco de sua redução) no conjunto da história da arquitetura e urbanismo. Do ponto de vista historiográfico, ou do ponto de vista dos lugares de onde se conta a história, o grande conjunto do BNH acabou por ser tratado como o objeto que bania as condições adequadas de desenvolvimento da arquitetura moderna brasileira e, portanto, acabou banido dessa historiografia.

Zein (2001) ainda, e compilando nesse momento décadas de reconstrução crítica da arquitetura brasileira, indica que, ao contrário do que se preconizava – que após Brasília não haveria mais nenhuma realização da arquitetura brasileira e que o golpe militar teria resultado na interrupção do processo de constituição daquela arquitetura – *“descobrimos que o governo militar pôs em prática (claro que a seu modo parcialmente distorcido) muitas das idéias que compareciam nos relatórios dos congressos de arquitetos, principalmente as relativas ao setor habitacional”* (ZEIN, 2001, p. 22, grifos nossos, corroborando a ideia de reducionismo, à qual nos aliamos juntamente com Comas e Segawa).

No mesmo trabalho, interessa a classificação realizada por Zein das linhas arquitetônicas identificadas no início da década de 1970, no momento do milagre brasileiro e às vésperas de sua crise pós-1973. Uma delas está referida aos conjuntos habitacionais produzidos

naquele momento como: “*o pseudo-estilo ou o grau quase zero de arquitetura dos conjuntos habitacionais tipo-BNH*” (ZEIN, 2001, p. 63, grifos nossos.)

Acreditamos, ainda, que o referido “grau quase zero de arquitetura” do conjunto habitacional enquanto forma urbana praticada pelas COHABs deva ser investigado detidamente em pesquisas mais ampliadas, por um lado, e mais aprofundadas, por outro, não para buscar a condição de boa arquitetura nesses conjuntos nem, muito menos, para considerá-los como tal, mas para ampliar a compreensão sobre as limitações e rupturas nos campos da arquitetura e do urbanismo que ocorreram no pós-1964.

CAPÍTULO 2. A GERAÇÃO DE NOVAS FORMAS URBANAS A PARTIR DA CRÍTICA DO MOVIMENTO MODERNO NA DÉCADA DE 1980

Los momentos de cambio de régimen político, los periodos de transición, crean un escenario de confrontación entre actores con experiencias y expectativas políticas diferentes, generalmente contrapuestas. Y cada una de esas posturas involucra una visión del pasado y un programa (implícito en muchos casos) de tratamiento de ese pasado en la nueva etapa que es definida como ruptura y cambio en relación con la anterior. (JELIN, 2002, p. 45)

Para passar, na Parte II, à caracterização da produção habitacional e da política urbana no regime militar no Brasil, com o recorte para o estado de São Paulo, utilizando amplamente a forma urbana conjunto habitacional, também encontrada em vários países da América Latina, realizamos neste capítulo uma análise historiográfica que se fundamenta na compreensão da crítica ao projeto moderno através da crítica ao grande conjunto e das alternativas para produção de bairros com as características do lugar e do grupo social envolvido. Vimos aprofundando o tema em termos teórico-metodológicos (NEGRELOS, 2014), buscando entender a forma urbana conjunto habitacional na história ibero-americana, investigando as dificuldades de enquadrá-lo como objeto empírico vinculado à Arquitetura e ao Urbanismo, durante a vigência do SFH/BNH (SANVITTO, 2010), a partir da crítica construída com base na defesa do conjunto contextualizado às características do lugar.

O regime militar no Brasil, de 1964 a 1985, formulou e executou marcante política habitacional com recursos do BNH e operação das COHABs, agentes promotores estatais nos âmbitos local e regional. A política de habitação, eixo da política urbana do período, esteve apenas programaticamente vinculada ao planejamento integrado municipal, sob as diretrizes do SERFHAU, pelo menos de 1964 a 1975, gerando financiamentos para cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais no país, com a participação de agentes promotores privados. Ao mesmo tempo se valorizou de forma intensiva a elaboração do planejamento municipal com bases na ideia de integração dos setores da administração pública (planejamento diretor integrado); ideia tal que deu suporte a grande quantidade de planos diretores, formulados em sua maioria por consultorias externas às prefeituras, cujos dirigentes buscavam enquadrar-se nos critérios de obtenção de financiamento.

Tal arranjo produtivo viabilizou a implantação de extensivos conjuntos habitacionais, via processos licitatórios de projeto e obra em grandes glebas públicas, combinando as tipologias unifamiliar horizontal e multifamiliar vertical, com a geração de formas urbanas em grande parte periféricas, pouco diversificadas, através de articulação de fragmentos de parcelamentos do solo, com infraestrutura e equipamentos insuficientes ou inexistentes, com robusto suporte financeiro dos contratos, sem subsídios sociais.

Gorelik (1999) considera, para o conjunto da América Latina, a ocorrência de três momentos de um “ciclo expansivo”: o “da ‘modernização conservadora’ de finais do século XIX, o das vanguardas dos anos trinta, e o do desenvolvimentismo dos anos cinquenta e sessenta” (p. 61). Para o Brasil, no período considerado como de “desenvolvimentismo autoritário” (PRADO, XX), ampliando as bases de uma modernização calcada na ideia de planejamento e, efetivamente, em quadro diversificado de planos nacionais, a ditadura militar trabalhará com o “planejamento integrado”.

A chave radicava nesta fórmula quase mágica do período, a planificação. Tratava-se de formar especialistas (contra a generalização da formação humanista); integrar equipes interdisciplinares em todos os ramos da administração; e realizar estudos regionais aplicados como experiências-piloto que produzissem força exemplificadora. A mística construtiva com que se auto-representava esse momento histórico – só comparável ao momento épico de construção da nação no século XIX – outorgava um papel destacadíssimo ao Estado, mas dentro dele aos técnicos, como sua vanguarda. E no imaginário desenvolvimentista, a arquitetura e o urbanismo, através justamente da planificação, geraram os epítomes do perfil técnico moderno comprometido; por isso, entre outras coisas, os escritórios mais variados de planejamento governamental na região transbordavam nesses anos de arquitetos jovens que no curso dessa experiência se tornaram sociólogos, demógrafos, economistas, geógrafos, como parte desse processo de formação das ciências sociais. (GORELIK, 1999, p. 69)

A ideia de planejamento, nesse quadro considerado como de prática da normativa modernista, e ainda segundo Gorelik (1999), será questionada e refutada. Tal questionamento ocorre no Brasil, no ambiente da resistência à ditadura militar, no início da década dos 1980, quando se intensificam as lutas pela redemocratização e enfraquece o projeto de governo militar, ocorrendo a extinção do BNH (“mal explicada” segundo Maricato (2009). Nessa negação ao período anterior, se organiza tanto a formulação de novas práticas de planejamento municipal (na origem dos planos diretores participativos) e um conjunto de novas propostas de produção habitacional, com participação dos futuros moradores, em conjuntos menores, contextualizados no bairro e em função da demanda, que vai sendo assumida intensamente por técnicos que fazem a crítica à produção dos “conjuntos BNH”.

Nesse quadro, construiu-se a crítica contextualista do início dos anos 1980, fortalecendo a luta pela democratização, questionando toda a política a partir do grande conjunto habitacional, crítica essa bastante referenciada na experiência da FUCVAM – *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*. Essa referência orientou os primeiros projetos populares que se utilizaram do mutirão ou da formação de construtoras “populares”, conformando a ideia da Assistência Técnica e de um experimentalismo fundado na crítica ao projeto funcionalista na habitação, que contribuiu para o aprofundamento da forte oposição ao conjunto habitacional massivo, respondendo-lhe com o pequeno conjunto realizado com participação dos futuros usuários no projeto e na obra. Tal posicionamento teria contribuído para a disseminação da “cultura da pobreza” (GORELIK, 2005b), aprofundando o assistencialismo, mesmo que, no rebatimento em políticas públicas municipais, como na gestão de Luiza Erundina em São Paulo, de 1989 a 1992, o direito à cidade e à arquitetura tenham sido bandeiras que orientaram uma política estrutural para o país (NEGRELOS, 2016).

A forma urbana conjunto habitacional, assim, teve tratamento negativo no quadro da construção historiográfica sobre sua produção durante o regime militar. Dessa forma, nos parece oportuno articular a compreensão da gênese dos projetos habitacionais estatais, no marco das sucessivas etapas de reorganização do capitalismo, às reflexões sobre regimes políticos, insurgências, mobilizações sociais e processos de transformação. Particularmente, os processos de transformação que nos interessam aqui se referem à abertura democrática

alcançada por um quadro complexo de lutas sociais mobilizadas já desde a ditadura militar e que se ampliam no marco da redemocratização no Brasil.

Do ponto de vista historiográfico, como nos lembra Jelin (2002), as visões sobre o passado autoritário são múltiplas e controversas; para o historiador o enfrentamento metodológico de um período de centralização, perseguições e torturas lhe oferece o desafio de conformar espaços de compreensão que não imobilizem o entendimento sobre os processos que geraram a produção do espaço urbano e do território no Brasil, como o são os processos de produção urbana e habitacional do período militar. Por essa razão, estando em democracia e ainda muito próximos, do ponto de vista temporal, do período ditatorial que promoveu enorme quantidade de unidades habitacionais em conjuntos habitacionais populares de grande porte, ousamos contribuir para abertura dos arquivos das companhias de habitação em todo o estado de São Paulo para buscar inserir seus projetos e efetiva construção no conjunto de dados e informações sobre habitação e sua inserção no quadro da Arquitetura e do Urbanismo.

O modelo econômico levado a cabo pelo regime militar autoritário foi, conforme Kowarick (1979, p. 68), marcado pelo investimento estatal de *“enormes somas para dar condições de realização para a empresa oligopolística, colocando-se de maneira cabal a serviço da reprodução ampliada do capital.”* Nessa lógica, a sequência do comprometimento das ações estatais com a acumulação de capital foi o desenvolvimento de uma política habitacional e urbana baseada na extensão da área urbanizada, multiplicando o campo de intervenção do capital imobiliário; na multiplicação de blocos de habitação, em incansáveis repetições, desprezando a diversidade alcançada pelo complexo institucional do período anterior, tratando a habitação e o BNH como instrumentos de aceleração econômica e de acumulação (KOWARICK, 1979, p. 69). Dessa forma, *“... a expansão econômica do Brasil recente pode ser caracterizada como um processo dilapidador. Dilapidador na medida em que tem depredado parte da mão de obra que leva adiante os processos produtivos”* (KOWARICK, 1979, p. 24).

É preciso retomar nesta equação [na discussão da relação Estado/Sociedade] a tradicional questão da **cidadania, entendida na sua acepção clássica, isto é, o conjunto de direitos e deveres de participação não só na criação das obras sociais como no controle destas obras.** Ou seja: a ampliação e garantia dos direitos e deveres implícitos no exercício da cidadania supõem, de imediato, a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também sobretudo, a de interferir nos destinos desse desenvolvimento (KOWARICK, 1979, p. 27, grifos nossos).

A visão de um projeto democrático de Kowarick deu base, junto a outros intelectuais comprometidos com a redemocratização no Brasil, a processos de rupturas com o Estado autoritário e à construção de um ideário de participação e autogestão. Seu livro teve um papel muito importante na construção do ideário da gestão democrática das cidades, fundamentando a compreensão da articulação entre a espoliação do trabalhador no trabalho e no espaço urbano, oferecendo fortes elementos para o projeto autogestionário: *“O revigoramento e autonomia da Sociedade Civil é a luta fundamental que perpassa toda a gestão da Democracia”* (KOWARICK, 1979, p. 26).

Nos anos 1980, ocorrem contribuições ibero-americanas no campo dos movimentos sociais urbanos e da potencialidade do localismo como suporte à circulação do ideário da

participação social no desenho urbano. Com caráter específico e fundamental para a luta popular no município de São Paulo, destacamos a repercussão da FUCVAM como exemplo de atuação popular na construção de seus bairros evidenciando-se histórica e formalmente, gerando e veiculando, para o Brasil e, particularmente, para a administração municipal paulistana (1989-1992), um projeto político que, calcado em um posicionamento crítico ao grande conjunto, contribuiu para a experimentação da diversidade arquitetônica e urbanística e para o desenho de políticas habitacionais com gestão democrática. (NEGRELOS, 2016)

2.1. Novas formas urbanas em perspectiva histórica

Em nossos trabalhos, vimos realizando uma aproximação à gênese de novos projetos de habitação social e das formas de cidade após a redemocratização no Brasil na década de 1980 (NEGRELOS, 1998). A referência analítica remete às formas urbanas geradas na transformação da cidade tradicional para a industrial – entendida como cidade moderna – para passar à compreensão da chamada “contemporaneidade” como a incorporação da *“heterogeneidade radical de referências, superposição de fragmentos, dinamicidade e colagens de imagens”* e como *“expressão da essência caótica e multidimensional do presente”* (MONTANER, 2001, p. 79, referindo-se ao significado dos projetos de Rem Koolhaas e Bernard Tschumi, expoentes da chamada “arquitetura contemporânea”).

O final do século XIX e as primeiras décadas do XX constituem um período da formulação de novos modelos urbanísticos e arquitetônicos envolvendo elementos morfológicos, territoriais e imobiliários. As rupturas com modelos tradicionais de cidade, ocorridas, sobretudo na segunda metade do XIX, na Europa e a partir dos 1920 e 1930 na América Latina, se processam com a construção de novos requisitos do modo de produção capitalista, com a cidade consolidando-se como componente central das transformações vinculadas à modernização promovida pelo Estado – “cidade como picareta modernizadora”, segundo Gorelik (1999, p. 68) -, em que modernização e modernidade se conformam como ideia motriz da atuação sobre a cidade. A especial ruptura de *fin de siècle* organizou-se em função do saneamento das cidades tradicionais, em intenso processo de deterioração física, e da higienização das condições de vida da população urbana, propiciando a expansão dos limites da cidade e, por conseguinte, a expansão dos limites da produção e reprodução do capital.

Nesse quadro de transformações, a cidade seria ainda mais ampliada e com conceitos completamente inéditos na história ao se avançar para a construção do ideário reunido no Movimento Moderno, buscando a cidade moderna, de novo pensamento, de novo espírito, com novas formas para o estabelecimento humano, em termos quantitativos e espaciais.

A necessidade de fornecer casas a todos em condições de higiene e salubridade e permitindo diferentes ‘standards’ de vida constituem um dos maiores problemas a enfrentar. O urbanismo moderno é de início um urbanismo habitacional, quer pela importância do alojamento e da área habitacional quer porque estes temas conduzirão até a invenção de novas tipologias construtivas: o bloco, a torre, o conjunto. (LAMAS, 1993, p. 300)

A construção teórica e operativa do Movimento Moderno no interior dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) influenciou definitivamente o quadro da produção de arquitetura e de projetos urbanos no mundo ocidental. Sobre os congressos ocorridos entre 1929 e 1930, Aymonino (1973, tradução nossa) introduz as atas do II CIAM (“A habitação para o mínimo nível de vida”) e do III CIAM (“Métodos construtivos racionais. Casas baixas, médias e altas”) com indicação do enquadramento do “problema da habitação” e da “cidade moderna” nas experiências de Viena (1929-1934); de Berlin (décadas de 1920 e 1930); de Frankfurt (1929) e Bruxelas (1930), além da produção na U.R.S.S. a partir da revolução de 1917.

Até a 2.^a Guerra Mundial, a partir da constituição do urbanismo como disciplina autônoma com representantes, mesmo com ideias contrapostas, como Berlage, Ernst May, Agache, Otto Wagner, Camillo Sitte, coexistiu com as propostas urbanísticas de signo “moderno” e, a partir dos enormes requisitos de reconstrução das cidades europeias castigadas pelos combates, vão se adotando intensivamente os critérios do Movimento Moderno para reconstruí-las (LAMAS, 1993). Para o Brasil, Martins (1987) desenvolve, num caminho que considera como constituição de uma “*trama narrativa dominante*” para a construção de uma arquitetura moderna brasileira, uma periodização especial em que, antes de 1945, se desenvolveu plenamente o sistema teórico e empírico do que Lúcio Costa denominou “*nova arquitetura*” (COSTA, 2003).

Após 1945, no quadro da reconstrução, as transformações marcaram profundamente a forma de bairros inteiros, seja de novo crescimento em áreas desocupadas seja de remodelação de tecidos pré-existentes.

Na expansão do ideário moderno, aplicam-se os critérios dos sistemas independentes (vias, infraestrutura, prédios implantados livremente no terreno, equipamentos com localização bem marcada no conjunto de “unidades de vizinhança”), respeito à orientação solar, zoneamento de funções, tráfego hierarquizado com separação de veículos e pedestres. O clima de modernidade na Europa, após os traumas da guerra, atraiu jovens arquitetos que assumiram completamente as novas ideias, atuaram sobre amplos espaços e rejeitaram a cidade tradicional, porém nem sempre com resultados satisfatórios ou próximos do ideário original.

Muitas foram as interpretações teóricas sobre o Movimento Moderno, estendendo-se o que Lamas (1993) denomina como “*urbanismo operacional*”, tomando os preceitos modernos no sentido do extremo racionalismo da construção, mantendo a orientação solar mais adequada, porém adotando os edifícios perpendiculares às ruas e distantes das vias de serviço e sendo repetidos no terreno para atingir a máxima economia, ou seja, menos que o racionalismo conceitual, a eficiência orçamentária. Criavam-se, assim, “megaconjuntos” na cidade, quase sempre infiéis ao preconizado como a nova forma de viver, com a libertação dos homens das edificações tacanhas e adensadas e a possibilidade de uma vida ao ar livre.

As reações a esse quadro ocorrem, na Europa, por volta dos anos 1950 e 1960 com a revisão dos elementos constitutivos do Movimento Moderno numa tentativa de “humanizar o funcionalismo”, passando a buscar suas origens doutrinárias, abandonando uma interpretação racionalista construtiva. A partir de variações do mesmo tema, partiu-se para a exploração da “planta livre” e do “plano de massas” para a representação esquemática dos volumes, que passou a ser um instrumento metodológico da composição urbana.

No Brasil, o racionalismo na arquitetura moderna, aplicado inclusive em projetos financiados no sistema BNH/COHAB, ao contrário das críticas de construção política do experimentalismo do período imediatamente posterior, muito contribuiu na elaboração de

novas metodologias de projeto com qualidade, inclusive para habitação social para as camadas de mais baixa renda (KOURY, 2005).

Na configuração desse panorama de críticas e rupturas ocorre outro fenômeno na Europa no pós-guerra, e que ocorrerá no Brasil nas décadas de 1960 e 1970: com o privilégio da planificação econômica e territorial os aspectos sociais e a urbanística acabam por subordinar-se a requisitos de outros campos disciplinares, fazendo com que o urbanismo se distanciasse da arquitetura, eliminando a histórica integração de ambas as disciplinas.

Já avançados os anos 1960, dá-se o que Lamas trata como “*novo urbanismo... designação paradoxalmente ‘nova’, embora tenha profundas raízes no passado*” (LAMAS, 1993, p. 542) ao conjunto de projetos urbanos para além da reação, com a construção de novas propostas urbanas buscando questionar os preceitos modernos em que a prática do urbanismo ocorrerá com a “*retomada das idéias urbanísticas de Camillo Sitte, em nível teórico... um dos sintomas mais evidentes do declínio dos paradigmas do movimento modernista...*” (ANDRADE, 1992, vol. 1, p. 66).

Desde a sociologia e a filosofia, a crítica já apresentava antecedentes de peso como Pierre Francastel - a partir de uma sociologia da arte (FRANCASTEL, [1965] (1973) e reconstituindo o percurso realizado por “arte e técnica”, com amplo espaço de reflexão sobre o “maquinismo” e a relação entre Arquitetura e industrialização (FRANCASTEL, 1956) - e Henri Lefebvre (1970; [1970] 1983) combatendo os conjuntos “modernos”, como um sistema de ordenamento totalitário e homogeneizador.

Jane Jacobs, analisando as grandes cidades dos Estados Unidos, também nos é relevante, pela vigência que, por vezes, revigora ao defender a rua e a mistura de funções, numa crítica feroz à urbanística moderna, propondo intervenções em bairros para elevar a qualidade de vida e o nível de articulação do tecido social. A relação necessária, segundo Jacobs, seria a do bairro com a cidade e com a metrópole com diferentes âmbitos de vizinhança - de distrito (poder local), de ruas ou bairros, de cidade (que deveriam ter um tamanho limitado). No campo da gestão, “*o que necessitam os bairros de uma cidade são meios para desenvolver um tipo civilizado de autogestão. Este é o problema.*” (JACOBS, 1973, p. 126, tradução nossa) Estas preocupações se refletem necessariamente em outros tipos de formas urbanas e sua ideia se remete às antigas aldeias italianas, controladas totalmente pela “comunidade” (termo que será amplamente utilizado na construção da crítica aos conjuntos habitacionais no Brasil).

A partir da morfologia urbana, o posicionamento crítico desenvolve a necessidade de se realizar conjuntos habitacionais de baixa altura, deixando de ver a arquitetura como intervenção global, minimizando a importância dos planos diretores municipais, privilegiando o âmbito do lugar do cidadão, integrando os bairros ao tecido urbano e descobrindo o potencial do território e da paisagem para “fazer cidade”; aí está Villasante, defendendo que “*o tecido associativo pode e deve ser a coluna vertebral do tecido social cidadão, do fazer cidade*” (VILLASANTE, 1989, p. 183, tradução nossa).

Outro conjunto de críticas, desenvolvidas em torno da ideia de restauração e recuperação dos centros das cidades, imprime renovado interesse ao tema da integração dos conjuntos denominados “históricos” à cidade. Rossi, Aymonino, Cerasi, Grassi, Gregotti, Tafuri se encarregam dessa reflexão e das proposições em torno dela. “*O bairro popular tornou-se obrigatoriamente uma parte da cidade contemporânea no mesmo sentido que o centro antigo é cada vez mais uma parte da cidade contemporânea.*” (AYMONINO, 1975, p. 23). Segundo Montaner (2001, p. 74), “*Aldo Rossi e Robert Venturi, os dois máximos tratadistas das últimas décadas, rejeitam o esquematismo racionalista e reclamam a complexidade da realidade, da tradição arquitetônica e da estrutura da cidade.*”

Nos anos 1970, em torno da Escola de Bruxelas, um forte movimento pela recuperação da morfologia da cidade tradicional europeia foi coetâneo à ideia de “*morte da arquitetura moderna*” de Charles Jencks (2002), que considera marco da “morte da arquitetura moderna” o evento da implosão do conjunto Pruitt-Igoe, no Missouri, em 1975. Em 1980, na Bienal de Veneza, onde a arquitetura teve uma seção específica, com a expressão “Presença do Passado”, se encontra a ênfase ao contextualismo e à recuperação da história. Esse caminho abriu-se para as proposições do “pós-modernismo”, já indicado por Jencks, expressando uma nova relação entre arquitetura e cidade.

Este entendimento do urbanismo vai de par com as aberturas contextualistas, historicistas, revivalistas, ou pela recusa das relações primárias entre a forma e a função (com a subalternização da primeira), conferindo grande importância às preexistências, ao património e à História na gestação do projecto. Estas linhas de força significam uma “maneira diferente de pensar a arquitetura e o urbanismo”, que rotularia de “Novo Urbanismo”, em antítese com a designação de “Urbanismo Moderno”, e que paradoxalmente retoma o percurso da “Urbanística Formal”, interrompido vai para cinquenta anos. (LAMAS, 1993, p. 388)

A leitura crítica de Gorelik (1999, p.60), que compartilhamos, indica que na América Latina “*o que terminou é um ciclo fundamental da modernidade...*”, que

[...] nos anos setenta deste século entrou em crise uma série de parâmetros estruturais de todo um ciclo da cidade moderna: o crescimento e a expansão ilimitada. Crescimento que resultou por muito tempo em concentração no espaço: “*concentração do trabalho na fábrica, da população na cidade, do domínio numa classe...*”; na simetria da expansão e da concentração se constituiu o ciclo progressista da cidade moderna, sua tensão para adiante “*como tentativa de domínio do porvir*”. (GORELIK, 1999, p. 60; trechos de frases originais de SECCHI, 1984, citados pelo autor)³³

Ao comparar a produção habitacional estatal em São Paulo e Madri no período 1976-1992 (NEGRELOS, 1998), encontramos projetos que incorporavam a participação popular em sua concepção. Observamos que a linguagem “moderna” dos conjuntos habitacionais anteriores (de um período fascista que teve períodos de modelo desenvolvimentista – especialmente entre 1958/60 e 1975) - era rechaçada em prol de uma linguagem cada vez mais “tradicional”: para São Paulo, a vila e, para Madri, conjuntos construídos na forma urbana do bloco livre, que foram substituídos pela “*manzana cerrada*”, forma tradicional retomada para a remodelação de bairros.

As imagens que seguem são contundentes, com a substituição literal, no bairro de *General Ricardos (Figuras 1 a 4)*, uma das operações de remodelação de bairros em Madri no final dos 1980, de um conjunto de edifícios em lâmina - tipologia moderna - pela da “quadra fechada”, em clara recuperação da tradição urbanística espanhola de “*ensanche*” (NEGRELOS, 1998).

³³ Bernardo Secchi. Le condizione sono cambiate (1984). In: Un progetto per l'urbanistica. Turim: Einaudi, 1989.

Figuras 1 e 2 - Conjunto Habitacional General Ricardos, Madri, planos da situação original (1958) e depois da remodelação (1990). (NEGRELOS, 1998, p. 153).

Figuras 3 e 4 - Conjunto General Ricardos, Madri, fotos antes da remodelação e durante as obras com a substituição do antigo tecido “moderno”, em blocos, pelas quadras fechadas. (NEGRELOS, 1998, pp. 142 e 155, respectivamente)

Essa “*recuperação de uma forma urbana clássica*” (LÓPEZ DE LUCIO; AJA, 1995, p. 15, tradução nossa), nas operações entre 1985 e 1993, a partir do *Plan General de Madrid*, rechaçava justamente a linguagem moderna das experiências entre as décadas de 1950 e 1980, permitindo apreender a crítica aos conjuntos de bloco aberto.

Os trabalhos coordenados por Villasante (1989) e López de Lucio (1986) buscavam compreender, respectivamente desde a sociologia e a arquitetura e o urbanismo, as lógicas vigentes na proposição de bairros populares para Madri que, apesar de contextualizados e, por vezes, “tradicionais”, mantinham elementos “modernos” como o bloco aberto e as grandes superfícies livres, supostamente para o lazer e o encontro coletivos que, por contradição, se transformam nas “terras de ninguém”.

Nestas operações, Panerai, Castex e Depaule (1986) exploram o questionamento do que acabou por ocorrer com a quadra aberta moderna, com a transformação das formas urbanas, particularmente e quadra dando lugar ao bloco. A ruptura da quadra fechada teria causado uma

[...] degradação morfológica da quadra cuja parte central nos é oferecida como um terreno ambíguo reservado a um uso que abraça diferenças para as que não foi calculado [...] a quadra se “contrai” e os edifícios, ou a fileira destes, têm idêntica orientação. A quadra fica sem orientação porque a “frente” de um edifício corresponde ao “atrás” do outro. A “frente” não existe senão em função de si mesma, se situa, com toda segurança, ali onde esteja o acesso principal. [...] À margem de relações de caráter mais geral às que a lógica concreta do habitar daria sentido pela proximidade de outras unidades, “a quadra” aqui é uma *unidade* que reduz o uso submetendo-o à neutralidade, ou seja, o oposto às diferenças constitutivas do sistema espaço-tempo do hábitat. (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 1986, pp. 147-148, tradução nossa, itálico no original)

Para a América Latina, em diferentes períodos entre as décadas de 1930 e de 1960, ocorreu similar produção estatal de habitação para as camadas populares com base, principalmente, no grande conjunto habitacional, gerando extensos e densos territórios populares, que serão criticados posteriormente no bojo da construção da crítica internacional sobre a forma conjunto habitacional. Principalmente entre 1945 e 1975, para o continente, a concepção da habitação em grande escala esteve vinculada às ideias de desenvolvimento. Da mesma forma, grandes conjuntos habitacionais em países latino-americanos foram desenvolvidos antes de 1945 com qualidade arquitetônica e de inserção urbana, mas que acabaram sendo alvos das mesmas críticas por parte dos detratores do moderno e de empreendimentos habitacionais em grande escala, tais como Turner (1977), para citar aqui um dos mais utilizados para a crítica aos grandes conjuntos.

No Brasil, expansão ilimitada e adensamento popular na periferia, esse foi o modelo aplicado pelo sistema BNH/COHABs (Figuras 5 e 6), gerando milhares de unidades habitacionais em conjuntos de produção massiva, que ampliou a atuação em caráter extensivo. Se, por um lado, tem justificativa a crítica por oposição à política habitacional massificadora e homogeneizadora, por outro, como já indicamos anteriormente, foi uma política que buscou “incluir” uma demanda reprimida, que difundiu e praticou alternativas de habitação em grande quantidade para os trabalhadores que ingressaram no sistema de aquisição da casa própria.

Figura 5 - Cidade Tiradentes, COHAB-SP, anos 1980. Fonte:
Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/cidade_tiradentes/historico/index.php>.
Acesso em: jul 2013. In Negrelos (2014a, p. 617).

Figura 6 - Conjunto Dale Coutinho – COHAB-ST, 1981. Foto aérea In Imagens Aéreas – Banco de Imagens da Baixada Santista. Fonte: Disponível em: <www.imagensaereas.com.br>. Acesso em: jun de 2012. In Negrelos (2014a, p. 617).

As “cohabs” funcionaram como cidade aberta, expandida em territórios abertos, não murados, e, por essa razão, “inclusivos”, ainda que, na prática, tenham gerado segregação socioespacial marcada pela pobreza. No entanto, na sua proposição, são totalmente diferentes do resultado dos novos projetos anti-racionalistas, contextualistas, que evocam as individualidades e o sentido do “lugar”, deslocando a universalidade e trazendo o espaço para a fragmentação, substituindo o conteúdo social por aparatos simbólicos que, inclusive, serviram como fonte para as configurações radicais da *“arquitetura do lugar (esforço in extremis de recomposição do tecido social através da redescoberta dos valores culturais aí sedimentados)”* (ARANTES, 1998, p. 124).

Após um período de intensa experimentação arquitetônica e urbanística, uma de suas derivações foi a perversa apropriação do padrão do pequeno conjunto residencial pelo mercado imobiliário em territórios controlados na forma condominial e apartados da vida social, atuações urbanísticas que vão completando os vazios ou forçando um periurbano com espaços controlados e isolados da cidade e das possibilidades de diversidade da vida urbana.³⁴

No início dos anos 1980, como resultado de todo o período de intervenção estatal sem atendimento universal à demanda, ou seja, de 1930 a 1986, as favelas estão consolidadas e adensando-se, os imóveis encortiçados expandiram-se para os lotes de periferia e se limita à disponibilidade do esquema lote periférico-autoconstrução-casa própria, pois o padrão periférico de crescimento urbano e a solução habitacional inerente a ele esgotaram suas possibilidades de expansão, na escala em que vinham se dando, principalmente no município de São Paulo (BONDUKI, 1992), além de outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

Tais condições urbano-habitacionais do período indicado contribuem para a compreensão da situação habitacional nas grandes cidades como São Paulo no início dos anos 1980 quando a crise econômica atinge a classe trabalhadora no emprego e nos salários, bem como do papel dos movimentos sociais de moradia nos processos de construção de alternativas habitacionais, constituindo-se em novos agentes em operações de remodelação de bairros (como as chamadas “urbanizações de favela”) com projetos assessorados por técnicos com eles comprometidos.

Nesse quadro, o processo de redemocratização do país culmina com a eleição de governos de esquerda para o período 1989-1992, entre outras, nas prefeituras de Santos, Campinas e São Paulo, onde se implantam componentes de uma política habitacional alternativa, com programas habitacionais baseados em uma concepção arquitetônica totalmente diversa daquela desenvolvida durante os governos militares, cuja política de produção em larga escala e de bairros massivos foi duramente criticada pelo campo da arquitetura e urbanismo no país. Dessa crítica resultaram projetos que buscavam as relações com os lugares nos quais se desenvolviam, com ideário baseado na conformação de bairros menores (com no máximo 200 unidades), desenhados especialmente para o sítio e, sobretudo, com a participação dos futuros moradores (NEGRELOS, 1998).

As novas formas urbanas propostas nas décadas de 1980 e 1990 em São Paulo buscaram romper com os pressupostos da cidade moderna, considerada massificadora e totalizadora por uma grande quantidade de novos arquitetos que reivindicavam a participação popular no processo de projeto, defendendo a autogestão e a ajuda mútua em uma clara contraposição

³⁴ Para uma ampliação dessa reflexão sobre a expansão urbana no tempo presente, na forma de condomínios, com dispositivos normativos que buscam “alternativas” para regular os novos loteamentos – fechados – ver Santoro, Negrelos e Cobra (2010).

ao papel do Estado como promotor de habitação social de forma extensiva (NEGRELOS, 1998). Essas formulações, sobretudo da década de 1980, desembocaram em variadas manifestações vinculadas principalmente ao que se denominou “pós-modernismo”, implicando, para a América Latina, no retorno a pensar a cidade como tema (GORELIK, 1999).

De certa forma, e diferentemente do que formulou Arantes como “contextualismo crítico” na década dos 1980, o *lugar* aparece como a condição precípua do projeto e estabelece ligações com a formulação da crítica aos grandes conjuntos habitacionais promovidos com recursos do BNH.

Poder centrar o debate na arquitetura à qual já me dedicava era uma garantia de objetividade, mas ao mesmo tempo enfrentava a resistência dos colegas arquitetos, arraigados na tradição modernista e que me viam como uma defensora da pós-modernidade (o que evidentemente eu não era, mas não posso negar a minha simpatia à época com algumas formas ditas de resistência, atentas à memória e ao contexto local – ao que vim a chamar numa conferência de 1987 de “contextualismo crítico”). (ARANTES, 2002, p. 228)

Arantes chama de “contextualismo” a

... uma reinvenção que deve muito à experimentação dos italianos, especialmente dos que formaram o grupo Tendenza, no final dos anos 60.... Quando o lugar é o fundamento do projeto, a arquitetura torna-se transformação do que está dado. Só assim, afirma Gregotti, enquanto modificação silenciosa de um presente específico, a arquitetura poderá ultrapassá-lo, reatando enfim com sua tarefa de representar o que de alguma maneira não se encontra no presente – “somente da experiência do lugar podem nascer as exceções que dão forma à arquitetura”. Salvo engano, um ponto final no capítulo conclusivo do formalismo moderno, mesmo quando se apresenta simulando o contrário. (ARANTES, 2000, p. 72)

Neste trabalho tratamos tanto do período anterior ao nosso recorte temporal como dos períodos subsequentes, uma vez que nos fornecem elementos para a compreensão do argumento sobre a perda de potência dos elementos modernos durante a vigência do quadro SFH/BNH/COHABs. Isso porque, a partir do declínio do modelo de capitalismo brasileiro em 1980, inicia-se, aí, o que tem sido considerado como “décadas perdidas”, as de 1980 e 1990, apesar de Bonduki (1992; 2014) tomá-las como décadas de construção de utopias ao constituir-se um quadro de lutas sociais pela redemocratização no país. Nesse momento, a emergência de movimentos sociais urbanos, com ênfase nos de moradia, introduz a discussão sobre alternativas de produção habitacional com participação social na elaboração do projeto e, também, na produção das obras, em clara construção da crítica à produção do período de financiamentos do BNH (NEGRELOS, 2010; 2014).

Essas lutas pela reforma urbana resultam na formulação de políticas públicas em âmbito municipal, além da construção do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, com um protagonismo social fundamental para a compreensão de uma grande quantidade de projetos gerados em torno do ideário do “direito à cidade e direito à

arquitetura” (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993; NEGRELOS, 1998), durante toda a década de 1990, concomitantemente à discussão da regulamentação constitucional da política urbana que seria aprovada em 2001 como Estatuto da Cidade. Em 1999, e fortemente impactado pelas formulações neoliberais desde o final da década de 1980, o governo federal lança o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), operado pela CEF, privilegiando o mercado imobiliário na definição de terras para a produção de novos conjuntos, que, apesar de inicialmente buscar sua contextualização, atua finalmente com projetos bastante padronizados, difundidos por todo o país (NEGRELOS, 2013).

2.2. As propostas alternativas ao modelo BNH³⁵

A análise que temos realizado sobre as lutas urbanas na Espanha e no Brasil entre a segunda metade dos 1970 e o início dos 1990, enfrentando-se a ditaduras (NEGRELOS, 1998), nos é particularmente importante aqui, por conta da densidade da discussão sobre o cooperativismo de habitação que se dá nos dois países. Em Madri, as lutas das associações de moradores a partir de 1976 resultaram na produção de novas formas urbanas, com projetos e gestão coletivos inovadores na construção do espaço físico e político, sempre baseado no par de conceitos *espaço-gestão*. Este tipo de análise foi bastante desenvolvido nos trabalhos de Villasante (1984), sob o método da produção do espaço relacionado com condicionantes regionais e nacionais como a formação e configuração históricas.

Uma importante relação com a experiência espanhola de luta contra o fascismo a partir dos bairros populares e suas lutas por novos bairros melhor construídos se dá, nesse mesmo período, através da atuação de Benjamin Nahoum, da FUCVAM, que publica artigo em revista de construção civil espanhola, confirmando a expansão das ideias de participação em um ambiente de redemocratização na Espanha (NAHOUM, 1984), enquanto duas experiências latino-americanas aí se difundiam: a de Cuba, em publicação especial, em que consta o artigo de Mesías González e Menocal (1985) sobre a reabilitação de moradias no centro de Havana, fazendo eco com os programas de reabilitação dos centros de cidades europeias, incluindo Madri; a da Colômbia, com a criação, em 1985, do CEHAP – *Centro de Estudios del Habitat Popular*, na *Facultad de Arquitectura/Universidad Nacional*, em Medellín. O primeiro objetivo do CEHAP foi “*desarrollar investigaciones, estudios, eventos educativos y proyectos alternativos para el área de la vivienda en Colombia y América Latina*”³⁶, acabando por se ampliar, sendo hoje a *Escuela del Hábitat* junto àquela faculdade.³⁷

Em São Paulo, desde a década de 1970 e durante os anos 1980, em loteamentos irregulares, favelas e entre trabalhadores em situação de aluguel ocorrem mobilizações centrais para a organização de movimentos de sem teto/sem terra, contrapondo tipologias diversificadas e novas formas de gestão alternativas aos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, transformando a crítica em propostas de conjuntos projetados segundo as características de cada lugar e cada grupo social envolvido.

Expande-se uma insurgência política com rebatimento nos campos arquitetônico e urbanístico – o conjunto desenhado com participação dos grupos envolvidos, com menos unidades habitacionais buscando o que Gorelik (1999) indica como um “retorno à cidade”,

³⁵ Para a reflexão deste item ver Negrelos (2016).

³⁶ CEHAP, panfleto mimeografado, Madrid, 1985, p.1.

³⁷Disponível em: <<http://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/escuelas/presentacion.html>>. Acesso em: 18/set/2016.

àquela cidade já totalmente superada pelo desenvolvimento capitalista, mas no intento de atual num processo de recuperação de práticas sociais e formas de morar encontradas no mundo rural, sobretudo o “mutirão”, que valoriza a vida comunitária. Adensa-se a crítica aos conjuntos produzidos pelas COHABs no período militar através da racionalidade da indústria da construção civil e da normativa econômico-financeira estabelecida pelo BNH, buscando construir territórios com “identidade social”, seja por mutirão, como o caso do São Francisco Setor 8 (Figura 7), seja por construtoras, como no Heliópolis (Figura 8), mas sempre buscando a participação popular no projeto. (NEGRELOS, 1998)

Figura 7 - São Francisco Setor 8, São Paulo, Equipe Técnica Co-operativa, 1990 (PMSP). Foto Cedida pela COHAB-SP, s/d.

Figura 8 - Heliópolis I – São Paulo. Projeto e obra - 1990/92 (PMSP), Arq.º Luis Espallargas Gimenez.
Fonte: Andrade; Bonduki; Rossetto (1993, p. 18).

O ambiente de redemocratização, no campo da arquitetura e urbanismo, é fortalecido pelas ideias de assessoria técnica autônoma aos movimentos sociais urbanos, particularmente o de moradia, intensamente aplicadas no Uruguai, desde a década de 1960, com técnicos brasileiros que visitam a experiência e disseminam suas propostas no Brasil, com especial destaque para São Paulo (BARAVELLI, 2007).

O sistema cooperativista de construção por ajuda mútua, ampliado no Uruguai em 1968, com a promulgação da *Ley Nacional de Vivienda* e posterior regulamentação, abriu caminho para experiências-piloto implementadas pelo *Centro Cooperativo Uruguayo* (CCU). A política habitacional no país incorporou o sistema cooperativista com financiamento do *Banco Hipotecario del Uruguay*, chegando, em 1975, a significar 2/3 dos financiamentos, para as modalidades de ajuda mútua e de poupança prévia. Outra incorporação fundamental foi a criação dos *Institutos de Asistencia Técnica* (IAT) que, sem fins lucrativos, estavam destinados a “*proporcionar ‘ao custo’ serviços jurídicos, de educação cooperativa, financeiros, econômicos e sociais, podendo incluir também os serviços técnicos de projeto e acompanhamento de obras*” (NAHOUM, 1984, p. 8, tradução nossa).

O impulso para a construção desse sistema no Uruguai ocorre após a segunda guerra, com uma crise que muda drasticamente um quadro de certa prosperidade econômica nacional, em que havia canais de apoio econômico para uma massiva prática de autoconstrução prevista no “*Plano de Vivienda Popular*”, operado pelas prefeituras.

A crise golpeia a toda a construção, porém particularmente à legião de auto construtores, aos quais resultará impossível daí para frente tentar sozinhos a aventura de levantar seu teto. Agora será necessário unir esses esforços isolados para obter economias de custos, para fazer mais eficazes os esforços, para poder enfrentar melhor os compromissos de devolução dos créditos. Uma nova forma organizativa é chamada a aparecer, então, para recolher aquela tradição, implementando-a e fazendo-a mais eficiente: as Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua. Ela recolherá por um lado, a experiência dos auto construtores, e por outro, a das organizações populares de rica história no país, particularmente as dos sindicatos de trabalhadores (NAHOUM, 1984, p. 4, tradução nossa).

