

Maria Aparecida
Azevedo Abreu

Política habitacional

como estratégia para um projeto
de desenvolvimento

O livro de Nilce Aravecchia-Botas, professora de História da Arquitetura da FAU-USP, tem como subtítulo aquele que foi seu objeto mais específico: a ação habitacional do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI). Neste aspecto, para aqueles que estudam a história da política habitacional brasileira, ou a atuação em geral do IAPI, o livro é obrigatório. Tal especificidade não impediu, no entanto, que a análise fosse interessante para além daqueles que têm esse objeto de estudo.

Com a competência de um raro olhar interdisciplinar, Aravecchia-Botas, a partir dos trabalhos de referência de Sônia Draibe e de Nabil Bonduki¹,

sofistica a análise da política do IAPI de forma que a própria atuação do Estado brasileiro acaba sendo descortinada em um ângulo incomum: aquele registrado nos próprios documentos oficiais, mas não os documentos de propaganda, e sim os documentos técnicos que indicam os caminhos decisórios relevantes percorridos por quem elaborou a política de habitação. Neste ponto, é necessário destacar que não se trata da análise de uma autoria, mas de uma decomposição de um conjunto de interesses, às vezes convergentes, outras vezes conflitantes, manifestados pelos atores que os representavam, intencionalmente ou não.

É preciso destacar que o livro de Nilce se torna referência relevante também para a própria metodologia dos estudos de políticas estatais, na medida em que procura abordar a agência

1 BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998; e DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses – Estado e*

industrialização no Brasil (1930-1960). São Paulo: Paz e Terra, 2004.

**Maria Aparecida
Azevedo Abreu**

*é doutora em Ciência Política pela
Universidade de São Paulo e professora
no GPDES/IPPUR.*

mazabreu75@gmail.com

estatal em sua forma multifacetada, destituída de qualquer intenção unívoca facilmente identificável, levando em consideração a atuação de diversos profissionais: engenheiros, arquitetos, economistas e a burocracia política, de um modo geral. Nos nossos estudos históricos, normalmente é dada ênfase às burocracias de alto escalão ou àquelas mais diretamente responsáveis pela elaboração de normas – o que faz com que sejam privilegiadas carreiras jurídicas. Neste livro, diferentemente, a autora investiga a atuação de engenheiros, arquitetos, gestores financeiros e situa nos resultados dessa investigação uma justificativa importante da eficiência da política analisada. Com isso, o caráter coletivo da política pública não se constitui apenas como um pressuposto óbvio para a sua análise, mas o ponto de partida para a sua própria estruturação. Vejamos como isto é operado, no livro.

Em primeiro lugar, a autora parte de um estudo sólido da literatura mais relevante do período, apropriando-se do conhecimento já assentado a respeito da constituição do Estado brasileiro e da política de industrialização que a ele está associada, desde o preâmbulo político que levou Getúlio Vargas ao poder em 1930. Neste ponto, as contribuições dadas por Sônia Draibe permitiram que Aravecchia-Botas pudesse fazer perguntas mais sofisticadas em relação à política do IAPI: sim, sabe-se que o Estado brasileiro deve sua “ossatura” – para utilizar o termo fartamente utilizado por Draibe – ao que foi erigido pelo governo Getúlio Vargas, no período e 1930-1945, mas o que tornou possível que a política habitacional se tornasse eficaz e, uma vez isto admitido, em que exatamente se constituiu essa eficácia?

Estabelecida essa dupla pergunta, o empreendimento se constituiu, então, em investigar como se deu, em seu detalhe, a formulação daquela política pública. Nesse propósito, a autora lança mão de várias competências: a análise minuciosa de documentos históricos, com perspicácia na seleção dos achados relevantes; o conhecimento a respeito dos aspectos técnicos de um empreendimento habitacional, tanto do ponto de vista da Engenharia e da Arquitetura quanto do Urbanismo; uma capacidade de relacionar as decisões necessárias no âmbito da política com o estágio mais amplo do capitalismo brasileiro; e, por fim, um interesse genuíno, sem preconceitos, nem discursos apologeticos, por investigar como o Estado realmente funciona.

Sua investigação, portanto, destinou-se, acima de tudo, a identificar quais os atores que acabaram por estruturar o complexo processo decisório que levou a cabo a política habitacional do IAPI. Buscando responder à pergunta estabelecida, sua análise é empreendida por meio do seguinte roteiro.

OS PRIMÓDIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Os anos 1930 foram fundantes para a previdência social do Brasil, ao estabelecer direitos para os trabalhadores e, também, viabilizar a existência de fundos públicos permanentes que, com a escala e a capacidade de investimento do Estado, serviriam de fontes de recursos para promoção de políticas sociais redistributivas. Essa capacidade, construída em um momento em que o Brasil também passava por um processo de urbanização, fez com que políticas urbanas se colocassem como prioridade da agenda governamental e estatal naquele período. Dentre estas políticas, pode-se dizer que a habitação ocupou uma evidente posição estratégica, na medida em que permitiria fixar o trabalhador nas regiões urbanas e comprometendo o seu próprio salário com a produção de uma habitação de qualidade razoável. Garantia-se, assim, ao menos parcialmente a dignidade de diversos setores dos trabalhadores brasileiros.