Com o golpe militar em 1973 no Uruguai e a adoção do modelo neoliberal no campo econômico, similarmente à então situação política e econômica no Brasil, ocorreu a interrupção de financiamentos para o sistema cooperativista de habitação, assim como a supressão dos institutos de assistência técnica (IATs). Nahoum indica que ocorre uma “dupla contradição” provocada pelas cooperativas dentro do sistema instalado:

[...] por seu conteúdo participativo e democrático questionam o autoritarismo que passa a ser o estilo do governo imperante; por seu conteúdo de autogestão econômica, conflitam com o novo modelo, que baseia sua ação na intervenção das empresas capitalistas, às que busca estimular através de maiores rentabilidades (NAHOUM, 1984, p. 5, tradução nossa)

Como fortalecimento da ação popular para a construção por ajuda mútua, as três cooperativas uruguaias pioneiras, com outras cinco formadas até 1970, sentem a necessidade

de expandir a ação como um movimento social e político e fundam, nesse ano, a FUCVAM, tendo o “u” alterado para “unificadora”, após o golpe militar de 1973. (NAHOUM, 1984, p. 9) Em 1984, a FUCVAM catalisava mais de 120 cooperativas e 10.000 famílias, de forma articulada com

[...] a Central Única de Trabajadores Uruguay (PIT – CNT), a Federación de Estudiantes (ASCEEP – FEUU) e as organizações de direitos humanos, representam as chamadas “forças sociais” na concertação com os partidos políticos democráticos do Uruguai, concertação que é levada adiante para definir as estratégias de luta para conseguir a democratização do país, e acordar as medidas políticas, económicas e sociais que deverão ser adotadas posteriormente para resgatá-lo da grave crise que [o país] padece nestas ordens (NAHOUM, 1984, p. 9, tradução nossa).

Tais reflexões de Nahoum, em 1984, ainda sob a ditadura militar, que findaria no ano seguinte, indicam a força de uma ação que foi coordenada e materializada em política habitacional, com um ideário político e social vinculado à defesa da democracia, similarmente às lutas dos movimentos sociais urbanos no Brasil, já nos estertores da ditadura militar no país, desde o início da década de 1980. Assim, é compreensível a imediata recepção positiva das experiências da FUCVAM e do CCU, que ocorreram, inicialmente, no projeto de Vila Nova Cachoeirinha, com a coordenação técnica do engenheiro Guilherme Henrique Pinto Coelho, que havia conhecido pessoalmente a experiência uruguaia e produziu um filme super 8, “Cooperativas do Uruguai, a produção de Habitação social pelo sistema de Ajuda Mútua”, e o disseminava por vários espaços de debate com plateias sempre interessadas na transformação das formas de produção de moradia, vinculada às práticas democráticas. Um desses debates ocorreu na Faculdade de Belas Artes de São Paulo, em que se organizava o Laboratório de Habitação – LABHAB – tendo um de seus coordenadores/professores, Nabil Bonduki, onde pudemos desenvolver projetos junto a grupos sociais com assessoria de professores e estudantes ali atuantes.³⁸

Vila Nova Cachoeirinha

[...] foi o primeiro que procurou introduzir a experiência das cooperativas de habitação no Brasil. As cooperativas uruguaias, organizadas em torno da FUCVAM e assessoradas pelo CCU acabaram se tornando o principal modelo de organização dos mutirões autogeridos dos movimentos de habitação de São Paulo [...] como Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo do Campo, sob a coordenação do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina (MOURAD, 2015, pp. 3 e 5).

A FUCVAM foi referência política e normativa para as ações de construção comunitária em São Paulo, com forte participação em instâncias deliberativas do movimento de moradia e divulgação por importantes organizações sociais. (CHAVEZ, 1990)

No I Encontro de Movimentos de Moradia, em 1984 (BONDUKI; NEGRELOS, 1985), clamando “Por um cooperativismo de Ajuda Mútua e Autogestão”, estiveram representantes

³⁸ Para um mergulho em parte dessa experiência coletiva ver a Tese de Livre Docência do colega do IAU-USP, João Marcos de A. Lopes, *Sobre arquitetos e sem tetos*, São Carlos: EESC-USP, 2011.

do CCU e da FUCVAM. As resoluções finais do Encontro foram organizadas em cinco grandes conjuntos de propostas³⁹:

1. Alteração da Política Nacional de Habitação e o BNH, realçando a possibilidade de repasse de recursos do BNH diretamente a cooperativas ou associações de moradores;⁴⁰
2. Obtenção de recursos e financiamento em fontes alternativas ao SFH, com condições favoráveis aos trabalhadores;
3. Formação de coordenação de movimentos de moradia, de associações comunitárias; realização do II Encontro; o estímulo ao mutirão; comunicação entre os movimentos e apoio econômico às lideranças;
4. Para a COHAB-SP: repasse da terra em negociação às associações de moradores;⁴¹
5. Remuneração às assessorias técnicas “*para desenvolver seu trabalho com recursos advindos de uma porcentagem fixa sobre os custos do empreendimento*”, questão que foi incorporada, posteriormente, no Programa FUNAPS Comunitário (Fundo Municipal de Moradia), na administração Erundina.⁴²

As rupturas e experimentações em arquitetura e urbanismo, apoiadas na crítica ao projeto e à cidade modernos e ao modelo de produção habitacional extensiva em conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, acabam resultando em uma política municipal de habitação na gestão de Erundina, baseada em diversidade de projeto, “direito à arquitetura e à cidade” (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993), novas práticas de relação entre o Estado e movimentos sociais. Tal experiência disseminou a ideia de romper com o caráter extensivo da produção da habitação social urbana, tomando os assentamentos populares como lugares privilegiados para novos projetos urbanos e arquitetônicos, coetaneamente à construção e aprovação da Constituição Federal de 1988, que incorporou propostas populares de Reforma Urbana no capítulo da política urbana (artigos 182 e 183).

Após a exaustão do modelo de promoção de habitação social baseada no SFH/BNH, no início dos anos 1980, com a extinção do BNH em 1986, concomitante à reconstrução da democracia no país, a emergência de novos movimentos sociais urbanos e partidos políticos, experimentações de elaboração de projetos participativos por ajuda mútua, foram apoiados e fomentados por diversas administrações municipais em todo o país.

Os movimentos sociais urbanos vinculados à habitação popular, particularmente em São Paulo nos anos 1970/1980, atuaram expressando seus imaginários e experiências construindo uma prática, hoje já considerada histórica, que contribui para o entendimento das ações do tempo presente, principalmente no sentido de articular habitação e planejamento urbano como método de compreensão dessas dinâmicas.

Os movimentos de São Paulo conformados até o início da década de 1990 são expressões históricas dos processos de transformação social através de emergência de movimentos sociais, presentes e passados, e suas propostas de apropriação do território. É fundamental a retomada do debate, das pesquisas e da extensão universitária, vinculados à potencialidade

³⁹ Ata do I Encontro de Movimentos de Moradia por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão, realizado em 11 e 12 de agosto de 1984, no Instituto Paulo VI, Taboão da Serra/SP.

⁴⁰ É notável, nesta proposta, a indicação da manutenção do banco para a atuação direta na promoção habitacional, o que também esteve no quadro de propostas do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR-SFH) e do IAB, em 1986 (Cf. ANDRADE; SILVA, 2010);

⁴¹ Observar o protagonismo da COHAB-SP também para os movimentos de moradia, com majoritária liderança e participação na Região Metropolitana de São Paulo, onde poderia atuar essa companhia de habitação.

⁴² Para uma análise abrangente do Programa FUNAPS Comunitário, ver Ronconi (1995).

da ação política dos movimentos sociais urbanos, inclusive à luz dos enormes desafios civilizatórios diante dos quais está confrontada a sociedade brasileira neste momento.

PARTE II – O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL NA PRODUÇÃO ESTATAL DE MORADIA PARA AS CLASSES POPULARES NO BRASIL (1930 A 1986)

A revisão historiográfica indicada nesta parte da tese busca construir um quadro teórico-metodológico que articula a compreensão sobre a periodização dos regimes políticos (1930-1945; 1946-1964 e 1964-1986) e as características da produção da habitação no Brasil – aquela compreendida como social, popular, operária e, também, econômica -, sendo moderna durante um longo período, e utilizada como um componente de aprofundamento do capitalismo no país a partir de sua introdução como política de Estado em 1930.

Nossa ideia estruturante parte do marco inicial da periodização quando da decisão estatal, no início da “era Vargas”⁴³, de incorporar ao modelo de Estado intervencionista a questão da habitação econômica – entendida tanto de baixo custo quanto de ativação da economia. Nesse momento, “econômico” se refere a produzir moradias com eficiência e racionalidade (CORREIA, 2004) – em uma agenda do Estado capitalista, retirando da exclusiva iniciativa privada a atividade de produção habitacional voltada ao aluguel⁴⁴.

Tal modelo de Estado, de base capitalista e intervencionista, tem suporte na ideia de um Estado que possa proporcionar um “bem-estar” geral para a população através da garantia do pleno emprego e da distribuição mais ou menos igualitária da riqueza pela sociedade, originada nas argumentações de Keynes ([1936], 1982), que constrói uma teoria geral econômica, que, sem pretensões de aliar-se à teoria marxista sobre a produção social das relações de produção, assume que *“os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”* (KEYNES, 1982, p. 284).

O Estado alia-se aos setores de engenharia e arquitetura pela industrialização dos processos de produção (GITHAY; PEREIRA, 2002), valorizando as massas trabalhadoras urbanas como seu grande esteio popular e sua demanda privilegiada para alojamento e, no campo da arquitetura e urbanismo, valorizando um importante conjunto de profissionais vinculados ao ideário do Movimento Moderno.

Essa valorização do Estado à Arquitetura foi, conforme Martins (1987), um caminho de duplo sentido, em que a cultura técnica vinculada ao campo da Arquitetura teve habilidade intelectual e política para atuar no quadro de legitimação do Estado; esta segue sendo importante chave de pesquisa para a historiografia da área, que aqui assumimos como um desafio, vinculado à compreensão sobre a “tecnoestrutura estatal” de Ianni (1977) embebida

⁴³ Ianni (1977), Skidmore (1982) e Bielschowsky (1996) trabalham na mesma subdivisão da Era Vargas, qual seja: 1930 a 1945 (da “revolução” ao fim da segunda guerra mundial e a deposição de Vargas); de 1946 a 1950 (da eleição presidencial de Eurico Gaspar Dutra à eleição presidencial de Vargas); de 1951 a 1954 (da posse de Vargas ao suicídio); de agosto de 1954 a 31 de janeiro de 1956 (crise política com transitoriedade e até golpe de Estado); de 1956 a 1960 (governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira); de 1961 a 1964 (período com três presidentes: Jânio Quadros – 31/01/1961 a 25/08/1961; Ranieri Mazzilli – 25/08/1961 a 07/10/1961; João Goulart – de 07/10/1961 a 01/04/1964 (que inclui um breve período parlamentarista antes do plebiscito sobre sistema de governo).

⁴⁴ Em nossa tese faz sentido considerar a “era Vargas” desde o golpe de 1930 até o golpe civil-militar de 1964, uma vez que em todo esse período vigeu a produção habitacional através do sistema previdenciário/habitacional estatal centrado nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular; esses organismos foram assimilados à nova política estruturada em 1964 em torno do BNH.

pela teorização de Gramsci, sobre o “Estado ampliado”, como indicamos nas Notas Metodológicas.

A questão da aproximação entre Estado e Arquitetura – e Arquitetura Moderna – aparece durante períodos nos quais os governos nacionais na América Latina, dirigidos de forma autoritária, lançavam mão do ideário moderno vigente internacionalmente na produção de bairros de alojamento operário, importante demanda social incorporada pelas políticas habitacionais, legitimando tanto a arquitetura e o urbanismo modernos quanto a corporação de arquitetos atuante no período. No entanto, para o Brasil, no período militar o Estado atuou em um sentido deslegitimador da corporação dos arquitetos, promovendo uma dramática redução do ideário moderno a blocos de apartamentos maciços ou em lâmina, que foi o auge da racionalização econômica da indústria da construção civil em período desenvolvimentista, incorporada pelas construtoras como ganhos de escala, processo que entendemos como uma crescente perda da função social do arquiteto.

Estudando empreendimentos do período militar em cidades do estado de São Paulo, observamos que, muito além de uma questão de tipologias arquitetônicas e urbanísticas para uma vida coletiva e racional, o ideário moderno sofreu a resignificação de um conjunto de pressupostos vinculados à constituição do moderno internacionalmente, que, ao ser aplicado de forma reduzida na política habitacional da ditadura militar, contribui para compreender a introdução do caráter capitalista da produção habitacional estatal inaugurada por Vargas no início da década de 1930.

A entrada do Estado na questão habitacional a partir de 1930 deu-se, sobretudo, nos campos do nacionalismo e da industrialização, como um expediente capitalista racionalizado de produção da cidade - o motor da modernização (GORELIK, 1999) – para o que, no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, utilizou-se de diversos e complexos discursos ideológicos, para várias classes sociais, para fora e para dentro das corporações profissionais. Assim, nossa compreensão é a de que no período 1930-1960 foram lançadas as bases da política habitacional praticada no período militar no Brasil (1964-1985), até a extinção do BNH, eixo do SFH, em 1986, já no início da redemocratização. E, para tanto, passamos a expor os detalhes de cada subperíodo, de interesse para a construção de nosso argumento.

CAPÍTULO 3. ERA VARGAS (1930-1964) – ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO, DO GRANDE CONJUNTO HABITACIONAL MODERNO E DA IDEOLOGIA E PRÁTICA DO PLANEJAMENTO

3.1. Desenvolvimento e planejamento na era Vargas

Apesar de que as recentes abordagens sobre a atuação de Getúlio Vargas a partir de 1930 apresentem certa divergência em relação à periodização do que se considera “Era Vargas” - para Bastos e Fonseca (2012), seria de 1930 a 1954, considerando a atuação direta do de Vargas; para Rezende (2012), analisando o Urbanismo em colaboração com outros pesquisadores, seria de 1930 a 1945 -, consideramos Era Vargas todo o período 1930-1964 coincidindo com Bonduki (2014). Tal delimitação se justifica, além da compreensão do período como de manutenção de muitas das ideias concebidas por Vargas, pela relação entre habitação e cidade com o ideário moderno, pela inércia da atuação do que aqui denominamos “complexo IAP/FCP” e pela estruturação do planejamento urbano na lógica da “tecnoeestrutura estatal” (IANNI, 1977) e do aparato estatal. Trata-se de um quadro complexo encontrado para além do primeiro período Vargas que inclui o Estado Novo (1937-1945), seguindo pelo chamado período democrático que, em 1954, deixa de contar com o mentor do sistema, que suicida; e, até 1964, com Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o sistema para produção de habitação implementado por Vargas segue vigente.

Para o período 1930-1964 trabalhamos com os quatro períodos do primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo, orientados por Bielschowsky (2000):

- De 1930 a 1945 – Origens (coincidente com a tomada de poder por Vargas e, entre 1937 e 1945, com o Estado Novo).
- De 1945 a 1955 – Amadurecimento da ideia de investimentos para o desenvolvimento nacional.
- De 1956 a 1961 – Auge do desenvolvimentismo no governo de JK e, ainda com os episódios vinculados à curta estada de Jânio Quadros no governo e a transição para a assunção de Jango.
- 1961-1964 – Crise do desenvolvimentismo - Em todo o período de governo Jango, com a crise de sistema de governo e com as reformas de base; segundo FURTADO (1977), foi um período de busca pelo desenvolvimentismo reformista, mas que não se concretiza em função, inclusive, de “*circunstâncias favoráveis criadas pelo próprio Governo Goulart*” (p. 18) para o golpe militar.

Conforme Fonseca (2012), embora haja controvérsias sobre o conceito de “desenvolvimentismo” este pode ser compreendido pela comum defesa de três ideários: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, aos quais pode se associar ainda o positivismo. Ainda que historicamente estes três ideários remetam a períodos remotos, nem sempre aparecem associados em torno de um interesse comum, ao contrário, se considera que só tenham se conjugado por volta da década de 1950 no âmbito das principais economias latino-americanas. Além disso,

O desenvolvimentismo, tal como tomou vulto no Brasil e na maior parte dos países latino-americanos, ia além de um simples ideário, mas emergiu como um *guia de ação* voltado a sugerir ou justificar ações governamentais *conscientes*. [...] O desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas *o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo*, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. [...] 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. Como toda boa ideologia, constrói-se um projeto de sonho que se propõe factível e realizável – e que, portanto, incita a um *programa de ação*. (FONSECA, 2012, p. 23, em itálico no original)

Vários autores lidam com a ideia da implantação, se não do próprio desenvolvimentismo, mas de suas origens, a partir de 1930, com a tomada do poder por Getúlio Vargas. Além disso, nos interessa aprofundar a demarcação do período 1930-1964, tanto como Era Vargas, para além de sua existência física perdurando componentes estruturais do projeto nacional por ele inaugurado (NEGRELOS, 2014), tanto como de vigência da ideia de desenvolvimentismo acima defendida por Bastos e Fonseca (2012).

No período anterior a 1930, a crise externa de 1929 abre caminho para a crise interna com industrialização, resistindo às velhas estruturas como traço permanente da cultura social e política nacional (FURTADO, 1977).

Analisando o “Modelo Brasileiro”, Furtado (1972) percorre de 1930 a 1964, sempre refletindo sobre a discussão entre “modernização” e “desenvolvimento”. Parte, então, da ascensão de Vargas e suas ações aliancistas com boa parte da classe política tradicional e com as forças armadas que levam à “consolidação do poder central” em 1937, promovendo uma série importante de medidas que fazem do Estado nacional “um fator importante no sistema econômico brasileiro” (1972, p. 23).

[...] sob múltiplas formas a política fiscal passa a ser a principal alavanca de investimentos. Através de uma política de investimentos diretos que se vai definindo progressivamente, o Estado dota o país de importantes complexos industriais nos setores da mineração, do petróleo, da geração e transmissão de energia elétrica, da siderurgia e da química básica.

Devemos ter em mente esse quadro de fundo no estudo da industrialização brasileira. Seria um equívoco imaginar que esta derivou o seu impulso principal da ação do Estado. O impulso principal originou-se nas próprias forças econômicas, como decorrência das tensões criadas pela crise do comércio exterior. Na verdade, a ação do Estado foi em grande parte uma resposta a essas tensões, mas o resultado final favoreceu o processo de industrialização. (FURTADO, 1972, p. 23)

A partir do impulso à industrialização, se constitui, no Brasil, o que Furtado (1972) denomina “*capitalismo industrial brasileiro*” (e, possivelmente coincidindo com Ianni (1977), quando considera que entre 1951-1954 se estabelece o “*desenvolvimento e capitalismo nacional*”),

que leva, nos inícios da década de 1960 para a ascensão do grupo industrial no Brasil – com a sua conformação, ao longo da década, como o “*elemento hegemônico do sistema nacional de poder*” (IANNI, 1977, pp. 34-35).

No início dos anos 60, o Brasil transformara-se em um país industrializado, ainda que permanecesse notoriamente subdesenvolvido. [...] Ainda que altamente concentrado na região de São Paulo, o complexo industrial tem interesses diretos em todo o território nacional, seja em razão de implantação de instalações industriais, seja por causa de fontes de matérias-primas, ou ainda de vinculações a mercados que abastece. Sua aparente descentralização – existem mais de cem mil estabelecimentos industriais no país – encobre um elevado grau de estruturação em âmbito local e nacional. Um número limitado de grupos (umas poucas dezenas) exercem efetivo poder sobre o conjunto, pois asseguram direta ou indiretamente o mercado a milhares de empresas subcontratistas e detêm a iniciativa dos projetos importantes e do diálogo com os poderes públicos. (IANNI, 1977, p. 33)

Após 1930 a “*industrialização é setor-chave para o sistema*” (Oliveira [1972] 2003, p. 30), entendendo-se como a expansão do modo de produção capitalista e a geração de um modelo de crescimento “*desigual e combinado*”, em que a desigualdade com que entram os países da América Latina na corrida desenvolvimentista segue os interesses dos países capitalistas que se podem considerar centrais.

Para o período em tela, parece-nos aqui o momento de ampliar minimamente sobre a teoria do desenvolvimento desigual e combinado desenvolvida por Leon Trotsky, teoria designada por ele como “*lei do desenvolvimento combinado*”, dado, pelo menos, pela importância das discussões no pós-guerra sobre as teorias do subdesenvolvimento, da dependência, da marginalidade, desenvolvidas no interior da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, organizada pela ONU em 1948.

As leis da história não têm nada de comum com o esquematismo pedante. O desenvolvimento desigual, que é a lei mais geral do processo histórico, não nos é revelado, em parte alguma, com a evidência e a complexidade com que a patenteia o destino dos países atrasados. Açoitados pelo látigo das necessidades materiais, os países atrasados vêm-se obrigados a avançar em saltos. Desta lei universal do desenvolvimento desigual da cultura se deriva outra que, na falta de nome mais adequado, qualificaremos de lei do desenvolvimento combinado, aludindo à aproximação das distintas etapas do caminho e à confusão de distintas fases, à amálgama de formas arcaicas e modernas. Sem acudir a esta lei, focalizada, naturalmente, na integridade de seu conteúdo material, será impossível compreender a história da Rússia nem a de nenhum outro país de avanço cultural atrasado, qualquer que seja seu grau. (TROTSKY, 1930, capítulo 1, s/p)

Löwy (2010) procede à datação dos textos de Trotsky que já indicam a formulação da teoria do desenvolvimento desigual e combinado, que teria iniciado em 1906, no texto “*Balanço e*

perspectivas”, sendo detalhado na obra “1905”, publicada em 1909, indicando os diferentes estágios de “civilização” que podiam ser identificados no imenso território russo.

Curiosamente, enquanto Trotsky formula no seu livro “A revolução permanente” (1928) sua teoria geral da revolução nos países capitalistas dependentes – “coloniais e semi-coloniais” na linguagem da época -, ele não se refere a suas análises do desenvolvimento desigual e combinado. Apenas dois anos mais tarde, no primeiro capítulo de sua *História da Revolução Russa* (1930), que encontramos enfim uma apresentação explícita e coerente – apesar de sua brevidade – da teoria do desenvolvimento desigual e combinado, como proposição de alcance universal. (LÖWY, 2010, p. 76)

Sobre a adesão a um novo modelo de acumulação diverso dos moldes da economia agrário-exportadora do que se considera “primeira república” ou “república velha”. Oliveira ([1972] 2003) desenrola três aspectos para a compreensão desse quadro no pós-1930:

1) a regulamentação dos fatores de oferta e demanda do conjunto da economia (p. 36), com particular interesse na regulação entre o capital e o trabalho e como as leis trabalhistas que serão consolidadas sob a liderança de Getúlio Vargas respondem a esse fator; daí, a consideração de um “*caráter redistributivista*” dos regimes políticos entre 1930 e 1964, operando com o ponto de vista político desse redistributivismo e não com aquele que permitiria a redistribuição dos ganhos de produtividade do sistema (p. 36).

2) “*a intervenção do Estado na esfera econômica*” (p. 40), aspecto coincidente com Bastos e Fonseca (2012) para a compreensão da estruturação do desenvolvimentismo, com “*caráter planificador*” e viabilizando a “*emergência e ampliação das funções do Estado, num período que perdura até os anos Kubitschek*” (p. 40), e cita a criação de Volta Redonda, que articula os componentes de planejamento econômico e urbanístico (NEGRELOS; FERRARI, 2016) e da Petrobrás.

3) o “*papel da agricultura*” (p. 42), defendendo que “*a partir da constituição de uma força de trabalho urbana operária que passou a existir também um operariado rural em maior escala, o que, do ponto de vista das culturas comerciais de mercado interno e externo, significou, sem nenhuma dúvida, reforço à acumulação*” (p. 46). O papel da agricultura na expansão do sistema tem lugar de destaque na reflexão de Oliveira, ensejando o dinamismo do processo ao lembrar que apenas em 1956 a indústria constará nos dados oficiais superando a agricultura enquanto renda setorial de produção (p. 35). Defendendo intensamente que o processo de “substituição de importações” na formação do setor industrial está vinculado às necessidades da acumulação e não às do consumo (p. 50), Oliveira destaca que na segunda etapa desse processo – em que, para além da expansão da produção dos produtos de consumo não-duráveis, se produzirá os de consumo “*duráveis, intermediários e de capital*” (p. 51), chegou-se ao governo de JK, com o Plano de Metas indicando os discursos dos planos de desenvolvimento com os produtos nacionais apresentando preços mais elevados do que os fabricados fora do país (por exemplo, o automóvel), com clara compreensão de que o preço atende à produção e não ao consumo. (p. 51).

Os casos brasileiro, argentino e mexicano, na primeira metade do século XX são ilustrativos. Os três países souberam aproveitar-se de uma conjuntura internacional pós-crise de 1929 e de duas guerras mundiais (1914-18 e 1939-1945), para incrementarem processos de industrialização iniciados nas primeiras décadas do século. Nos três exemplos, a centralidade da ação estatal no jogo econômico tornou-se decisiva no desenvolvimento nacional. Aplicando políticas de substituição de importações, os três, em ritmos próprios e, obedecendo a condicionantes internos, lograram, em poucas décadas, tornarem-se sociedades industriais e urbanas. Acabava em toda a América Latina, por volta de 1930, o ciclo das repúblicas oligárquicas, que ainda tinha agroexportação como eixo dinâmico. O desenvolvimento da indústria redefiniria o papel do Estado e as relações entre as classes sociais e dava novas características à própria formação da nação. (IPEA, 2010, p. 18)

A acelerada industrialização que ocorreu entre 1930 e 1980 **foi, a partir da década de 1950, conduzida pelo Estado e acompanhada pela hegemonia da ideologia desenvolvimentista**, que preconiza o suporte estatal aos investimentos necessários à transformação estrutural da economia [...] Foi a era desenvolvimentista, em que predominou na sociedade brasileira, segundo a feliz conceituação de Castro (1993), uma “convenção do crescimento”. (BIELSCHOWSKY, 2012, 733, grifos nossos)

Tomando, então, com Bielschowsky (2000), o subperíodo 1930-1945 como de origens do desenvolvimentismo, com vínculo estreito com o planejamento econômico, pode-se compreender o complexo quadro de planos que vão sendo gestados e formulados sob liderança de Vargas. A Missão Niemeyer, por exemplo, já concebida antes de 1930, acaba por se implementar em 1931, oferecendo recomendações financeiras ao então novo governo.

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas instala uma ditadura, o Estado Novo, fechando o Congresso e as câmaras municipais de capitais. É do mesmo ano o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro⁴⁵.

Em 1946, com a posse de Eurico Gaspar Dutra, a historiografia trabalha, de forma amplamente reconhecida, com a ideia do exercício de uma “democracia populista”, tendo sido convocada uma Assembleia Constituinte, com destaque para alguns de seus membros: Artur Bernardes (PR); Luís Carlos Prestes (PCB); Otávio Mangabeira (UDN); Afonso Arinos (UDN); Gustavo Capanema; Agamenon Magalhães; Getúlio Vargas (eleito deputado federal e senador da república – tendo optado por este último mandato - , ficando, segundo Fausto (2006, p. 212) “*alheio às discussões na Assembléia Constituinte para a promulgação de uma nova Constituição*”.

Uma ação de planejamento do governo Dutra, a formulação do Plano SALTE (apresentado em 1948 e aprovado em 1950) pode contribuir para identificar esse subperíodo como de “*resistência desenvolvimentista*”. A denominação SALTE se referia às iniciais das quatro principais questões que o plano se propunha a enfrentar: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. O plano deveria ser implementado ao longo de quatro anos, porém, com o fim da

⁴⁵ Durante o Estado Novo (1937-1945), Eurico Gaspar Dutra exerceu o cargo de Ministro da Guerra, enquanto Horácio Lafer integrou o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (1943).

administração Dutra, outras questões seriam colocadas em debate e poucas ações previstas seriam postas em prática já na administração de Getúlio Vargas, que se inicia com a aprovação de novo plano – nomeadamente direcionado ao setor econômico – ainda em 1951⁴⁶. (FGV/CPDOC, verbete “Plano Salte”)

O Plano SALTE foi elaborado por grupo formado por: Mário Bittencourt Sampaio (diretor-geral do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938); Joel Rutênio de Paiva; Júlio César Covelo; José Pedro Escobar; Carlos Berenhauser Júnior ; Mílton de Lima Araújo; Richard Lewinsohn, além do grupo de técnicos do governo federal e do estado de São Paulo. E foi a primeira tentativa de diagnóstico global da realidade socioeconômica brasileira através da cooperação internacional com os EUA, concretizada nos estudos realizados pela Missão Cooke em 1942.

De fato, dentro da experiência brasileira de planejamento federal de âmbito plurissetorial, o Plano Salte foi o único que recebeu exame e aprovação prévia do Congresso Nacional. Segundo Jorge Gustavo da Costa, esta foi “a primeira e final tentativa, pelo menos até 1966, de se articularem os poderes Executivo e Legislativo para elaboração e aprovação de planos federais.” (FGV/CPDOC, verbete “Plano Salte”)

No início do segundo governo Vargas, em 1951, é aprovado o Plano Lafer (Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico), que incluiu a criação do Fundo de Reaparelhamento Econômico, sendo conhecido pelo nome de seu organizador, Horácio Lafer, enquanto exercia o cargo de Ministro da Fazenda. O plano é elaborado num quadro de negociações entre Brasil e Estados Unidos, quando é conformada, em julho de 1951, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujo intuito foi o de organizar planos para o desenvolvimento brasileiro e garantir a cooperação técnica e financeira dos Estados Unidos⁴⁷, com a viagem de Lafer para Washington em setembro de 1951. (FGV/CPDOC, verbete “Horácio Lafer”)

Antes, deixou nas mãos de Getúlio um grande plano organizado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial [subordinada ao Ministério da Fazenda], a ser implementado com a pretendida cooperação financeira dos norte-americanos. O Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico – ou simplesmente Plano Lafer – previa desde projetos de criação de novas fontes de energia à introdução de técnicas de agricultura mecanizada, da modernização do sistema de transporte ferroviário à ampliação do parque industrial brasileiro. O conjunto de propostas foi submetido à análise da comissão Mista Brasil-Estados Unidos, recém instituída, e simultaneamente apresentada em regime de urgência pelo governo ao Congresso. Além do financiamento externo, o plano previa a criação de

⁴⁶ Cabe mencionar que em meio a um contexto de questionamentos quanto à organização e centralização dos serviços de saúde seria constituído em julho de 1953 o Ministério da Saúde (a partir de então separado do Ministério da Educação). No mesmo ano é organizado um plano de financiamento de serviços municipais de abastecimento de água, que pode ser considerado como o primeiro plano em saneamento para o país.

⁴⁷ A elaboração de planos era vista como condição fundamental não apenas para o desenvolvimento, mas também para a obtenção de empréstimos junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

um fundo em moeda nacional, constituído pelo aumento de 15% no imposto de renda. (NETO, 2014, p. 215)⁴⁸

O Plano Lafer continha projetos para a utilização de novas fontes de energia elétrica, a ampliação da indústria de base e a introdução de novas técnicas na agricultura, além da construção de armazéns, da modernização da rede de transportes ferroviários e rodoviários, e da ampliação dos serviços portuários. A implementação do Plano seria garantida economicamente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952⁴⁹ para conduzir as relações financeiras entre os dois países. Contudo, vários projetos previstos pelo Plano Lafer seriam posteriormente incorporados ao “Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek”, de 1958.

Para a análise do setor habitacional, em 1953 se dão as “tentativas de mudança” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982), do sistema IAP/FCP, com a proposta do Banco Hipotecário de Investimento e Financiamento da Habitação Popular. Tal proposta, ensaiada por Vargas, discutida no interior do Conselho Central da FCP, foi malograda naquele momento e, segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 41), “[...] *conquanto não tenha sido levado à frente, preconizava soluções que só muito recentemente vieram a ser cogitadas e implementadas pelo Banco Nacional da Habitação*”.

Conforme já indicamos, o auge do primeiro ciclo ideológico se deu justamente no subperíodo em que governou Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, quando foi desenvolvido o “Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek”, apresentado em 1958. Embora proposto como um plano de desenvolvimento econômico, tratava-se de um plano setorial, abrangendo setores chave da economia, tanto públicos quanto privados, congregando 30 objetivos. Paralelamente, identificavam-se também áreas de investimento, que iriam induzir outras atividades produtivas. É possível compreender a construção de Brasília, que não era parte do Programa de Metas, sob este viés, como uma proposta de desenvolvimento do interior do país e de setores chave como a construção e os transportes, constituindo-se como a “meta-síntese” desse plano.

Destacamos, das 30 metas, três delas que se relacionam com a produção do território e com a qualificação da cultura técnica vincula à estrutura do Estado: Metas 8/9 – vinculadas à rede rodoviária no país (construção de novas vias e pavimentação de outras); Meta 27 – ampliação da indústria automobilística e Meta 30 – Formação de pessoal técnico, notadamente para “dotar o país de uma infra e superestrutura industrial e modificar sua conjuntura econômica.” (PROGRAMA DE METAS...I, 1958)

Desde a aprovação do projeto de Brasília no Congresso em 1956 à inauguração, em 21 de abril de 1960, Kubitschek implementa uma série de ações estruturadoras do território nacional, buscando recursos nos acordos com EUA, das quais destacamos, conforme indicado anteriormente, medidas vinculadas ao sistema de transporte com a criação da Rodobrás, que coordena a implantação de rodovias (Belém-Brasília, Rio-Bahia, Brasília-Santos, São Paulo-Cuiabá e Rodovia Fernão Dias – ligando São Paulo a Belo Horizonte), instalação de empresas automobilísticas e aeronáuticas estrangeiras (Mercedes-Benz e Fokker), criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) guiando esforços para a produção de automóveis com 50% de investimento nacional (VEMAG), Barragem de

⁴⁸ A proposta de aumento do imposto de renda acabou por ser aprovada no Congresso, com críticas à submissão do Plano Lafer aos técnicos estadunidenses da Comissão Mista. (NETO, 2014, p. 216).

⁴⁹ Pela Lei 1628, de 20/06/1952.

Três Marias e Usina de Furnas em MG, reequipamento de ferrovias e reaparelhamento de portos.

Para a construção de Brasília é marcante a produção habitacional com a participação dos IAPs na construção de cerca de 8.700 unidades habitacionais nas superquadras e setores habitacionais da capital, que detalhamos em Negrelos e Ferrari (2018b). Bonduki e Koury (2014) ampliam essa análise no capítulo “Áreas residenciais de cidades novas”, com o inventário dos projetos habitacionais nos novos empreendimentos urbanos, com mais de 21.000 unidades construídas, bancados por diferentes organismos incluindo o Banco do Brasil, na sua maioria os IAPs (sobretudo IAPI, IAPB, IAPETC, IAPC, mas também IPASE, FCP E CAPFESP) na modalidade de financiamento ao desenvolvimento urbano de caráter integral. Foram as cidades de empresa e, até mesmo, Brasília, financiadas com o montante de recursos de trabalhadores, sempre adimplentes já segundo Bonduki (1998), que, capitalizados, serviram à ampliação da base territorial do desenvolvimentismo vigente no período.

Ainda em 1958, JK propõe a Operação Pan-Americana (OPA) como um programa que viabilizasse cooperação e assistência voltadas ao desenvolvimento econômico do continente latino-americano, sobretudo em relação aos preços de matérias-primas vendidas aos EUA e à garantia de recursos para que o processo de industrialização da América Latina pudesse ser intensificado. Muito mais interessado em alianças em oposição ao sistema comunista combatido pelos EUA, mas sem descuidar dos aspectos econômico-financeiros da relação com os países latino-americanos, a OPA acaba por ser reconhecida em agosto, com vigência apenas até dezembro daquele ano. (FGV/CPDOC, Verbete Juscelino Kubitschek de Oliveira).

Entre 1961 e 1964, com JG, deu-se *“forte instabilidade política, inédita mobilização por reformas sociais, grandes dificuldades monetárias, financeiras e cambiais e, a partir de 1962 (sobretudo em 1963), acentuado declínio nas taxas de crescimento”*. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 409)

Em 1961 Jânio Quadros assume a presidência e, em agosto daquele ano, cria a Comissão Nacional de Planejamento e prepara o Primeiro Plano Quinquenal, que substituiria o Programa de Metas. Sem apoio, em parte por questões políticas e em parte pela proposição de medidas econômicas restritivas, Jânio renuncia em 25 de agosto de 1961, dias depois de ter assinado o acordo da Aliança para o Progresso em encontro de dirigentes em Punta del Este, no Uruguai.

Foi justamente no início desse período, com a curta permanência de Jânio Quadros na Presidência da República, que desenvolve proposta para a instituição do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) ou Instituto Nacional de Habitação (INH), como medida de médio prazo e, em curto prazo, um plano buscando implementar a universalização do atendimento em relação à habitação popular, a partir de críticas ao sistema implementado até então, baseado nos IAPs/FCP. *“Foi a partir da percepção de que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política, e a econômica de consequências imprevisíveis, que se propôs a reformulação da política habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação.”* (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 43).

No bojo de propostas de cooperação interamericana, em agosto de 1961, dias antes da renúncia de Jânio, o presidente John Kennedy lança oficialmente a Aliança para o Progresso, que aproveitaria questões colocadas na OPA. O programa oficializado através da “Carta de Punta del Este”, documento assinado durante a conferência da OEA naquela cidade por 22 países latino-americanos e EUA, reconhecia a necessidade de integração e crescimento

autossustentado para todo o continente, constituindo uma tentativa norte-americana de garantir sua hegemonia no continente dado o recente movimento revolucionário que levara Fidel Castro ao poder em Cuba. (FGV/CPDOC, Verbete Jânio Quadros)

Com a renúncia de Quadros, o vice, João Goulart, assume a presidência no mesmo ano. Em meio a um quadro de instabilidade política e econômica, no final de 1962 o presidente reúne uma equipe liderada pelo então Ministro do Planejamento, Celso Furtado, para elaborar medidas que pudessem conter os altos índices inflacionários e a queda da taxa de crescimento do produto interno. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, resultante, foi publicado em 30 de dezembro de 1963 para ser implementado entre 1963 e 1965, buscando combater a inflação e fazer crescer a economia nacional, além de propor uma política de distribuição de renda. A *“ideia do planejamento, como uma alternativa ‘às forças naturais do mercado’ para garantir o crescimento com estabilidade do nível geral de preços foi colocada por Furtado como uma diretriz básica à ação do governo.”* (FGV/CPDOC, Verbete João Goulart) No Plano Trienal, apesar de contemporâneo às intensas discussões em torno da Reforma Urbana, não estão presentes diretrizes nessa área.

Promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, com realização em julho, primeiramente no Rio de Janeiro e, na sequência, em São Paulo, o SHRU - Seminário de Habitação e Reforma Urbana constituiu-se em espaço de organização de parte da cultura técnica como ponto alto do processo que repensava a produção da moradia popular no espaço urbano. Ao final do seminário foi produzido um documento onde constavam considerações e propostas, incluindo a criação de uma “Política Nacional de Habitação e Reforma Urbana” que executasse os programas de habitação e urbanismo em âmbito nacional e a idealização de Planos Nacionais que orientassem a organização de entidades locais, centralizando os recursos federais.

Durante o seminário, foram discutidos quatro temas centrais em grupos de trabalho distintos, abordando importantes temáticas referentes aos problemas contemporâneos da arquitetura e do urbanismo brasileiro:

- a situação habitacional do País: exposição e análise das condições;
 - a habitação e o aglomerado humano;
 - a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação;
 - a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.
- (BONDUKI; KOURY, 2010, p. 2)

Em relação às propostas, foram reunidas em cinco grandes áreas: a) Estrutura institucional: órgão executor da política habitacional; b) Fontes de recursos: o Fundo Nacional de Habitação; c) Instrumentos de reforma urbana; d) Planejamento territorial e habitacional; e) Criação de sistema de informações para o planejamento urbano e habitacional. (BONDUKI e KOURY, 2010). Chamamos a atenção, assim como Bonduki e Koury (2010), para a similaridade com propostas ou efetivas ações do período posterior como, por exemplo, a proposta de um organismo público para executar a política, ou seja, que operasse recursos; o desenvolvimento do planejamento territorial e habitacional, que, efetivamente, contou com numerosos instrumentos no regime ditatorial, com relevo para o PLANHAP, na área habitacional e a orientação dos PDDIs no planejamento territorial urbano; por fim, na linha do planejamento integrado do período pós-1964, a proposta do SHRU em torno da constituição do sistema de informações seguiu aparecendo nos PDDIs e, até o presente essa

orientação perdura em muitas propostas de planos diretores, como garantia da racionalização do processo de planejamento municipal ao longo das gestões administrativas.

3.2. A política habitacional e a ideia de conjunto residencial como projeto de cidade moderna

Entre 1930 e 1964 pode-se considerar como um período em que pavimenta a estruturação de políticas habitacionais que assumem a habitação popular como componente de produção econômica e territorial controlada pelo Estado que se legitima, consolidando a ação estatal na produção de habitação “social”, buscando disseminar a ideia de atuação oficial em política social, em que se inseria a habitação.

Tal assunção da habitação social, longe de sua consideração como “benesse” ou concessão de direitos sociais, constituiu-se como um dispositivo estratégico para a incorporação do setor da construção civil como cadeia – ou complexo, no sentido de Gitahy e Pereira (2002) – na concepção desenvolvimentista. Trata-se de um período em que a habitação para o trabalhador era uma demanda explosiva e, ao mesmo tempo, superexplorada pelos setores privados, além de constituir-se no dispositivo ótimo para elevar o número de postos de trabalho e atrair apoio para um projeto de Estado cuja marca autoritária ou “forte” foi, para Vargas, fundamental para enfrentar as inúmeras frentes de reorganização do país e sua incorporação efetiva na divisão internacional do trabalho, em bases industriais.

Num quadro de reconhecimento por parte de Vargas do operariado industrial como uma das bases da indústria nacional, foram criados, já desde 1932, vários dispositivos de “proteção” à força de trabalho: consolidação das leis do trabalho, carteira de trabalho, salário mínimo, assistência à saúde e direito à uma moradia adequada.

Consistente com essas ideias, a habitação foi item econômico e social, criando-se um suporte institucional para sua produção de 1930 a 1945 foi o sistema previdenciário e de produção de habitação dos IAPs (institutos públicos vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com autonomia para as operações previstas em decretos e, portanto, autarquias capitalizadas com os recursos dos trabalhadores associados) e, de 1946 a 1964, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que adensa o sistema e busca introduzir uma racionalidade institucional estatal que se mostrou impotente para a produção massiva.

Os IAPs tiveram origem no sistema de previdência social regulamentado em 1923, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), mantendo o regime de capitalização, mas diferenciando-se em relação a estas pela atuação dos trabalhadores através das categorias profissionais e pela gestão controlada pelo Estado através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) (BONDUKI, 1998).

A atuação dos IAPs, *“instituições previdenciárias cuja função era expandir os direitos sociais aos assalariados urbanos...”* (FARAH, 1983, p. 23) consistiu em atuação no campo da previdência, de forma controlada a partir do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com recursos dos trabalhadores assalariados associados. Suas atribuições foram incrementadas com o Decreto n.º 1.749 de 1937, que regulava a participação dos IAPs na produção habitacional, criando-se carteiras prediais e possibilitando o uso de até metade das reservas no setor imobiliário. A intenção da produção habitacional dos IAPs era tanto a rentabilidade, garantida pelo regime de capitalizações, quanto o atendimento da demanda habitacional. (BONDUKI, 2012, p. 47). Apesar disso, os IAPs proporcionavam unidades

habitacionais de qualidade para serem alugados pelos associados, além de assistência social integral (educação, lazer, saúde e recreação).

A ideia da habitação como serviço público se constituía pela ação do Estado no empreendimento depois de sua construção, através do controle dos aluguéis pagos ao Estado pelos moradores (um prenúncio da ideia de locação social e de uma discussão ainda por retomar sobre o Estado produzindo, com recursos coletivos, unidades habitacionais para a apropriação privada do comprador) (NEGRELOS, 2015, p. 152).

No início da década de 1940 os IAPs atuavam intensamente na construção de conjuntos residenciais, vinculados à ideia de cidade moderna, com conjuntos em torno de 2.000 unidades habitacionais, com equipamentos comunitários e áreas verdes coletivas, inovando ao apropriar-se largamente da construção de edifícios verticais multifamiliares. Até então, segundo Bonduki (1998, p. 163), *“inexistia a própria idéia de conjunto habitacional”*. Dada a magnitude dos conjuntos é possível defender que o caráter massivo estava no rol de requisitos para sua implementação, mesmo não oferecendo uma política de atendimento universal, mas, sim, tendo como demanda seleta e privilegiada os trabalhadores com carteira assinada e filiados aos sindicatos integrantes da política trabalhista oficial operada pelo Ministério do Trabalho.

O caráter autárquico dos IAPs pode ser compreendido a partir do conceito de “tecnoestrutura estatal” de Ianni (1977), uma vez que foram órgãos que constituíam parte da engrenagem estatal de reorganização da atuação pública. Os institutos contavam com fontes de recursos seguramente estabelecidas, demanda claramente delimitada, programas ou “planos” de aplicação dos recursos (BONDUKI, 1998; 2014).

Os institutos foram órgãos promotores e, ao mesmo tempo, financiadores das modalidades de habitação e de projetos estratégicos nacionais, nas suas diferentes categorias de ação. Suas atuações igualmente se comparavam às de grandes empreendedores imobiliários e organismos financeiros, inclusive concorrendo por recursos públicos. Seus diferentes planos de ação o demonstram (BONDUKI, 1998; NEGRELOS, 2015). No início de suas operações, os IAPs operaram com 3 planos (A, B e C):

- Plano A, locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos IAP. A locação, apesar de dispositivo fundamental para a garantia do acesso à moradia ao trabalhador, possibilitava a manutenção do parque imobiliário. Além disso, a disputa do fundamento da locação e do direito à casa própria estava em cena, com a defesa dos comunistas pela primeira e das organizações católicas pela segunda. No início não havia nenhum subsídio ao aluguel, até 1942, com a Lei do Inquilinato, que promoveu, ao longo de sua duração (até 1964), o congelamento que levou a uma situação de subsídio ao aluguel das unidades vinculadas ao Plano A.
- Plano B, financiamento de aquisição, construção ou reforma de moradia para residência, de iniciativa pessoal do associado.
- Plano C, empréstimos hipotecários a pessoas físicas ou jurídicas, objetivando o financiamento de construção de edifícios, implantação industrial ou empréstimos hipotecários.

A partir de 1953, com o Decreto 34.828, que “*dispõe sobre as operações imobiliárias das instituições de Previdência Social*”, agregam-se mais dois planos, com a definição de todos os cinco até aquele momento:

As operações do Plano A objetivarão proporcionar aos segurados a locação da casa para moradia; As operações do Plano B compreenderão os financiamento a segurados, com finalidade de proporcionar-lhe, mediante condições especiais, a aquisição, construção, conservação, reforma e ampliação de imóveis para moradia própria; As operações do Plano C compreenderão as inversões em imóveis para uso ou venda das instituições, tendo em vista, ainda, manter a estabilidade do seu patrimônio; As operações de Plano D compreenderão os empréstimos hipotecários a qualquer pessoa física ou jurídica realizados pelas instituições com o propósito de obter constante e mais elevada remuneração de sua reserva; As operações do Plano E compreenderão os empréstimos destinados ao custeio da construção ou aquisição de escolas, hospitais, creches, ambulatórios, sanatórios ou colônia de férias, construção ou aquisição de refeitórios e restaurantes, construção ou aquisição de sede para associações sindicais. (BRASIL, 1953).

Com o conjunto dos cinco planos indicados no referido decreto, é possível auferir o caráter de investidor que os IAPs assumiram no quadro jurídico-institucional e da própria promoção habitacional que o conjunto legal lhe conferia.

A FCP, criada em 1946, pelo Decreto-lei 9.218, de 1.º de maio, dia do trabalho não por acaso, uma vez que a iniciativa de criação de um organismo de atuação nacional na provisão de moradia e de infraestrutura de saneamento (viável através do Decreto Lei 9.777, de 06 de setembro do mesmo ano) atendia os interesses populares em momento de intensa preocupação com o crescimento eleitoral do Partido Comunista Brasileiro. A conjunção de promoção habitacional com os serviços básicos, incluindo os de serviço social, pode ser entendida como a tentativa de um órgão de política urbana, antecipando os objetivos que seriam estruturantes no futuro BNH (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Os municípios tinham papel central na forma de atuação da FCP, o que oferecia algumas limitações do ponto de vista orçamentário, entre outros. Conforme Azevedo e Andrade (1982, p. 22, aspas dos autores, grifos nossos):

A tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados **assuntos de “peculiar interesse” do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas**. Tampouco dispunha a Fundação de respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios.

Particularmente a questão orçamentária merece relevo, com a imposição, no Decreto Lei 9.777, acima referido, do que se considera como um imposto, de 1% calculado sobre o valor de todo imóvel adquirido em transações imobiliárias por qualquer contribuinte. A ineficácia do imposto deu-se, sobretudo, “*primeiro, o contribuinte tinha um forte incentivo para falsear o valor real das transações, para fugir à taxa; segundo, os Estados, a quem competia a arrecadação, nem sempre recolheram à Fundação da Casa Popular os impostos cobrados*” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 23).

Com a oposição dos estados, tal iniciativa de arrecadação que poderia levar à autossuficiência da FCP, foi malograda, com a revogação do imposto em novembro de 1951, através da Lei 1.473. Já por essa época vários estados e o distrito federal já haviam criado seus próprios órgãos promotores de habitação; o Departamento de Habitação Popular (DHP) no Rio de Janeiro/DF (1946) é exemplo junto com a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP, de 1949), em São Paulo (BONDUKI, 1998).⁵⁰

Para a compreensão das inflexões no interior do período 1930-1964, Melo (1991) trata a habitação no conjunto da política social como componente da agenda estatal em tensão com o mercado e é assim que lidaremos com suas ideias, ou seja, quando falamos de habitação estamos falando de política social; seria, então, desde 1930, com Vargas, que a habitação entraria no quadro da intervenção estatal e esta ideia é compartilhada por Bonduki (1998; 2014) e pelos colegas que construíram o “Pioneiros” (BONDUKI; KOURY; ARAVECCHIA-BOTAS; BRITO, 2014, entre outros), além de termos indicado essa reflexão em nossos trabalhos (NEGRELOS, 2010, 2013, 2014).

Nesse sentido, e reforçando a habitação como componente de intervenção estatal a partir de um novo momento de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, é importante ressaltar o enquadramento da habitação no que Melo (1991) chama de “*movimento de nation building – o qual assume na América Latina especificidades*” (p. 104). Isto é importante para nós, tanto no que se refere a uma marca do século XX, de construção de estados nacionais na América Latina, quanto às relações internacionais; ambos os temas têm relevância em todo o período tratado, indicando a necessária compreensão desse processo em consonância com outros diversos países do continente latino-americano.

De 1930 a 1945, Melo (1991) trata do regime político como “*corporativismo*” e, na sequência, até 1964, como “*ordem política semicompetitiva do populismo*” (p. 104), passando, após o golpe militar, à “*modernização conservadora*” (p. 108), através de mecanismos de mercado e práticas clientelistas. O rebatimento desse tratamento para a análise das políticas de habitação pode ser compreendido da seguinte forma:

Com efeito, o mecanismo corporativo de alocação de produtos da política habitacional será substituído por mecanismo clientelísticos – os quais ainda terão base corporativista – durante o populismo, para ser substituído pelo mecanismo de mercado – mas que conviverá com outro mecanismo alocativo (o clientelismo) a partir de 1964. Assim, o modo específico de reconhecimento da esfera da habitação enquanto objeto de política pública na agenda do Estado corporativo deixará marcas profundas na política habitacional brasileira. O malogro da Fundação da Casa Popular pode ser explicado por ela se constituir numa instituição com objetivos e práticas

⁵⁰ Para uma ampliação da criação da CECAP em 1949, de forma articulada à compreensão sobre a atuação da Fundação da Casa Popular, ver mais adiante a PARTE III, sobre a produção habitacional no estado de São Paulo entre as décadas de 1960 e 1980.

universalistas (ou não institucionalmente segmentada) numa República Corporativista. (MELO, 1991, p. 108).

Não é nosso objetivo aqui questionar o conceito de “populismo” amplamente utilizado na historiografia brasileira; com Gomes (1996) apreendemos parte da produção em torno do tema nas ciências sociais no Brasil, principalmente com sua abordagem particular de Francisco Weffort, que nos interessa por conta da discussão sobre o aparato estatal e sua expansão para a sociedade abrangendo setores que o apoiam.

É amplamente estabelecido que em toda a Era Vargas, o populismo foi considerado esteio das intervenções estatais; por outro lado, sem ousar aprofundar aqui, esta é uma discussão ainda vigente, sobretudo a partir do questionamento de grupos de historiadores que vêem o populismo como um caminho de mão dupla entre o Estado e a população, como Gomes (1987), que orienta sua posição teórica para o conceito de “*trabalhismo*”. Esta posição é instigante ao considerar o povo como ativo na relação com o Estado, podendo levar a questionar o populismo como categoria aplicável ao regime político de 1930 até 1964.

A invenção do trabalhismo começou a ser pensada e produzida exatamente no contexto acima referido. Seu objetivo era dialogar com enfoques que até então eram muito abrangentes nos estudos sobre movimento operário/sindical e que, posteriormente, ganharam a denominação de “sociológico” e “político”. Mas a preocupação dominante não era a de fazer uma discussão teórica (que, de resto, vinha sendo realizada), e sim, assumindo uma perspectiva interdisciplinar, produzir uma interpretação histórica alternativa, fundada em pesquisa empírica mais demorada e iluminada pelas novas contribuições da produção internacional sobre a formação da classe trabalhadora. (GOMES, 1996, pp. 13-14, em itálico no original)

Parece-nos adequado, para os objetivos desta tese, apresentar esse debate, assumindo a posição de Weffort – alvo da crítica intelectual de Gomes (1996) – sobre a construção de um “Estado de compromisso” por Vargas, na linha gramsciana do “Estado Ampliado”, e na de Ianni (1977) da conformação de uma “tecnoestrutura estatal”, em que setores da sociedade, sobretudo as classes médias e mesmo a burguesia, entregam ao Estado seu apoio para a ação burocrática, assumindo-se como parte dele. As classes populares, com destaque para as “massas” urbanas, constituindo-se ao mesmo tempo como “perigo” e como “base de apoio”, terão, nessa fórmula, um lugar de atendimento em diversos setores, na busca por apaziguar os mais variados setores da sociedade. Trabalhamos, nesse caminho com Furtado e Weffort, ambos no mesmo trabalho de 1977⁵¹:

Aparece assim na história brasileira o fantasma popular que será manipulado por Vargas durante quase dois decênios. Através dos mecanismos de manipulação que as funções de governo lhe possibilitam nas condições de uma crise interna entre os grupos dominantes, Vargas encontrará a maneira de responder a todo o tipo de pressões sem subordinar-se, de maneira exclusiva e duradoura, aos interesses imediatos de qualquer delas. Dêsse modo, o novo regime já não é oligárquico, não

⁵¹ Esse trabalho coordenado por Celso Furtado reúne reflexões, de 1967, que foram publicadas originalmente no nº 257, da revista *Les Temps Modernes*, dirigida por Jean Paul Sartre e totalmente dedicada ao Brasil.

obstante as oligarquias não tenham sido fundamentalmente afetadas em suas funções de hegemonia social e política aos níveis local e regional e se encontrem, de algum modo, representadas no Estado. Trata-se sem dúvida de um Estado burguês mas não nos pareceria adequado falar de uma democracia burguesa tal como esta é concebida na tradição européia. **Se fôsse necessário designar de algum modo a essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um Estado de Compromisso que é ao mesmo tempo um Estado de Massas**, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular. (WEFFORT, 1977, p. 63, grifos nossos)

A implantação do sufrágio universal abria o processo político à participação das **massas urbanas, as quais iriam pressionar o Estado** em direção bem diversa da que correspondia às aspirações liberais da classe média. Desta forma, a necessidade de reformas de maior profundidade colocou-se quando apenas se ensaiava o exercício da democracia formal de inspiração liberal. Frustrou-se, portanto, o projeto de criação de uma República liberal, na qual os grupos de classe média representassem a frente progressista, compartilhando o poder com os grupos oligárquicos, mediante um sistema de representação qualificada que conservasse as massas urbanas sob a tutela similar à que vinha prevalecendo com respeito às massas rurais. **O atraso e o tumulto com que se realizou a revolução liberal deixou a porta aberta à passagem das massas urbanas, abrindo a era do populismo** e criando sérios obstáculos ao funcionamento de uma democracia formal capaz de conciliar a preservação dos interesses oligárquicos com as reivindicações liberais da classe média. (FURTADO, 1977, p. 10, grifos nossos)

A “*estrutura política do Estado de Massas*” e a consideração dos operários como “*massas urbanas*”, indicadas acima por Weffort e Furtado, respectivamente, constituem formulações que nos são muito caras em função da reflexão em torno do processo de “massificação” (inclusive porque acaba sendo utilizado na derivação adjetiva dos conjuntos habitacionais “massificados” ou “massivos”). Lembremos que a massificação é dinâmica moderna, fragmentadora da ação comunitária, que se estabelece, nas práticas de produção da habitação considerada como objeto da ação do projeto moderno e que são assumidas como competência estatal a partir de 1930.

Uma diferença na inflexão em 1964 está em que, a partir do golpe militar, ocorrerá a constituição de “*complexos empresariais de produção capitalista de bens e prestação de serviços sociais*” (MELO, 1991, p. 104). No entanto, aqui aparece uma compreensão que vale a pena aprofundar, uma vez que Melo (1991) considera que a ausência desses complexos antes de 1964 fazia com que as políticas sociais estivessem deslocadas em relação à dinâmica da acumulação. Tal deslocamento teria levado à “*banalização da política social e a instrumentalização política do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadoria e Pensão durante a implementação do Plano de Metas...*” (p. 104)

A visão de Melo (1991) sobre a ausência dos complexos empresariais vinculados às políticas sociais antes de 1964 não é totalmente compartilhada por outros autores, uma vez que para Githay e Pereira (2002), que seguimos em Negrelos (2014), considerando o setor da habitação como estratégico para o desenvolvimento da cadeia da construção civil articulada

no processo de industrialização e, portanto, ao processo de acumulação já em período anterior ao BNH. Para Campos (2015)⁵², o modelo anterior a 1930, iniciado em 1850, “*com obras voltadas predominantemente para reforçar o caráter dependente da economia nacional, além de estabelecer uma tímida infraestrutura urbano-industrial*” (p. 46), foi modificado a partir de 1930, cujas “*políticas passavam pela montagem de várias agências estatais e um reposicionamento da indústria de construção na economia*” (p. 47). A participação do setor habitacional nessas mudanças de modelo é atribuída aos IAPs como “*estruturas mais verticalizadas e atreladas ao Estado, com um novo conceito de contribuição tripartite que incluía recursos dos empregados, empresas e governo, sendo este o centralizador da arrecadação.*” (CAMPOS, 2015, p. 48)

Com essa estrutura, os institutos criaram carteiras prediais, que, desde a década de 1940, financiavam a construção de conjuntos habitacionais e a compra de imóveis para os associados. Apesar da presença de sindicalistas nas instâncias deliberativas dos institutos, o poder maior nesses órgãos era dos representantes do aparelho de Estado, convertendo-se os institutos em instrumentos de políticas públicas de habitação. (CAMPOS, 2015, p. 48)

Talvez seja necessário entender melhor as diferenças que a política habitacional apresenta no bojo das políticas sociais, uma vez que a habitação é um produto diferenciado da saúde, da educação, da cultura e de outras áreas de atuação do que se pode considerar “Estado de Bem Estar”, sobretudo por seu conteúdo de mercadoria que deve ser relevado nas análises.

Sobre o Estado de bem-estar, em Melo (1991) há uma periodização relacionada ao debate relativo à inserção das políticas públicas nesse âmbito. Esse debate esteve calcado, na passagem dos 1950 até a metade dos anos 1960, na dicotomia “reformas de base X estagnação social e econômica”, ou “subdesenvolvimento social e estagnação X reforma e crescimento”. Após 1964, tal oposição se transforma para “desenvolvimento econômico (ou crescimento) X distribuição de renda” (p. 105).

Entender essas disputas sobre os caminhos da ação governamental na economia e sociedade é básico para a compreensão das diferentes políticas de habitação antes e após 1964, inclusive na esfera da compreensão sobre a consideração ou exclusão da habitação das dinâmicas inerentes à acumulação capitalista; mesmo após a sua inclusão nessas dinâmicas, segundo Melo (1991) após 1964, o autor registra que a política social, ainda assim, seria relegada a um papel não-político.

A incorporação de componentes do ideário moderno na produção dos IAPs/FCP foi importantíssima, conforme Bonduki ([1996], 2010) fazendo referência ao livro “O Problema das Casas Operárias e os Institutos de Aposentadoria e Pensões” (1938) de Rubens Porto, “*técnico encarregado pelo ministério [do Trabalho, do qual era assessor técnico do Conselho Nacional] de dar parecer sobre a normatização das regras de atuação dos IAP’s*” (p.97). O ideário moderno, fundamentalmente defendido por Porto, reúne os seguintes oito componentes que deveriam estar presentes nos conjuntos habitacionais então promovidos pelo Estado:

⁵² O trabalho de Pedro Campos, de 2015, é a publicação premiada com o Jabuti 2015, de Economia e Administração, originada em sua tese de doutorado (CAMPOS, 2012).

(...) a construção de conjuntos habitacionais segregados do traçado urbano existente; a opção pela construção de blocos; limite para a altura dos blocos; a utilização dos pilotis; adoção do [apartamento] duplex; os processos de construção racionalizados e a edificação de conjuntos autárquicos; a articulação da construção de conjuntos habitacionais com planos urbanísticos; a entrega da casa mobiliada, de forma racional. (BONDUKI, [1996] 2010, p. 97).

A produção oficial majoritária do sistema IAP/FCP previu a incorporação desses elementos para a constituição de uma “cidade moderna” bancada pelo Estado, através do estabelecimento do cidadão trabalhador em conjuntos que associavam o projeto de habitação ao projeto de cidade (FERRARI, 2013). Para isso, inclusive, um nono componente dessa “cidade moderna” deve ser indicado, conforme Bonduki ([1996] 2010), já que Porto defendia a constituição desses conjuntos habitacionais como “unidades de vizinhança”, com todos os serviços públicos e entidades da vida social de bairro.

As Figuras 9 a 16, de emblemáticos conjuntos habitacionais do período IAP/FCP, possibilitam a ilustração sobre a expansão do ideário da arquitetura e do urbanismo modernos, de 1930 a 1964.

Figura 9 - Attílio Corrêa Lima e equipe. Conjunto Residencial da Baixada do Carmo, São Paulo/SP. Projeto original - 4.038 UH, década de 1940. Fonte: Revista Municipal de Engenharia, n. 6, vol. IX, nov. 1942, p. 7.

Figura 10 - Conjunto Residencial da Baixada do Carmo. São Paulo/SP. Modelo eletrônico do plano original do conjunto. Fonte: BONDUKI; KOURY (2014, volume 3, p. 55).

Figura 11 - Vista aérea parcial do Conjunto Residencial Vila Guiomar. Fonte: PESSOLATO, Cintia. Conjunto IAPI Vila Guiomar - Santo André - SP: Projeto e História. Dissertação (Mestrado), FAU-USP, 2007, 1940. p.114.

Figura 12 - Vista geral do conjunto Cidade Jardim - Maquete. Fonte: Acrópole, Ano 16, n. 184, ago. 1953, p. 183.

Figura 13 - Conjunto Residencial Operário em Realengo (Carlos Frederico Ferreira - 1938). Fonte: BONDUKI, 1998, p. 180.

Figura 14 - Conjunto Residencial Operário em Realengo (Carlos Frederico Ferreira - 1938). Modelo eletrônico do conjunto. Fonte: BONDUKI e KOURY (orgs), 2014, Volume 3, p. 19.

Figura 15 - Núcleo Residencial Presidente Getúlio Vargas [Deodoro] (Flávio Marinho Rego, 1952). Maquete do projeto original. Fonte: BONDUKI & KOURY (orgs), 2014, Volume 3, p. 224,

Figura 16 - Núcleo Residencial Presidente Getúlio Vargas [Deodoro] (Flávio Marinho Rego, 1952). Modelo eletrônico do conjunto. Fonte: BONDUKI & KOURY (orgs), 2014, Volume 3, p. 230,

Duas referências podem ainda ser registradas sobre o edifício de apartamentos como um dos componentes da cidade moderna e de moradia defendido por Porto. Uma delas está em Vaz (2002), que articula a “*modernidade na cidade à temática da moradia*”, indicando como

A temática da moradia, em especial a habitação coletiva, remete repetidamente a itens como a modernização, o “estilo de vida moderno” e a arquitetura moderna. As representações de cada época, desde os cortiços até os edifícios de apartamentos, referem-se a estes temas, ilustrados pelas numerosas citações contidas na reconstrução histórica da habitação no Rio de Janeiro. (VAZ, 2002, p. 145)

A outra referência, vinculada à relação cidade/modernidade, está em Gorelik (1999), tomando a cidade como “motor da modernidade” e introduzindo uma periodização, para a América Latina, do “ciclo expansivo da modernidade”, em três momentos: no final do século XIX, de signo liberal-conservador; logo, as vanguardas, a partir dos anos 1920, se referindo, entre outros intelectuais, a Le Corbusier; e o último momento com a revisão das vanguardas no momento desenvolvimentista “pós-Brasília”.

[...] o que caracterizou o ciclo expansivo foi uma tripla tensão reformista: para fora no território, para dentro na sociedade e para adiante no tempo. Ou seja, a expansão urbana, a integração social e a idéia de projeto. No marco dessa tripla tensão reformista, modernizante, progressista em sentido estrito, não só cresceram as cidades, mas também proliferaram no ocidente os socialismos municipais e a urbanística como profissão, como gestão e ideologia pública. Esse marco de expansão contínua definiu as próprias hipóteses fundacionais da modernidade urbana, formou seu universo com a certeza tão íntima da necessidade de derrubar as fronteiras territoriais e sociais: **trata-se de uma expansão que não se pode imaginar senão como inclusiva** porque o mercado urbano moderno, o mercado residencial, a chave que converte a cidade em uma indústria capaz de competir com as outras indústrias e não só fazê-las de sede, é um mercado que supõe um cidadão. [...] (GORELIK, 1999, pp. 60-61, grifos nossos).

Para a construção de Brasília, em momento no qual se mobilizaram vultosos recursos de todos os níveis para a conformação da cidade e da habitação modernas, utilizando, inclusive, recursos econômicos dos IAP, “[...] *no desenvolvimentismo, o Estado vai reunir toda a tradição construtiva, incorporando em seu seio a pulsão vanguardista: o Estado se torna institucionalmente vanguarda moderna e a cidade, sua picareta modernizadora*” (GORELIK, 1999, p. 68).

O mais importante componente da implantação de Brasília do ponto de vista do suporte patrimonial ao projeto moderno, o solo estatal, viabiliza sua construção monumental seja nos setores institucionais, seja nas unidades de vizinhança das superquadras. Por essa razão, e com o espetacular manejo político sobre sua construção empreendido por Kubitschek, não há redução do ideário moderno, ao contrário, o Estado culmina o projeto modernizador nacional com toda uma cidade-capital nova e moderna que, a nosso juízo, reúne todos os componentes de Porto para a construção de uma nova forma de habitar a cidade.

Bonduki ([1996] 2010) compara o que se produziu através do sistema IAP/FCP, de 1930 a 1964, e através das COHAB no SFH/BNH, instigando-nos a aprofundar a compreensão sobre os componentes redutores do projeto moderno com base na habitação no período militar.

A reflexão sobre o momento pós-Brasília, no período militar, subsequente à inauguração da nova capital e vigente até 1985, em período desenvolvimentista com um caráter expresso de aprofundamento do modo de produção capitalista no país, é fundamental para a construção da ideia de redução do projeto moderno no Brasil, que, para os objetivos de nossa reflexão, se expressa nos conjuntos habitacionais do pós-1964.

CAPÍTULO 4. REGIME MILITAR (1964 – 1985 – 1986) – PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO NO DESENVOLVIMENTISMO AUTORITÁRIO E OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS NA REDUÇÃO DO IDEÁRIO MODERNO

Segundo Furtado (1977), o golpe de 1964 tem componentes históricos anteriores imediatos, principalmente em relação a que, até 1954, ano do suicídio de Vargas, as classes médias vinham permanentemente apoiando e se aliando ideologicamente às forças armadas focalizando ações que pudessem empreender a propalada modernização da sociedade. Entre 1961 e 1964, sobretudo com João Goulart, de quem Celso Furtado e San Tiago Dantas foram ministros até 1963, em um período de busca por reformas acordadas, ocorreu a implementação de um reformismo institucional buscando maior autonomia dos movimentos de massa, com forte reação da classe dirigente em função de seu pânico sobre o risco de eliminação das bases de uma democracia formal, que essa classe julgava estar ocorrendo.

Em 1964, após o golpe militar, as transformações institucionais, políticas e sociais no país têm reflexos no campo da produção urbana e habitacional que, foram, em definitiva, ações estruturais na produção do território e das relações sociais e de produção. O novo regime promove a reorganização do processo institucional para a atuação na produção da habitação, no quadro da implementação do saneamento e de uma política urbana, que incorporou a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano de caráter integrado.

Um importante elemento no conjunto complexo de transformações ocorridas após a instauração da ditadura militar com forte sustentação em amplas parcelas da sociedade civil foi, para Furtado (1977), a classe média, que, dado seu apoio histórico às forças armadas, apela aos militares que intervenham, que assim o fazem, cumprindo um papel diferente daquele que sempre desempenharam (com a ideologia do nacionalismo, da construção do Estado Nacional com manutenção das fronteiras).

A partir do golpe e da instalação violenta do regime, a *intelligentsia* militar define objetivos impostos à Nação com normas supraconstitucionais, ação consistente, inclusive, com os efeitos da Guerra Fria, em que houve a submissão dos objetivos nacionais em face ao exterior (FURTADO, 1977). Com efeito, essa submissão tem resultados, além da busca por proteção e assistência técnica imperialista (que a Aliança para o Progresso continua a significar para o novo regime, por exemplo), na obstrução do processo de modernização das estruturas econômicas, políticas e sociais que puderam iniciar seu curso com João Goulart. Dessa forma, a aliança para o apoio dos governos militares se dá entre grupos oligárquicos, as forças armadas e as classes médias urbanas, muito mais identificadas historicamente com as classes superiores do que com a parcela da classe trabalhadora das classes inferiores (WEFFORT, 1977). Para Furtado, “a instituição do Estado Militar representa o encerramento do ciclo de lutas pela instauração da democracia formal e pelo ideário liberal” (1977, p. 20).

Nada indica, entretanto, que se hajam criado condições para que se estruture um sistema de poder capaz de enfrentar, com possibilidades de êxito, os problemas complexos que se apresentam ao País. Tais problemas dificilmente poderão ser diagnosticados com realismo e autenticidade **se a atividade política se confunde com a burocrática, isto é, se continuam cortados os canais de comunicação com o povo.** Mais difícil ainda será encaminhar soluções para a multiplicidade de problemas que interessam

ao desenvolvimento se a população afetada não acredita que essas sejam autênticas soluções. (FURTADO, 1977, p. 20, grifos nossos)

Tal reflexão sobre a não consideração do “povo” para a formulação de ações governamentais nos é cara para compreender a questão da redução dos significados da concepção do grande conjunto habitacional a partir de então. Com a extinção da FCP e dos IAPs inicia-se um período marcado pela concepção da técnica financeira e de planejamento econômico na produção de habitação popular e no planejamento urbano e regional, verificada, já em agosto de 1964, com a criação do SFH, com o BNH como agente financeiro, e do SERFHAU.

Ao impor um regime autoritário em 1964, através do golpe militar, o Estado reorganiza totalmente o sistema de produção de habitação popular, agora integralmente considerada como habitação “econômica” no que toca à racionalidade: a) do espaço de morar do trabalhador; b) dos processos e sistemas construtivos; c) dos baixos custos para as construtoras; (d) do aprofundamento do modo de produção capitalista no país.

A partir desse momento já não é necessário buscar a legitimação social, mas a “inclusão” de trabalhadores de forma massiva no sistema habitacional, que, sem subsídio, se mostra francamente um produto mercantil sem a função social conferida no período anterior.

Chamamos a atenção para, do ponto de vista metodológico, a consideração de diversos momentos de inflexão, inclusive no interior do mesmo período. A grande inflexão, para nosso trabalho, se dá com o golpe militar de 1964, segundo indicado por Rizek (2016); aproveitamos para realçar em sua reflexão como aparece a construção do pensamento urbano bastante centrado nas análises das grandes cidades no país:

A partir do advento da ditadura militar foi, assim, possível identificar alguns dos pontos de inflexão que dariam origem a um conjunto nada desprezível de transformações. O que significava o processo de modernização conservadora que teria origem nos anos 1960, se estendendo até o final da década seguinte? Que tipo de integração seria possível esperar com a guinada à direita promovida pelos governos militares? Por meio dessas questões e de algumas de suas respostas, foi possível perceber como esse ponto de inflexão nas vidas e obras dos fundadores de algumas das mais importantes tradições sociológicas brasileiras marcava a produção e as representações da cidade e da vida urbana como padrão e forma de integração, como enquadramento e moldura da possibilidade de ação no Brasil dos primeiros anos de ditadura. **Também foi nesse âmbito que as cidades, em especial as grandes cidades brasileiras,** começaram a ser tematizadas e lidas a partir de novas chaves que produziriam algumas das obras mais significativas na história do pensamento social brasileiro. (RIZEK, 2016, p. 21, grifos nossos)

O quadro institucional para as políticas de habitação para as camadas de menor renda, urbana e de saneamento foi formulado como atividade de planejamento e esteve inicialmente que estaria a cargo do Ministério do Planejamento. Essa alocação de competência é compreensível, tendo em vista o titular da pasta, ministro Roberto de Oliveira Campos, e o controle sobre a proposta que sempre demonstrou ter. Melo (2013) analisa o contexto em que foi gerada a reforma institucional para a produção habitacional no novo regime, em

encontro - narrado pelo próprio Campos em seu livro de memórias⁵³ - no domicílio do advogado Bulhões Pedreira, entre Campos, Mário Henrique Simonsen e Carlos Moacyr Gomes de Almeida Fernandes:

Destaca-se que os sujeitos envolvidos na elaboração do projeto habitacional coordenado por Campos vinham de trajetórias de atuação no capital privado. Mário Henrique Simonsen era sócio-proprietário de uma instituição financeira: o Banco Bozano-Simonsen. José Luiz Bulhões Pedreira pertencia a uma das mais influentes famílias tradicionais de advogados do Rio de Janeiro, sendo considerado um dos maiores especialistas em direito empresarial e comercial brasileiro. Ele participou ativamente da redação da lei que criou o BNH e o FGTS. Carlos Moacyr Gomes de Almeida Fernandes notabilizou-se como empresário do setor imobiliário e da construção civil, tendo como foco a produção de residenciais, sendo o principal executivo da construtora Gomes de Almeida Fernandes Imobiliária Sociedade Anônima (Gafisa). Para esses gestores do capital, a instauração da correção monetária dos contratos e a formação de um banco dirigido por tecnocratas seriam as bases da nova política habitacional. Nota-se, portanto, a origem de classe do grupo e o programa de habitação como negócio. A priorização de tais medidas permite constatar a solução capitalista da política habitacional no período da ditadura, visto que apontou a valorização do capital no encaminhamento do problema da moradia. Sendo assim, verifica-se que tal política se fez com o fito de unificar interesses do capital, principalmente do setor financeiro, imobiliário e o da construção civil. (MELO, 2013, p. 4)

O novo complexo institucional, de base financeira, contou com a criação, na mesma lei (n.º 4.380, 21 de agosto de 1964): a) do SFH, já que se instituía *“a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo....”* (segundo o *caput* da lei); b) de uma estrutura bancária, de onde emanariam os financiamentos, o BNH, vinculado inicialmente ao Ministério da Fazenda (art. 16); c) de uma estrutura administrativa de administração direta para normatizar a produção habitacional e de planos urbanos, o SERFHAU, que assumiu todo o patrimônio e os recursos humanos da FCP, extinta pela lei, e que se submetia ao BNH uma vez que o superintendente deveria ser indicado pelo Conselho de Administração do Banco (art. 54, *caput* e parágrafo 2.º); d) de mecanismos vinculados à comercialização da habitação, como a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias; e) de um conjunto de instituições públicas e privadas de promoção dos empreendimentos; os órgãos públicos promotores foram orientados a serem criados como companhias de habitação – *cohabs* – como sociedades de economia mista, organizadas em base local, municipal ou regional.⁵⁴

⁵³ Trata-se do livro “Lanterna na popa: memórias”, de Roberto Campos, cuja edição citada por Melo (2013) é de 1994, pela Topbook do Rio de Janeiro,

⁵⁴ Azevedo e Andrade (1982), em trabalho basilar sobre a trajetória da Fundação da Casa Popular e do Banco Nacional da Habitação, indicam o estabelecimento do complexo SFH/BNH no bojo do “Plano Nacional de Habitação” (p. 58), que não está indicado no corpo da lei. Tal plano estaria no horizonte das formulações das ações, sendo objeto de um seminário, realizado pelo BNH em 1966 em São Paulo (p. 59). Vários planos

O Art. 65 dessa Lei estabelecia que as Carteiras Imobiliárias dos IAPs não poderiam iniciar novas operações imobiliárias e seus segurados passariam a ser atendidos pela nova política habitacional. Os Institutos deveriam vender seus conjuntos e unidades residenciais e aplicar os recursos obtidos em Letras Imobiliárias emitidas pelo BNH. O Decreto-Lei 72/1966 reuniu os seis IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) ligado ao recém-criado Ministério do Trabalho e Previdência Social. Extinguiam-se, assim, os IAPs e também a provisão habitacional nos moldes propostos na década de 1930. (NEGRELOS; FERRARI, 2018)

É possível fazer uma leitura sobre a compreensão de Melo (1991) em relação a essa exclusão da política social de um papel político durante o período de vigência do BNH; dados o autoritarismo e perseguições praticados, as escolhas de enfrentamento do déficit habitacional acumulado nas décadas anteriores, e a uma valorização do âmbito da técnica – interna ao Estado, nas repartições públicas, e externa ao Estado, no que Melo (1991) chama de “*complexos empresariais*” -, foi disseminada a ideia de que a técnica era neutra do ponto de vista político durante o regime.⁵⁵

Questão central ainda levantada por Melo (1991), para o pós-1964, refere-se “*à incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais que configuram a população-meta das políticas*” (p. 106), gerando um problema que foi – e segue sendo - muito atacado nas críticas ao período BNH, que consiste em que não foi a “*irrelevância do gasto social público, mas a forma pela qual o expressivo volume de recursos envolvidos é [foi] (mal) alocado.*” (p. 106)

No bojo do projeto de modernização conservadora perseguido pelos governos militares se verifica um deslocamento do eixo analítico que balizava a avaliação da política habitacional. **A pouca ou mínima prioridade conferida aos programas populares e a lógica predominantemente financeira que presidia à formulação da política passam a constituir o foco da crítica.** O espaço teórico que circunscrevia esta discussão era definido pela questão do tipo de racionalidade – empresarial ou redistributiva – da política. (MELO, 1991, pp. 108-109, grifos nossos).

Reside aqui uma das faces da crítica aos grandes conjuntos habitacionais produzidos com recursos do BNH, o da ausência dos equipamentos públicos nos conjuntos para as camadas com menores rendas. Melo dá uma chave importante para a análise dessa crítica: o período militar, ao elevar as previsões de recursos e ao incorporar efetivamente e adensar as cadeias empresariais (a da construção civil de forma privilegiada) na produção habitacional, teria aumentado “*a escala e a magnitude da intervenção pública na área social*”, abrindo “*o caminho para uma crítica à sua efetividade e capacidade resolutiva*” (MELO, 1991, p. 106).

habitacionais seriam orientados pelo SERFHAU e financiados pelo BNH. O mais importante plano nacional para o setor – o PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular) – seria instituído em 1973.

⁵⁵ Para o caso de São Paulo, que ampliamos no Volume II, Santos (1989) coincide com Melo (1991) ao considerar a “constituição da metrópole corporativa”, tendo o BNH como um dos agentes fundamentais para a atuação massiva e extensiva que ocorreu no período nessa metrópole.

Esta operação de compreensão atende apenas em parte toda a compreensão da crítica, uma vez que no período anterior, segundo Bonduki (1998), também havia importante quantidade de recursos disponibilizados para a produção habitacional, apesar de seu caráter corporativista e seletivo da demanda baseada nos setores vinculados aos IAPs (entre 1930 e 1945) e, no período democrático (1946-1964), quando, inclusive, teria ocorrido uma maior instrumentalização de segmentos de classe, sobretudo após a intensa polarização da agenda política a partir do governo de JK. A partir daí, a questão habitacional esteve fortemente vinculada com a questão das reformas de base, com componente importante em torno da reforma urbana, particularmente localizada em 1963, com a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU).

Da mesma forma, Melo contribui para que se entenda que as críticas ao sistema BNH, vinculadas ao regime autoritário, considerado como de “modernização conservadora”, se referem de maneira intensa à criação de mecanismos de mercado; tais críticas também tem impedido que se considerem as políticas sociais do regime militar como inseridas num “*modelo brasileiro de bem-estar social*” que, segundo o autor, parecia estar ocorrendo ao longo dos 1970, apesar da questionável efetividade social e da manutenção de práticas clientelistas. A modernização conservadora identificada no regime militar no campo da habitação se localiza, inclusive, na atuação do BNH no bojo do SFH, com apoio operativo nas COHABs e em agentes promotores privados, quando a política implementa de forma clara a racionalidade vinculada ao setor empresarial também considerada como racionalidade redistributiva, estrutural, vinculada à geração de renda e sua distribuição pelos os setores da sociedade (MELO, 1991, p. 109)

A previsão de criação de uma rede de organismos públicos de operação do sistema, com atuação local e regional, vinculadas ao regime jurídico de sociedades de economia mista, para operar e promover a política urbana e habitacional no âmbito dos municípios e regiões de governo, as COHABs, indicava a dotação de aporte econômico majoritário advindo do poder público.⁵⁶

O papel para a iniciativa privada, nos órgãos promotores que foram autorizados pela lei 4.380/64, foi a “*promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais*” (art. 3.º, inciso II), tendo sido mantidos os IAPs no SFH (art. 21, parágrafo 2.º) até 1968.⁵⁷

⁵⁶ Após a lei 4.728/65, do Estatuto das sociedades de economias mistas, iniciam-se os processos de criação de COHABs no estado de São Paulo: Santos, 1965; São Paulo, 1965; Campinas, 1965; Bandeirante (em Campinas, em 1967); Bauru, 1966; Ribeirão Preto, 1969/70). Apenas mais tarde, em 1979, é criado um organismo no oeste paulista, a CRHIS – Companhia Regional de Habitações de Interesse Social.

⁵⁷ Art. 21, § 2º O Ministro do Trabalho e da Previdência Social fixará, anualmente a percentagem dos recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que será obrigatoriamente aplicada em depósitos no Banco Nacional da Habitação, e que não poderá ser inferior a 20% do orçamento anual de aplicações de cada Instituto, excetuadas as aplicações em serviços próprios e em material permanente. (Suprimido pela Lei nº 5.455, de 1968). Art. 22. Todas as empresas do país que mantenham empregados sujeitos a desconto para Institutos de Aposentadorias e Pensões são obrigadas a contribuir com a percentagem de 1% mensal sobre o montante das suas folhas de pagamento para a constituição do capital do Banco Nacional da Habitação. (Vide Lei nº 4.380, de 1965) § 1º A cobrança dessa percentagem obedecerá aos dispositivos da legislação vigente sobre as contribuições previdenciárias. § 2º Os Institutos de Aposentadoria e Pensões recolherão, mensalmente, ao Banco Nacional da Habitação o produto da arrecadação prevista neste artigo, descontada a taxa correspondente às despesas de administração fixada de comum acordo entre o DNPS e o Banco Nacional da Habitação. § 3º O recolhimento a que se refere o presente artigo será devido a partir do segundo mês após a promulgação desta Lei. § 4º Na forma a ser estabelecida em regulamento a ser baixado pelo BNH, as empresas abrangidas por este artigo poderão deduzir a importância correspondente a 50% do valor das aplicações que façam em planos de habitação destinados à casa própria de seus empregados, da contribuição prevista neste artigo.

BNH e SERFHAU significaram a criação de matrizes institucionais estruturais e no seu interior se organizaram as ações governamentais em todos os níveis administrativos (União, estados e municípios), vinculadas à produção da habitação popular, ao saneamento, ao planejamento urbano e aos projetos de desenvolvimento urbano.

Essas primeiras e centrais decisões da política habitacional foram tomadas e implementadas em um período de implantação e expansão do sistema (1964-1969) (AZEVEDO e ANDRADE, 1982), coincidente com o que Gaspari (2002) denomina “*ditadura envergonhada*”, desde o golpe no dia 01 de abril, e o Ato Institucional nº 1 (AI-1), no dia 09 de abril, até a instalação, em 13 de dezembro de 1968, do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

Nesse período, de 1964 a 1969, para o qual apresentaremos uma série de medidas, tanto no campo do planejamento econômico quanto no campo da política habitacional, estiveram presidentes da República os generais Humberto de Alencar Castelo Branco (de 15/04/64 a março de 1967) e Artur da Costa e Silva (de março de 1967 a agosto de 1969).