Nesta empreitada, o papel dos profissionais liberais foi proeminente, mas não somente o dos bacharéis de direito, já destacado no século XIX, mas principalmente o dos engenheiros, que seriam, junto com os arquitetos, responsáveis pelo padrão da habitação a ser produzida; e, junto com os agentes diretos das despesas públicas, responsáveis pela formulação da política de financiamento dessa habitação.

Mobilizar os recursos obtidos a partir da constituição de um fundo de previdência requeria, portanto, a interseção de diversas capacidades institucionais do setor público: a de promover uma política habitacional com um padrão técnico e estético que fosse durável; uma política de financiamento que fosse consistente em longo prazo – o que demandava um saber a respeito de quais modalidades de financiamento seriam não somente as mais rentáveis ou mais justas, mas as mais sustentáveis ao longo do tempo; a responsabilidade de que essa política, caso não fosse bem sucedida, não inviabilizasse o acerto de outras políticas futuras.

A RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E A ASCENSÃO DOS TÉCNICOS

A literatura a respeito do governo Vargas de 1930-1945 consolidou o diagnóstico de que ali se operou uma estruturação da administração pública brasileira, que buscou instaurar nas estruturas nacionais algo que já acontecia em outros Estados pelo mundo, ou neles até mesmo se intensificava. O fortalecimento

do Estado, ocorrido em vários países, naquele mesmo período, trouxe para o Brasil a valorização dos técnicos. Isto ocorreu em todos os campos da administração e, no que tange à administração dos fundos de aposentadoria, permitiu que o país tivesse uma capacidade de investimento até então desconhecida. Uma vez viabilizada a gestão planejada dos fundos públicos, tornou-se possível a formulação de uma política habitacional em escala nacional e com um padrão urbanístico que permitia, além de iniciar um processo, ainda que tímido, de democratização do acesso à habitação, também criar uma identidade para a própria arquitetura nacional, que passou a ser referência não somente para a produção doméstica posterior, mas também no cenário internacional.

Aqui, encontramos o ponto mais alto do livro, pois é onde a autora lança mão de toda a pesquisa coordenada por Nabil Bonduki – Pioneiros da Habitação Social no Brasil, da qual Aravecchia-Botas participou, analisando detalhadamente alguns empreendimentos realizados com os recursos do IAPI² – e desce à minúcia da importância dos quadros técnicos, destacadamente Carlos Frederico Ferreira, “o arquiteto do IAPI”.

A acurácia analítica tanto do ponto de vista documental quanto da consideração a respeito dos diversos aspectos envolvidos em uma política inédita e desse porte, dá ao livro o atributo positivo de acrescentar ao debate da formação da identidade nacional elementos novos e bastante precisos, aprofundando o conhecimento acumulado sobre o empreendimento da criação do Estado no Brasil.

Neste aspecto, a Arquitetura é um campo privilegiado até mesmo para inspirar a análise de outros

segmentos da política nacional, pois nela a passagem do modelo, do projeto isolado, para a produção em escala é evidenciada e depende de decisões e escolhas políticas muito explícitas a respeito de qual o modelo seria adotado de forma seriada. E a análise da autora é também politicamente sofisticada para compreender e ressaltar que a convergência entre os propósitos políticos do governo e a ousadia técnica existente no campo da arquitetura, naquele momento, foi crucial para o êxito da produção do IAPI.

Com isto, Nilce Aravecchia-Botas evidencia que uma política pública de escala nacional exitosa depende de uma convergência entre as decisões do campo político com as escolhas técnicas, e até mesmo estéticas daquilo que se pretende apresentar como produto nacional, tanto na escala quanto na identidade que propicia para todo o território nacional. Uma política pública bem-sucedida, como bem aponta autora, é resultado de muito esforço coletivo, competência e coragem decisória.

Estado, arquitetura e desenvolvimento, de Nilce Aravecchia-Botas, é um livro que nos faz conhecer melhor tanto a formação do Estado brasileiro, quanto o processo de formulação de uma política pública que demanda planejamento territorial e de investimentos. Sendo resultado de uma análise interdisciplinar feita com argúcia política e rigor histórico, o livro é de leitura proveitosa para todas as áreas relacionadas à política de provisão de habitação. ■

Obra resenhada

RAVECCHIA-BOTTAS, Nilce. *Estado, Arquitetura E Desenvolvimento: A Ação Habitacional do IAPI*. Editora Unifesp, 2016. 259p.

² BONDUKI, Nabil e KOURY, Ana Paula (orgs.). *Os pioneiros da habitação social*. São Paulo: Edunesco/Sesc, 2014.