Castelo Branco conta com Roberto de Oliveira Campos como Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, responsável, junto com o Ministro da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, pelo lançamento do Plano de Ação Estratégica de Governo - PAEG (de 1964 a 1967), objetivando atuar junto ao déficit do setor público para diminuir seus índices, além de limitar o crédito privado e diminuir os salários. (FAUSTO, 2007)

O PAEG foi executado de novembro de 1964 a março de 1967, tendo sido aprovado no Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), órgão de assessoria à política econômica do governo, em que atuava como conselheiro o economista Antonio Delfim Neto. O plano continha três grandes linhas da política: 1) a política financeira; 2) a política econômica internacional; 3) a política de produtividade social. No setor da política financeira, as principais propostas se referiam à redução do déficit público e à diminuição da inflação; o estímulo à poupança; a estabilização dos preços; o fortalecimento do crédito; investimentos em infraestrutura econômica e social (onde se encontrarão as propostas para investimentos urbanos e habitacionais).

Para a política econômica internacional, além da política cambial, buscando incentivar as exportações, e da consolidação da dívida externa restaurando a capacidade de obter créditos internacionais, destacamos no PAEG a “*política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico*” (FGV-CPDOC, Verbete PAEG).

Em relação às ideias contidas nas propostas da política de produtividade social, são quatro linhas de ação: a) na política salarial, a ideia era a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, sem deixar de combater a inflação e proteger a poupança interna; b) para o setor agrário, a política indicava o aumento da produtividade e a melhoria na qualidade do emprego rural; c) a política educacional indicava maior possibilidade de acesso ao ensino com racionalização dos recursos e com ajuste às necessidades técnicas e culturais do país. Na política de produtividade social consta, ainda, uma quarta linha de ação política, a habitacional, buscando “*facilitar a aquisição da casa própria pelas classes menos favorecidas e estimular a absorção da mão-de-obra não-qualificada pela indústria da construção civil*” (FGV-CPDOC, Verbete PAEG). Do PAEG derivou

[...] um largo espectro de reformas institucionais, entre as quais cabe destacar a reforma do sistema financeiro, a reforma tributária, **a reforma**

habitacional e as reformas vinculadas ao setor externo da economia. Estas reformas institucionais, em que pese a divergência existente entre suas concepções originais e seus resultados efetivos, contribuíram decisivamente na definição dos traços característicos do padrão de desenvolvimento capitalista que marcou a evolução futura da economia brasileira (CPDOC-FGV, grifos nossos).

A relação direta entre o PAEG e a “reforma habitacional” guarda uma questão que deve ser ampliada em função da ideologia de Roberto Campos sobre a habitação produzida pelo Estado no novo regime⁵⁸. A visão de Campos para o planejamento econômico nacional parte do princípio de que o Estado deveria intervir na economia com medidas que basicamente combateriam a inflação e, ao mesmo tempo, significariam uma série de medidas compensatórias desse intervencionismo estatal. O SFH seria um desdobramento dessa ideia, por um lado respondendo ao déficit habitacional acumulado ao longo das décadas anteriores e, particularmente, por outro, revogando a Lei 4.160, de 4 de dezembro de 1962, com a qual João Goulart prorrogava a vigência da Lei do Inquilinato, de 1950 (lei 1.300, de 28 de dezembro). (SANTOS, 2000).⁵⁹

No governo Castelo Branco, Roberto Campos procurou conciliar ortodoxas medidas de combate à inflação com uma espécie de política compensatória ditada pelo intervencionismo estatal. A implantação do Sistema Financeiro de Habitação é um dos exemplos mais significativos de tal política. A criação do Sistema Financeiro de Habitação só foi possível por causa da instituição da correção monetária, proposta em abril de 1964 no projeto de lei do Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja adoção, em julho de 1964, estimulou a poupança e permitiu a formulação de contratos de longo prazo. (SANTOS, 2000. p. 114)

A crítica ao PAEG desenvolvida por OLIVEIRA ([1972], 2003, p. 93) inicia pelo seu formalismo e pela forte recessão que ocorreu até 1967, quando a política de combate à inflação pregada pelo PAEG (entendida como inflação de demanda), passa a atuar seletivamente (entendida a inflação como vinculada às necessidades de produção).

Foi preciso a recessão para que a situação de classe abrisse os olhos dos detentores do poder e forçasse o abandono da ideologia economicista do sr. Roberto Campos e seus continuadores. [...] Em poucas palavras, a política de combate à inflação procura transferir às classes de rendas baixas o ônus desse combate, buscando que as alterações no custo de reprodução da força de trabalho não se transmitam à produção, ao mesmo tempo que

⁵⁸ São conhecidas as defesas realizadas por Roberto Campos sobre a importância da nova política habitacional para a expansão do atendimento em relação à casa própria, sobretudo pensando na transformação dos trabalhadores em proprietários. Registramos aqui também conhecida defensora da política habitacional operada pelo BNH, sua primeira presidente, Sandra Cavalcanti, cujo depoimento foi registrado pelo CPDOC/FGV, por Freire e Oliveira (2000).

⁵⁹ Além da própria lei de criação do SFH, do BNH, do SERFHAU e das sociedades de crédito imobiliário (Lei 4.380, de agosto de 1964), foram consistentes com essa visão de Campos as seguintes leis: Lei 4.494 (nov/64), inquilinato; Lei 4.591 (dez/64), regulamentação dos condomínios em edificação e incorporações imobiliárias; Lei 4.864 (nov/65), com medidas de estímulo à indústria da construção civil; Lei 5.107 (set/66), da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

deixa galopar livremente a inflação que é adequada à realização da acumulação, através do instituto da correção monetária, a prática, já iniciada em períodos anteriores [nota de rodapé: A ativação das letras de câmbio e a criação das primeiras instituições financeiras não bancárias remontam a meados da década de 1950], de fuga aos limites estreitos da lei da usura. (OLIVEIRA, [1972] 2003, pp. 94-95)

Se aprofundam, assim, as contradições existentes entre as relações de produção e o nível de desenvolvimento das forças produtivas, sempre resolvidas pela ampliação das condições de exploração do trabalho (OLIVEIRA, [1972] 2003). Para os objetivos deste trabalho, nos parece fundamental na reflexão de Oliveira as vinculações históricas realizadas pelo autor, compreendendo as extensões do sistema econômico para além de 1964 e, em certo sentido, corroborando sua visão sobre a “revolução burguesa de 1930”, de Florestan Fernandes, que teria sido desbancada com o golpe militar:

O sistema evidentemente se move, mas na sua re-criação ele não se desata dos esquemas de acumulação arcaicos, que paradoxalmente são parte de sua razão de crescimento; ele aparenta ser, sob muitos aspectos, no pós-1964, bastante diferenciado de etapas anteriores, mas sua diferença fundamental talvez resida *na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas*. Sob esse aspecto, o pós-1964 dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, mas é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contra-revolução. Esta talvez seja sua semelhança mais pronunciada com o fascismo, o que no fundo é uma combinação de expansão econômica e repressão. (OLIVEIRA, [1972] 2003, p. 106).

Castelo Branco, ainda em 1965⁶⁰ e com Roberto Campos no Planejamento, inicia a organização de um plano econômico que seria implantado apenas em 1967, e que teria vigência até 1976, conhecido como Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico. Com um diagnóstico sobre os setores da economia, o plano seria posto em prática através de coordenação de uma equipe de planejamento geral, com os grupos: agricultura; desenvolvimento social (habitação, educação, saúde e previdência social); indústria; infraestrutura (comunicações, transportes e energia); planejamento regional; macroeconomia (política monetária, fiscal e internacional); serviços. Além disso, seriam criados equipes de implementação do Plano para as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Oeste e Sul.

A habitação participava do conjunto de 3 prioridades, constando no grupo de prioridades sociais, junto com a educação. As prioridades setoriais reuniam diretrizes para infraestrutura e indústrias básicas, a revolução tecnológica na agricultura e a modernização do sistema de abastecimento; enquanto as prioridades institucionais deram ênfase no fortalecimento da empresa privada nacional e na dinamização da administração pública (FGV-CPDOC, Verbete Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico).

As limitações macroestruturais levaram a que o Plano Decenal fosse base para o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), publicado em julho de 1967, já com Costa e Silva na presidência da República, que nomeia Antonio Delfim Neto como ministro

⁶⁰ Pelo Decreto nº 57.464, de 20/12/65.

da Fazenda e Hélio Beltrão como ministro Planejamento. Delfim Neto continuaria no mesmo cargo no governo seguinte, de Médici.

No texto do PED, elaborado em conjunto pelos ministérios do Planejamento (Roberto Campos) e da Fazenda (Delfim Neto), há um diagnóstico da situação econômica nacional, partindo da consideração de que, desde o golpe, Castelo Branco vinha enfrentando o que se consideravam os quatro principais problemas: alta dos preços (ou inflação), estagnação econômica, crise do balanço de pagamentos e, sempre presente, a questão da “*desordem político-social, com a deterioração das expectativas e a virtual paralisação dos investimentos.*” (Texto do PED *apud* IANNI, 1977, p. 240)

O Governo do Mal. Castello Branco enfrentou esses problemas com decisão, tendo reduzido substancialmente o ritmo da inflação, saneado as finanças públicas, recuperado o crédito do Brasil no exterior, moralizado a administração e restabelecido a ordem no País, além de ter realizado importantes reformas de natureza institucional.

Cabe, agora, ao Governo Costa e Silva – segundo Governo da Revolução – a importante missão de consolidar a obra revolucionária e, sobretudo, a de promover a aceleração do desenvolvimento.

O *desenvolvimento* há de ser, portanto, o nosso objetivo básico, que condicionará toda a política nacional, no campo interno como nas relações com o exterior. E há de estar a serviço do *progresso social*, isto é, da *valorização do homem brasileiro*. [...] (Texto do PED *apud* IANNI, 1977, p. 241, onde constam os trechos em itálico)

Interessa-nos aqui ressaltar o discurso, ao mesmo tempo “formalista” como lembra Oliveira em passagem anterior, ideológico e apegado à ideia de desenvolvimento, contido no texto do PED e que indicava tanto o enorme peso dado às ações do Executivo quanto a virulência com que seriam combatidas as oposições.

Enquanto o país vivia um dos seus períodos políticos mais tenebrosos, o governo alcançava êxitos na área econômica. Reequilibradas as finanças por Campos e Bulhões através de uma recessão relativamente curta, Delfim Netto tratou de incentivar o crescimento econômico, facilitando a expansão do crédito. Ao mesmo tempo, estabeleceu controles de preços para refrear a inflação que, a partir de um patamar de 25,4% de elevação em 1968, começou a declinar. Houve uma forte recuperação industrial em 1968, liderada pela indústria automobilística, produtos químicos e material elétrico. **A construção civil expandiu-se bastante, graças principalmente aos recursos fornecidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).** (FAUSTO, 2007, p. 482, grifos nossos)

O BNH teve atribuições de orientação, disciplina e controle das ações para a promoção da habitação no SFH. Agentes fundamentais desse sistema, as COHAB foram criadas, após a regulamentação de suas condições de operação, como operadores e promotores de abrangência local de âmbito regional, para aplicação de instrumentos de operação direta dos recursos do BNH, com base em um município-sede de região de atuação. O que não excluiu,

inclusive como previsto na lei da criação do banco, a operação de agentes privados, segundo as diretrizes de projeto dos organismos públicos vinculados ao sistema.⁶¹

Para Roberto Campos, a criação do Banco Nacional de Habitação possibilitaria a construção em larga escala de habitações populares, o que atenderia ao problema social e, ao mesmo tempo, proporcionaria novas fontes de emprego. Porém, Campos não deixou de salientar que, no caso do BNH, o governo atuaria como um agente refinanciador, enquanto a tarefa de construir as habitações caberia à iniciativa privada. (SANTOS, 2000, p. 114)

No estado de São Paulo, 5 municípios sediam COHABs desde os primeiros anos da ditadura militar: Santos (COHAB-ST, de 01/02/1965), Campinas (COHAB-CP, de 17/02/1965; COHAB-Bandeirante, de outubro de 1967), São Paulo (COHAB-SP, de 16/11/1965), Bauru (COHAB-BAURU, de 01/04/1966) e Ribeirão Preto (COHAB-RP, de 03/02/1969-70), constituídas como sociedades de economia mista, uma vez que os diversos municípios de suas regiões aportam, até o presente, recursos para seu funcionamento.⁶²

Nesses organismos se organizou grande parcela de técnicos de vários dos setores da administração pública, com destaque para os profissionais engenheiros e arquitetos, que mantinham a dinâmica da proposição de diretrizes para os projetos habitacionais nos editais de licitação pública, que viabilizaram a contratação de construtoras para a execução dos conjuntos habitacionais. A valorização da ação técnica, já iniciada no período Vargas, com a incorporação da “tecnoestrutura estatal” na operação dos assuntos de governo, foi mantida e expandida entre 1964 e 1970, segundo Ianni (1977, p. 245), citando Castelo Branco em

⁶¹ Sobre a Lei 4.380/64 ressaltamos: Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio: I do Banco Nacional da Habitação; II do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; III das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados: I aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais; II à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

§ 1º Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das iniciativas privadas, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis.

§ 2º A execução dos projetos somente caberá aos órgãos federais para suprir a falta de iniciativa local, pública ou privada.

Art. 4º Terão prioridade na aplicação dos recursos: I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subhumanas de habitação;

II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações; III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria; IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais.... V - a construção de moradia a população rural.

⁶² Com exceção da COHAB-Bandeirante, o detalhamento da criação e atuação dessas companhias encontra-se no Capítulo 5 e no Volume II.

declaração pública: “*Vamos deixar o Congresso com os políticos e o governo com os técnicos.*”⁶³

Após o ordenamento inicial do complexo SFH/BNH/COHABs, ocorre a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS, em 1966, com a Lei 5.107 de 14 de setembro, como fonte de recursos para a política urbana e habitacional destinada para as rendas mais baixas⁶⁴, funcionando como fonte de financiamento da política, com recolhimento ao Estado de 8% dos salários pagos todos os meses pelos empregadores, substituindo o anterior sistema misto de captação em associações, cooperativas ou institutos de aposentadorias e pensões (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; ALMEIDA; CHAURTARD, 1976).

A promoção privada da habitação, para famílias com maior renda, consideradas inseridas em faixa de mercado, teve o financiamento através de outro sistema, o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Consistente com as autorizações previstas na Lei 4.380/64, os órgãos promotores privados recorreram majoritariamente a essa fonte de financiamento.

O SBPE foi a faceta do BNH cuja operação ficou subordinada aos agentes privados, no sentido de que os momentos do financiamento, produção e distribuição habitacionais são espaços de atuação privada, sem participação direta das agências estatais. Instituíram-se legalmente órgãos de intermediação financeira – SCIs e APEs – destinados a captar recursos junto ao público e emprestá-los para o financiamento à produção habitacional e à aquisição da casa própria. As SCIs – Sociedades de Crédito Imobiliário – poderiam captar recursos pela emissão de letras imobiliárias ou via depósitos em caderneta de poupança. As Associações de Poupança e Empréstimo – APEs – criadas à semelhança das *saving and loan associations* norte-americanas teriam caráter mutualista, teoricamente sem fins lucrativos (ARRETCHE, 1990, p. 23)

Em 1967, quando o BNH passa por nova vinculação institucional, passando do Ministério do Planejamento ao Ministério do Interior pelo Decreto 60.900, de 26 de junho, é lançado o FIMACO (Programa de Financiamento de Material de Construção, com os seguintes subprogramas:

- RECON (Refinanciamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção);
- REGIR (Financiamento e refinanciamento do capital de giro de produtos de materiais de construção);
- REINVEST (Financiamento ou refinanciamento do ativo fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de material de construção);
- REPAT (Financiamento ou refinanciamento de projetos de assistência técnica, objetivando a ampliação, racionalização das empresas). (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 81)

⁶³ Em longa matéria n’O Estado de São Paulo, em 09/05/1970, sobre a presença de Castelo Branco na Associação de Ex-combatentes do Brasil, com o titular “Ainda não terminou a nossa Revolução”.

⁶⁴ Lembrando IANNI (1977), há uma contradição interna ao projeto do regime militar em relação ao FGTS, uma vez que significou o aumento do custo do trabalho para o setor privado, levando a pressões do capital ao Estado.

Concebido para eliminar os entraves da política, representados pelo déficit de materiais de construção, o FIMACO termina por se converter, na prática, em benesse de construção civil. Com os recursos dos 8% do Fundo de Garantia, reduzem-se ao mínimo os riscos e incertezas que poderiam afetar as operações no setor, tornando-o, sob esse aspecto, mais atraente e rentável. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, pp. 81-82)

Para dar operacionalidade à aplicação de recursos em infraestrutura urbana, em 1968 foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), atuante no desenvolvimento urbano. A habitação é considerada o eixo da política urbana do novo regime, com investimentos em saneamento para a formação dos novos bairros habitacionais, disseminando-se a ideia da importância da casa própria em detrimento do aluguel ou outro tipo de garantia de acesso à moradia, buscando legitimação para a nova ordem junto à população que habitava precariamente em favelas, cortiços e casas alugadas.

O primeiro programa na área de saneamento, o FINANSA – Programa de financiamento para o saneamento -, foi criado em 1968, podendo ser considerado um “pré” PLANASA (Plano Nacional de Saneamento, criado em 1970), com os seguintes subprogramas:

- FICON – Financiamento suplementar para controle da poluição hídrica;
- FIDREN – Financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de drenagem que visem ao controle de inundações em núcleos urbanos;
- FISAG – Financiamento suplementar para abastecimento de água;
- REFINAG – Financiamento ou refinanciamento para implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água;
- REFINESG – Financiamento ou refinanciamento para implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição hídrica. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 82).

Nesse período de implantação e expansão, 1964-1969, do total de unidades residenciais financiadas pelo SFH, é significativo o montante de unidades financiadas no mercado popular (40,7%), até então representado pelos conjuntos habitacionais promovidos pelas COHABs. Já o mercado econômico, constituído pelas cooperativas, hipotecas e entidades assistenciais no período, alcançou 28,8% das unidades financiadas; ficando para o mercado médio, os financiamentos através do SBPE e pelo RECON/FIMACO, que chegaram a 30,5% das unidades financiadas. Os mercados popular e econômico, assim, nesse período, chegaram, juntos, a 69,5% dos financiamentos, sendo que o mercado popular, nesse momento, significou 17,7% do total de financiamento de 1964 a 1980. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

A crise por que passou a política habitacional nos primeiros anos deixou a descoberto os pontos de vazamento do sistema. A par das mudanças operacionais já descritas, são dados os primeiros passos que levarão o BNH na direção de uma política de desenvolvimento urbano. A lei que o criara previa atuação também nas áreas de saneamento: o sistema era de habitação e saneamento. A expansão das atividades do BNH não se deu, todavia, como mero resultado do cumprimento de dispositivo legal. A experiência dos primeiros anos tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infra-estrutura adequada. Os conjuntos habitacionais eram alvo de críticas precisamente por lhes

faltarem esses requisitos. O abandono, a inadimplência e os atrasos se multiplicaram tanto em resposta à correção monetária, como em protesto contra a inexistência de condições mínimas de infra-estrutura. **Não foram poucos os conjuntos operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente.** (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, pp. 80-81, grifos nossos)

Fizemos o realce na citação acima por contribuir a evidenciar a problemática da deterioração dos conjuntos – os operários, ou seja, os de renda popular –, em função tanto de medidas econômicas – a correção monetária – quanto em função do recorrente dispositivo da ação governamental no Brasil de não produzir o conjunto de forma integral, relegando a população mais pobre às piores condições de vida urbana, questão à qual voltaremos recorrentemente neste trabalho, sobretudo a partir da ideia de “espoliação urbana” de Kowarick (1979).

Como Costa e Silva sai do poder vitimado por enfermidade, e sem dar posse ao vice Pedro Aleixo, assume o poder uma Junta Militar composta por três ministros militares através da instalação do Ato Institucional n.º 12 (AI-12), de 31/08/69. Iniciamos, aqui, a reflexão sobre o período em que, segundo Azevedo e Andrade (1982), ocorreu o esvaziamento e a crise do sistema de produção habitacional, entre 1970-1974, envolvendo a crise internacional de 1973, em um período que Gaspari (2002) considera como ditadura “*escancarada*” (dez/1968 a jun/1974), comandada pelo general Emílio Garrastazu Médici.

No novo governo, Delfim Neto se mantém na direção do Ministério da Fazenda, com a pasta do Planejamento entregue a João Paulo dos Reis Velloso. Este havia sido pesquisador-chefe do ministério no governo anterior, quando Roberto Campos ainda era o ministro.

Do Ministério de Médici, constituído na maior parte de figuras novas no cenário do poder, o nome mais conhecido era o de Delfim Neto, o tecnocrata inigualável e arquiteto do *boom* econômico, que se revelara à nação no governo Costa e Silva. Sua manutenção na pasta da Fazenda significava a continuidade da aplicação de suas políticas econômicas tão bem-sucedidas (em termos de crescimento) e tão controvertidas (em termos de equidade social). [...] Velloso formava uma dupla muito afinada com Delfim e tinha grande habilidade em lidar com a crescente burocracia do Estado. (SKIDMORE, 1988, pp. 212-213)

Tais medidas atribuídas à atividade de Delfim na economia, e que geraram o “milagre econômico”, foram aplicadas no sentido de aumentar a produção em níveis bastante elevados, buscando, segundo o ministro, o crescimento do produto nacional e uma distribuição desse produto entre a população, o que ocorreu foi o incremento da desigualdade em termos de renda. O que se atingiu foi, ao contrário, maior concentração de renda, ocasionando achatamento dos níveis salariais dos trabalhadores (FGV/CPDOC, Verbete Delfim Neto).

Em 1968 e 1969, o país cresceu em ritmo impressionante, registrando a variação respectivamente de 11,2% e 10,0% do PIB, o que corresponde a 8,1% e 6,8% no cálculo *per capita*. Começava assim o período do chamado “milagre econômico” [...]

O período do chamado “milagre” estendeu-se de 1969 a 1973, combinando o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu na média anual, 11,2%, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. A inflação média anual não passou de 18%. Isso parecia de fato um milagre. Só que o fenômeno tinha uma explicação terrena e não podia durar indefinidamente. (FAUSTO, 2007, p. 482 e p. 483).

O caráter desenvolvimentista do “milagre econômico” teve sua expressão na busca por legitimidade do regime através da execução de grandes planos e projetos em várias áreas: a cobertura rural da Previdência Social, prevista no Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (maio/1971); a concessão de créditos com subsídios aos produtores rurais, no quadro do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA).

Grandes projetos de construção civil estiveram na agenda da propaganda do regime nesse momento: o PIN – Plano de Integração Nacional (julho de 1970) indicou a abertura da Transamazônica; a hidrelétrica de Itaipu, com a formação da empresa binacional Brasil/Paraguai, em 1973; a ponte Rio-Niterói e extensão da rede de telecomunicações. A concentração de renda gerada pelas medidas vinculadas ao tipo de crescimento aplicado foi considerado “normal” por Delfim Neto, que afirmava “*que em qualquer tipo de desenvolvimento econômico ‘alguns melhoram mais do que os outros’*” (FGV/CPDOC, Verbete Delfim Neto).

Em 1971 ocorre importante transformação no sistema financeiro, com o BNH passando a atuar como instituição bancária financiadora de outros agentes financeiros. O banco, mantendo o mesmo nome e a mesma vinculação ao Ministério do Interior, passa de autarquia federal – empresa no regime de direito público, como foi criado em 1964, a empresa pública – em regime jurídico privado, administrado exclusivamente pelo poder público – em 1971 (Lei 5.762, de 14 de dezembro).

Segundo Azevedo e Andrade (1982), tal alteração foi de grande importância uma vez que o banco passa, segundo esse regime, a atuar como “banco de segunda linha”, saindo do foco direto de relação com os adquirentes, os mutuários, operando, a partir desse momento, com a concessão de créditos a outros agentes que os repassam para os mutuários.

Passando a atuar como banco de segunda linha, isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 77)

Como havia agentes públicos – as COHABs – e agentes privados – vinculados ao SBPE, o BNH poderia, a partir daí, transferir os créditos realizados com uma grande quantidade de mutuários de baixa renda (antes diretamente vinculados ao BNH por seu caráter de autarquia federal) a esses agentes.

As COHABs poderiam ter sido o destino desses créditos, por se tratar de operadores do sistema no nível local. Seu fraco desempenho até 1971 foi uma justificativa para que o BNH repassasse aqueles créditos para as instituições privadas vinculadas ao SBPE. “*Além dessa razão, a transferência para os agentes privados poderia servir de teste para a possibilidade*

de atuação empresarial junto às camadas de baixa renda.” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 78)⁶⁵

Ainda em 1971, através da Lei ordinária 5.727, de 04 de novembro, o governo faz aprovar o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), com vigência para 1972 a 1974. Nesse primeiro grande plano nacional, a estratégia de urbanização se apresenta como estratégia regional, indicando a priorização de consolidação do centro-sul. Suas grandes prioridades se concentraram na expansão econômica interna com ampliação das relações econômicas internacionais, além de investimentos na linha da integração social.

As ações no campo administrativo estavam voltadas para a aplicação da estratégia de investimentos em dois grandes campos: o campo do planejamento articulado ao orçamento e o campo da reforma administrativa buscando a modernização da administração pública. Em termos das políticas setoriais, destacamos duas grandes prioridades presentes no texto do I PND: *“evolução na Educação, aceleração do Programa de Saúde e Saneamento; revolução na Agricultura/Abastecimento; e aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.”* (I PND, Lei 5.727/1971). O destaque se refere primordialmente à questão da “aceleração” das ações nas áreas de saúde e saneamento, articuladas no programa, em que o BNH teria papel de importância ao financiar projetos na área.

No sentido de investimentos na área urbana e territorial, no mesmo período, em 1972, ocorre a formulação, no bojo da administração do BNH, do projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), buscando, ao atuar sobre a estrutura urbana, *“a) eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos; b) racionalizar investimentos em infraestrutura; c) promover o adensamento da população urbana; d) integrar a execução de obras urbanas.”* (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 83)

Nesse momento de crise de produção habitacional, o mercado popular teve financiamentos que alcançaram apenas 7,7% das unidades habitacionais entre 1964 e 1980.

Somente após a transformação do BNH em empresa pública ocorre a aprovação, por seu Conselho de Administração, em 30 de janeiro de 1973, das diretrizes básicas do PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular⁶⁶. Para sua implementação e efetivação também foi criado o SIFHAP – Sistema Financeiro da Habitação Popular, oferecendo-nos a clara compreensão da visão economicista e financeira da atuação governamental do período, ou seja, todas as ações de planejamento têm o suporte de um arcabouço técnico-financeiro criado com vínculos nacionais. Uma ação que se destinou à relação com os governos estaduais, também presente na mesma resolução, foi a criação de FUNDHAP’s – Fundos Estaduais de Habitação Popular.⁶⁷

⁶⁵ Sintomática do quadro preocupante das COHABs para o sistema de construção habitacional no Brasil, no período de declínio de sua produção, entre 1969 e 1974, é a formação de convênio entre o BNH e o IDEG – Instituto de Desenvolvimento da Guanabara, em cujo bojo foi criado o CIPHAB-GB (Centro de Coordenação Industrial para o Plano Habitacional). O resultado desse convênio foi a realização do estudo “A construção habitacional no Brasil”, lançado em abril de 1971, executado pelo CIPHAB-GB.

⁶⁶ Resolução do Conselho de Administração nº 1 de 30/01/1973 / BNH - Banco Nacional da Habitação: Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP).

⁶⁷ Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/205713-aprova-as-diretrizes-basicas-do-plano-nacional-da-habitacao-popular-planhap-institui-o-sistema-financeiro-da-habitacao-popular-sifhap-e-autoriza-a-criacao-de-fundos-estaduais-de-habitacao-popular.html>>. Acesso em 01 abril 2017. Não é demais lembrar que, para o estado de São Paulo, onde já atuava a CECAP (criada em 1946), apenas em 1975, após a organização dessa estrutura PLANO/SISTEMA FINANCEIRO/FUNDOS ESTADUAIS, para o estado de São Paulo, a CECAP, de autarquia – Caixa Estadual de Casas para o Povo – se transforma em Companhia Estadual

Logo em seguida, em 08 de junho de 1973, estabeleceram-se, pela Lei Complementar 14, “as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza”, cuja gestão se daria no âmbito do governo do estado – conselhos deliberativo e consultivo – com o objetivo de tratar regionalmente de:

I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - **aproveitamento dos recursos hídricos** e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; (grifos nossos)

e com preferência de disponibilização de recursos federais aos municípios que se alinhassem à execução comum dos serviços acima (artigos 5.º e 6.º).⁶⁸

O relevo no aproveitamento dos recursos hídricos nos parece fundamental para a compreensão da transformação do marco jurídico-institucional de regiões que se transformam em metropolitanas, em um momento da grande “inflexão” dos índices de urbanização no Brasil. A preocupação com o abastecimento de água nessas regiões explicaria, por exemplo, para o estado de São Paulo, a criação da SABESP – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo, no mesmo ano da criação da RMSP.⁶⁹

A restauração e o revigoramento da política habitacional através das COHABs, com caráter financeiro, e o aumento de poder e de competências do BNH ocorrem entre 1975-1980 (AZEVEDO; ANDRADE, 1982), envolvendo os períodos em que a ditadura já se considera “derrotada”, entre junho de 1974 e dezembro de 1977 (GASPARI, 2003) e, finalmente, totalmente “encurralada” (GASPARI, 2004), do final de 1977 até 15/03/79, com a extinção do AI-5 e o final do governo de Ernesto Geisel, que se iniciara em janeiro de 1974. Esse foi um governo controvertido, quando avaliado na historiografia brasileira, uma vez que manifestou tanto ações vinculadas ao que se considerou “abertura política” ou “estratégia de distensão” (FAUSTO, 2007, p. 489 e p. 490), como de autoritarismo e perseguições vinculados à continuidade das ações repressivas e violentas com os presos políticos.

As estratégias relativas ao processo de “abertura” estiveram muito relacionadas ao fenômeno das eleições de 1978, em que o partido considerado de oposição, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro, participante do sistema bipartidário permitido pela ditadura, com o partido da situação conformado na ARENA, Aliança Renovadora Nacional), em novembro de 1976, “venceu as eleições para prefeito e conquistou maioria nas Câmaras Municipais em 59 das cem maiores cidades do país” (FAUSTO, 2007, p. 493). Ao mesmo tempo das ações de distensão que tal fenômeno poderia acompanhar, houve certo recuo nessa estratégia, com ações de limitação no processo eleitoral, empreendidas entre 1977 e 1978. No entanto, “o MDB alcançou bons resultados nas eleições legislativas de 1978, apesar das restrições. O partido se tornou o canal político de expressão de todos os descontentamentos da população, integrando em seus quadros desde liberais até socialistas.” (FAUSTO, 2007, p. 494). Foi nesse ano ainda, que o Congresso aprovou, entre outras questões presentes na

de Casas Populares, empresa de economia mista, passando a operar no bojo do PLANHAP os recursos do BNH. (DENIZO, 2007, p. 100)

⁶⁸ 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 ocorre efetivamente em 1975.

⁶⁹ Para essa análise sobre a criação da RMSP e da SABESP no mesmo ano, ver MATTOS (2014), Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob nossa orientação, junto ao Curso de Engenharia Ambiental da EESC-USP.

emenda constitucional n.º 11, o fim do AI -5, a partir de 1 de janeiro de 1979, que dizia extinguir as ações repressivas e autoritárias, não podendo, a partir daí, seguir com a cassação de mandatos, fechar o Congresso ou privar a cidadania de seus direitos políticos. (FAUSTO, 2007).⁷⁰

Nosso grande interesse nesse mandato governamental autoritário de Geisel encontra-se também na área econômica, muito marcada pelo evento da crise internacional do petróleo, com redução da oferta do produto no mercado internacional pelos grandes produtores mundiais com forte aumento de preços. Certo ambiente de inércia dos efeitos do “milagre” estava presente no Brasil, apesar do intenso impacto das medidas uma vez que as importações de petróleo no momento estavam na casa dos 80%. Com Mário Henrique Simonsen na pasta da Fazenda e João Paulo dos Reis Veloso, no Planejamento, ocorre o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974, para o período 1975 a 1979.⁷¹ Nesse II PND é marcante a ênfase à questão internacional vinculada à crise de energia, a partir dos novos posicionamentos da OPEP e seus preços do petróleo no mercado internacional.

O governo Geisel começou com grandes esperanças na economia. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), datado de setembro de 1974, fixava uma taxa de crescimento de 10 por cento por ano a ser alcançada mediante a mudança de ênfase sobre os bens de consumo duráveis para a de produtos industriais intermediários e bens de capital. A aceleração do crescimento era para melhorar a distribuição de renda e exigiria a continuação de altos índices de ingressos de capital, assim como um aumento da poupança doméstica. Apresentando o plano, o presidente Geisel admitiu que “não havia motivo para exagerado otimismo”. Mas referiu-se à “energia criadora da liderança” dos setores público e privado e lembrou como “enfrentamos as dificuldades internas do começo da década de 1960 com energia, convicção e capacidade de planejar e executar”. (SKIDMORE, 1988, p. 349, ainda que não indicado explicitamente, as aspas realçam trechos do discurso de Geisel na reunião de ministros, em 10/09/74, que lançou o II PND)

Para os objetivos deste trabalho, observa-se que no Capítulo V do II PND estão as questões ligadas à integração nacional e à ocupação do “universo” brasileiro – “*estratégia nacional e política de população*”; “*estratégia de integração nacional*”; “*nordeste: crescimento acelerado e transformação*”; “*ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste*”. Já no Capítulo VI – “*Estratégia de desenvolvimento social*” (é notável a orientação de “*manter acelerado o crescimento e realizar políticas redistributivas ‘enquanto o bolo cresce’*”) – “*política de integração social*”, tendo como um de seus objetivos a busca

- **pela reorientação da política habitacional, na direção de programas para as populações de mais baixos níveis de renda, e pela melhoria dos serviços urbanos básicos para todas as camadas da população, com vistas à elevação da qualidade da vida nas cidades; a**

⁷⁰ A emergência dos movimentos sociais na cena de intensificação da luta pela democratização do país já foi indicada na Parte I como estrutural no quadro de construção das propostas construídas em oposição às ações do período de vigência do BNH.

⁷¹ Lei 6.151, de 4 de dezembro de 1974, publicada no Diário Oficial da União em 6 de dezembro de 1974.

política habitacional será conduzida de forma a reduzir gradualmente o ônus financeiro incidente sobre as operações de aquisição de casa própria pelas camadas de baixa renda familiar (II PND, Lei 6151/74, grifos em negrito no original, os grifos em itálico se referem à Ressalva n.º 1 do PND, num conjunto de ressalvas ao final da lei).

A lei ainda trabalhava, nesse Capítulo VI, com “grandes temas de hoje e de amanhã”: como a política de energia e, centro de nosso interesse, com ações de desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente – análise da urbanização e, inclusive, das estruturas urbanas.... orientações para a execução da política urbana:

I – Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe e estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.

II – Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontra cada macrorregião brasileira: [...]

III – Utilização dos seguintes principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as Regiões Metropolitanas já estabelecidas em lei:

- Ação de estímulo e coordenação de planejamento, tendo como órgão auxiliar a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que deverá, em especial, cuidar de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos de comando das Regiões Metropolitanas (Conselhos Deliberativo e Consultivo); efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida, nas diferentes regiões; estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano. (II PND, Lei 6151/74, grifos no original).

Tratam-se, ainda, dos temas da poluição industrial e da preservação do meio ambiente. Habitação e saneamento estão juntos no item “infraestrutura” nos indicadores de fim de década.

No Capítulo XI – “*Programa de Investimentos e Apoio Financeiro dos Bancos Oficiais*”, no quadro de investimentos previstos, habitação está incluída em “*Orçamento Social*”, Integração Social (junto com PIS, PASEP e Previdência Social), ou seja, no texto da lei o Desenvolvimento Social Urbano tem a mesma hierarquia que a Integração Social.

No Capítulo XII – “*Emprego e Recursos Humanos*”, está o item “*perspectivas de crescimento demográfico*” e, no Capítulo XV – “*Ação administrativa*”, é interessante observar as diretrizes abaixo:

I – No campo do Planejamento, Orçamento e Modernização e Reforma Administrativa – Fortalecimento da estrutura das Secretarias Gerais, dotando-as de unidades permanentes de planejamento, orçamento e reforma e modernização administrativa, com equipes técnicas também permanentes, à base da carreira de Técnicos de Planejamento. O objetivo é aparelha-las para, eficazmente, poderem exercer a coordenação técnica dos respectivos Ministérios, de modo que o planejamento do setor não se faça pela simples reação aos programas dos diferentes órgãos, mas decorra

de diretrizes e prioridades previamente estabelecidas, interagindo com as proposições e a experiência dos órgãos executores. (II PND, lei 6151/74, grifos no original; grifos sublinhados nossos).

Nota-se um vínculo mais explícito no II PND com um conjunto de orientações para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), lançado ainda em 1973, com a participação de técnicos de reconhecimento nacional. No entanto, se desvela a contradição entre as orientações de planejamento urbano e regional presentes no II PND, com as ações efetivas relativas à extinção e liquidação do SERFHAU, respectivamente em 1974 e 1975.

Pela Lei 6.164, de 06 de dezembro de 1974, ocorre a aprovação da transferência da propriedade de bens imóveis do SERFHAU: da extinta FCP em 1964, restaram imóveis construídos sob o domínio do SERFHAU que passam agora para a CEF; da mesma FCP e na mesma situação de domínio, os imóveis terrenos vagos passam para o BNH. Os imóveis terrenos vagos em Brasília, que estavam sob o domínio do SERFHAU passam para a CODEBRÁS (Companhia de Desenvolvimento de Brasília).

Por decreto - nº 76.149, de 22 de Agosto de 1975, o governo procede à liquidação do SERFHAU, passando seu patrimônio remanescente para o BNH, que ainda, incorpora suas atribuições no tema de *“atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local (CIDUL)”*.

A complexidade de questões envolvidas na análise da produção urbana e habitacional do período militar no Brasil pode ser observada no tema da cultura técnica e profissional, ao observarmos o posicionamento do IAB em relação ao BNH, em documentos do Instituto que demonstram a oposição à política, mesmo com contradições internas.

O IAB aprova, em janeiro 1974 (11 meses antes do anúncio da extinção do SERFHAU), a realização de um relatório com vários documentos relativos à participação da entidade em diversos espaços de discussão e de decisão vinculados à política habitacional no Brasil, que foi publicado em janeiro de 1976 (meses após a efetiva liquidação do SERFHAU) com o título “O IAB e a Política Habitacional”, organizado por João Ricardo Serran, quando dirigia a entidade o arquiteto Miguel Alves Pereira.

Estão reunidos nesse relatório documentos sobre a atuação do IAB desde 1954, com as conclusões do IV Congresso Brasileiro de Arquitetos; além disso, encontramos a proposta do IAB para uma Lei da Casa Própria, de 1958 (os próprios arquitetos indicam sua visão sobre a oportunidade da aplicação da propriedade privada, é necessário registrar); uma posição oficial dos arquitetos ante o problema da habitação, já no período Goulart, em 1962; e as conclusões do SHRU, de 1963.

Após o golpe militar, é importante evidenciar o movimento realizado pelo IAB na tentativa de incidir na política habitacional, desde o início, compreendido pela leitura da “análise dos vetos da Presidência da República ao Projeto de Lei 2006/64”, das “conclusões da mesa redonda sobre política habitacional” de 1966 e da “resposta à Comissão Especial do Congresso Nacional” em 1967. Com essas ações, podem-se auferir as inúmeras tentativas de interferir no processo de produção habitacional com propostas da cultura técnica envolvida no organismo de representação de classe dos arquitetos e urbanistas.

Nos encontramos aqui, a partir de 1975, com o aumento de competências e de poder do BNH, num momento de revigoramento da política habitacional – o grande componente que recebe intensificação de ações a partir do II PND. Esse é o momento, então, que, também

para Melo (1991), ocorre uma nova inflexão política que se reflete nas decisões administrativas no campo da habitação.

[...] na trajetória do regime burocrático autoritário se observa uma inflexão na gestão Geisel quando o projeto de modernização conservadora dá lugar a um reformismo conservador que incorpora à agenda governamental questões distributivas. A tradução concreta desta inflexão são os programas reformistas introduzidos a partir de 1975 (Profilurb, Ficam, Promorar) como o redirecionamento dos programas tipo cohabs. De forma semelhante, as questões fundiárias entram na agenda das preocupações governamentais. (MELO, 1991, p. 109)

Tais programas alternativos foram desenvolvidos no BNH para atuação no mercado popular, quais sejam:

- PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados),
- FICAM (Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação),
- PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub-Habitação),
- JOÃO DE BARRO (Programa de Autoconstrução).

Para o mercado econômico, além das cooperativas, houve possibilidade de trabalhar com hipotecas, além do PROSIN (Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado).

Para o mercado médio, baseado, sobretudo no SBPE, foi concebido o PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos).

O desenvolvimento desse tipo de subprogramas ocorre, por um lado, como uma ampliação de atendimento a necessidades diversificadas no quadro da demanda habitacional; mas, tanto Melo (1991) quanto Azevedo e Andrade (1982) observam que as práticas clientelistas e de favorecimento político intensificaram-se no período, mantendo-se a forma de emprego dos recursos na lógica do mecanismo da sua má aplicação, a despeito de sua grande quantidade.

Entre 1973 e 1978 o índice de desocupação praticamente desapareceu (0,3%), o número de “conjuntos-problema” (O BNH considera “conjunto-problema” aquele em que grande número de mutuários se acham com mais de três prestações em atraso) reduziu-se drasticamente (de 90 para 5), e a inadimplência (atraso de mais de três prestações) caiu de 36,3% em 1973 para apenas 12,6% em 1978. Na verdade, este último índice poderia ser ainda menor se não fosse a elevada inadimplência (65%) apresentada pela Companhia do estado do Rio de Janeiro (Cohab, RJ). [...] Como a procura supera em muito a oferta e não pode haver um equilíbrio natural de mercado, pois os preços de venda são controlados, surgem condições para práticas de favoritismo e tráfico de influência. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 104)

Importantes instituições brasileiras, tanto de promoção do trabalho – como o IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho, em São Paulo, quanto o IEI – Instituto de Economia Industrial, da UFRJ (hoje Instituto de Economia), atuavam nesse momento no sentido da reflexão e promoção de alternativas para o desenvolvimento urbano e habitacional.

O IDORT (que em 1942 já havia organizado a Jornada de Habitação Econômica), em outubro de 1975, promoveu o Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano, em São Paulo, reunindo o Ministério da Indústria e do Comércio, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República⁷² e a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, alocada junto ao Ministério do Interior (mesmo do BNH). No seminário importantes sessões de trabalho ocorreram, tais como: Desenvolvimento urbano: estratégia e realidade; Urbanização e reurbanização; Preservação do meio-ambiente urbano; Desenvolvimento industrial: descentralização e desconcentração.

Parece-nos importante tal registro no sentido de evidenciar a participação ativa nesse debate que vai sendo retomado, apesar do regime autoritário, sobre desenvolvimento, contando com participação de uma organização, que *“surgiu a partir do trabalho de uma comissão instituída em 1929 pela Associação Comercial de São Paulo, que gerou o Instituto Paulista de Eficiência, transformado em junho de 1931, em IDORT.”* (CORREIA, 2004, p. 79).

Entre as muitas contribuições para a reforma da habitação no Brasil, situa-se a ação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), órgão que se empenhou em difundir métodos de “gerenciamento científico” na organização da construção e do uso de moradias no País. Nesta ação, o IDORT promoveu amplo debate sobre o tema, através de matérias publicadas na *Revista de Organização Científica* entre as décadas de 1930 e 1950, e por meio do patrocínio da Jornada da Habitação Econômica em 1941. [...]

O Instituto integraria um sistema de instituições cujo objetivo era organizar a elite industrial brasileira e viabilizar projetos formulados pela categoria. Haveriam de integrar esse sistema o CIESP (transformado em 1931 em FIESP), o IDORT, o SENAI, o SESI e a Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. (CORREIA, 2004, p.79)

O registro do IDORT, a partir de sua intervenção institucional promovendo um debate em 1975, ganha sentido ao lembrar-se de sua vinculação com o setor industrial, reafirmando nossa ideia de buscar os vínculos historiográficos de forma mais ampla e detalhada ao tratar da questão habitacional e urbana no Brasil.

Dessa forma, e como já indicado acima, agrega-se sentido também à atuação institucional no campo acadêmico e intelectual do IEI/UFRJ, que, de forma crítica à política de habitação vigente no regime militar, realiza uma avaliação sobre os programas considerados alternativos, indicados como diretriz no II PND e efetivamente criados a partir de 1975, todos eles com orientação clara para o fomento da autoconstrução, considerada *“a versão mais ultrapassada e inoperante de política não-convencional: a da autoconstrução, ou mutirão, administrado pelo Estado.”* (IEI/UFRJ, 1989, p. 28)

A partir da segunda metade dos anos 70 – num contexto de crise profunda de dominação e no bojo do processo de negociação política que a caracteriza – se recoloca com força a questão da política social e se produz uma inflexão nas políticas de habitação popular. Relega-se a um plano secundário a edificação de grandes conjuntos habitacionais – que se

⁷² Criação em 06/06/1974 – Decreto 74.156.

mostraram sempre insuficientes e inacessíveis – e se introduzem, ainda que lentamente, as políticas não-convencionais. A nosso ver **o contexto geral de surgimento destas políticas as marca decisivamente e é fundamental para entender a especificidade, significado e potencial das estratégias alternativas de cunho participativo.** (IEI/UFRJ, 1989, p. 27, grifos nossos em ideia sobre o que já indicamos na PARTE I, sobre as propostas de movimentos sociais na crítica ao BNH).

Segundo Lucchese (2004, p. 51), no Simpósio do IDORT, *“Jorge Wilhelm diria que frente à tendência de formação das regiões metropolitanas eram necessárias políticas de contenção como as propostas nos documentos estratégicos do Governo Federal.”* As ações de “contenção” se referiam a uma das “tipologias de intervenção” contidas nas estratégias de desenvolvimento regional do PNDU de 1973, buscando limitar a continuidade de crescimento de regiões metropolitanas; outras tipologias seriam a de “controle” de crescimento de áreas com intenso processo de urbanização, “dinamização” de cidades do interior de grande e médio portes e “promoção” do crescimento com processo de urbanização frágil (LUCCHESI, 2004, p. 31).

Tal estratégia denota a importância da atuação sobre o processo de urbanização, valorizando inclusive que áreas mais deprimidas tivessem um estímulo ao crescimento urbano, importância dada pela própria corporação de arquitetos e urbanistas, pela própria lógica de atuação profissional e ao desenvolvimento econômico decorrente das intervenções de planejamento urbano sobre o território.

Ampliamos aqui essa discussão no bojo da reflexão sobre o período militar e suas ações nos campos urbano e habitacional, vinculado à área econômica. O projeto econômico do período militar foi, conforme Kowarick (1979, p. 68), marcado pelo investimento estatal de *“enormes somas para dar condições de realização para a empresa oligopolística, colocando-se de maneira cabal a serviço da reprodução ampliada do capital”*. Nessa lógica, a sequência dessa ação de aprofundamento do comprometimento das intervenções estatais com a acumulação de capital, se plasmou na implementação de uma política habitacional e urbana baseada na extensão da área urbanizada, multiplicando o campo de intervenção do capital imobiliário; na multiplicação de blocos de habitação, na extensiva repetição de tipos mencionados em editais de licitação e amplamente modificados pelas construtoras, desprezando a diversidade alcançada pelo sistema anterior – IAP/FCP -, tratando a habitação e o BNH como instrumentos de aceleração econômica e de acumulação. Ao mesmo tempo a compreensão da expansão econômica ocorrida no período *“[...] pode ser caracterizada como um processo dilapidador [...] [que] tem depredado parte da mão de obra que leva adiante os processos produtivos”* (KOWARICK, 1979, p. 24).

É justamente nessa chave da super exploração do trabalho que nos interessa a abordagem que realiza Bolaffi (1979) sobre os componentes da política de habitação do regime militar, considerando suas formulações ideológicas, sobretudo aquelas formulações de partida, construídas como *“falsos problemas”*, principalmente o da carência habitacional, sempre considerada como *déficit* de novas moradias, e o da insuficiência de recursos públicos para o enfrentamento da questão, uma vez que a principal demanda se localiza nas faixas de renda mais baixas da classe trabalhadora.

Na contraposição de tipologias habitacionais – a multifamiliar vertical e a unifamiliar horizontal – ambas extensivamente reproduzidas nos “megaconjuntos” habitacionais promovidos no período, é fundamental registrar a reflexão de Kowarick (1979) sobre o papel do BNH no processo de acumulação, nos seus componentes – o da habitação e o do sistema

de saneamento com infraestrutura urbana. Este último sistema, ao ser o mais interessante para o setor privado, direcionou um dispositivo histórico de conjugação das tipologias multifamiliar vertical e unifamiliar horizontal nos conjuntos promovidos pelo Estado, dispositivo esse presente desde o primeiro conjunto residencial, o Realengo, de 1938, promovido pelo IAPI.

Mas não só a habitação passou a ser tratada enquanto instrumento de aceleração econômica. Os serviços de consumo coletivo também passaram a ser geridos através de uma lógica calcada na rentabilidade. Tal fenômeno expressa-se nas taxas cobradas pelo Estado, quando do fornecimento de certos serviços públicos que, frequentemente, tornam-se incompatíveis com os rendimentos das famílias que deveriam ser beneficiadas. Entretanto, é na criação dos serviços urbanos pelo setor privado que triunfaram os imperativos da expansão do capital: a “solução” dos problemas urbanos tem sido equacionada a partir de vultuosos empreendimentos – principalmente, saneamento, sistema viário e de transportes, - que geram enorme massa de excedente e, direta ou indiretamente, uma produção de mercadorias em escala crescentemente ampliada que responde aos interesses lucrativos da dinâmica econômica, servindo de dinamizador do processo de acumulação e trazendo minguaos resultados em termos de melhorar os serviços básicos para a reprodução da força de trabalho. (KOWARICK, 1979, pp. 69 e 72).

Os grandes ganhos de escala para as construtoras estão na infraestrutura e, como tais empresas fazem parte, junto com os setores do mercado imobiliário, de uma cadeia extensa da construção civil, articular a tipologia unifamiliar horizontal em praticamente todos os conjuntos é funcional aos ganhos de escala na implantação das redes de infraestrutura, devido às quase sempre grandes extensões de novas áreas urbanizadas demandadas pelas grandes extensões de partes de conjuntos com as “casinhas”.

Nessa discussão é importante ressaltar os períodos da política tecnológica para a produção de habitações durante a vigência do SFH/BNH/COHABs construídos por Maricato (1986), já no momento de reformulação do sistema conforme se verá mais adiante:

- De 1964 a meados da década de 1976 – manutenção do padrão tradicional de construção para absorção intensiva de mão-de-obra.
- 1976 a 1982 - barateamento/ inovação tecnológica/construção em massa; promoção pública através de COHABs revigoradas – inovações tecnológicas diversificadas, com participação importante das estrangeiras.
- 1982 em diante (até 1986) – queda de produção, colapso da renovação tecnológica, orientação pela inovação do lado tradicional, incorporando o mutirão à promoção pública.

Consolidando dados constantes em tabela construída por Azevedo e Andrade (1982, p. 121), com os financiamentos habitacionais do SFH/BNH até 31/12/1980 e em tabela de Azevedo (1988, p. 117) com os financiamentos durante todo o período do BNH (1964-1986, até julho), temos:

- O mercado popular, que chegara em 1980 com 35% dos financiamentos, alcança 1986 com um número menor (33,6%).

- O mercado econômico, por sua vez, e da mesma forma, os 21,8% de financiamentos até 1980, caem para todo o período (17,6%).
- Já o mercado médio, que atingira 43,2 % dos financiamentos até 1980, aumenta a proporção para 48,8% em 1986.⁷³

Tomando posse em março de 1979, João Batista Figueiredo (com Simonsen no Planejamento, até agosto, quando assume Delfim Neto, depois de uma rápida passagem no ministério da Agricultura), tem pela frente tarefas políticas que enfrenta a intensa organização da oposição, dos movimentos sociais, num conjunto de lutas pela redemocratização do país. Ainda em ambiente muito autoritário, inclusive com atentados, Figueiredo dá continuidade às ações de anistia política, fazendo passar no Congresso, em agosto de 1979, a lei da anistia, aplicável para todos os lados – repressores e perseguidos ideologicamente. (FAUSTO, 2007) Da mesma forma, no campo sindical, greves em 1978 e 1979 compunham o quadro de lutas pela abertura política no país.

Em 1979 a palavra-chave na política brasileira era “negociação”, o equivalente lógico a *abertura* para aqueles que desejavam uma nação genuinamente pluralista. A tendência para a negociação, contudo, estendia-se além do cenário político. A imprensa em geral afirmava, por exemplo, que a negociação deveria ser extensiva às relações entre o capital e o trabalho, com o que concordavam calorosamente os “novos sindicalistas” de São Paulo. Estes passaram então a explorar a abertura política para acelerar o ativismo sindical. A resposta do governo seria um indicador de suas intenções – um teste que não tardaria muito. [...] Após uma espera de duas semanas a política de São Paulo reprimiu violentamente os grevistas prendendo pelo menos 200 deles, no que ficou sendo considerado como um teste para o movimento independente. [...] os grevistas permaneceram firmes exigindo imediata negociação. (SKIDMORE, 1988, p. 413 e 415, em itálico na edição utilizada)

Delfim busca assegurar, desde a pasta de Planejamento, que o crescimento econômico continuaria; com efeito, ainda em 1979 pilotou a elaboração do III PND.

Em 1980, com o país já em plena entrada em crise econômica, e marcando o final de um ciclo ideológico do desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2006), dá-se o lançamento do III PND, para o período de 1980 a 1985, que acabou sendo o último governo militar do período da ditadura. Com um tom eminentemente retórico, em todo o documento, não é diferente o Capítulo V – Políticas setoriais, regional e urbana – em que aparecem na “*Seção 1 - setores sociais*”, incluindo os temas da habitação popular⁷⁴ e do saneamento

⁷³ Ainda há, portanto, que incrementar a busca de dados sobre os financiamentos especificamente no período de janeiro de 1981 a junho de 1986, tarefa de investigação que deve ser levada em consideração na formulação de pesquisa para o inventário das ações do BNH, conforme nossas Questões de Continuidade, indicadas como conclusões deste trabalho.

⁷⁴ “Habitação Popular. A orientação fundamental da política neste setor será a de reduzir ao máximo o déficit atual e potencial de habitações, especialmente para as faixas de renda familiar mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos. Com este propósito o governo criará condições para que haja possibilidade de obtenção de áreas urbanas onde se instalem as populações de baixa renda. É preciso, em termos do atendimento prioritário à população mais pobre, ajustar os diversos tipos de padrão de moradia e os respectivos esquemas de financiamento às verdadeiras possibilidades dos mutuários. De fato, a prioridade para o atendimento às famílias urbanas de menor renda e para moradias populares no meio rural torna imperioso reduzir o custo real da

básico e ambiental⁷⁵ (entre os de educação e cultura; saúde e previdência social; trabalho; segurança pública; desenvolvimento comunitário), sem dados quantitativos de investimentos. Na “*Seção 2 – políticas regional e urbana*”, ainda que de forma genérica, aparece com força a ideia de integração nacional e reforça-se o enfrentamento às disparidades regionais, com indicações para o Nordeste, a Amazônia, o Centro-Oeste, o Sul e Sudeste e os Territórios Federais.

O III Plano era um documento curioso, pois virtualmente não continha números. O capítulo inicial o descrevia como “acima de tudo um documento qualitativo” que evitaria a “fixação de metas rígidas”. Os principais problemas do momento eram devidamente mencionados, como a crise de energia, as condições embaraçosas do balanço de pagamentos, os custos crescentes da dívida externa e a pressão inflacionária cada vez maior. (SKIDMORE, 1988, p. 420, os trechos entre aspas são citações do III PND).

A crise econômica a partir dos anos 1980 impacta intensamente no complexo SFH-BNH-COHABs, num quadro apresentado por Maricato (1987):

Condições específicas do processo de acumulação de capital, ou seja, a recessão econômica do início dos anos 80, é que mais influíram nos rumos tomados pela produção imobiliária. A tentativa de ampliação de mercado habitacional, com a produção em massa de habitações (caracterizando inclusive um novo patamar produtivo), com a promoção pública, privilegiando o capital da construção (construtoras, materiais e equipamentos) na segunda metade dos anos 70, é interrompida pela crise econômica. (MARICATO, 1987, p. 16)

Maricato (1987) volta a nos lembrar sobre o radical papel do mercado imobiliário e das construtoras na produção do espaço urbano, ao indicar que “a ‘*Nova República*’, em seus primeiros anos, não promove qualquer rompimento decisivo com a dinâmica de influências dos lobbies existentes durante o regime militar no setor imobiliário” (p. 16). Mesmo reconhecendo que “um forte mercado imobiliário se estruturou devidamente alimentado pelos recursos do Sistema Financeiro da Habitação após 1964” (MARICATO, 1987, p. 13-14), nos permitimos lembrar que a dinâmica de estruturação de um mercado imobiliário inicia antes da instituição do BNH, inclusive através de um processo de expansão urbana das grandes cidades brasileiras onde, conforme a mesma autora, “o Estado [...] praticamente

construção e dos financiamentos imobiliários, inclusive mediante subsídios governamentais.” (III PND, 1980, pp. 75-76)

⁷⁵ “Saneamento Básico e Ambiental. A prioridade nesse campo será a de dotar as cidades brasileiras de serviços regulares de abastecimento de água, de obras de prevenção de enchentes e de projetos destinados a instalar, completar ou expandir serviços de esgoto, com ênfase nas áreas urbanas mais densamente habitadas. Como regra básica, os projetos de saneamento, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário, devem voltar-se para as soluções mais simples e viáveis, adaptadas às condições e situação de cada área do País. Essa orientação é indispensável para antecipar a disponibilidade dos serviços, sobretudo nos casos em que os problemas já se mostram graves, como na periferia das metrópoles. Terão preferência para execução também projetos para prevenir ou combater problemas atuais ou iminentes relacionados com a poluição das águas e do ar, sobretudo no interesse da população dos maiores núcleos industriais e urbanos e para erradicar doenças endêmicas.” (III PND, 1980, pp.75)

ignorou o assentamento residencial da massa de trabalhadores, migrante ou não, que serviu de mão-de-obra farta e barata para o processo de industrialização/urbanização, a partir da década de 40...” (MARICATO, 1987, p. 13).

O que auferimos da importante reflexão de Maricato (e que, inclusive, tem interesse para as reflexões sobre o tempo presente, em que ocorre uma retomada do que se tem chamado de “financeirização”), é que: 1) a concomitância da atuação do sistema IAP/FCP, para a demanda corporativa, com a atuação crescente do mercado imobiliário de loteamentos populares, deve ser considerada na historiografia como a intensificação da atuação desse mercado vinculada – talvez por ausência de atuação universalizada – à intensa demanda por habitação na expansão da urbanização com forte marca da industrialização; 2) o BNH já representava, durante sua origem e em toda a sua atuação, um *locus* do capital financeiro que aproveitou, e muito, da situação de acúmulo de necessidades habitacionais do período anterior, assim como financiou, agora explicitamente localizado no mercado financeiro, componentes de infraestrutura robusta – “hidrelétricas, portos, pontes, rodovias, ferrovias, etc., que marcaram a política de grandes obras no país.” (MARICATO, 1987, p. 15). Da mesma forma que, apesar de menos impactante do ponto de vista financeiro, mas no formato da capitalização, os IAPs atuaram, principalmente através do Plano C e D, conforme já indicado no Capítulo 3.

Sobre a oposição fracasso/êxito da política habitacional, Maricato (1987) nos oferece elementos para compreender como as críticas ao SFH/BNH estavam sendo realizadas considerando-se o próprio sistema que estava sendo executado no momento da produção de numerosos e valiosos trabalhos acadêmicos como o dela. Há três questões basilares da crítica que se dá em torno da política habitacional do período: a questão da centralidade da ideia de “casa própria” operada na política habitacional; a questão do atendimento das famílias de menor renda e, ligada a ambas, a questão das tentativas de práticas de programas alternativos, já indicados anteriormente:

Não há praticamente subsídio à habitação proletária, e a forma dominante (oficial) de provisão de habitação no Brasil é a casa própria.

De fato, as experiências pontuais de habitações subsidiadas entre 1965 e 1968 e, mais recentemente, a partir de 1976, redundaram em constantes fracassos além de representarem muito pouco quantitativamente diante das necessidades sociais.

O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (MARICATO, 1987, pp. 29-30)

A consideração da realização de trabalhos com pouco ou nenhum afastamento temporal em relação à operação do complexo SFH-BNH-COHABs é fundamental para nossa contribuição de reavaliação da política, no marco da historiografia a partir de 1930. Isto porque é a partir daí que a política habitacional explora a difusão e disseminação da ideia de propriedade privada com muita ênfase (principalmente nos Planos A e B dos IAPs (NEGRELOS, 2015).

Mesmo assumindo os riscos de transpor ideias da área do trabalhismo para a área da habitação, as posições de Vargas que indicamos a seguir, a partir de Weffort (1977), nos fazem lembrar a atitude do líder sobre o reconhecimento das demandas das “massas populares”.

Dizia Getúlio Vargas, já em 1930, definindo uma política de incorporação das massas populares, que será depois uma das tônicas de seu governo, que “se nosso protecionismo (refere-se ao protecionismo por parte do Estado) favorece aos industriais em favor da fortuna particular impõe-se também o dever de ajudar ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem na enfermidade como na velhice”; “o pouco que temos em matéria de legislação social não é aplicado ou só é aplicado em mínima parte e de modo esporádico”. Para as massas populares a legislação do trabalho significará a primeira forma através da qual elas verão definida sua cidadania, seus direitos de participação nos assuntos do Estado, e será também um dos elementos centrais para entendermos o tipo de aliança que passarão a estabelecer com os grupos dominantes através dos líderes populistas. (WEFFORT, 1977, pp. 57-58, as aspas estão na fonte consultada)

O caráter financeiro dos financiamentos no quadro do SFH/BNH, opressores para a classe trabalhadora de menos rendimentos, efetivamente constituiu-se em um enorme problema para as famílias endividadas, gerando os assustadores índices de inadimplência, inclusive herdados pelas COHABs após a mudança de sistema financeiro em 1986. E o caráter tópico e insuficiente dos programas considerados alternativos não está descolado daquilo que se conhece em política em “conta-gotas” que se aplica na tentativa de garantir ganhos político-eleitorais em toda a história brasileira.

A extinção do BNH, em 1986, na transição democrática, ocorre, segundo Melo (1991) entre enorme quantidade de demandas por reformas com intensa dificuldade de tomada de decisão por parte do governo Sarney. Várias propostas foram elaboradas por diversos setores da sociedade para reformular o SFH/BNH (inclusive pelo Movimento de Moradia, conforme indicado no Capítulo 4).

O trabalho de Andrade e Silva (2010) expõe com elevado senso crítico o quadro de alternativas oferecido ao governo Sarney e ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) pelos relatórios elaborados em 1986 para oferecer alternativas para a reformulação do SFH, incluindo novas atribuições para o BNH. As autoras expõem sobre o relatório do GTR-SFH (Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH) e o relatório do IAB.

Propostas que se articulavam ao processo de redemocratização apenas iniciado foram importantes nesses relatórios, tais como algumas do GTR-SFH: o subsídio à moradia; adoção do conceito de “garantia de acesso à moradia”; participação da demanda na produção da moradia (autoconstrução em lote urbanizado, por exemplo); reorganização do SFH com a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano, aumentando a representatividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e fazendo do BNH uma agência financeira para o desenvolvimento urbano. (ANDRADE e SILVA, 2010)

Em relação às propostas do IAB, a habitação deveria ser compreendida “*como parte da questão social e inserida na problemática urbana, um direito do cidadão, um dever do Estado e prioridade social, equiparada a saúde e educação.*” (ANDRADE e SILVA, 2010,

p. 7) Para o IAB, ainda, a manutenção dos planos nacionais de desenvolvimento deveria prever a inclusão da política de desenvolvimento urbano e de habitação totalmente reformulada e com atendimento diversificado, como a proposta do GTR-SFH. Além dessas propostas, também foram tocados os setores da participação e descentralização na política habitacional a ser proposta, com subsídio pelo governo federal e uma política fundiária que incorporasse efetivamente a ideia de função social da propriedade.

Três alternativas para o BNH foram oferecidas pelo relatório do IAB: 1. ampliar suas funções, com a presença do banco através de uma agência em todos os estados; 2. manter suas funções com sua transformação ou em agência de governo ou em banco que promovesse o desenvolvimento urbano e social; 3. extinção do BNH. A alternativa da extinção foi a selecionada sem que os debates tivessem indicado a preferência por essa opção, surpreendendo a todos. (ANDRADE e SILVA, 2010).

A partir de 1989, com a agenda do neoliberalismo assumida pelo governo federal, a partir da primeira eleição direta após a ditadura militar, o Estado articula a habitação com agentes do mercado, ao mesmo tempo em que o padrão de financiamento no setor urbano é levado ao colapso em relação aos investimentos, concomitantemente às experiências municipais e estaduais, muitos de marca progressista, que atuam com recursos próprios em programas considerados alternativos, apesar das constantes dificuldades e riscos de inviabilização em relação ao marco da macroeconomia nacional e internacional.

Construímos o quadro que segue, baseados em Bonduki (1998) e em nossa pesquisa aqui sistematizada e aprofundada, buscando traçar um paralelo entre a produção habitacional do período 1930-1964 e do período 1964-1986, em relação aos componentes da política arrolados pelo autor.

COMPONENTE	ERA VARGAS (1930-1964)	DITADURA MILITAR (1964-1985)
Recursos Econômicos (sempre em grande quantidade)	Fundos dos IAPs – controle pelo Ministério do Trabalho, contribuições dos associados depositados nos institutos. As terras adquiridas constituíam patrimônio dos institutos, portanto, público.	Orçamento público + FGTS (desconto compulsório do trabalhador, depositado no BNH. As terras adquiridas pelas COHABs, agentes promotores públicos, constituíam seu patrimônio como empresa autárquica.
Reestruturação dos IAPs Estrutura previdenciária	Política previdenciária ligada à política habitacional e seletiva aos trabalhadores associados do sistema IAP. Previsão de um organismo unificador dos IAP: ISSB (Instituto de Serviços Sociais do Brasil), para uma política redistributiva (antecipando o INPS de 1964): não foi implementado devido à pressão corporativa dos sindicatos e IAPs.	Política previdenciária autônoma em relação à política habitacional – Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) de 1964. Previdência social universal.
Superagência habitacional	Fundação da Casa Popular (não se consolida plenamente a partir da criação de organismos estaduais)	Poderoso banco para habitação e saneamento – BNH. Financiamento direto a famílias inscritas junto às COHABs regionais: sem subsídio social, seja à família seja à unidade habitacional.
Capacitação técnica – qualidade de projetos	Alta qualidade dos projetos, com envolvimento da cultura técnica profissional, a maior parte sem autoria pessoal, mas dos órgãos promotores. Presença de profissionais da engenharia e da arquitetura como quadros técnicos dos IAPs. Implementação do ideário moderno de habitação e cidade.	Atuação profissional através das COHABs, em sua maioria proprietárias dos projetos. Na maior parte dos projetos não há autoria pessoal, que se desenvolve internamente às COHABs, que assumem a propriedade de projetos e obras, além das terras. Projetos realizados pelas construtoras vencedoras dos processos licitatórios. Redução do ideário moderno de habitação e cidade.
Legitimidade pública	Reconhecimento público sobre a importância da questão. Quadro de crise de habitação com pressão social que acelerou a produção do período 1945/1954). Atendimento seletivo da demanda associada aos institutos.	Grave crise de moradia, com demanda habitacional acumulada do período anterior. Emprego do caráter extensivo e aumento do número de unidades em cada gleba parcelada para a construção de grandes conjuntos habitacionais.
Vontade política	Discurso estatal de prioridade social na construção de grandes conjuntos. Promoção do acesso dos trabalhadores à habitação na modalidade do aluguel em patrimônio público.	Dado o caráter autoritário, centralizador e de exceção do regime, buscava legitimação junto aos trabalhadores aprofundando a ideia de fazer de cada um deles um proprietário. Busca de inclusão através da ampliação da possibilidade de acesso à casa própria.

Fonte: Para a Era Vargas, coluna da esquerda, elaboração da autora a partir de Bonduki (1998, p. 100). Para a coluna da direita, da Ditadura Militar, elaboração da autora. Versão final: Maria Alice Messias.

PARTE III - HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO – DÉCADAS DE 1960 A 1980

Tendo apresentado, na Parte II, as análises dos períodos 1930-1964 e 1964-1980, nesta Parte III, com dois capítulos, ampliamos a reflexão sobre a produção das 5 COHABs estudadas de forma articulada ao quadro do planejamento integrado vigente no complexo BNH/SERFHAU com as políticas habitacionais para o período 1964-1989:

- a) a produção das COHABs no estado de São Paulo, incluindo casos que, apesar de iniciar o processo de implantação antes de 1989, acabam por entregar definitivamente o conjunto após essa data;
- b) as proposições do âmbito estadual desde a CECAP até a CDH, no período 1964-1989 (antes da passagem da empresa para CDHU).

Analizamos aqui questões emergentes a partir dos dados e informações sobre os estudos de caso nos cinco municípios estudados expostos, com detalhe da pesquisa de campo, no Volume II – Municípios pesquisados – Conjuntos habitacionais e o processo de planejamento⁷⁶, que complementa esta terceira parte da tese, bem como dá base para várias das análises desenvolvidas. Realizando uma seleção entre a grande quantidade de material coletado durante os anos da pesquisa, no Volume II podem ser apreciadas as peças gráficas vinculadas à base técnico-científica dos projetos referentes aos casos estudados, registrando aqui a fundamental contribuição de todos os nossos orientados entre 2009 e 2018⁷⁷, com pesquisas de qualidade articuladas ao problema científico por nós delimitado.⁷⁸

O conjunto de pesquisas nos organismos públicos indicados no Volume II nos proporcionou a possibilidade de realizar uma análise sobre a questão tipológica, já indicada na pesquisa com o primeiro Auxílio da FAPESP de 2011/2013⁷⁹. A partir do segundo Auxílio à pesquisa

⁷⁶ A decisão de trabalhar com os casos nos municípios pesquisados em um volume à parte deu-se na revisão da tese para publicação, sendo sugerida na banca do concurso de Livre Docência, buscando tornar a leitura dinâmica, no sentido da busca da informação detalhada quando o leitor assim o desejar, uma vez que há grande quantidade de imagens e desenhos técnicos.

⁷⁷ Muitos dos dados e informações que coletamos para o desenvolvimento deste trabalho foram obtidos no transcorrer das pesquisas por nós orientadas no período de 2009 a 2018, nos municípios pesquisados, com objetivo de realizar as reflexões e análises apresentadas na Parte III da tese: a) de Iniciação Científica (2009-2012): foram fundamentais para a análise das informações e para a síntese aqui realizada os relatórios finais de pesquisa de Oliveira (2010), sobre São Paulo; Barbosa (2011), sobre Ribeirão Preto; Oliveira (2012), sobre Santos; Silva (2012), sobre Campinas; Bragatto (2012), sobre Bauru; de Treinamento Técnico: Heleodoro (2012), realizando o geoprocessamento dos dados obtidos nas pesquisas até aqui indicadas; Iniciação Científica (2013-j2018): Rocha (2014), sobre São Paulo; Vecchia (2015), sobre São Paulo; Tardioli (2017), sobre Carapicuíba; Halda (2017), sobre Ribeirão Preto; Bacchi (2017), sobre Campinas; Desiderá Neto (2017), sobre São Paulo; Trombeta (2018), sobre Piracicaba (fora da amostra deste tese, mas que nos oferece informações sobre a COHAB-Bd, para a continuidade de nosso trabalho investigativo). Além disso, é importante registrar as análises realizadas na dissertação de Mestrado de Dos Santos (2017), que orientamos, sobre a produção do espaço urbano em Ribeirão Preto através da atuação da COHAB-RP.

⁷⁸ Particularmente, as pesquisas vinculadas às bolsas do Programa Unificado de Bolsas (PUB), da USP, no período 2016-2017, foram realizadas em torno de nosso projeto específico (interno ao processo de pesquisa sobre os conjuntos habitacionais), denominado “*A forma urbana conjunto habitacional. Um percurso crítico a partir de uma referência internacional e de casos em municípios paulistas*”.

⁷⁹ Processo 2010/12515-7, com a pesquisa “*Habitação Social no Brasil pós-1964. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHAB e da CEF/PAR em cidades no estado de São Paulo*”, com vigência entre 01/02/2011 e 30/01/2013.

concedido pela FAPESP para 2017/2018⁸⁰, realizamos esquemas tipológicos para todos os casos estudados desde 2011 e ampliados nesta oportunidade.⁸¹

Ao todo, contamos com 48 casos selecionados e estudados (num total de 370 conjuntos, representando 12,97%), com aprofundamentos em alguns deles, apresentados no Volume II estudados desde 2011 até 2018, segundo segue:

- 30 casos relativos às COHABs em São Paulo, Campinas, Santos, Ribeirão Preto e Bauru, totalizando 12,71% de um universo de 236 conjuntos.
- 3 casos relativos aos conjuntos CECAP/CDH/CDHU em Ribeirão Preto, totalizando 13,04% de um universo de 23 conjuntos.

Para os estudos referentes à produção da CECAP/CDH/CDHU, em São Paulo, esclarecemos que os 12 casos, que totalizam 33,33% de um universo de 36 conjuntos, estão tratados neste trabalho como casos referência, uma vez que trabalhamos apenas com fontes secundárias; as entrevistas realizadas na sede da CDHU, em São Paulo, nos ajudaram a decidir por tratar esses casos de forma referencial, dadas as grandes diferenças de atuação em cada programa ao longo de décadas de atuação da empresa, e a necessidade de estruturar procedimentos metodológicos específicos para a produção da companhia em período tão longo na história.

Os casos referentes à produção da CDHU não foram incluídos no mapeamento e seu tratamento como casos referência contribui para a compreensão do argumento sobre a questão da consolidação do grande conjunto habitacional nos períodos 1930-1964 (com a criação da CECAP e seus desdobramentos até o golpe militar) e 1964-1989 (com novas configurações da empresa e o início da atuação, em 1967).

Do ponto de vista de sua produção, particularmente interessante em se tratando da aplicação dos conceitos modernos de cidade e habitação, a CECAP abre espaço para Vilanova Artigas, projetando uma série de conjuntos habitacionais em todo o estado – conhecidos até o presente como “cecap’s”, do qual o de Guarulhos, Conjunto Zezinho Magalhães Prado, de 1968, é o referente bastante estudado, com parceria entre Artigas, Paulo Mendes da Rocha e Fábio Penteado. Esse conjunto habitacional tem clara referência da autoria aos arquitetos que atuaram com liberdade projetual em comparação ao anonimato relativo dos profissionais atuantes no SFH/BNH/COHAB (Companhias de Habitação), no sentido de que se divulga a autoria dos projetos a depender do agenciamento entre cultura política e cultura técnica locais.

Uma fundamental contribuição do segundo auxílio à pesquisa se refere à produção cartográfica, com a apresentação do resultado do trabalho de cartografia produzido pela equipe e-Quanta, particularmente pelo geógrafo Marcos Eichemberg Ummus, constituído pelos mapas dos municípios pesquisados, pelo destaque dos estudos de caso e pela construção do banco de dados georreferenciados, evidenciando-se a utilização da mancha urbana no período em estudo, entre 1975 e 1981. Nos mapas constam, ainda, todos os casos estudados do PAR/CEF, levantados e analisados no Auxílio à Pesquisa vigente de 2011 a

⁸⁰ Processo 2016/22757-4, com a pesquisa “Estado, planejamento e habitação no Brasil pós-1964. A consolidação da forma urbana conjunto habitacional”, com vigência entre 01/04/2017 e 31/03/2018.

⁸¹ Contamos, para tanto, com a preciosa contribuição de nossa orientanda de Iniciação Científica, Soyani Tardioli, que se dedicou a redesenhar as tipologias vinculadas aos casos estudados. Tardioli estudou o Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco, da COHAB-SP (1972), em Carapicuíba/RMSP, particularmente o setor VII, implodido em 1991, com material de fonte primária: os processos administrativos da COHAB-SP vinculados à implosão, nos quais se encontram os documentos com análises e autorizações para o procedimento de desmonte dos edifícios.

2013, inclusive nos detalhes de localização dos casos. Todo esse material está exposto no Volume II.

Na sequência encontra-se o Mapa “Municípios com conjuntos habitacionais da COHAB avaliados”, indicando os cinco municípios selecionados e sua localização nas mesorregiões administrativas do estado de São Paulo⁸².

Municípios com conjuntos habitacionais da COHAB avaliados. Fontes indicadas no mapa. Elaboração: Marcos Ummus, e-Quanta, março de 2018.

⁸² Dados de população do estado de São Paulo de 1960 a 1991 (Fonte: IBGE – Sinopse do Censo Demográfico, 2010): 1960 – 12.974.699 hab.; 1970 – 17.958.693 hab.; 1980 – 25.375.199 hab.; 1991 – 31.546.473 hab.

CAPÍTULO 5. SOBRE A PRODUÇÃO DAS COHABS E DA CECAP/CDH/CDHU

5.1. A criação das COHABs no estado de São Paulo e o quadro do planejamento integrado

Nesta tese selecionamos cinco COHABs no estado de São Paulo, criadas de 1964 até 1970 (São Paulo, COHAB-SP, em 1965; Santos, COHAB-ST, em 1965; Campinas, COHAB-CP, em 1965; Bauru, COHAB-Bauru, em 1966 e Ribeirão Preto, COHAB-RP, em 1969/70). Para a análise proposta, defendemos a ideia de que a produção habitacional do período militar constituiu-se através da redução dos elementos – ou da potência – do Movimento Moderno em arquitetura e urbanismo e, com essa visão, no Capítulo 6 apresentamos uma análise tipológica a partir dos casos estudados nesses municípios.

A seleção dos municípios indicados acima ocorreu pela decisão de trabalhar com a produção na cidade-sede das COHABs. A COHAB-Bandeirante, de 1967, com sede em Campinas⁸³, não teve atuação nesse município e, portanto, não fez parte da seleção inicial para a investigação. Já a CRHIS - Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS, atuante no oeste paulista desde 1979⁸⁴, apesar da sua atuação no município em que se encontra sua sede, Araçatuba, não fez parte de nosso universo pela data de criação da companhia, praticamente no final do período de vigência do BNH, o que não viabilizaria as comparações com as demais COHABs e suas produções desde meados da década de 1960.⁸⁵

Conforme definição da Associação Brasileira das Cohabs (ABC), de 1984, o objetivo geral das companhias é a “eficiência operacional de trabalho multidisciplinar, de modo a assegurar a melhoria da qualidade de vida das famílias mutuárias, e com isso, bom nível de retorno dos financiamentos, promovendo-se o homem a partir da habitação”, tendo como instrumento “a casa ou habitação tecnicamente implementada, num contexto de desenvolvimento da comunidade, este como função primária”. (TOMY, 2000, p.2)

A mesma autora, ao estudar a atuação da COHAB-Bd de 1965 a 1979 (ano de criação da CRHIS), constrói o seguinte gráfico com a comparação do total de produção das COHABs no estado de São Paulo, agregando a produção da então CODESPAULO e sem contar a CRHIS, uma vez que foi criada em fevereiro de 1979, com início de registro de produção em 1983 e o gráfico delimita janeiro de 1983 para sua elaboração:

⁸³ A COHAB Bandeirante (COHAB-Bd) foi fundada em outubro de 1967, mantendo como acionistas as seguintes prefeituras do estado de São Paulo: Araras, Amparo, Valinhos, Piracicaba, Pedreira, Mogi Guaçu, Limeira, Sorocaba, Leme, Vinhedo, Pirassununga, Iracemápolis, Jaguariúna, São João da Boa Vista; com sede na cidade de Campinas. Disponível em: <http://www.cohabbd.com.br/?pagina=Quem_Somos>. Acesso em fevereiro de 2018.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.crhis.com.br/>>. Acesso em fevereiro de 2018.

⁸⁵ Tanto a COHAB-Bd quanto a CRHIS fazem parte dos estudos realizados com nossa orientação: o de Trombeta (2018), de Iniciação Científica, analisando a produção da COHAB-Bd no município de Piracicaba e sua relação com a expansão urbana e o desenvolvimento dos planos diretores no período 1964 a 1995; e o de Scataloni, de Mestrado, em andamento, sobre a relação entre a produção de habitação no município de Presidente Prudente e os instrumentos de planejamento para a compreensão da expansão urbana, em que aparece a produção da CRHIS; o título de seu trabalho é “*Habitação popular, planejamento e expansão urbana: a produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de 1967 a 1996*”, tendo sido qualificada em março de 2018 e com previsão de depósito da dissertação em agosto de 2019. Para esta revisão, é necessário indicar que a dissertação foi defendida em 18 de novembro de 2020.

Gráfico da Produção habitacional das COHABs do estado de São Paulo – 1965 a 1983. (TOMY, 2000, p. 60). O gráfico foi modificado por nós juntamente com Trombeta (2018), justamente para deixar mais clara a leitura (que está em tons de cinza no original; além disso, Tomy indica, no gráfico original a COHAB-VR – Volta Redonda, o que distorce a compreensão para o estado de São Paulo).

Delimitar as COHABs criadas desde 1965 até 1970, e atuantes até a atualidade, possibilita, também, circunscrever tanto sua criação quanto a localização de sua produção, no quadro do planejamento integrado fomentado pelo SERFHAU.⁸⁶

Um breve registro do processo de formação do pensamento urbanístico no Brasil entre 1930 e 1980 é fundamental para enquadrar a habitação e o planejamento nos municípios analisados neste trabalho. O período entre as décadas de 1930 e 1970, no que se refere ao desenvolvimento urbano, é de reconstrução de saberes e práticas urbanísticas, com inserção de novos conceitos, firmando-se a assistência técnica aos municípios, a criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais e a atuação das empresas de engenharia consultiva. (FELDMAN, 2005b).

Nos anos 1930 ocorrem transformações no ideário do Urbanismo, cujos profissionais, confrontados com mudanças urbanas estruturais, constroem e difundem nova pauta urbanística que, pelas quatro décadas seguintes, será perseguida e atualizada, mas não necessariamente consumada no âmbito da administração pública.

Na historiografia do Urbanismo no Brasil, a década de 1930 pode ser considerada como um marco temporal significativo, uma fase em que o Urbanismo se constitui como campo de conhecimento e de atuação profissional, fomentando a atuação do urbanista, com a

⁸⁶ Para a ampliação desta reflexão ver Negrelos e Cucato (2014), artigo em conjunto com nossa então orientada de Mestrado. Atualmente Cucato, como nossa orientada de Doutorado, desde 2017, vem ampliando a pesquisa sobre a relação entre indústria e o planejamento integrado no estado de São Paulo, a partir da distribuição dos recursos do BNH/SERFHAU para os municípios.

construção de importantes ferramentas de planejamento urbano, a partir da conformação de nova base técnica para a intervenção no território. Com a crescente industrialização no país, disseminou-se a necessidade de uma nova ordem para a reorganização do espaço urbano e de suas funções.

Com a marca do Estado Novo de Vargas (1937-1945), nos anos 1930 ocorre a implantação de instrumentos de intervenção na construção do espaço urbano dirigida pelo Estado. Para Villaça (1999 p. 173), “[...] aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 30 e 40 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”.

Em 1938, o governo federal cria o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), departamento da administração pública federal previsto pela Constituição de 1937 e instituído para reorganizar a administração pública, com o intuito de aumentar a capacidade técnica do funcionalismo público federal. O DASP atuava na reorganização das repartições públicas, dos serviços de ingresso para a carreira pública, preconizando a centralização das decisões e orientando a formação de uma elite técnica. Neste momento, de aprofundamento da reforma administrativa numa linha centralizadora burocrática, os urbanistas nestes órgãos atuavam como orientadores técnicos, com uma nova mentalidade pública no funcionalismo federal. (FGV/CPDOC, Verbete DASP).

Nos municípios menores as administrações municipais atuavam no controle do espaço urbano em um período de autoritarismo político compreendendo-se a função de planejar a cidade como atribuição do Estado. Ainda na década de 1930, foi criado o Departamento Geral das Municipalidades para atuar sobre as normas gerais de construção e urbanismo para as cidades menores sem normativas específicas. Abre-se uma vertente de ação dos urbanistas, prestando assistência técnica não apenas nos grandes centros, mas também nos municípios menores.

A partir dos anos 1940, ocorrem algumas experiências de planos que, durante os anos 1950, se disseminam. Cria-se instituições de urbanismo fora das administrações e se constituem equipes multidisciplinares. Ocorreu uma sistematização do planejamento físico e territorial que já trazia, desde anos antes, algumas formas legais de organização das cidades através de instrumentos previstos pela Constituição Federal de 1946, no sentido de uma estruturação regional, propondo a formação de comissões para dirigir o processo.

Feldman (2005b) indica que os anos 1950 marcaram qualitativamente a inserção dos urbanistas no campo da assistência técnica, que se manifesta nas instituições criadas delimitando um campo de atuação específico. O IAB articula-se em torno da institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento, aliando a formação de quadros técnicos a uma atuação política (FELDMAN, 2005a).

A dupla inserção do profissional de planejamento urbano, em instituições de ensino e nos órgãos públicos, permitiu vínculos que se estendem até hoje. Durante o primeiro governo de Vargas, o urbanista assume um papel importante ao reafirmar seus vínculos com a administração pública. As “comissões de planos”, criadas ao longo da década de 1940 nas principais capitais brasileiras, a partir da proposta de Anhaia Mello, constituem o espaço da ampliação da concepção da disciplina urbanística, contribuindo para a inserção de diferentes setores da sociedade nos debates sobre o planejamento urbano, ainda que dentro dos limites jurídico-institucionais impostos pelo regime. Posteriormente, tais comissões darão origem aos departamentos de urbanismo ou similares, institucionalizando um espaço de atuação exclusiva do urbanista, com a extinção dos “departamentos de municipalidades”. (FELDMAN, 2005a)

A partir de 1947 — e até 1960 — dá-se a importante e abrangente atuação da SAGMACS — Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais, a partir dos trabalhos do Padre Lebre (ANGELO, 2010), buscando difundir o Movimento Economia e Humanismo. Em São Paulo, os estudos feitos pela SAGMACS podem ser inscritos como pioneiros em relação à proposta de intervenção a partir do desenvolvimento regional, considerando as conurbações e os municípios limítrofes com o de São Paulo, como por exemplo, Guarulhos e Santo André.

Nas décadas de 1940 e 1950 a assistência técnica aos municípios se volta para a institucionalização do planejamento na administração municipal. É o caso do CPEU- Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, na FAU-USP, criado em 1955 e dirigido por Anhaia Mello, orientando a elaboração de planos, organizando no interior das administrações o setor de planejamento com equipes multidisciplinares, aglutinando diferentes profissões e criando comissões com representantes da sociedade. (FELDMAN, 2005a; FELDMAN, 2005b)

No âmbito federal, junto com outros organismos de planejamento, a atuação do SERFHAU se inicia com sua estruturação e regulamentação em 1966 no início do regime militar fortalecendo-se e contribuindo para que, nos anos 1970, se estruturasse uma linha de pensamento urbanístico no Brasil, baseada na elaboração do planejamento municipal no conceito da integração dos setores da administração, conhecido como o “planejamento integrado”, cujos instrumentos comumente denominaram-se “planos diretores de planejamento integrado – PDDI”, “planos locais de desenvolvimento integrado – PDLI” ou, mesmo, “planos de desenvolvimento integrado – PDI”. “(...) o SERFHAU centraliza essa atividade envolvendo empresas privadas de consultoria. Com a criação do SERFHAU, a ênfase na formação de quadros técnicos internos às administrações municipais, que prevalecia desde os anos de 1930, se desvanece.” (FELDMAN, 2005a, p. 223).

Entre as décadas de 1930 e de 1970 o país passa por um crescimento industrial acelerado e assiste a vários movimentos que contribuíram para a formação e fortalecimento do planejamento urbanístico, com destaque para a atuação abrangente do urbanista e a atuação das empresas de engenharia consultiva na execução de planos e projetos para o desenvolvimento urbano, apoiadas principalmente com os recursos do BNH, ao qual o SERFHAU estava subordinado. (FELDMAN, 2005b)

Na década de 1950 dá a construção de uma visão ampliada sobre a importância de integração entre vários aspectos da administração pública através de planos urbanos, que, segundo Villça (1999, p. 177), gera um “discurso [que] passou a centrar-se (mas não necessariamente se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado”.

Período de rearranjo institucional do planejamento urbano e da formulação das políticas públicas urbanas, nos anos 1970 ocorre a criação de órgãos públicos instituídos para definir diretrizes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. Do ponto de vista de uma possibilidade de periodização, a década de 1970 constitui o segundo período histórico analisado por Villça: “[...] nossa história pode ser dividida em três grandes períodos. O que vai de 1875 a 1930, o que vai **de 1930 até a década de 1990** e o que se inicia nesta década”. (VILLÇA, 1999, p.182, grifos nossos).

Para Villça (1999, p. 178), “O zoneamento – ao contrário do planejamento urbano stricto sensu - surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro”. Mesmo assim, devido aos interesses mais voltados aos aspectos práticos e operacionais da produção urbana, “o zoneamento é a prática de planejamento urbano mais difundida no Brasil.” (VILLÇA, 1999, p. 178)

Segundo Villaça, *“o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano [...] e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente.”* (VILLAÇA, 1999, p. 172) Neste sentido, pode-se entender que o SERFHAU pretendeu, ainda que sem o êxito almejado, estimular o planejamento urbano no Brasil quando quis trabalhar os planos de cada cidade, individualmente. No caso do zoneamento, *“nos seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda”* (VILLAÇA, 1999, p. 178), mesmo porque, os interesses privados, os da classe dominante, nunca deixaram de ser favorecidos no Brasil.

O planejamento vinculado à elaboração de PDDIs através do SERFHAU está demonstrado pelos vários trabalhos que analisam municípios com planos desse período como baseado na centralização de poder no Executivo e na inexistência da participação da sociedade (CUCATO, 2015; LUCCHESI, 2014; FERREIRA, 2007b, VIZIOLI, 1998). Trata-se de um planejamento urbano considerado em bases preponderantemente técnicas, baseado num diagnóstico excessivamente detalhado, que se espelhava numa legislação elitista e na burocracia, incapaz de diferenciar a cidade real daquela impressa nos mapas.

Como indicado no Capítulo 4, mudanças políticas e econômicas como a alteração do quadro de governo e a crise do petróleo e do “milagre brasileiro” provocaram, em 1974, a extinção do SERFHAU, sem, no entanto, acabar com os ideais de planejamento integrado e dos planos diretores, já que, como veremos na exposição dos municípios estudados, planos com essa orientação seguirão sendo propostos.

O SERFHAU teve papel de orientação e normatização de toda a ação de planejamento municipal, tratando-o como condicionante para a distribuição dos recursos centrais, dos organismos federais, para a aplicação pelas administrações municipais; assim, planejamento integrado municipal plasmado em planos diretores eram elementos sem os quais os municípios não obtinham recursos para investimentos em saneamento, habitação e infraestrutura geral.

O SERFHAU tinha, como algumas de suas funções, promover pesquisas relacionadas ao déficit habitacional e auxiliar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores, sendo instituído, após sua criação no bojo do BNH, pelo Decreto 59.917/66⁸⁷, que o regulamenta e pela Resolução 11/67, do Conselho de Administração do BNH, que aprovou seu regimento. (VIZIOLI, 1998)

Art. 1º - O SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (SERFHAU), autarquia criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 é a entidade incumbida de elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério de Planejamento e da Coordenação Econômica e o Ministério do Interior.

Parágrafo Único - Por planejamento local integrado entende-se o que compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional.

⁸⁷ Lei Decreto nº 59.917, de 30 de Dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências.

É de constância a criação do Programa de Ação Concentrada (PAC), pela Portaria n.º 00214, de 11 de junho de 1969, instalado no Ministério do Interior e vinculado à implantação do planejamento integrado, como indicado em seu primeiro item:

[...] destinado a promover, por etapas, o Desenvolvimento Local Integrado de comunidades urbanas em todo o País, mediante a implantação de providências a serem necessariamente adotadas de forma coordenada pelos órgãos do Ministério do Interior responsáveis pelo desenvolvimento regional, saneamento básico, programa habitacional, auxílio aos Municípios e incentivos à ação comunitária, em colaboração com as administrações estaduais e municipais que se dispuserem a participar do Programa.

O processo de extinção do SERFHAU ocorreu através de um conjunto de leis, particularmente, a Lei n.º 6.164, de 06 de dezembro de 1974, que dispõe sobre a transferência da propriedade de bens imóveis do SERFHAU: os imóveis construídos da FCP extinta em 1964 passaram para a CEF; os imóveis terrenos vagos da FCP extinta em 1964 passaram para o BNH e os imóveis/terrenos vagos em Brasília passam para a CODEBRÁS – Companhia de Desenvolvimento de Brasília.

Foi através do Decreto nº 76.149, de 22 de agosto de 1975 (exatos onze anos após sua criação), que se formalizou a liquidação do SERFHAU, como autarquia vinculada ao Ministério do Interior; seu patrimônio remanescente passou para o BNH que incorporou as atribuições da extinta autarquia no tema de “*atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local (CIDUL)*” (DECRETO 76.149/1975, art. 3.º) Dessa forma, com a atuação direta do BNH nas matérias atinentes ao SERFHAU, após sua liquidação é válido pensar que a ação de planejamento integrado e de orientação para a elaboração de projetos urbanos, inclusive através do Projeto CURA, tenha periodização possível até a extinção do BNH em 1986, apesar da redução de sua orientação ao planejamento municipal.

5.2. A atuação do governo do estado de São Paulo – CECAP/CDH/CDHU

Duas importantes fontes de informações que utilizamos para as reflexões sobre a trajetória da CECAP/CDH/CDHU no estado de São Paulo são: Denizo (2007); Trani e Gussoni (2016). Apesar da separação de quase uma década entre os dois trabalhos, há consistência entre eles uma vez que Denizo faz parte do corpo técnico da CDHU há tempos contribuindo para a apresentação em grande escala da produção da empresa de 1964 a 2014.

O trabalho organizado por Trani e Gussoni (2016), igualmente membros do corpo técnico da companhia, teve a orientação de considerar os últimos 50 anos de atuação na produção habitacional, apesar da trajetória institucional ter origem em 1949, com a criação da CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo).

A formação da CECAP enquadra-se num momento de origens da habitação social no país (na compreensão de sua institucionalização como objeto de provisão estatal). Como já tratamos no Capítulo 3, Vargas transforma a postura, até então liberal, do Estado e adota um

intervencionismo no setor econômico do país, inclusive na habitação: tanto no processo de produção como de locação habitacional, na medida em que intervém sobre os aluguéis de forma intensa, como foi o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os aluguéis e proibiu despejos, buscando intervir nas relações entre rentistas e seus inquilinos. As medidas adotadas visavam melhorar as condições de habitação e da vida urbana dos trabalhadores, mesmo que aparentemente, como era exposto nas propagandas oficiais (BONDUKI, 1998).

Conforme Bonduki, (2014, p. 48), a Fundação da Casa Popular (FCP) foi idealizada no final do Estado Novo, por Getúlio Vargas, como organismo centralizado que implementaria a política habitacional com o caráter universal. No entanto, Vargas não acumulou forças políticas suficientes para sua criação, no bojo da proposta de unificação dos IAPs no Instituto de Seguridade Social Brasileiro (ISSB); Dutra, em 1946, viabilizou o organismo federal, dadas as condições de seu governo, em 1946, como o primeiro órgão federal para a área de desenvolvimento habitacional e urbano, pretendia-se a partir deste construir casas populares e financiar obras de infraestrutura urbana. No entanto, a correlação de forças mais ampla no governo Dutra (1946-1951) não logrou que se estruturasse uma política habitacional que pudesse enfrentar os interesses corporativos econômicos (BONDUKI, 2014, p. 48), e mesmo sindicais, já que foi justamente durante a década de 1940 que os IAPs tiveram grande produtividade junto ao sistema criado. Dessa forma, Dutra acaba por liberar os estados para a criação de organismos estaduais.

Com a instalação da chamada “democracia populista”, tendo Dutra como presidente da República em 1946, apesar de instalar o órgão concebido por Vargas para o controle centralizado da política habitacional, a Fundação da Casa Popular (FCP), seus limites se constituíram fundamentalmente, por um lado, pelo grande desafio da urbanização intensa da década de 1950 e, por outro, pela marca do paternalismo do Estado brasileiro que acabou por não bancar o caráter centralizado do sistema, levando Dutra a permitir que os estados criassem seus organismos para a produção da moradia de forma local e regional. (NEGRELOS, 2015, p. 152)

A criação da CECAP guarda relação com a possibilidade de descentralização das ações em relação à produção habitacional, centralizada pela Fundação da Casa Popular – criada em 1946 – e pelo complexo de institutos de aposentadoria e pensões – IAP – atuantes no país de forma centralizada. Em função da determinação legal do recolhimento de 1% sobre os impostos de transmissão de propriedade cobrados pelos estados, entre outras razões, houve a permissão de Dutra de descentralização aos estados da atuação na produção habitacional, com a possibilidade de criar as suas companhias ou departamentos, tendo sido São Paulo um dos primeiros.⁸⁸

No fundo, este era o interesse dos estados: criar órgãos regionais para enfrentar o problema habitacional, mesmo que ficassem, como a CECAP, inoperantes durante seus primeiros tempos de existência. Esse fato mostra que a questão habitacional tornava-se cada vez mais um problema governamental (BONDUKI, 1998, p. 122).

O alcance da FCP foi fragmentado como órgão normativo nacional, que acabou por perder alcance dada a problemática de arrecadação de recursos realizada pelos estados - que os afetaria do ponto de vista econômico e político - descentralizar a formulação de ações no

⁸⁸ Ver, a respeito, Bonduki (1998) com a extensa lista de órgãos públicos estaduais criados desde 1945, ainda no fim do Estado Novo, até a criação do BNH, em 1964.

campo habitacional para os estados da federação, possibilitando a criação de departamentos e companhias de habitação estaduais, fruto do que foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), de 1949 (BONDUKI, 1998), no estado de São Paulo.

Bonduki ([1996] 2010) compara o que se produziu através do sistema IAP/FCP, de 1930 a 1964, e através das COHAB no SFH/BNH, instigando-nos a aprofundar a compreensão sobre os componentes redutores do projeto moderno com base na habitação no período militar.

A CECAP foi sendo reformulada a partir de meados do regime militar: empresa de economia mista – Cia. Estadual de Casas Populares -, em 1975; CODESPAULO - Cia. de Desenvolvimento de São Paulo -, em 1981 e, em 1984, transformada em CDH – Cia de Desenvolvimento Habitacional. Já no período de redemocratização do país, em 1988, agrega-se o âmbito urbano de atuação (CDHU), título sob o qual é atuante até o presente, mantendo-se como empresa autárquica na estrutura administrativa estadual.

DATAS	ÓRGÃO	EVENTOS
1949		Criação da autarquia CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo) - Lei Estadual n.º 483 de 10/10/1949
1964		Regulamentação das funções da CECAP - Decreto 43.107 (28/02/1964)
1967	CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo)	Atuação da CECAP como agente promotor com recursos federais, a partir de 1967
1968		Autorização a CECAP a obter o financiamento do SFH - Lei Estadual n. 10.262 de 31/10/1968
1975		CECAP transforma-se de autarquia em sociedade por ações, sendo denominada Companhia Estadual de Casas Populares
1975	CECAP (Companhia Estadual de Casas Populares)	Criação da empresa de economia mista Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) - Lei n. 905 (18/12/1975) Adesão ao PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular (criado em 1973)
1981	CODESPAULO (Companhia de Desenvolvimento de São Paulo)	Reestruturação da CECAP como CODESPAULO - Decreto n 16.512 (19/01/1981)
1984	CDH (Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo)	CODESPAULO transforma-se em CDH no governo de Franco Montoro - Conselho Administrativo da Cia. (22/03/1984)
1989		Alteração do nome CDH para CDHU - Conselho Administrativo da Cia. (26/07/1989)
1989		Criação do ICMS-Habitação
1991	CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo)	Constituição da Secretaria Estadual da Habitação Vinculação da CDHU com a Secretaria Estadual da Habitação

Principais eventos em relação à trajetória do setor habitacional a partir da atuação do Governo do Estado de São Paulo. Elaboração de Halda (2017), com complementação de informações de Negrelos (2018) e novo desenho de Soyani Tardioli. Versão final: Maria Alice Messias.

A partir destes marcos institucionais, adaptamos o que Denizo (2007, p. 99) propõe em relação a uma periodização da Política Estadual de Habitação em cinco momentos, desde a criação da CECAP até 1994, quando a então CDH incorpora as competências de atuação em desenvolvimento urbano, tornando-se CDHU:

Da criação da CECAP (1949) à sua regulamentação (1964) e atuação como agente promotor com recursos do complexo SFH/BNH (1967).

CECAP como agente promotor no SFH/BNH (1967) até sua desativação (1980).

Mudanças e consolidação do setor habitacional na administração do Governo do Estado (de 1981 a 1987).

Aproximações e rupturas do setor habitacional com planejamento urbano (1989-1991).

Estabilização dos aspectos institucionais (1991 a 1994).

Já a sistematização de Trani e Gussoni (2016), orientada pela visão político-institucional e pelo intuito da marca de uma trajetória de cinco décadas, é mais ampla e organiza a produção da empresa em 7 períodos desde 1964 até 2013:

1964–1974 – Origem da CECAP; primeiras realizações com o impulso da arquitetura modernista.

1975–1982 – A criação da CECAP como sociedade mista; adesão ao PLANHAP; criação da CODESPAULO.

1983–1988 – Criação da CDH; fortalecimento dos movimentos de moradia e a importância da RMSP; programas de ação em favelas; extinção do BNH.

1989–1994 – Empresa se vincula à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, incorporando essa dimensão à atuação (CDHU); Vinculação do ICMS para a habitação social; expansão da companhia (regionalização e ampliação de programas e aumento da produção).

1995–2000 – Reorganização institucional e Programática (expansão para o mutirão, grandes favelas, cortiços e programas integrados).

2001–2006 – novos programas (demandas gerais e específicas); elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional (PDEH) em 2006.

2007–2013 – Plano Estadual de Habitação (PEH 2011-2023) em 2011; novos programas estratégias institucionais e de projeto.

É de nosso interesse o recorte de 1964 a 1999/2000, quando são implementadas as políticas baseadas no complexo SFH/BNH/COHABs (1964-1986) e, já desde o início da década de 1980, com a intensificação da atuação dos movimentos sociais e da construção da crítica aos grandes conjuntos habitacionais produzidos durante o regime militar e as propostas de programas alternativos nas administrações municipais até a criação do PAR/CEF (1980 – 1999). Assim, buscamos articular a periodização da empresa realizada por Denizo (2007) e por Trani e Gussoni (2016), com as reflexões no campo historiográfico, particularmente realizadas por Bonduki (1998) e Royer (2007).

Os eventos são os mesmos, mas as delimitações ocorrem com motivações muitas vezes orientadas por processos institucionais, como é o caso da produção bibliográfica da CDHU. Assim, nos interessa manter a periodização de Denizo (2007), tanto pela consideração do período original, ou seja, da criação da CECAP no marco do processo de institucionalização

pelo Estado da produção habitacional, quanto pela relação com a nossa reflexão sobre o período anterior ao regime militar.⁸⁹

1) Criação da CECAP (1949) até sua regulamentação (1967): Este primeiro período, não utilizado em Trani e Gussoni (2016) na publicação recente da CDHU, vai desde a criação da autarquia Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) pela Lei Estadual n.º 483 de 10/10/1949, considerado o primeiro órgão responsável pela questão habitacional no estado de São Paulo (BONDUKI, 1998). Era a primeira gestão do governador Adhemar de Barros (14/03/1947 a 31/01/1951), que vinculou a CECAP à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio.

A regulamentação da CECAP ocorreu apenas em 1964, e é aí que a publicação da CDHU (TRANI; GUSSONI, 2016) inicia a trajetória de sua atuação, tendo a função de agente promotor no complexo SFH/BNH, pelo Decreto 43.107, de 28/02/1964. A ausência de um sistema federal de transferência de recursos para a habitação e a vulnerabilidade do setor financeiro estadual fazem entender as razões pelas quais a CECAP só principiasse sua atuação em 1967 com a vinculação ao SFH/BNH (ROYER, 2007, pp. 366 e 367).

Este período que brevemente expusemos se refere às nossas preocupações vinculadas aos eventos imediatamente anteriores à nossa periodização central (1964-1989) e nos interessa sobremaneira.

2) De agente promotor do SFH/BNH a CECAP segue até sua desativação (1967-1980):

A segunda fase inicia-se com a atuação da CECAP como agente promotor captando os recursos federais do SFH/BNH, que eram repassados para a Caixa Econômica do Estado de São Paulo - CEESP. É no ano de 1967 que as primeiras unidades da autarquia sob a ditadura militar são entregues, dentre elas estão as 104 unidades da cidade de Ribeirão Preto (HALDA, 2017).

A partir de 1968, a CECAP também poderia receber financiamento diretamente do SFH (Lei n.º 10.262 de 31/10/1968). Em 1975, a autarquia Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) transforma-se na empresa de economia mista Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), atuando tanto como agente promotor quanto financeiro captando recursos diretamente do BNH (Lei n.º 905 de 18/12/1975). É importante lembrar que em 1971 o BNH passa a banco de segunda linha, operando justamente com o repasse de recursos para outros agentes financeiros.

Lembramos que justamente o primeiro período em Trani e Gussoni (2016) inicia em 1964 e vai até 1974, antes da CECAP assumir o PLANHAP como orientador de suas atuações. A Lei n.º 905/75 autoriza o Poder Executivo Estadual a participar do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), lançado em 1973, através da nova CECAP: *“Artigo 12 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP, com o objetivo de executar e operar os serviços voltados aos planos habitacionais de interesse do Estado e do Plano Nacional de Habitação, com sede e foro na Capital.”* (Lei n.º 905/75). É a partir daí que atualmente a CDHU assume o segundo período de sua atuação. (TRANI; GUSSONI, 2016)

No artigo 2.º da Lei n.º 905/75 consta o PLANHAP orientando sua elaboração pelos estados com financiamento com recursos do BNH, pretendendo conceder financiamentos, segundo

⁸⁹ É particularmente importante registrar que essa decisão da interpretação da trajetória da CDHU se deu desde a orientação de Halda (2017), cujo trabalho foi muito importante para nossa análise.

normas do SFH, para a aquisição de lotes urbanizados ou de habitações terminadas, melhoria ou ampliação de unidades habitacionais. (HALDA, 2017)

No período entre 1972 e 1980, a CECAP produziu 13.965 unidades habitacionais: 4.680 no conjunto Zezinho Magalhães, em Guarulhos, e as demais unidades distribuídas pelo interior do Estado (ROYER, 2002, p. 37).

É importante enquadrar estes primeiros momentos da Política de Habitação do Estado de São Paulo no contexto da política nacional, principalmente, a partir de 1964, quando ocorreu um ponto de inflexão na ação do governo na questão habitacional (BONDUKI, 2012, p. 63). Com a ditadura militar, realizou-se uma reorganização institucional e política que refletiu nas questões habitacionais: extinguiu os IAPs, o FCP foi transformada em Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e constituiu-se uma rede de agentes promotores e financeiros, com centralidade para o BNH, que, por sua vez, tinha competências de orientação, disciplina e controle dos recursos alocados no SFH, repassando, primeiramente, agentes promotores públicos (COHABs) e privados e, a partir de 1971, a outros bancos.

O SERFHAU apresentava a função de orientação e normatização para as ações vinculadas ao planejamento urbano e habitacional, com fortes articulações com o ordenamento territorial dos municípios e com as intervenções de desenvolvimento urbano. Contudo, na maioria dos casos, devido à ausência de recursos, não conseguiu desenvolver uma política urbana consistente que se articulasse com a ação de agentes financeiros e promotores do SFH. (BONDUKI, 2014, p. 69).

Em 1967, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que consistia em depósito compulsório realizado pelo empregador de 8% do salário do trabalhador formal, que pode ser sacado em algumas circunstâncias, gerando, assim, uma linha permanente de financiamento do setor da construção civil habitacional, novamente a partir da contribuição compulsória dos trabalhadores, consistindo em fonte segura de recursos públicos.

A principal crítica desenvolvida sobre esse sistema refere-se à constituição de uma política limitada à produção e financiamento de unidades habitacionais novas sem haver uma interligação com uma infraestrutura adequada, dessa forma, frequentemente, compunha-se conjuntos habitacionais de baixa qualidade projetual, arquitetônica e urbanística. Devido ao direcionamento da maior parte dos recursos do SFH para a classe média, à inexistência de programas para apoiar o auto empreendimento associados ao déficit de moradias, ocorreu uma disseminação de loteamentos irregulares e precários, favelas e cortiços, consolidando um padrão periférico de crescimento urbano (BONDUKI, 2014; NEGRELOS, 2014).

Além disso, o funcionamento do modelo do regime militar pautava-se na subordinação da política urbana à política habitacional de larga escala. Devido ao *lobby* da indústria da construção civil e o desejo de solucionar quantitativamente a questão habitacional gerava-se a valorização da construção de unidades habitacionais em oposição à constituição de bairros com infraestrutura completa na malha urbana. Conformou-se institucionalmente essa subordinação pelo BNH ao invés de ser pelo SERFHAU que, inicialmente, seria o órgão de articulação do sistema e, na prática, foi um apêndice do BNH. (ROYER, 2002)

Neste sentido, a partir da crise no sistema SFH, que culminou com a extinção do BNH (Lei 2.291 de 21 de novembro de 1986), tornou-se necessária uma reorganização da política estadual de habitação a fim de suprir essas demandas.

3) Mudanças e consolidação do setor habitacional (1981-1987), coincidindo, em parte, com o segundo período para Trani e Gussoni (2016), de 1975 a 1982: Este momento

caracteriza-se por uma crise econômica (juros, correção monetária, inflação, desemprego e arrocho salarial), que gera uma onda de inadimplência por parte dos mutuários do SFH/BNH (BONDUKI, 2014). Consequentemente, os recursos federais para a habitação foram reduzidos, gerando uma crise no sistema. Por outro lado, tal crise proporcionou a consolidação do setor habitacional no Governo do Estado de São Paulo, com mudanças na estrutura do setor habitacional na administração do Governo do Estado de São Paulo (DENIZO, 2007, p. 104). A Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) dá lugar à Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO) em 1981 (Decreto n.º 16.512 de 19/01/1981) durante a gestão do governador Paulo Maluf.

A CODESPAULO adquiriu outras funções, como a implantação de conjuntos habitacionais em áreas rurais, a implantação de infraestrutura ambiental no entorno das usinas e destilarias de açúcar e álcool. (ROYER, 2002).

Já iniciando o terceiro período para Trani e Gussoni (2016), em 1983, na gestão do governador Franco Montoro (15/03/1983 a 27/03/1984 e 23/03/1984 a 14/03/1987), Secretaria Executiva de Habitação é criada, subordinada diretamente ao Governador (Decreto n.º 21.592 de 03/11/1983), com o objetivo de alocar recursos orçamentários em intervenções habitacionais.

A necessidade de uma reformulação interna devido à inadimplência da Companhia com o governo federal levou à transformação da CODESPAULO em Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) a partir da Assembleia do Conselho Administrativo em 22/03/1984, vinculando-a à Secretaria Executiva de Habitação (Decreto n.º 22.061 de 28/03/1984), quando se inicia uma reforma geral no setor, levando a CDH a tratar apenas de questões habitacionais sobretudo para os setores de menor renda; além disso, buscaram que a companhia utilizasse recursos do tesouro estadual de origem orçamentária. Até aquele momento, São Paulo não apresentava nenhum mecanismo de arrecadação que pudesse financiar políticas públicas de habitação e tampouco receitas disponíveis no seu orçamento geral para adicionar novas despesas. Diante disso, iniciou-se uma pressão do estado por fontes de financiamento e, consequentemente, por maior autonomia financeira. Reflexo dessa postura do governo de São Paulo torna-se visível com a alíquota adicional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) possibilitada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (ROYER, 2002).

No Plano Estadual de Ação Governamental no governo Montoro, de março de 1985, constavam as diretrizes para o setor habitacional: melhoria e ampliação da oferta de moradia de interesse social, garantia ao direito à regularização da ocupação da terra por favelas e loteamentos populares, oferecimento de crédito e materiais para atividades de autoconstrução, prestação de assistência técnica, reestruturação dos órgãos de financiamento e elaboração de programas habitacionais e priorização pelos estratos socioeconômicos historicamente excluídos de programas habitacionais. Dessa forma, a CDH atuaria na faixa até dois salários mínimos e, secundariamente, de dois a cinco salários mínimos (faixa das COHABs). (HALDA, 2017)

Royer (2002, p. 50) indica que a contribuição mais importante da CDH talvez tenha sido a constituição de uma resposta do estado de São Paulo diante da crise do sistema federal, constituindo uma estrutura institucional que financiasse a habitação social.

A ditadura militar implicou numa centralização política que refletiu no setor financeiro: retenção do maior número de tributos pela União e ampliação na interferência das normas tributárias dos estados e municípios (SERRA; AFONSO, 1989). A partir da gestão de Franco Montoro, na qual José Serra foi Secretário de Planejamento, apresentou-se uma dificuldade de elaborar uma reforma diante da falta de autonomia municipal e estadual, sucedendo-se

um processo de busca por financiamentos alternativos. Na habitação, o governo criou a Loteria Estadual de São Paulo (ou Loteria da Habitação), em 1986, a fim de arrecadar recursos extra orçamentários, entretanto, é apenas com a Constituição de 1988 e a nova legislação tributária do estado a partir daquele momento que ocorre uma alteração significativa no financiamento do setor habitacional devido à garantia da autonomia financeira. Em 1987, a Secretaria Executiva de Habitação torna-se Secretaria de Estado da Habitação (Decreto n.26.796 de 20.02.1987) na gestão do governador Orestes Quércia. (HALDA, 2017)

4) Aproximações e rupturas do setor habitacional com planejamento urbano (1989 - 1990)⁹⁰: Este período coincide parcialmente com o quarto período traçado por Trani e Gussoni (2016) que também inicia em 1989, com a vinculação da companhia à questão urbana, transformada em CDHU.

Durante as gestões do governador Orestes Quércia ocorrem alterações relevantes na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo (GESP) com relação ao setor habitacional. A Secretaria de Habitação é extinta e transforma-se em Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, englobando a Secretaria dos Negócios Metropolitanos (Decreto n.º 29.355 de 14/12/1988). A CDH passa a atuar como Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em 26/07/1989, numa reunião da Assembleia do Conselho Administrativo da CDH, passando a responder, inclusive, pela Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (CONESP) (Decreto n.º 29.803 de 05/04/1989) e pelo Departamento de Obras Públicas (DOP) (Decreto n.º 30.052 de 06/06/1989). (DENIZO, 2007, p. 108).

A partir da maior autonomia financeira aos estados proporcionada pela valorização dos estados como entes federativos presente na Constituição Federal, tornou-se viável o incremento de recursos orçamentários para investimentos tanto a partir da elevação da arrecadação anual de tributos do estado ou pelo aumento de alíquotas de impostos. A alteração mais significativa deste momento foi a utilização do ICMS: com os recursos advindos da elevação da alíquota em 1% para a manutenção do sistema estadual de produção habitacional (Lei n.º 6.556 de 31/11/1989, com vigência em 1990). A Caixa Econômica do Estado de São Paulo seria responsável pela parcela desses recursos para obrigatoriamente empregar no financiamento de programas habitacionais de interesse da população do Estado, desenvolvidos pela CDH. Em 1991, esses recursos passaram a ser atribuídos à CDHU (art.5º da Lei n.º 7.003 de 27/12/1990). Dessa forma, constitui-se uma política habitacional do Estado de São Paulo a partir de uma nova forma de financiamento associada a um aparelho administrativo específico para esse fim, valorizando uma fonte de recursos que tenha um forte caráter institucional, que, por sua vez, consolida a instituição que implementa a política pública. (ARRETCHE, 1998)

Verifica-se que neste período formulou-se a base necessária para a reformulação da política estadual de habitação: a partir da extinção do BNH em 1986, ocorre a desarticulação do sistema SFH/BNH, crescente mobilização social reivindicando atuação ao governo estadual, desaceleração da indústria de construção civil devido à crise do sistema anterior, autonomia financeira e uma estrutura administrativa estadual própria para o financiamento e produção de habitação (ROYER, 2007, pp. 370-371).

⁹⁰ Mesmo avançando na periodização principal de nossa tese, apresentamos as referências temporais a partir de 1989, como uma contribuição para o quadro da produção da companhia.

5) Estabilização dos aspectos institucionais: No início da gestão do governador Luiz Antonio Fleury Filho (de 1991 a 1994 – este ano marca o período anterior para Trani e Gussoni (2016), retorna a denominação de Secretaria da Habitação (Decreto n.º 33.136 de 15/03/1991) e a atuação da secretaria se restringe ao setor habitacional (Decreto n.º 34.399 de 18/12/1991); de forma que a CDHU, vinculada à secretaria, teve que se alinhar e limitou suas ações à habitação. (DENIZO, 2007).

Nessa fase ocorre a consolidação da produção em massa e parcerias com a iniciativa privada, pela iniciativa do governo de Quêrcia. O programa de mutirão foi incrementado como forma de construção de moradia. Este item deve ser compreendido num contexto de mobilização da sociedade civil iniciado durante a crise do sistema SFH e que gerou a constituição de organizações civis e de políticas públicas com participação social. (BONDUKI, 2012). Ademais, a indústria da construção civil passou a atuar intensamente a partir do programa de Chamamento Empresarial, no qual contratava-se o empreendimento completo. A vinculação entre a indústria da construção estabeleceu-se com o desmantelamento do sistema SFH/BNH em 1986 e intensificou-se com o incremento de recursos a partir do ICMS, dessa forma:

A forte vinculação entre os empresários da construção civil e os agentes públicos do Poder Executivo sinaliza uma “captura” da empresa e da política habitacional pelo setor privado, um avanço indiscriminado do setor privado sobre o fundo público vinculado à moradia popular. (...). Assim, no começo da década de 90, a CDHU tornar-se-ia grande agente de promoção da indústria da construção civil, conforme demonstra a evolução dos investimentos da empresa. (ROYER, 2002, p. 66).

Até este momento, chegando em 2000 no quinto período traçado por Trani e Gussoni (2016), é particularmente importante a expansão que a CDHU realiza para o financiamento da produção habitacional pelo sistema de mutirão, além de ampliar sua vinculação com movimentos de moradia vinculados às demandas de urbanização de grandes favelas, incorporando ações em cortiços e programas integrados, inclusive, com prefeituras do interior.

PERÍODO	RECURSOS	ÓRGÃO
1967-1980	Dependência de recursos federais	CECAP
1981-1989	Busca por recursos alternativos (Ex: Loteria da Habitação - 1986)	CODESPAULO CDH CDHU
Após 1990	Recursos próprios não onerosos de origem tributária (Ex: ICMS-Habitação)	CDHU

Fonte de recursos utilizados para o financiamento das ações da Política Estadual de Habitação nos períodos.

Fonte: Elaboração de Halda (2017), com novo desenho de Soyani Tardioli. Versão final: Maria Alice Messias.

É interessante notar a relação entre os marcos institucionais e a fonte dos recursos com as características dos programas da Política Estadual de Habitação. Primeiro a atuação ocorria somente por meio de programas federais (1967 a 1983); com a crise do sistema SFH/BNH, a atuação realizada apenas pelos programas federais, também passa a ser pelas ações estaduais com recursos orçamentários (1983 a 1987) e, por último, há o predomínio da atuação a partir de programas com recursos do ICMS-Habitação. (HALDA, 2017)

É particularmente importante para este trabalho tratar da forma como a CDH/CDHU atuou nos municípios do interior do estado a partir de 1986, com o estabelecimento de um padrão de atuação da política habitacional estadual nesse tipo de parceria. Nesse modelo estão os programas: SH2 (1988), SH3 (1990) e SH4 (1993). Os municípios seriam os principais responsáveis pela viabilização dos terrenos e execução das obras de infraestrutura (rede de água e esgoto, drenagem, guia, sarjeta e pavimentação). A construção das moradias poderia ocorrer por autoconstrução, administração direta, empreitada global, subempreitada, empreitada integral e mutirão (DENIZO, 2007):

- Autoconstrução (AC): a construção das habitações é realizada pelos beneficiários; a CDH/CDHU repassa recursos aos municípios para a compra de materiais de construção, administração da obra, assistência técnica e mão de obra especializada para a construção de determinados serviços como telhado e elétrica.

- Administração direta (AD): a construção é feita pelos municípios com mão de obra própria, a CDH/CDHU fornece recursos para que os municípios comprem material de construção e contratem mão de obra (sem Benefícios e Despesas Indiretas - BDI).

- Empreitada global (EG): a CDH/CDHU contrata a empreitada para a realização da terraplanagem, infraestrutura e construção das moradias.

- Subempreitada: a CDH/CDHU fornece os recursos para que o município contrate a empreiteira para a realização da terraplanagem, infraestrutura e construção das moradias.

- Empreitada integral (EI): licitação de conjunto habitacional pela CDHU que inclui terreno, projeto, mão de obra e material de construção.

- Mutirão: associações constroem em mutirão com recursos da CDHU para os materiais de construção, parte da administração da obra, assistência técnica e mão de obra especializada.

Com o programa SH3, a CDHU descentralizou suas ações de gestão, abrindo oito escritórios técnicos em oito regiões administrativas (Araraquara, Araçatuba, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto). Além disso, constituiu o personagem do Agente Municipal de Habitação que atenderia a população e intermediaria suas demandas junto do escritório regional. Esta ação proporcionou um contato mais direto entre as demandas e o aparato administrativo.

Na tabela abaixo é possível verificar a produção entre 1986 e 1999 referente aos principais programas implementados pela CDH/CDHU. (HALDA, 2017)

PROGRAMA	Nº TOTAL DE UNIDADES PRODUZIDAS	Nº TOTAL DE UNIDADES: INTERIOR	Nº TOTAL DE UNIDADES: RMSP	Nº DE CIDADES ATENDIDAS
PMH	5.642	5.642	0	94
Programa de Chamamento Empresarial/ EI	31.152	16.844	14.308	119
SH1	10.598	0	10.598	4
SH2	22.140	22.140	0	149
SH3	100.390	80.611	19.779	327
SH4	53.075	44.395	8.680	244
Mutirão	13.392	184	13.208	9
TOTAL	236.389	169.816	66.573	

Unidades produzidas pela CDH/CDHU no período de 1986 a 1999. FONTE: ROYER (2002), com intervenção de Halda (2017) e novo desenho de Soyani Tardioli. Versão final: Maria Alice Messias.

CAPÍTULO 6. ANÁLISE TIPOLOGICA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Os objetos empíricos de nossa investigação, apresentada detalhadamente no Volume II⁹¹, constituem-se de conjuntos habitacionais em cidades paulistas em que foram implantados os agentes públicos operadores do SFH/BNH, as Companhias de Habitação, nos primeiros anos do novo regime: 4 casos em Santos – COHAB-ST (1965); 4 casos em Campinas – COHAB-CP (1965)⁹²; 2 casos em São Paulo – COHAB-SP (1965); 6 casos em Bauru (1966); 2 casos em Ribeirão Preto – COHAB-RP (1970)⁹³. Nesses municípios, inclusive, foi possível comparar conjuntos financiados pelo BNH com aqueles que, a partir do lançamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, implementaram conjuntos sob outra lógica totalmente diferente daquela do complexo SFH/BNH/COHAB. Esses estudos contribuem ao aprofundamento da análise proposta, oferecendo dados e informações para o inventário até agora já realizado.

Os resultados alcançados foram sistematizados em tabelas apresentadas a seguir, para os casos de conjuntos das COHABs nos cinco municípios baseados em análise de peças gráficas dos projetos obtidos junto aos organismos pesquisados; na COHAB-SP, foi possível ter acesso a processos administrativos referentes aos dois casos (José Bonifácio ou Itaquera II e III e Castelo Branco, no município de Carapicuíba), e nas peças gráficas de todos os empreendimentos produzidos pelo órgão no período delimitado.

Neste Volume I apresentamos tais resultados, que nos permitem avançar e adensar o debate sobre a constituição de uma ideologia do conjunto habitacional a partir da reorganização da política habitacional em 1964, analisando 6 componentes vinculados à sua implantação, segundo os itens a seguir.

6.1. Localização em relação à mancha urbana consolidada

Em todos os municípios, analisando a implantação dos casos em relação a todos os conjuntos habitacionais produzidos, é patente a predominância da localização no limite da mancha urbana ou, mesmo, fora dela, indicando a ocorrência sistêmica da produção habitacional popular como vetor de expansão urbana. Num primeiro momento, os conjuntos são implantados em terras baratas, com a extensão das redes primárias de infraestrutura; essas redes são sempre existentes, indicando que há acesso à infraestrutura de modo incompleto, uma vez que a rede de esgoto não se verifica desde o início da implantação.

Em alguns casos, como Ribeirão Preto e Bauru, a distância original dos conjuntos das COHABs é considerável, externa à mancha urbana de 1981, para Ribeirão Preto, e de 1975 para Bauru. Esses dois casos, preliminarmente, podem ser considerados os mais evidentes da implantação que “salta” terra desocupada; tal fenômeno ocorre até hoje, já que o conjunto

⁹¹ Para a visão analítica completa, articular com a leitura dos casos nos municípios selecionados no Volume II.

⁹² Em Campinas, foram selecionados os casos DIC para ampliação da análise, principalmente na tipologia multifamiliar vertical.

⁹³ Em Ribeirão Preto analisamos 3 casos produzidos pela CECAP/CDH, sendo que para São Paulo ainda estamos analisando os casos vinculados ao órgão paulista.

do PAR Antonio Palocci está localizado na margem da área rural, com salto de terrenos de grande dimensão ainda desocupados.

No caso de Santos, a mancha urbana de 1981 alcança praticamente toda a parte insular do município, e a predominância de conjuntos da COHAB-ST na zona noroeste é patente como resultado da localização histórica dos trabalhadores naquela região.

O caso de Campinas, em relação à mancha urbana de 1975, e com os estudos dos DICs de implantação posterior, também enseja, a partir da leitura da urbanização, que foram articulados a um processo de expansão urbana de uso industrial com destinação de áreas para a implantação da habitação operária.

Para São Paulo, apesar da indicação da mancha urbana de 1981 no nosso mapa, que já indica grande quantidade de conjuntos habitacionais implantados fora dela, há um contraste como o mapa da Emplasa, com a mancha urbana de 1962, que enseja que os conjuntos estariam mais próximos ao seu limite. Nossa verificação indica que os conjuntos foram um dos vetores de expansão, principalmente para a zona leste da cidade, historicamente considerada região de moradia dos pobres, inclusive com zoneamento residencial misto e muito genérico, como já observamos em relação ao planejamento urbano municipal.

6.2. Domínio sobre a terra

A implantação dos habitacionais das COHABs responde, do ponto de vista fundiário, à lógica presente naquele momento, com a competência das companhias de habitação em adquirir terras, atuando nelas como terra pública de domínio das COHABs. As companhias estudadas, apesar de organismos da administração indireta, fazem parte da estrutura administrativa municipal, sendo consideradas, até o presente, em que continuam ativas, como aparatos de administração pública municipal. Os processos licitatórios verificados em todos os casos partiram dessa situação, independentemente da condição de regularidade jurídica, o que levou a processos de regularização fundiária por vezes demorados, como os vistos em relação à COHAB-SP.

6.3. Constituição enquanto bairro – dimensão dos conjuntos e equipamentos de consumo coletivos previstos e efetivamente implantados

A concepção de um plano de conjunto pode ser identificada em praticamente todas as implantações dos conjuntos analisados, bem como naquelas promovidas pela COHAB-SP; no caso de glebas com grandes superfícies, como a de Itaquera I, dividida em José de Anchieta (Itaquera IA), Manoel da Nóbrega (Itaquera IB), Manoel de Paiva (Itaquera IC). Na gleba onde foi implantado o Conjunto Habitacional José Bonifácio (Itaquera II e III) ocorreu sua fragmentação em setores que foram disponibilizados para a licitação de projeto e obra.

Tal fragmentação, do ponto de vista legal, sobretudo a partir da Lei de Parcelamento do Solo, n.º 6.766, de 1979, não estava prevista, o que ocasionou uma série de processos de regularização fundiária. A divisão em setores respondeu, por outro lado, a uma demanda

político-econômica vinculada à relação com o setor da indústria da construção civil, uma vez que a maior parte das empresas construtoras atuantes à época eram de pequeno ou médio porte, com poucas empresas de grande porte, como se pode observar na tabela realizada para São Paulo.

Segundo o Prof. Nestor Goulart Reis Filho, em entrevista a nós concedida em novembro de 2017, esse processo ocorreu como prática comum durante a implantação dos conjuntos no período, corroborando a constatação de Pedro Campos (2012) sobre a intensa expansão do setor da construção civil no período militar. Ao contrário do que possa parecer ou do que se acredita, a expansão se dá justamente pela proliferação de contratos com pequenas empresas, articuladas entre si e contribuindo para o adensamento da cadeia produtiva.

O campo de pesquisa da indústria da construção civil – em suas variadas modalidades – é ainda muito promissor uma vez que estudamos pouco a relação entre plano e projeto (analisados nos estudos de arquitetos e urbanistas) com a forma de produção e os mecanismos de atuação do setor da construção. Essa constatação nos leva a valorizar trabalhos como os de Tavares (1987), aprofundando num caso – Itaquera II e III – em relação à atuação das empresas construtoras, e de Pulhez (2014), sobre a relação entre Estado e empresas gerenciadoras de projetos, modalidade praticamente desconhecida no campo das pesquisas, o que ocorre de forma semelhante com as pesquisas sobre as relações do trabalho nesse campo de atuação conforme nos indica Maricato (2009).

Ainda sobre a implantação dos equipamentos, como já vimos indicando ao longo do texto, há um divórcio entre o previsto e o efetivamente construído. Nosso entendimento está referido a um complexo conjunto de fatores que envolvem as visões técnicas dos profissionais contratados pelos órgãos de planejamento e produção habitacional, principalmente os arquitetos e urbanistas que são, em geral, preparados na ideia do conjunto integral.

Por outro lado, há o campo ideológico que envolve os agentes públicos e privados na produção do espaço, cujos ganhos políticos (de legitimação para o Estado) e econômicos (de lucro financeiro para as empresas) se dão de forma intensiva na produção das unidades habitacionais. Para as empresas e para os setores médios da população, construir a “casinha” para o trabalhador é bastante suficiente (sempre e quando razoavelmente distante de suas vistas); para o Estado, ao não estar separado da Sociedade, expressa a mesma visão de cidade e reforça a segregação e a exclusão, privando os bairros populares da completa implantação de serviços públicos e equipamentos sociais.

Esse não é um problema de projeto, tampouco de política pública “*stricto sensu*”, essa é uma questão política, do modo de produção, mais ou menos aplicada em diferentes latitudes e em diferentes momentos políticos de cada lugar (NEGRELOS, 1998). Tal desvinculação entre previsão em plano e projeto e concretização efetiva nos bairros populares tem um esteio político na lógica do *discurso inclusivo e da prática excludente*, que já defendemos em nossa tese em relação aos grandes projetos urbanos (NEGRELOS, 2005). Tal lógica se manifesta durante todo o século XX em todo o tipo de política pública cujo objeto seja a habitação popular. As experiências progressistas intentadas durante o a gestão de Luiza Erundina em São Paulo, por exemplo, foram casos-piloto, que não chegaram na fase da implantação dos equipamentos e não puderam nos oferecer elementos para uma efetiva comparação em relação à prática política nesse quesito.

6.4. Tipologias empregadas

Com base nos casos estudados, tanto a tipologia multifamiliar vertical quanto a unifamiliar horizontal foram aplicadas de acordo com sua fragmentação em diversos tipos, indicados, por exemplo, nos termos de referência constantes dos editais de licitação consultados em processos administrativos na COHAB-SP.

A questão da produção extensiva e da repetição tipológica comparece na crítica de forma generalizada em relação aos conjuntos das COHABs com blocos dispostos no terreno liberando solo para áreas livres, nos termos de um desenho “moderno” de cidade. Durante as pesquisas, tanto na análise de dados quanto na visita aos conjuntos, essa visão generalizada pode ser melhor analisada, uma vez que observamos uma variedade de agenciamentos tipológicos de implantação e, sobretudo, na situação urbana dos empreendimentos.

Assim, localizações periféricas foram consistentes com blocos multifamiliares verticais, como no caso de São Paulo, e, ao mesmo tempo privilegiam a tipologia unifamiliar horizontal em cidades de porte médio. Por outro lado, em Campinas e Ribeirão Preto, encontramos a tipologia multifamiliar vertical próxima ao centro da cidade, apesar de, na sua época, ser distante do centro principal. Já para Santos, com uma conformação urbana muito especial na parte insular, as tipologias ocorrem indiferentes à localização. Bauru, por outro lado, tem a produção da COHAB totalmente voltada à implantação de bairros na tipologia unifamiliar horizontal.

Outra questão inicialmente formulada se refere à relação tipologia/idade dos conjuntos. O caso de Campinas nos coloca uma relativa novidade, ou seja, todos os primeiros conjuntos selecionados foram implantados na tipologia unifamiliar horizontal e apenas em 1974 ocorreu o primeiro conjunto vertical e, mesmo assim, apenas com térreo e mais um pavimento, praticamente sobrados sobrepostos.

Em Campinas, inclusive, por conta dessa constatação inicial, ampliamos nossa pesquisa para estudar outros conjuntos multifamiliares verticais no tipo bloco laminar. É importante considerar o processo de metropolização de Campinas a partir das décadas de 1970/1980, oficializado em 2000 com a instituição da Região Metropolitana de Campinas; essa visão nos coloca uma nova hipótese, da tendência ao adensamento construtivo na política habitacional estatal já compreendendo tal processo no município e sua importante vinculação com a Região Metropolitana de São Paulo.

6.5. Formas de aprovação

Esse componente de análise foi avaliado apenas para o conjunto de Itaquera II/III em São Paulo, uma vez que pudemos analisar o processo de aprovação do parcelamento de um dos setores, em que se pode auferir uma reunião de parcelamentos fragmentados com ausência de um plano geral com uma lógica de conjunto. Para o processo de aprovação, e de forma articulada ao próximo item, de autoria, é patente que deve aparecer a identificação do técnico, neste caso do departamento PARSOLO, da SEHAB, uma vez que há desdobramentos de responsabilidade técnica e civil em relação à aprovação de construção e implantação do conjunto.

6.6. Autoria dos planos e projetos

Na pesquisa em COHABs é majoritária a verificação da autoria geral em nome do órgão, bem como a propriedade das glebas e dos projetos. Um avanço do que já podemos encontrar em algumas entrevistas já realizadas junto à CDHU, essa prática de anonimato autoral não se verifica, uma vez que encontramos a indicação de profissionais nos diversos projetos aos quais tivemos acesso. Na linha das contribuições da cultura técnica interna à CDHU, com vínculos na construção historiográfica que aqui defendemos, é interessante a tese de Pignanelli (2003), explicitando como foi marcante o ideário moderno tanto na sua formação quanto na elaboração de projetos junto à companhia (p. 7).

Já para Ribeirão Preto, Dos Santos (2017) pode alcançar a informação sobre as pessoas envolvidas no processo de projeto e acompanhamento de obras, com responsabilidade técnica, indicando uma diferença no tratamento relação à autoria no interior da COHAB-RP.

Essa questão indica a importância da reflexão sobre o divórcio entre cultura técnica e processo de produção, que encontramos recorrentemente na pesquisa em fontes primárias junto às companhias de habitação.

Em trabalho de escavação aguda, com detalhada reflexão do aparato financeiro do complexo BNH/COHABs, Royer (2013) indica um fator da política habitacional que modifica totalmente o quadro de “amalgama” da cultura arquitetônica com o poder estatal vigente na Era Vargas (1930-1964), ao qual nos referimos nas Notas Metodológicas. Trata-se da ação do BNH que *“normatizava e fiscalizava as carteiras imobiliárias das instituições, tratava de todos os assuntos financeiros e também das questões urbanísticas e de tipologia arquitetônica, definindo tipologia de projetos para todo o país, centralizando a maioria das decisões relativas a esse recurso”* (ROYER, 2013, 57). Nessa linha de investigação, para São Paulo, Taralli (1984) indica que, *“a COHAB, enquanto órgão oficial destinado a promover e executar a habitação para a população de baixa renda, participa, orienta e interfere nos aspectos tecnológicos na construção das habitações através de elementos e fatores fixos e pré-determinados”* (p. 45).

Nesse sentido, com o início do processo de inventário que realizamos até o momento, acreditamos que ainda pode ser possível encontrar novos indícios, no interior das companhias de habitação no estado de São Paulo, que contribuam para um melhor entendimento sobre a realização dos planos e dos projetos, bem como sobre a forma de atuação das empresas construtoras. Esse é um objetivo a ser alcançado, possibilitando ampliar as possibilidades de compreensão sobre o período, superando a dicotomia fracasso/êxito, corroborando as críticas negativas baseadas em observação empírica e explicitando qualidades positivas tanto de projeto quanto de construção, bem como de agenciamentos internos em relação à atuação da cultura técnica local.

Na sequência apresentamos as tabelas com a sistematização dos dados dos conjuntos analisados, por COHAB, nos cinco municípios, indicando os tipos mais utilizados pelas companhias.

COHAB-SP Conjunto Habitacional/ localização urbana	Ano de entrega	Número de Unidades	Tipologia	Tipos	Autoria/ Construtora
José Bonifácio - Itaquera II/III Periférico, limite da mancha urbana de 1981.Vetor de expansão em relação à mancha urbana de 1962.	1980	17.700 unidades 400 unidades de renda média	Multifamiliar Vertical	B4- 60 unidades (20 grandes 40 médios) 2.350m ² B8-PHM02 15-GG-3 30 unidades grandes 1570m ² (B8.1/B8.2/B8.3)	Autoria da COHAB-SP PLÍNIO ARAÚJO MÉTODO SCHAIM CURY LOYO BHM ENGESUL IRFASA SARGUS VEPLANTEC GTO BETUMARCO
		230 embriões		B27-PHM03 15-GH-3 30 unidades (10grandes 20 médios) 570m ² B13- PHM04 HS-66-3 60 unidades grandes 3.375m ²	
				B33- PHM 01 HS-6M-2 40 unidades (20 grandes 20 médios) 2.080 m ²	
		1.156 Lotes Urbanizados		B12- PHM-05 HS-66-1 20 unidades PHM-06 H5-66-2 40 unidades PHM07 HS-HH-1 20 unidades	

COHAB-SP - CONJUNTO HABITACIONAL JOSÉ BONIFÁCIO - ITAQUERA II/III

B4	B8.1

B8.2	B8.3

27.1	13.1

33.1	MODA01

COHAB-SP Conjunto Habitacional / localização urbana	Ano de entrega	Número de Unidades	Autoria/ Construtora	Tipologia	Tipos
Castelo Branco - Carapicuíba Vetor de expansão metropolitana para a zona oeste	1970 a 1983	Setor I - 4.840 Setor II - 724 Setor III - 1.424 Setor IV - 480 Setor V - 450 Setor VI- 824 Setor VII -		Multifamiliar Vertical	B1 B2 B3 B4 B5 B5L B12 B27 B33
				Unifamiliar	MODA01
				Casas geminadas 2 a 2	PHM 11 PHM 12 PHM 13

**COHAB-SP - CONJUNTO HABITACIONAL PRESIDENTE CASTELO BRANCO -
CARAPICUÍBA**

B1	B2

B3	B4

B5	B5L

<p>B12</p>	<p>B27</p>

<p>B33</p>	<p>MODA01</p>

<p>PHM11</p>	<p>PHM12</p>

<p>PHM13</p>

COHAB-ST Conjunto Habitacional/ localização urbana	Ano de Entrega	Número de unidades	Tipologia	Tipos	Autoria/ Empresa construtora
Jd. Castelo I Vetor de expansão em relação à mancha urbana de 1981 – Zona noroeste, repetindo-se nos demais.	1966	636	Unifamiliar horizontal	Casa geminada em renque	
Jd. Castelo II Zona noroeste Limite da mancha urbana Limite do município	1993	80	Unifamiliar horizontal Sobrado	Casa geminada em renque	
Dale Coutinho Zona noroeste Limite da mancha urbana de 1981 Limite do município	1981	1.200	Multifamiliar vertical A implantação gera adossamento em uma das empenas do bloco	Bloco 4 pavimentos 1 bloco de escadas para 4 apartamentos	COHAB-ST PRODESAN
Valongo Área central Zona histórica portuária	1988	48	Multifamiliar vertical Configura um condomínio vertical sem equipamento	3 Blocos com 4 pavimentos e 4 apartamentos por andar 1 bloco de escadas para 2 apartamentos	Autoria e responsabilidade e ilegível
Rádio Clube Zona noroeste Limite da mancha urbana Limite do município	1993	130	Unifamiliar horizontal Térreo	Casas geminadas 2x2 4x2	Autoria ilegível
			Multifamiliar vertical	Blocos 2 pavimentos Entrada/Escada	Responsável técnico COHAB-ST Pedro Fagundes Jr.

COHAB-SANTISTA

DALE COUTINHO

1 escada para
4 apartamentos

VALONGO

1 escada para 2 apartamentos
adossado em uma das empenas

RÁDIO CLUBE

Geminado 4 em 4
Geminado 2 a 2

COHAB-CP Conjunto Habitacional/ localização urbana	Ano de Entrega	Número de unidades	Tipologia	Tipos	Autoria/ Empresa construtora
Vila Rica Muito inserida na malha em 1935	1966	487	Unifamiliar horizontal Térrea	Isolada no lote Lote :128m ² Casa :37,83m ² (1 e 2 dorm)	
Castelo Branco I Limite da malha em 1975	1967	668	Unifamiliar horizontal Térrea	Geminada 2x2 Tipo 1: s/i Tipo 2: 37,38 m ² (2 dorm) Tipo 3: 45,53 m ² (3 dorm)	
Castelo Branco II Limite da malha em 1975	1967	444	Unifamiliar horizontal Térrea	Geminada 2x2 Tipo 1: s/i Tipo 2: 37,38 m ² (2 dorm) Tipo 3: 45,53 m ² (3 dorm)	
Boa Vista Fora da malha em 1975	1969	1.534	Unifamiliar horizontal Térrea	Isolada no lote 41 m ² (2 dorm) - tipo 2/41 39 m ² (2 dorm) - tipo 2/39 45 m ² (3 dorm) - tipo 3/45 47 m ² (3 dorm) - tipo 3/47 49 m ² (3 dorm) - tipo 3/49 55 m ² (4 dorm) - tipo 4/55	
Julio Mesquita Filho Limítrofe à área central	1974	532	Multifamiliar Vertical Blocos de 2 Pavimentos	Blocos de 2 Pavimentos com acesso por escada interna 55 m ² 2 apartamentos por andar Formação de lâmina, implantados de costas	
DIC I Vetor de expansão sul em 1975	1982	624	Multifamiliar Vertical 4 Pavimentos	Lâmina com 4 apartamentos e 2 blocos de escada externa As lâminas se articulam - blocos de escadas	

Vila Rica	Castelo Branco I e II

DIC I	Julio Mesquita

Boa Vista

COHAB-RP Conjunto Habitacional/ localização urbana	Ano de Entrega	Número de unidades	Tipologia	Tipos	Autoria/ Empresa construtora
Quintino Facci I e II Zona norte Ainda não incorporado à mancha urbana em 1981	1980	3.112	Unifamiliar horizontal Térrea	Isolada no lote 38m ² (2 dorm) 45m ² (2 dorm) 54m ² (3 dorm)	Arquiteto William José Fagiolo COHAB-RP
D'Elboux Limite da mancha urbana	1984	1.776	Multifamiliar Vertical 4 pavimentos	Apartamentos 55m ² (2 dorm)	Hopode Engenharia e Comércio
Adelino Simioni Zona Norte Ainda não incorporado à mancha urbana em 1981	1982	2.940	Unifamiliar horizontal		Engenheiro Persio Paulo Ferreira COHAB-RP
Avelino Alves Palma Zona Norte Ainda não incorporado à mancha urbana em 1981	1982	1.831	Unifamiliar horizontal		Arquiteto Antonio Carlos N, COHAB-RP

Quintino Facci II		
38m²= 2 dorm.	45m²=2 dorm.	54m²=3 dorm.

D'Elboux

COAHB-BAURU Conjunto Habitacional / localização urbana	Ano de entrega	Número de Unidades	Tipologia	Tipos	Autoria de projeto/ construtora
Jardim Redentor I Limite da mancha urbana de 1975/Vetor de expansão	1968	452	Unifamiliar Horizontal	Geminada 2 a 2 (2,3,4 dormitórios) C2=37,5 m2 D3=45,9 m2 E4=54,0 m2	
Jardim Redentor II Limite da mancha urbana/Vetor de expansão	1973	661	Unifamiliar Horizontal	Geminada 2 a 2 (2,3,4 dormitórios) C2=37,5 m2 D3=45,9 m2 E4=54,0 m2	
Jardim Redentor III Vetor de expansão para a mancha urbana 1975	1980	132	Unifamiliar Horizontal	Geminada 2 a 2 (2,3,4 dormitórios) C2=37,5 m2 D3=45,9 m2 E4=54,0 m2	
Jardim Ernesto Geisel I Vetor de expansão para a mancha urbana 1975	1980	800	Unifamiliar Horizontal	Isolada no lote Geminada 2 a 2 2 dorm.=33,75 m2 3 dorm.=47,19 m2 4 dorm.=48,25 m2	
Jardim Ernesto Geisel II Vetor de expansão para a mancha urbana 1975	1980	1112	Unifamiliar Horizontal	Isolada no lote Geminada 2 a 2 2 dorm.=33,75 m2 3 dorm.=47,19 m2 4 dorm.=48,25 m2	
Jardim Ernesto Geisel III Vetor de expansão para a mancha urbana 1975	1981	248	Unifamiliar Horizontal	Isolada no lote Geminada 2 a 2 2 dorm.=33,75 m2 3 dorm.=47,19 m2 4 dorm.=48,25 m2	
Mutirão Luiz Eduardo Coube Fora da mancha urbana 1975	1984	88	Unifamiliar Horizontal	Isolada no lote 2 dorm.=41,25 m2	

JARDIM REDENTOR

Geminadas 2 a 2
2 dormitórios

JARDIM ERNESTO GEISEL

MUTIRÃO LUIZ EDUARDO COUBÉ

Isolada no lote
2 dorm.

À GUIA DE CONCLUSÃO: QUESTÕES DA PESQUISA EM HABITAÇÃO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Da nossa exposição, baseada no percurso investigativo que realizamos nos últimos anos, destacamos como proposta de continuidade de nossos estudos em conjunto com novos pesquisadores junto ao URBIS, com a nova denominação de Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo, da Cidade e da Habitação, três questões teórico-metodológicas articuladas em torno da construção de uma crítica de Arquitetura e Urbanismo.

Em primeiro lugar, julgamos essencial ampliar o conhecimento no campo da história da habitação, buscando, nas teorias da Arquitetura e do Urbanismo, novas delimitações sobre as contradições entre o projeto moderno, que assume a habitação como seu objeto central, e a forma-urbana mercadoria, que reveste o problema da habitação com o permanente conflito entre seu valor de uso e seu valor de troca. Uma segunda tarefa consiste em aprofundar a reflexão sobre a relação entre Estado, planejamento e habitação, no Brasil e na América Latina, buscando contribuir no quadro da pesquisa e reflexão de uma teoria urbana latino-americana. Nessa mesma reflexão, um terceiro campo de atuação de investigação deve buscar reunir recursos de pesquisa – técnicos e humanos – para a tarefa de ampliar o estudo da produção de conjuntos habitacionais no período de atuação do BNH no estado de São Paulo, contribuindo para a produção de um inventário da produção, que é, de forma objetiva, estruturante do processo de urbanização, consubstanciado na produção do espaço urbano nos municípios paulistas no período.

- **Contradições na história da habitação: entre o projeto moderno e a forma-mercadoria**

A implantação da cidade como projeto moderno, no caráter indissociável entre arquitetura e urbanismo, defrontou-se com o dilema da propriedade da terra e da moradia na história das concepções de cidade e de habitação no quadro da massificação imposta pela indústria. A propriedade privada da terra e da habitação são elementos redutores do processo de implantação do projeto de cidade e de habitação modernas no Brasil, no seio das políticas estatais de habitação, desde 1930, apesar de considerável conjunto de projetos respondendo isoladamente aos preceitos do ideário moderno.

Enfrentar essa questão como problema científico exige um posicionamento sobre arquitetura e urbanismo como política, abarcando seus componentes artísticos e técnicos, de forma a evitar seu tratamento apenas como juízo estético erudito. Dessa forma, pode-se tratar os conjuntos habitacionais como produtos dos campos da Arquitetura e do Urbanismo com contradições importantes em cada política habitacional e em cada regime e sistema político que a formule.

A preocupação com a moradia é constante na formulação de planos e projetos ao longo da história da cidade no século XIX e início do XX, ora como alojamento, ora como cidade, em que o projeto joga um papel central. A libertação do trabalho figura nas utopias de vanguarda como objetivo político, em que *“a promessa de libertação da máquina deve emanar de uma imaginação do futuro cuidadosamente controlada”* (TAFURI, 1985, p. 45).

Marx e Engels preocuparam-se em primeira instância com a dinâmica do capitalismo como modo de produção e suas determinações sobre a sociedade industrial. A classe trabalhadora,

expropriada de seus meios de produção e desprovida de uma condição de vida saudável, desenvolveria a consciência histórica de uma classe revolucionária, com papel decisivo na destruição da ordem capitalista e burguesa.

Engels demonstrou, em sua obra de 1845, “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, as condições em que viviam as classes pobres e, principalmente, relatou as condições em que habitavam, conferindo especial atenção aos alojamentos operários. Na sua obra “A questão da habitação”, de 1873, Engels aborda de modo mais esclarecedor o problema habitacional, enfatizando que não se tratava de um problema exclusivo da classe trabalhadora, e que a solução da casa própria operária era, na verdade, uma regressão em termos da liberdade do trabalhador e, logo, para seu entendimento como elemento da classe revolucionária, uma vez que o fato de possuir uma moradia implicava na redução dos salários pagos pela burguesia que lhe vendia a habitação. A desvinculação do trabalhador em relação à sua terra, segundo Engels, fora essencial para o advento da cidade industrial e, por conseguinte, da classe proletária, despossuída de sua terra e, portanto, a questão da habitação apenas poderia ter um termo de solução com a abolição da propriedade privada da terra.

Para suprimir a falta de moradias seria preciso eliminar a exploração e a opressão exercidas pelas classes dominantes sobre a classe operária, demonstrando o antagonismo de Engels em relação ao modo de produção capitalista. “*A sociedade capitalista, longe de poder suprimir esta questão, tem pelo contrário de torná-la cada dia mais aguda*” (ENGELS, [1873] 1987, p. 45), pois é a exploração do trabalho operário e a manutenção da sua dependência que garantem o enriquecimento burguês.

“*Não é a solução da questão da habitação que resolve a questão social, mas é a solução da questão social que tornará possível a solução da questão da habitação*”, afirma Engels ([1873] 1987, p. 45), numa compreensão compartilhada com Marx de que as transformações urbanísticas, incluindo o alojamento urbano, seriam consequência direta e necessária das mudanças nas relações sociais.

As formulações de Marx e Engels orientam a compreensão da habitação como um produto de mercado revestido em um bem de consumo, que o capitalismo induz a que seja apropriado privadamente e que, portanto, tem um potencial de superação a partir da revolução que parte do proletariado liberado da propriedade. Da mesma forma, tais formulações também contribuem para iluminar a contradição entre tal compreensão e a visão reformista com a qual a habitação foi revestida no Movimento Moderno.

É justamente nessa chave que buscamos contribuir na inserção de ponto de ruptura crítica na construção historiográfica da produção da habitação no Brasil, acreditando que sem ruptura do sistema, ou com a postura reformista, não se poderá transformar a forma de provisão de habitação.

A crítica da arquitetura e do urbanismo seleciona os objetos que merecem e os que não merecem sua consideração como tal, em função de um complexo percurso histórico contraditório: a habitação massiva é demanda da sociedade moderna e industrial, uma vez que é massivo o afluxo de trabalhadores despossuídos para as cidades industriais; por outro lado, o Movimento Moderno, mesmo assumindo a habitação como objeto, a trata no campo da erudição.

Assim como para os planos e projetos do urbanismo moderno do século XIX, que buscavam conciliar o desenvolvimento das forças produtivas superando a tendência à metrópole industrial – como a cidade-jardim –, a grande questão do Movimento Moderno, já entrado o século XX, o que conectava arquitetura e urbanismo era a habitação. Aymonino (1972, p. 52) assegurava que “*se é que a cidade nova não pode ser prefigurada em seu conjunto, se*

formará mecanicamente no tempo, à medida que estejam resolvidas as necessidades de alojamento: a residência moderna condicionará até transformar a cidade moderna.” Posição diametralmente oposta à de Marx e Engels, cujas proposições assumem a necessidade de configurar uma nova sociedade para, então, poder-se garantir a solução da questão habitacional.

A moradia é assumida no projeto moderno como fator fundamental para a reorganização da cidade, o mínimo elemento habitável a partir do qual se estabeleceriam as demais funções urbanas. *“A célula não é apenas o primeiro elemento da cadeia de produção, mas também o elemento que condiciona a dinâmica dos agregados de construções. [...] Enquanto reprodutíveis ao infinito (tipos), encarnam conceitualmente as estruturas primeiras de uma cadeia de produção. [...]”* (TAFURI, 1985, p. 71)

É justamente nas formulações sobre tipo e produção massiva que acreditamos localizar-se o cerne das contradições que se manifestam na forma urbana conjunto habitacional. O agrupamento de moradias, os serviços de todos os tipos e também as vias de circulação locais conformam o bairro, a estrutura principal da cidade moderna, pois *“a pesquisa sobre a residência não termina na escala da moradia, mas prolonga-se na escala do bairro, e leva a individualizar outros elementos funcionais que compreendem certo número de moradias e certo número de serviços: as unidades de habitação - mínimo elemento projetável da cidade.”* (BENÉVOLO, 1983, p. 644).

As unidades de habitação são concebidas, desde os primeiros projetos de cidades utópicas, em torno de duas tipologias: o conjunto de casas unifamiliares de implantação horizontal, com pouca altura, isoladas no lote ou geminadas em renques e o conjunto com apartamentos dispostos em edifícios multifamiliares verticais. No entanto, a casa isolada foi questionada posteriormente por Le Corbusier, com um modelo de cidade moderna baseada na padronização, na racionalidade, na estética da máquina e, portanto, resolvendo a habitação a partir da tipologia multifamiliar vertical.

Em suas propostas, Le Corbusier estuda o problema da moradia buscando *“a constituição sadia da moradia e a criação de órgãos urbanos que atendam às condições de vida tão profundamente modificadas pelo maquinismo.”* (LE CORBUSIER, 1992, p. 261). Assim, abandonar a unidade isolada guarda consistência, em sua visão, com a consideração de que habitação seria um problema de arquitetura e a organização dos bairros um problema de urbanismo. Seria necessário definir a habitação como *“célula com capacidade humana”* para, através dela, garantir o equilíbrio da cidade, fixando o módulo mínimo da célula habitacional para passar à execução em séries uniformes de células, depois bairros inteiros, entendendo como impossível considerar a resolução do problema da habitação fora da série. (LE CORBUSIER, 1992)

O tema da moradia em série é uma constante nos projetos urbanísticos de Le Corbusier como a Ville Contemporaine, de 1922, o Plan Voisin, de 1925 e a Ville Radieuse, de 1935, como solução que garantiria habitação adequada à sociedade moderna, cujas *“diversas classes ativas não possuíam mais um abrigo conveniente, nem o operário nem o intelectual.”* (LE CORBUSIER, 1981, p. 191), a partir da utilização das inovações técnicas e de materiais de construção produzidos pela indústria, que possibilitariam não apenas a padronização tipológica das residências como também a estandardização dos processos construtivos. *“A grande indústria deve se ocupar da construção e estabelecer em série os elementos da casa.”* (LE CORBUSIER, 1981, p. 159)

Tal visão não poderia deixar de ser compreendida como *“maquinista”*, posição de Banham, em 1960, ao aprofundar teórica e historicamente as proposições de Le Corbusier, realizando a fortuna crítica de *“Vers une architecture”*, *“livro que provaria ser um dos mais lidos e*

menos compreendidos de todos os escritos arquitetônicos do século XX” (BANHAM, 1975, p. 353), tratando de relacionar, nas concepções de Le Corbusier, uma *“fusão do mecânico e do clássico [que] atinge uma espécie de apoteose no capítulo sobre automóveis.”* (BANHAM, 1975, p. 361)

Ao chegar à ideia de moradia de Le Corbusier, “uma máquina de morar que seja simplesmente humana” (LE CORBUSIER, 1981, p. 197), a agregamos na construção de nossa operação teórica, com o objetivo de compreender as reduções impostas pelas determinações gerais do modo de produção capitalista, enquanto sistema socioeconômico que privilegia a propriedade privada da moradia e da terra, aos campos da arquitetura e do urbanismo, que buscam, a partir do projeto, concepções de atendimento universal às necessidades de habitação e cidade da sociedade.

Os limites mais determinantes ao estabelecimento do projeto moderno de provimento de habitação a toda a coletividade localizam-se na propriedade privada da terra urbana como entrave para o acesso universal e conectado à terra equipada, por um lado, e na questão da habitação como mercadoria, por outro, em que seu valor de uso é sufocado em função do valor de troca adquirido no processo de produção e consumo no modo de produção capitalista.

Os confrontos historiográficos e de método são fundamentais para compreender a crítica realizada às formas urbanas conjuntos habitacionais oriundas, no seu componente formal, do ideário do Movimento Moderno, fonte, por sua vez, de oposições em função da racionalização preconizada para a vida urbana.

O “problema” da terra barata nas periferias, associado à questão da expansão horizontal das cidades majoritariamente através da habitação popular é recorrente em grande parte das cidades brasileiras desde a Primeira República, quando reformas urbanas que intentaram conferir-lhes *“a imagem de progresso e modernidade visavam afastar o fantasma da presença da escravidão recente, deslocando populações pobres de áreas centrais, e recuperar espaços para o mercado imobiliário.”* (MARICATO, 2009, p. 34).

A segregação social derivada da propriedade privada da terra, perceptível nos núcleos urbanos desde o início do século XX (ROLNIK, 1997), foi também um dos resultados das políticas de provisão habitacional dos períodos varguistas e posterior (1930-1964), pois, ao mesmo tempo em que promovia a moradia alugada em edifícios multifamiliares, recorrentemente mais próximos dos locais de trabalho do proletariado, oferecida através dos IAPs aos trabalhadores associados, incentivava a autoconstrução periférica da casa própria, como forma de embutir nas classes populares o ideário burguês da propriedade.

A nova conformação da política habitacional a partir de 1964 tinha nas COHABs os agentes promotores de habitação do SFH que produziu habitação social com recursos do BNH entre 1964 e 1986, cuja produção habitacional massiva se deu de forma extensiva e majoritariamente em terras compradas pelas empresas, em geral, como vetor de expansão urbana, e comercializando a unidade no padrão da mercadoria, uma vez que na

[...] provisão habitacional, o capital produtivo não ocupa o lugar central, como no restante das indústrias. A moradia é uma mercadoria especial. Além do capital de construção, o processo produtivo inclui um financiamento ao consumo (habitação é um dos bens mais caros de consumo privado e como uma mercadoria especial exige um financiamento específico), um capital de incorporação e um agente especial – o proprietário de terra – de quem depende uma condição básica para

produção. Cada novo empreendimento exige que uma nova parcela de terreno seja assegurada. (MARICATO, 2009, p. 41).

O estabelecimento da plena moradia da coletividade, com fundamento no projeto ampliado de habitação em diferentes tipos de edifícios propugnado e difundido na dinâmica, complexa e internamente disputada, do Movimento Moderno, na qual o Brasil teve papel de destaque no quadro internacional, sofre reduções, para além das críticas conceituais e políticas ao movimento, devidas à ideologia da propriedade privada da terra e da casa, amplamente difundida em todas as classes sociais. Diferentes abordagens, inclusive em campos políticos opostos, corroboram essas reduções, e reforçam com clareza que, desde as origens da habitação popular enquanto problema moderno, sua resolução está falseada pela ideologia da escassez.

Após dois séculos de revolução industrial – e do conseqüente controle, senão absoluto, pelo menos suficiente, da natureza, para que já seja *tecnicamente* possível resolver quase todos os problemas socialmente significativos do homem contemporâneo – a persistência da carência e da necessidade resulta exclusivamente da falta de decisões adequadas, pela sociedade. Este é um truísmo, mas um truísmo que deve e precisa ser repetido, dito e mais uma vez repetido *ad nauseam*. A humanidade dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo. (BOLAFFI, 1982, p. 41, grifo no original)

Forças produtivas essas que incluem a indústria da construção civil e meios de produção que adotaram o projeto de extensão massiva de habitação diversificada e ampliada e que, ainda hoje, tem respostas no projeto moderno de cidade e de habitação em programas de habitação social no país. O espírito do particular, em contra do da série; a propriedade privada, no lugar da estatal, e o patrimonialismo como herança, são limites poderosos à produção das cidades com moradia plena.

- **Estado, planejamento e habitação no Brasil - Por uma teoria urbana latino-americana**

Tratamos de enfrentar as contradições entre historiografia, ideologia e prática do planejamento e da produção da habitação ao longo do século XX, buscando compreender as nuances de manifestação do fenômeno da produção da habitação operária a partir de 1930 no Brasil, com a moradia sendo assumida pelo Estado como objeto de política pública para atender a esfera do consumo e da demanda, por um lado e como mercadoria como processo de valorização do capital (PRADILLA, 1987).

A forma como o último programa federal de produção em larga escala, o PMCMV, vem sendo comparado com a produção financiada pelo BNH, construindo um juízo historiográfico que trabalha com a relação linearmente construída principalmente do ponto de vista da gestão dos empreendimentos na implantação urbanística, reforçando ideias em cadeia, a partir de outros juízos construídos sem adequado aprofundamento teórico e, principalmente, empírico, corrobora nosso empenho em contribuir para trazer à luz alguns dos resultados de pesquisas sobre a base técnico-científica dos planos e projetos vinculados com a compreensão da relação entre Estado e Sociedade na produção capitalista da cidade.

A confrontação de julgamentos somente poderá ser teoricamente enfrentada, ao expandirmos a visão crítica à forma urbana conjunto habitacional pela dimensão da produção no marco do modo de produção capitalista para compreender que as determinações do capital vinculam-se à compreensão da habitação como mercadoria, desde as “origens” da habitação social no Brasil, amplamente apresentadas por Bonduki (1998). Por exemplo, e voltando à questão do atendimento às menores faixas de renda, na relação entre Estado capitalista e habitação, os organismos estatais jamais lograrão superar o quadro de atendimento da população apenas para os cerca de 30% que podem pagar por ela, restando aos demais 70% o que Pradilla (1987) indica como formas de morar denominadas pela ideologia burguesa como de “anormais”, “espontâneas”, “irregulares”.

Aproximando-se de Oliveira ([1972] 2003), Pradilla (1987) analisa essas formas de produção habitacional, geralmente através da autoconstrução, como a exploração da força de trabalho resultantes das políticas de Estado na América Latina, ou uma articulação entre o processo histórico de pauperização da classe trabalhadora urbana com o alto grau de exploração pelas condições do desenvolvimento capitalista industrial, o que torna a habitação, em definitiva, inacessível para a maioria dos trabalhadores. A habitação tem um lugar no valor da força de trabalho e, portanto, nas relações de exploração do trabalho assalariado e o capital, que é a espoliação do trabalhador para Kowarick (1979). Assim, a relação entre o processo da autoconstrução e o processo da formação da mais valia absoluta e relativa significa uma solução com muitas vantagens para o capital. (PRADILLA, 1987)

A partir das reflexões de Pradilla (1987) é possível defender que a partir da assunção oficial da questão da habitação, realizada por Vargas em 1930, o capital se vê desobrigado a buscar alternativas para sua força de trabalho e, melhor, a buscar um padrão salário que incorpore efetivamente os gastos com moradia.

Como já indicamos anteriormente, a grande parte das críticas aos conjuntos, tendo como parâmetro permanente a produção financiada pelo BNH, dão a entender o fenômeno pelo consumo – da unidade e do conjunto urbanístico – como se em períodos diferentes, com práticas diferentes e sem a superação do modelo de desenvolvimento desigual na relação da acumulação no âmbito mundial, a produção da cidade capitalista e da moradia popular produzida pelo Estado pudessem ser de natureza diferente - contando, inclusive, com as experiências participativas dos mutirões e da autoconstrução assistida dos anos 1980, em que incorporamos militantemente aquilo que Pradilla denomina “*mistificação idealista da forma da autoconstrução*” (PRADILLA, 1987, p. 9).

Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. [...] uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (OLIVEIRA, 2003, 59)

Analisar uma política habitacional no marco do modo de produção capitalista, buscando-lhe os pontos de “fracasso”, como procuramos ressaltar em nossa revisão historiográfica nos parece um caminho vinculado à busca normativa e militante das “saídas”. No campo teórico, a produção da habitação é o processo de valorização do capital e não se poderia esperar outro

conjunto de manifestações do período 1964-1986, em que o Estado Militar amplia enormemente a intensidade de articulação do Brasil na divisão internacional do trabalho do modo de produção capitalista. Aí, a produção habitacional, justamente por seu caráter nacional e de produção em grande escala, dá-se sem limites no marco da produção capitalista, inclusive dispensando subsídio à família ou à unidade.

Não é de se estranhar que seja justamente na implementação dessa política habitacional que conjuntos denominados “Kennedy”, resultantes da “Aliança para o Progresso” mantenham sua produção após o golpe militar; mas será sempre necessário recordar que o programa formulado pelos americanos foi disseminado a partir de acordo assinado ainda em 1961, no período democrático, indicando que há que se esmiuçar mais a história brasileira e latino-americana buscando elementos que possam conformar mais profundamente nosso conhecimento sobre a ação do Estado no país e no continente. Uma das questões para a continuidade de investigação está justamente em fortalecer as articulações acadêmicas e intelectuais na América Latina no sentido de contribuir para a construção de uma teoria urbana latino-americana, alinhando-nos ao método de investigação proposto por Pradilla, a partir da Cátedra Sur/Red de Investigadores Latinoamericanos sobre Teoria Urbana⁹⁴, aprofundando nossos estudos sobre a História da Habitação e compreendendo as nuances de método no amplo conjunto de leituras sobre urbanização, habitação, planejamento e Estado, no campo das esquerdas, pelo menos desde Iberoamérica.

Nesse percurso haverá que valorizar a reflexão intelectual latino-americana buscando, nem sempre os alinhamentos mais evidentes, mas, como coloca Pradilla, as mais subliminares discordâncias de posicionamento entre companheiros de pensamento do mesmo campo político, defendendo a pesquisa em profundidade e buscando superar as pressões pela produção acadêmica cada vez mais rápida e produtivista.

- **Estado, planejamento e habitação no Brasil - Por um inventário da produção do BNH/COHABs no estado de São Paulo**

Verificada e reconhecida a redução de potência do projeto moderno, cujos componentes foram aplicados na concepção e materialização dos grandes conjuntos habitacionais “do BNH” de forma limitada, fragmentada e incompleta, acreditamos necessário que se ampliem e redirecionem as abordagens da historiografia para as questões:

- 1) Da autoria dos projetos e os desafios e dilemas da cultura técnica e profissional envolvida naqueles projetos.
- 2) Da atuação da indústria da construção civil, a tipologia de construtoras envolvidas, as intervenções tecnológicas que foram realizadas.
- 3) Da ação pública municipal, receptora dos terrenos em doação para a execução dos equipamentos públicos previstos nos projetos dos conjuntos habitacionais e a postura do Estado de omissão e negligência de atuação nos espaços públicos dos bairros pobres resultantes da implantação dos conjuntos.
- 4) Da relação entre regimes políticos e forma urbana. Esta quarta questão, que orientou nossa pesquisa até o momento, ainda está embrionária no Brasil, vem ganhando corpo no debate latino-americano e consta como uma das perspectivas de

⁹⁴ Ver o vídeo de introdução e apresentação da Cátedra Sur, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u2MF84Ywg3Y&feature=em-share_video_user>. Acesso em março de 2017.

continuidade do trabalho investigativo em história da habitação e do planejamento no Brasil em articulação com os demais países da Iberoamérica.

Um inventário da produção financiada pelo BNH parece necessário, mesmo sendo tarefa de fôlego que requer um trabalho articulado entre equipes de pesquisadores, tarefa que deve ser bem circunscrita em função das dificuldades de identificação do percurso dos recursos daquele período. Nossa experiência em pesquisar em fontes primárias nos processos administrativos da COHAB-SP, por exemplo, nos revelou, pelo menos, uma grande diversidade de tipos de procedimentos de solicitação e aplicação de recursos, apenas para a produção dos conjuntos habitacionais destinados às rendas mais baixas.

Há, ainda, como já revelou Maricato (2009), uma série de investigações necessárias no campo do desenvolvimento do trabalho na indústria da construção civil vinculada à produção do período e, conforme o depoimento de Nestor Goulart Reis Filho, em entrevista a nós concedida em novembro de 2017, há uma enorme quantidade de produtos habitacionais fruto de financiamentos para os agentes promotores privados cuja reconstituição é de difícil consecução. Têm sido muito importantes os trabalhos que buscaram reconstruir o caminho de construção de alguns desses produtos, buscando as tentativas, por exemplo, de aplicação da industrialização de componentes e de processos de racionalização construtiva para além dos objetivos de economia e lucratividade das empresas construtoras.

Nossa pesquisa, no entanto, revelou a enorme quantidade de conjuntos habitacionais produzidos em numerosos municípios no estado de São Paulo, vinculados à aplicação de recursos do BNH através da atuação das companhias de habitação, agentes promotores públicos do SFH da época. Ampliar o conhecimento sobre esses bairros, a forma de produção do espaço urbano na articulação entre a atuação das COHABs e a atuação das municipalidades, e do próprio governo do estado de São Paulo, com os mecanismos de planejamento ou normativas urbanísticas é um caminho de pesquisa que muito pode contribuir para a compreensão das especificidades locais e regionais na operação daquele sistema e política habitacional.

Nesse sentido, procuramos contribuir com uma pequena parcela de informações acerca da base técnica e científica dos conjuntos estudados, com a visão de que fazem parte de um quadro da produção da Arquitetura e do Urbanismo com características que ainda estão por ser melhor analisadas e compreendidas à luz das questões que os próprios campos disciplinares se colocam atualmente: os estatutos da arquitetura e do urbanismo tanto na produção quanto no ensino; a forma como o Estado brasileiro trata o espaço dos pobres, segregando-o e apartando-o dos ricos por exigência das elites que estão em aliança com o Estado, relegando àqueles espaços a violência, a perseguição e a iniquidade; a forma como tem se intensificado na sociedade a apropriação privada do espaço (do) público.

Ao mesmo tempo, no campo das trajetórias profissionais e de empresas ou instituições, foi possível identificar uma série de possibilidades de investigações, desde os personagens e organismos de destaque da história do urbanismo até anônimos arquitetos, engenheiros, construtores e demais profissionais de outras disciplinas que estiveram ligados à produção dos conjuntos, num momento em que ocorria o que chamamos de *anonimato relativo*. Tal anonimato se refere a uma atuação discreta, até pelos tempos de ditadura com ambientes “denuncistas”, de alguns profissionais que aparecem em alguns municípios e não em outros. Assim, a “assinatura” de um projeto de qualquer COHAB pode ser um indício de possibilidades de desvelar mais detalhes sobre os ambientes não revelados das companhias de habitação e das engenharias consultivas e empresas construtoras.

Tais perspectivas de continuidade, sempre em perspectiva histórica para “*esclarecer o passado a partir do atual*” (LEFEBVRE, 1999, p. 13) nos parecem de muita valia para

construir um conhecimento que, além de utópico em termos de transformação, possa ser educador, buscando desvelar as estratégias e os recursos de poder permanentes na história brasileira, que devem ser desmontados para a conquista da liberdade.

REFERÊNCIAS⁹⁵

- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24 n. 68, pp. 103-119, 2010.
- ALMEIDA, Wanderli J. M. de; CHAUTARD, José L. FGTS, uma política de bem estar social. **Coleção Relatórios de Pesquisa IPEA**, vol. 30. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. Disponível em [http://www.cartilhadofgts.com.br/?category_name=a-criacao-do-bnh, acesso em 03/08/2013].
- AMARAL, Paulo J. A. **Produção da Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1995.
- ANDA ALANIS, Enrique X. de. Vivienda social en la Ciudad de México durante el período 1945-1965. In: SAMBRICIO, C. (ed.) **Ciudad y vivienda en América Latina**. 1930-1960. Madrid: Lampreave, 2012, p. 368-395.
- ANDRADE, Eliana S. J. de; SILVA, Maria Laís P. da. Aspectos históricos da Política Habitacional no Brasil: a atualidade dos Relatórios do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR-SFH) e do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), 1986. In: XI SHCU – Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – a construção da cidade e do urbanismo: ideias tem lugar? **Anais**, Vitória/ES, 05 a 08 de outubro de 2010.
- ANDRADE, Carlos Roberto. M. de. Dar forma ao informe: o urbanismo e a crise da cidade moderna. In: GONÇALVES, M. F. (org). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 337-348.
- ANDRADE, Carlos Roberto M. de; BONDUKI, Nabil G.; ROSSETTO, Rossella. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo. 1989-1992**. São Paulo: 2.^a Bienal Internacional de Arquitetura, 1993.
- ANGELO, Michely. R. **Louis-Joseph Lebreton e a SAGMACS: a formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. São Carlos: IAU-USP, Tese de Doutorado, 2010.
- ANGOTTI-SALGUEIRO, Heliana. (ed.) Apresentação à primeira edição. In: LEPETIT, B. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: EDUSP, 2016, pp. 49-67.
- AQUINO, Eneida M. M. Z. **A política urbana no Brasil pós-64**. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1990.
- ARANTES, Otilia. B. F. Entrevista com. **Rapsódia**, 2002. Disponível em https://www.revistas.usp.br/rapsodia/article/viewFile/106413/105051, acesso em 27/01/2018.
- _____. **O lugar da arquitetura depois dos modernos**. São Paulo: EDUSP, 2000.
- _____. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ARAVECCHIA-BOTAS, Nilce. **Estado, arquitetura e desenvolvimento**: a ação habitacional do IAPI. São Paulo: Editora da UNIFESP, 2016.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ARGAN, Giulio C. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (orgs.). **Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

⁹⁵ Norma utilizada para elaboração das referências: Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP – Parte I (ABNT NBR 6023).

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano X, n.º 31, 1990, pp. 21-36.

AYMONINO, Carlo. **Orígenes y Desarrollo de la Ciudad Moderna**. Barcelona: Gili, 1972.

_____. **La vivienda racional. Ponencias de los congresos CIAM 1929-1930**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

_____. **O significado das cidades**. Lisboa, Editorial Presença, Coleção Dimensões, 1975.

AZEVEDO, Eurico de A. **Avaliação do planejamento municipal no estado de São Paulo**. São Paulo: EESC-USP: CPEDES, 1976.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **RAP, Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22 (4), out./dez. 1988, pp. 107-119.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz A. G. de. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BACCHI, Gabriela. **A produção habitacional da COHAB-Campinas/SP de 1965 a 2000: um percurso entre a prática e a crítica**. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), 2017.

BANHAM, Reyner. **Teoria e Projeto na Primeira Era da Máquina**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

BARAVELLI, José E. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**, São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2007.

BARBOSA, Vanessa R. **Habitação social, Arquitetura e Cidade**. Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de Ribeirão Preto/SP. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PIBIC/SANTANDER), 2011.

BARROS, José C. D'Assunção. Os historiadores e o tempo: a contribuição dos Annales. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 19, n. 30, 1º sem/2018, pp. 182-210. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/16344/13432>

_____. A Nouvelle Histoire e os Annales: entre continuidades e rupturas. **Revista de História**, UFBA, Salvador, 5, 1-2 (2013), p. 308-340.

Disponível em http://www.revistahistoria.ufba.br/2013_1/a16.pdf

BASTOS, Maria Alice J.; ZEIN, Ruth V. **Brasil: arquiteturas após 1950**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (orgs.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

BENÉVOLO, Leonardo. **História das Cidades**. São Paulo: Perspectiva, 1983.

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.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

_____. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, R. (et al.). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica, Federal, 2011, p. 15-22.

_____. Desenvolvimento econômico. Evolução e estado atual do pensamento no Brasil. **Seminário na UFBA/CIAGS/NEPOL**, Salvador, Dezembro de 2004. Palestra proferida. Apresentação em ppt disponível em:

http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/eventos/iii-oficina-de-gestao-social-do-desenvolvimento/apresentacoes-da-iii-oficina-de-gestao-social-do-desenvolvimento/ricardo_bielschowsk_-_desenvolvimento_economico.ppt/view

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

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

_____. Habitação e Urbanismo. O problema e o falso problema. SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, **Anais**, 20.^a Reunião Anual, 1975.

_____. Habitação e Urbanismo. O problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa Omega, 1979. (Biblioteca Alfa-Omega de Ciências Sociais, Série 1.^a, V. 01 Coleção Urbanismo), pp.37-70.

_____. Planejamento urbano: reflexão sobre a experiência recente. **Novos Estudos**, n.º 4, São Paulo: CEBRAP, novembro de 1982, pp. 50-53.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. Os Caminhos do Mal-Estar Social: Habitação e Urbanismo no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n.º 50, março/1998, pp. 125-147.

BONDUKI, Nabil G. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP: SESC, Volume I, 2014.

_____. Habitação social na vanguarda do Movimento Moderno no Brasil. [1996]. In: GUERRA, A. (org.). **Textos fundamentais sobre história da arquitetura moderna brasileira: v.2**. São Paulo: Romano Guerra, 2010, pp. 91-111.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **ARQ.URB. - Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf

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

_____. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo (1930-1954)**. São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 1994.

_____. **Habitação & Autogestão**. Construindo Territórios de Utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BONDUKI, Nabil G.; KOURY, Ana P. (orgs). **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: UNESP: SESC, Volumes 2 e 3, 2014.

_____. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Vitruvius/Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 120.02, maio 2010 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>

BONDUKI, Nabil G.; KOURY, Ana P.; MANOEL, S. K. Análise Tipológica da Produção de Habitação Econômica no Brasil (1930-1964). In: DOCOMOMO 5, **Anais**, 2002.

BONDUKI, Nabil G.; NEGRELOS, Eulalia P. I Encontro de Movimentos de Mordida: novas perspectivas na luta por habitação. **Espaço & Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano V, 1985, n.º 14, pp.117-121.

BRAGATTO, Yara B. **Habitação social, Arquitetura e Cidade**. Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de Bauru/SP. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (FAPESP), 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRIDI, Marcelle E.; LIMA, Lisiane P.; FORMOSO, Carlos T. Avaliação da satisfação em empreendimentos habitacionais de interesse social: análise e diagnóstico do processo. XII ENTAC – Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Geração de valor no ambiente construído: inovação e sustentabilidade. **Anais**, Fortaleza/CE, 7 a 10 de outubro de 2008.

BRUNA, Paulo J. V. **Os Primeiros Arquitetos Modernos: Habitação Social no Brasil 1930-1950**. São Paulo: EDUSP, 2010.

_____. **Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Perspectiva e Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

CALICCHIO, Vera. **Plano Salte**. FGV/CPDOC. (on line). Disponível em

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>, acesso em 20/08/2016.

CAMPOS, Pedro H. P. C. **Estranhas catedrais**. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Rio de Janeiro: EDUFF, 2015.

_____. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Niterói: UFF/História Social, Tese de Doutorado, 2012.

CANTERO, João A. **A questão da qualidade arquitetônica dimensional e do custo no planejamento habitacional de interesse social**. A produção da COHAB-SP na década de 1990. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2004.

CARLOS, Ana Fani. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2015.

CASTRO, Carolina M. P. de. **Papel da tecnologia na produção da habitação popular**: estudo de caso: conjunto habitacional José Bonifácio. São Carlos: EESC-USP-Departamento de Arquitetura e Planejamento, Dissertação de Mestrado, 1985.

CDHU – Diretoria Técnica – Superintendência de Projetos - Gerência de Desenvolvimento de Produtos. História das Tipologias Habitacionais da CDHU: Um painel da Arquitetura de Habitação de Interesse Social no Estado de SP. Agosto de 2013.

CHAVEZ, Daniel. **FUCVAM, a história viva**. Depoimentos de organização e luta: o cooperativismo habitacional por ajuda mútua no Uruguai. São Paulo: FASE (Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional), 1990.

CHIARAMONTE, José C. Metamorfoses do conceito de nação durante os séculos XVII e XVIII. In: JANCÓS, István (org.) **Brasil**: formação do Estado e da nação. São Paulo, Ijuí: Hucitec, FAPESP, 2003, p. 61-91.

CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry. (coord.). **Famille et habitation**. II – Un essai d’observation expérimentale. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1960.

COMAS, Carlos Eduardo D. O espaço da arbitrariedade. Considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o Projeto da cidade brasileira. **PROJETO**, Revista Brasileira de Arquitetura, Planejamento, Desenho Industrial, Construção, número 91, set/1986, pp. 127-130.

CORREIA, Telma de B. **A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950**. São Carlos: RiMa, 2004.

COSTA, L. Razões da nova arquitetura. In: XAVIER, Alberto. **Depoimento de uma geração**: arquitetura moderna brasileira. São Paulo: Cosac&Naify, 2003, pp. 39-52.

CUCATO, Janaina. A. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de interesse social (ZEIS), 1996-2012**. São Carlos: IAU-USP, Dissertação de Mestrado, maio/2015.

DENIZO, Valentina. **Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo**: Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. Tese (Doutorado) - FAU-USP. São Paulo, 2007.

DESIDERÁ NETO, César J. **Técnicas e Tecnologias Construtivas empregadas na produção de Conjuntos Habitacionais**. Um estudo sobre a atuação do BNH no esforço de industrialização da construção civil brasileira. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (supervisão da Comissão de Pesquisa – CPq-IAU-USP), 2017.

DOERR, Marisol B. Política habitacional e ditadura militar: análise comparada entre Chile e Brasil. In: CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A.; JAENISCH, S.T. (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017, pp. 155-177.

DOS SANTOS, Danilo B. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. São Carlos: IAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1987.

ESPINOZA, José C. H. Fernando Belaunde Terry y el ideario moderno. Arquitectura y urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968. Lima: Editorial Universidad Nacional de Perú: Universidade Federal da Bahia, 2014.

FARAH, Marta F. dos S. Estratégias de adaptação à crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. 1ed, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, pp. 49-72.

_____. **Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional**. São Paulo: FFLCH-USP, Tese de Doutorado, 1992.

_____. **Estado, Previdência Social e Habitação**. São Paulo: FFLCH-USP, Dissertação de Mestrado. 1983.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2007.

_____. Getúlio Vargas. O poder e o sorriso. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: EDUSP: Fapesp, 2005a.

_____. O Arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. XI Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Planejamento, Soberania, Solidariedade. **Anais**, Salvador, 2005b, v. 01. p. 01-16.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

_____. (organizador da coletânea). **K. Marx, F. Engels: história**. São Paulo: Ática, 1984.

FERRARI, Camila. Política previdenciária de habitação em São Paulo: os projetos dos IAPs entre as décadas de 1940 e 1950. XVII Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os caminhos do planejamento urbano e regional? **Anais**, São Paulo, maio 2017.

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

FERREIRA, Mauro. Por trás do planejamento integrado: O GPI em Franca. XII Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais**, Belém/PA, 2007.

FERRO, Sérgio. **Casa Popular**. São Paulo: GFau, 1972.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Verbetes pesquisados de 2016 a 2018, disponíveis em:

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lafer-horacio>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/juscelino-kubitschek-de-oliveira>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo?busca=j%C3%A2nio+quadros&TipoUD=0&MacroTipoUD=0&nItens=30>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo?busca=JO%C3%A3o+goulart&TipoUD=0&MacroTipoUD=0&nItens=30>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-decenal-de-desenvolvimento-economico>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto>

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: Editora UNESP, 2012, p. 21-49.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FRANCASTEL, Pierre. **Art et Technique aux XIXe et XXe siècles**. Genebra: Editions Gonthier S.A., 1956.

_____. **A realidade figurativa: elementos estruturais de sociologia da arte**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia L. (orgs.) **Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FURTADO, Celso. Da República Oligárquica ao Estado Militar. In: FURTADO, C. (org.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 2.^a edição, p. 1-23.

_____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GARCIA, Mauro N. **Estudo da satisfação dos moradores do Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco de Carapicuíba quanto ao conjunto**. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 1982.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

_____. **Aspectos do direcionamento urbano da cidade de Bauru**. São Carlos: EESC-USP-Departamento de Arquitetura e Planejamento, Dissertação de Mestrado, 1992.

GIANNOTTI, José. A. **Marx: além do marxismo**. [tradução dos textos de Marx, Luciano Codato]. Porto Alegre, RS: L&PM, 2009.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**. Morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GITAHY, Maria Lúcia C.; PEREIRA, P. C. X. (orgs). **O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna, 1930-1964**. São Carlos: RiMa:FAPESP, 2002.

GOMES, Angela de C. **O populismo e as ciências sociais no Brasil**: notas sobre a trajetória de um conceito”. In: Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 2, 1996, pp. 31-58.

_____. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado, 1987.

GORELIK, Adrián. O moderno em debate: cidade, modernidade e modernização. In: Miranda, W. M.(Org.). **Narrativas da modernidade**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, pp. 55-80.

_____. **Das vanguardas a Brasília**: cultura urbana e arquitetura na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005a.

_____. A produção da ‘cidade latino-americana’. Tradução de Fernanda Arêas Peixoto. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2005b, pp. 111-133.

HALDA, Amanda. **A forma urbana conjunto habitacional na produção da CECAP/CDHU em Ribeirão Preto/SP de 1967 a 2002**. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PUB/USP), 2017.

HARTOG, François; REVEL, Jacques (orgs.). **Les usages politiques du passé**. Paris: EHESS, 2001.

HELEODORO, Talita I. **Formação de banco de dados referente à produção do BNH/COHABS e da CEF/PAR, em cidades do estado de São Paulo**. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Treinamento Técnico (FAPESP), 2012.

HILBERSEIMER, Ludwig. **La arquitectura de la gran ciudad**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A., 1979.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IEI-UFRJ –Instituto de Economia Industrial - Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Sistema Financeiro da Habitação e programas habitacionais alternativos**: diagnóstico e perspectivas. Núcleo de Pesquisas em Políticas Urbanas, Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10, 2010.

JARAMILLO, Samuel. Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. **Territorios**, Bogotá, 18-19, 2008, pp. 11-53.

_____. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA C., E. (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México D.F.: Latina UNAM, 1982, pp. 149-212.

JACOBS, Jane. **Muerte y vida de las grandes ciudades americanas**. Madrid: Ediciones Península, 1973, 2.^a edição.

JELIN, Elizabeth. **Los trabajos de la memoria**. Madrid: Siglo XXI de España, 2002.

JENCKS, Charles. **The new paradigm in architecture**: the language of post-modernism. Yale University Press, 2002.

_____. **El lenguaje de la arquitectura posmoderna**. Barcelona: Gustavo Gili, 1984.

KAUFMANN, Emil. **De Ledoux a Le Corbusier**. Origen y desarrollo de la arquitectura autónoma. Barcelona: Gustavo Gili, 1985.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz, São Paulo: Atlas, 1982.

KLIASS, Rosa G.; BRONSTEIN, Silvia; FREITAS, Sylvio A. **A análise do conjunto de Sapopemba – COHAB-SP** – para programação de serviços complementares e instalação de equipamentos. 1969/1970. São Paulo: COHAB-SP, 1970.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOURY, Ana P. Decifra-me ou devoro-te: o enigma da política habitacional e urbana e o sistema BNH. **Habitação e Cidade, Revista de Pós-graduação da Escola da Cidade**, Volume 5, 2016, pp. 65-75.

_____. **Arquitetura Construtiva**: proposições para a produção material da arquitetura contemporânea no Brasil. São Paulo: FAU USP, Tese de Doutorado, 2005.

LAMAS, José M. R. G. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, 1993.

LAMPARELLI, Celso M. A habitação e a industrialização das construções. **Espaço & Debates**, São Paulo, 2(7): 21-29, out/Dez. 1982.

LE CORBUSIER. **Urbanismo**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. **Por uma arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1981.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

_____. **Du rural à l'urbain**. Paris: Éditions Anthropos, 1970.

_____. **La Revolución Urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1983 [1970].

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. [La pensée marxiste et la ville, 1972].

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. Bernard Lepetit; seleção de textos, revisão crítica, prefácio e apresentação Heliana Angotti-Salgueiro. São Paulo: EDUSP, 2016.

LIMA, Lisiane P. **Proposta de uma sistemática para o processamento de requisitos do cliente de empreendimentos habitacionais de interesse social**. Porto Alegre: UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Dissertação de Mestrado, 2007.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1981.

LOPES, João Marcos de A. **Sobre arquitetos e sem tetos**. São Carlos: IAU-USP, Tese de Livre Docência, 2011.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón; AJA, Agustín H. **Los nuevos ensanches de Madrid**. La morfología residencial de la periferia reciente, 1985–1993. Madrid: ETSAM/UPM/SPYOT, 1995.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (org.), **La morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid**. Madrid: ETSAM/UPM/SPYOT, 1986.

LÖWY, Michael. Por um novo mundo, sem capitalismo. **Revista Caros Amigos** (Entrevista ao Jornalista Aray Nabuco), São Paulo, outubro de 2014, p. 16-20.

_____. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In: Seção de Autores do **site www.afoiceomartelo.com.br**. Disponível em

<http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf>, acesso em maio de 2017.

LUCHESE, Maria Cecília. **Em defesa do planejamento urbano**: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole. São Paulo: Alameda, 2014.

_____. **Curam-se Cidades** - uma proposta urbanística da década de 70. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2004.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1979, pp. VII-XXIII.

MAGNAVITA, Luis A. S. **COHAB/SP – Capital, 1965-1990: processos construtivos – Análise de uma questão sem resposta: a habitação social**. São Carlos: EESC-USP–Departamento de Arquitetura e Planejamento, Dissertação de Mestrado, 1994.

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil. Neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? **Revista Política Social e Desenvolvimento**, Plataforma Política Social - Agenda para o Desenvolvimento, Campinas, Ano I, nov/2013, p. 16-56.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n.º 21, 2009, 1.º semestre, pp. 33-52.

_____. **Habitação e cidade**. 7.ª ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Política habitacional no regime militar**. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. (org.) **Pesquisa em Ciência e Tecnologia – Tecnologia da Habitação**. I Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 1986.

_____. **Indústria da Construção e política habitacional**. São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 1984.

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979. 166p. (Biblioteca Alfa-Ômega de Ciências Sociais, Série 1.ª, V. 01 Coleção Urbanismo).

MARTINS, Carlos Alberto F. Identidade nacional e Estado no projeto modernista. Modernidade, Estado e tradição. [1992] In: GUERRA, A. (org.). **Textos fundamentais sobre história da arquitetura moderna brasileira**. Volume I, São Paulo: Romano Guerra, 2010, p. 279-297.

_____. **Arquitetura e Estado no Brasil**. Elementos para uma investigação sobre a constituição do discurso moderno no Brasil. A obra de Lucio Costa 1924/1952. São Paulo: FFLCH-USP, Dissertação de Mestrado, 1987.

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

MARTINS, Maria Lúcia R. **BNH: limitações e perspectivas**. São Paulo: FAU-USP, 1974.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. [1857]. Tradução de José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi. In: GIANNOTTI, J. A. (seleção de textos), **Karl Marx/Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, Os pensadores, 1978, pp. 102-257.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP. 1999.

MEDEIROS, Sara R. F. Q. de. **Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal**. Natal: EDUFRN, 2018.

_____. **Produção do espaço residencial em Natal: renda, segregação e gentrificação nos conjuntos habitacionais**. Tese (Doutorado), UFRN, 2015.

MATTOS, Pedro J. N. de. **Sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo**. São Carlos: EESC-USP – Engenharia Ambiental, Trabalho de Conclusão de Curso de Engenharia Ambiental, 2014.

MELO, Marcus A. Estado e Mercado: a construção social da agenda do Estado na esfera da habitação. 1930-1990. IV Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais**, Salvador, maio, 1991.

MELO, Wanderson F. 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, n. 17, Ano IX, abril/2013, pp. 91-104.

MESÍAS GONZÁLEZ, Rosendo; MENOCAL, Juan L.M. La vivienda urbana por esfuerzo propio. Estrategia de proyectos y construcciones. **Ciudad y Territorio**, Madrid: INAP, n.º 63-64, enero-junio 1985, pp.81-118.

MICELI, Sergio. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945). In: MICELI, S. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MILANESI, Renata. (org.). **Revisão das Implantações Condominiais**. São Paulo: COHAB-SP/Gerência de Projetos, set/2001.

MONTANER, Josep M. **Arquitetura e crítica na América Latina**. São Paulo: Romano Guerra, 2014.

_____. **A modernidade superada**. Arquitetura, arte e pensamento do século XX. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

_____. **Arquitectura y crítica**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2000, 2.ª edição.

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

MOTTA, Caio F. Attadia da. Nível de Satisfação em conjuntos habitacionais da Grande São Paulo. São Paulo: IPT/FAPESP, 1975.

MOYA GONZALEZ, Luis (dir.) **Barrios de Promoción Oficial. Madrid 1939-1976**. La política de promoción pública de vivienda. Madrid: COAM, 1983.

MOURAD, Laila N. **Memorial acadêmico para concurso**. Salvador: UFBA, 2015.

NAHOUM, Benjamín. El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda. **Informes de la Construcción**, Madrid: Instituto Eduardo Torroja (CSIC), vol. 36, n.º 362, Julio/1984, pp.3-14.

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. **Vitruvius/Arquitextos**, São Paulo, ano 12, n. 133.03, Vitruvius, jun. 2011.

NASCIMENTO, Flavia B. **Bloco de memórias**: habitação social, arquitetura moderna e patrimônio cultural. São Paulo: EDUSP, 2016.

NEGRELOS, Eulalia P.; FERRARI, Camila. Estado e planejamento na América Latina entre 1945 e 1964: apontamentos sobre uma abordagem para o Brasil. **II Seminário do Grupo de Pesquisa Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina**, Belo Horizonte/MG, de 06 a 08 de agosto de 2018a, resumo expandido.

_____. Alianças e rupturas entre aparato estatal, profissionais e indústria da construção na produção habitacional no Brasil na década de 1960. Seminario Internacional Profesionales, Expertos y Vanguardia: la cultura arquitectónica en el Cono Sur. **Anales**, Rosario, Argentina, 6 a 8 de junho de 2018b.

_____. Vivienda en la planificación urbana: arquitectura y Estado en Brasil entre 1930 y 1986. In: Anda Alanis, E. X. de; Palacios, D. P. P. **Ensayos sobre la historia de la arquitectura del siglo XX**: México, América Latina y España. UNAM – Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 75-107, 2017b.

_____. Urbanização, Estado e Planejamento entre 1945 e 1975. Especificidades brasileiras na América Latina. XVII Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e

Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Sessão Livre “Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina”. **Anais**, São Paulo/SP, de 22 a 26 de maio de 2017a, resumo expandido.

_____. Estado e Planejamento na América Latina: Origens do Desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Urbana, Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade** CIEC.UNICAMP, Dossiê Ciudad Latinoamericana: teorías, actores y conflictos. Campinas, v. 8, n. 3[14] set/dez, p. 111-132, 2016. Disponível em:

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

_____. Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil. XV Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - Desenvolvimento, planejamento e governança - 30 anos da ANPUR. **Anais**, Recife, PE, 2013.

NEGRELOS, Eulalia P.; CUCATO, Janaina A. Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga/SP — 1971: premissas e atuação profissional. In: PEIXOTO, E. R.; DERNTL, M. F.; PALAZZO, P. P.; TREVISAN, R. (Orgs.) **Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais** do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília, DF: Universidade Brasília-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014.

NEGRELOS, Eulalia P.; OLIVEIRA, Renata S. A regulação urbanística e a qualidade de projeto de habitação popular: ZEIS/AEIS em São Paulo e Belo Horizonte nos anos 2000. XVI Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional. **Anais**, Belo Horizonte/MG, 2015.

NEGRELOS, Eulalia P. **Estado, planejamento e habitação no Brasil pós-1964**. A consolidação da forma urbana conjunto habitacional. Relatório Científico Final - Apoio Regular à Pesquisa/FAPESP, 2018.

_____. A política habitacional do SFH/BNH/COHABs no quadro da produção latino-americana de conjuntos habitacionais: a crítica contextualista e sua referência no Uruguai. I CIHU – Congresso Iberoamericano de Historia Urbana, Mesa 9 - Cultura, arquitetura e cidade na América Latina (1945-1980), **Anais**, Santiago/Chile, 23 a 25 de novembro de 2016.

_____. A utopia de um novo modo de morar. Resenha de BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil. (v.1); Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964. (v.2); Onze propostas de morar para o Brasil moderno. (v.3). São Paulo: UNESP: SESC, 2014. **RISCO, Revista do PPGAU-IAU-USP**, São Carlos, n.º 21, p. 146-160, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/121410>.

_____. 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. **Revista Urbana, Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade** – CIEC.UNICAMP. Dossiê Cidade e Habitação na América Latina, v. 6, n. 8, 2014a, pp. 599 - 625. Disponível em:

<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/1589/pdf>

_____. Recentes Políticas Habitacionais no Brasil. In: Silva, L. O. de F. e; Otero, R.. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Escola da Cidade, 2014b, pp. 21 – 35.

_____. **Habitação Social no Brasil pós-1964**. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHAB e da CEF/PAR em cidades do Estado de São Paulo. Relatório Científico Final - Apoio Regular à Pesquisa/FAPESP, 2013.

_____. O desafio da produção massiva da habitação social no Brasil. Perspectivas atuais. O Caso de São Paulo. 1.er Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Mesa II - El acceso de los pobres a suelo urbano en Iberoamérica. Problemas y soluciones. **Anales**, Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires, 21 a 23 de novembro de 2012.

_____. **Habitação Social pós-1964 no Município de São Paulo. Contribuições ao Debate sobre o Moderno e a Produção da Cidade.** XI SHCU –Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – A construção da cidade e do Urbanismo: as ideias têm lugar? **Anais**, Vitória/ES, 2010.

_____. **Técnica e Estratégia Política.** Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 2005.

_____. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992.** Projeto e Participação Popular. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

NERY JUNIOR, José M. **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986.** São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 2002.

NETO, Lira. **Getúlio: Dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930).** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **Getúlio: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945).** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **Getúlio: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954).** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NOGUEIRA, Aida P. **O habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social.** São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 2003.

OFFENSTADT, Nicolas. **L'historiographie.** Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

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

OLIVEIRA, Jéssica B. de. **Habitação social, Arquitetura e Cidade.** Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de Santos/SP. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PEP/USP), 2012.

OLIVEIRA, Murillo C. N. **Habitação social, Arquitetura e Cidade.** Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de São Paulo/SP. São Carlos: EESC-USP-Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Relatório Final de Iniciação Científica (PEP/USP), 2010.

PANERAI, Philippe R.; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. **Formas urbanas: de la manzana al bloque.** Barcelona: Gustavo Gili, 1986.

PEREIRA, Margareth da S. O rumor das narrativas: a história da arquitetura e do urbanismo do século XX no Brasil como problema historiográfico – notas para uma avaliação. **Redobra.** Salvador: UFBA, n.º 13, Ano 5, 2014, p. 201-247.

PETRELLA, Guilherme M. **Das fronteiras do Conjunto ao conjunto das Fronteiras.** Experiências comparadas de conjuntos habitacionais na região metropolitana de São Paulo. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2012.

PIGNANELLI, Paulo E. B. **Origens históricas e involução da arquitetura: os últimos vinte anos de projeto da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAU-USP, 2003.

POCHMANN, Márcio. **Alternativas para a crise econômica.** Debate promovido pela APUB/FA/UFBA, 16/11/2015. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=4I-F7iz3Wlk>, acesso em agosto de 2016.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos.** Rio de Janeiro, vol. 2. n. 3, 1989, pp. 03-15.

PRADILLA C., Emilio. **Capital, Estado y Vivienda en América Latina**. México, D.F.: Fontanamara, 1987.

PRADO, Luiz C. D. O Desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: BIELSCHOWSKY, R. (et al.). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica, Federal, 2011, p. 23-34.

PULHEZ, Magaly M. **O arranjo gerencial**: Estado, empresas de engenharia e arquitetos no cotidiano de gestão da política habitacional em São Paulo. São Carlos: IAU-USP, Tese de Doutorado, 2014.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro de 2005, pp. 107-130. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>

RAVETLLAT M., Pere J. **Bloques de Viviendas**. Una perspectiva contemporánea. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 1992.

REIS, Nestor G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)**. São Paulo: Pini, 2000.

REZENDE, Vera F. (org.) **Urbanismo na era Vargas**. A transformação das cidades brasileiras. Niterói: EDUFF: Intertexto, 2012.

RIZEK, Cibele S. A produção da cidade e de suas representações: das ideias clássicas às inflexões recentes. In: ROLNIK, R.; FERNANDES, A. (orgs.). **Cidades**. (Ensaio Brasileiro Contemporâneo). Rio de Janeiro: Funarte, 2016, pp. 19-34.

ROCHA, Natália B. P. **A Habitação Social no período militar na cidade de São Paulo**. Um estudo sobre Técnicas Construtivas, Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), 2014.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, A. Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 05/03/2009. Disponível em

<http://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>, acesso em março de 2009.

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

RONCONI, Reginaldo L. N. **Produção de Habitações em regime de mutirão com gerenciamento do usuário**: o caso do FUNAPS Comunitário. São Carlos: EESC-USP-Departamento de Arquitetura e Planejamento. Dissertação de Mestrado, 1995.

ROSSI, Aldo. **La arquitectura de la ciudad**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A., 1986.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional**. Limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2013.

_____. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. In: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare, Porto Alegre: ANTAC, 2007.

_____. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2002.

SALES, Pedro M. R. de. **Santos**: a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo. São Paulo: FAU-USP, Tese de doutorado, 1999.

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

_____. Habitação popular nos anos 80: inventário da produção acadêmica; primeira listagem. **Sinopses**, São Paulo: FAU-USP, número 14, pp. 46-58, dez/1990.

SANTORO, Paula F.; NEGRELOS, Eulalia P.; COBRA, Patrícia L. Aplicação do instrumento de outorga onerosa de alteração de uso em São Carlos. In: SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. (orgs.). **Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

SANTOS, Marcelo P. dos. Roberto de Oliveira Campos, homem de ação do governo Castelo Branco. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 14, n.º 2, 2000.

SANTOS, Milton. **Entrevista com. Território e Sociedade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000).

_____. São Paulo: metrópole corporativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 23 (1) 103-111, 1.º trim. Jan/1989.

_____. **Espaço e Método**. São Paulo: EDUSP, 1985.

SANVITTO, Maria Luiza A. Conjuntos habitacionais promovidos com recursos do Banco Nacional de Habitação: A falta de uma crítica arquitetônica. III Encontro Nacional da ANPARQ – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais**, São Paulo, 2014.

_____. **Habitação coletiva econômica na arquitetura moderna brasileira entre 1964 e 1986**. Porto Alegre: Faculdade de Arquitetura - UFRGS, Tese de Doutorado, 2010.

SEADE. **Divisão Regional do Estado de São Paulo** Evolução histórica 1967–2016. 2016. Disponível em

http://www.imp.seade.gov.br/home/wp-content/uploads/2018/03/regioes_julho2016.pdf

SEGAWA, Hugo. **Arquiteturas no Brasil 1900-1990**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SERRA, José; AFONSO, José R. R. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n.º 193, out/dez, 1989.

SHIMBO, Lucia Z. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Maria da Graça. Plenamente. **A “irregularidade” na produção de conjuntos habitacionais de interesse social: o caso da COHAB-SP**. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2004.

SILVA, Renato E. da. **Habitação social, Arquitetura e Cidade**. Um estudo comparado entre a produção do BNH (1964-1986) e da CEF (1999-2006), no município de Campinas/SP. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PEP/USP), 2012.

SILVA, Ricardo T. **Habitação, Infra-estrutura e regulação pública: limites da privatização**. São Paulo: FAU-USP, Tese de Doutorado, 1991.

SINGER, Paul. Aspectos Econômicos da Habitação Popular. In Seminário de Habitação Popular. [1962]. **FAU-USP/Grêmio**, Publicação 9, 1963, pp.27-42.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SLOMIANSKY, Adriana P. **Cidade Tiradentes: A Abordagem do Poder Público na Construção da Cidade – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social da COHAB-SP (1965/1999)**. São Paulo: FAUUSP, Tese de doutorado, 2002.

- TAFURI, Manfredo. **Projeto e Utopia**. Lisboa: Presença, 1985.
- TARALLI, Cibele. H. **Mudança de Tecnologia na Habitação**: Os conjuntos habitacionais da COHAB-SP. São Paulo: FAUUSP, Dissertação de Mestrado, 1984.
- TARDIOLLI, Soyani A **construção da crítica ao Movimento Moderno a partir dos casos de implosão dos conjuntos habitacionais Pruitt-Igoe/EUA (1972) e Carapicuíba/SP (1991)**. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PUB/USP), 2017.
- TASCHNER, Suzana P. **Habitação contemporânea e dinâmica populacional no Brasil**. Notas muito preliminares. Recife: UFPE, 1997a.
- _____. **Política habitacional no Brasil**: retrospectivas e perspectivas. São Paulo: FAU-USP, 1997b.
- _____. Alternativas habitacionais na metrópole: evolução. 2º SEMINÁRIO GESTÃO METROPOLITANA. **Anais**, São Paulo: CNUDR/FAUUSP, 1992.
- TAVARES, Jeferson C. **Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo**. São Carlos: IAU-USP, Tese de Doutorado, agosto de 2015.
- TAVARES, Maria Sampaio. **O processo de trabalho na produção da habitação popular**. Estudo de caso: Conjunto Habitacional Itaquera II/III – COHAB-SP. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, volumes 1 e 2, 1987.
- TOMY, Claudia A. V. de. **Processos construtivos empregados na habitação popular no âmbito do SFH**: os conjuntos da COHAB-BD (1967-2000). Campinas: FEC/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, 2000.
- TORRENT, Horacio. Arquitecturas para las grandes ciudades: investigación, historia, crítica, proyecto. Conferência no III Encontro Nacional da ANPARQ – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo - Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais**, São Paulo, outubro/2014.
- TRANI, Eduardo; GUSSONI, Maria de Lourdes B. **CDHU: 50 anos promovendo a habitação social no estado de São Paulo**. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016.
- TROMBETA, Gabriele. de C. **Arquitetura e cidade**: relações entre habitação social e planejamento urbano em Piracicaba/SP de 1964 a 1995. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (supervisão da Comissão de Pesquisa – CPq/IAU-USP), 2018.
- TROTSKY, Leon. **Historia de la Revolución Rusa**. CEIP León Trotsky, on-line. Disponível em <http://www.ceip.org.ar/Historia-de-la-revolucion-rusa>.
- TURNER, John F. C. **Vivienda, todo el poder para los usuarios**. Hacia la economía en la construcción del entorno, Madrid:H.Blume, 1977.
- VALLADARES, Lícia do P. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.) **Repensando a habitação no Brasil**. Zahar, Rio de Janeiro, 1983. 199 p. (Série Debates Urbanos), pp. 21-77.
- _____. **Passa-se uma casa**. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 (1.ª edição), 2.ª edição, 1980a.
- VALLADARES, Lícia do P. (org.). **Habitação em questão**. Rio e Janeiro: Zahar, 1980b.
- VARGAS, Nilton. Construção Habitacional, um “artesanato de luxo”. **Revista Brasileira de Tecnologia**, CNPq, 12 (1): 26:32, jan/Mar 1981
- VAZ, Lilian F. **Modernidade e Moradia**. Habitação Coletiva no Rio de Janeiro Séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.
- VECCHIA, Lucas. **Política pública de habitação social no município de São Paulo**: um comparativo com o planejamento urbano 1964 a 1986. São Carlos: IAU-USP, Relatório Final de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), 2015.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999, pp.169-244.

VILLASANTE, Tomás R.; ALGUACIL, Julio; DENCHE, Concha; HERNÁNDEZ AJA, Agustín.; LEÓN, C.; VELÁZQUEZ, Isabel. **Retrato de chabolista con piso**. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid. Madrid: IVIMA/SGV/Revista ALFOZ-SIDUR, 1989.

VILLASANTE, Tomás R. **Comunidades Locales**. Análisis, movimientos sociales y alternativas. Madrid: IEAL, 1984.

VIZIOLI, Simone. H. T. **Planejamento urbano no Brasil: A experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integral ao desenvolvimento municipal**. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

WEFFORT, Francisco C. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, C. (org.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 2.^a edição, pp. 49-75.

ZANDONADE Patricia. **Conjuntos Habitacionais no tecido urbano da Área Metropolitana de São Paulo**. O caso da Região Leste (1930/1986). São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 2005.

ZEIN, Ruth V. **O lugar da crítica: ensaios oportunos de arquitetura**. Porto Alegre: Centro Universitário Ritter dos Reis, 2001.

Documentos oficiais

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.

BRASIL. DECRETO N.º 34.828, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1953. **Dispõe sobre as operações imobiliárias** das Instituições de Previdência Social.

BRASIL. **I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**. Lei ordinária 5727, de 04 de novembro de 1971, publicação no Diário Oficial da União em 08/11/71.

BRASIL, **II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**. Lei 6.151, de 4 de dezembro de 1974, publicada no Diário Oficial da União em 6 de dezembro de 1974.

BRASIL, **III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**. Resolução n.º1/1980, aprovando partes reformuladas do III PND para os exercícios de 1980 a 1985. 20 de maio de 1980.

BRASIL. LEI 6.164, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1974. **Dispõe sobre a transferência da propriedade de bens imóveis** do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 76.149, de 22 de Agosto de 1975. **Dispõe sobre a liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo SERFHAU**, autarquia vinculada ao Ministério do Interior, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social**, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. Lei 2.291, de 21 de novembro de 1986. **Extingue o Banco Nacional da Habitação BNH**, e dá outras Providências.

BNH. Resolução do Conselho de Administração nº 1 de 30/01/1973 / BNH - Banco Nacional da Habitação: **Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP)**,

institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP).

COHAB-SP. Plano Trienal 1970/1972. Política e Proposta de Ação. III Seminário Nacional de COHABs, **Anais**, Salvador: 1979. Dossiê: A verdade sobre a COHAB-SP, 1989.

GESP/SEP - Coordenadoria de Ação Regional. **Plano Regional de Bauru**. Cerca 1981.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Campinas. **Subsídios para a Discussão do Plano Diretor**. Campinas: IMA - Informática dos Municípios Associados S.A., 1991.

PROGRAMA DE METAS DO PRESIDENTE JUSCELINO KUBISTSCHEK I. **Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958**. Rio de Janeiro: Presidência da República, Serviço de Documentação, 1958.

PROGRAMA DE METAS DO PRESIDENTE JUSCELINO KUBISTSCHEK II. **Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 31 de dezembro de 1958**. Rio de Janeiro: Presidência da República, Serviço de Documentação, 1958.

PROGRAMA DE METAS DO PRESIDENTE JUSCELINO KUBISTSCHEK III. **Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de setembro de 1959**. Rio de Janeiro: Presidência da República, Serviço de Documentação, 1959. Consulta nos três itens, Disponível <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/490>, julho de 2018.

SÃO PAULO - PUB – **PLANO URBANÍSTICO BÁSICO DE SÃO PAULO**. Relatório Sintético, 1969.

SÃO PAULO - PUB – **PLANO URBANÍSTICO BÁSICO DE SÃO PAULO**. Relatório Técnico, 1969.

SÃO PAULO. CÂMARA MUNICIPAL. Lei 6738, 16/11/1965. **Autoriza o Executivo a subscrever ações da companhia a ser constituída nos termos da lei de sociedades anônimas**.

Fotos da capa (Elaboração e-Quanta, Marcos Ummus, com fonte Google Earth, 2018):
Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco, Carapicuíba/SP - COHAB-SP
Conjunto Habitacional Dale Coutinho, Santos/SP - COHAB-ST
Conjunto Habitacional DIC I a DIC VI - Campinas/SP - COHAB-CP
Conjunto Habitacional Dom Manoel da Silveira D'Elboux - Ribeirão Preto/SP - COHAB-RP
Conjunto Habitacional Jd. Ernesto Geisel - Bauru/SP - COHAB-BAURU

Foto da contracapa (da autora, janeiro de 2013)
Conjunto Habitacional José Bonifácio - Itaquera II/III - São Paulo/SP - COHAB-SP