



RECALCULANDO A ROTINA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Habitação social e produção do espaço: a construção do IAPI em Salvador/BA como projeto de Estado

*Social Housing and Space Production:
the construction of IAPI in Salvador/BA as a State project*

Lucas Santos Silva

Graduando em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB.

E-mail: Lucas-silva221@outlook.com

Maria Luiza Wense Fernandes Borges

Graduanda em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB.

E-mail: maria.lwfb@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da industrialização, iniciado na Inglaterra no século XVIII, provocou transformações estruturais de ordem econômica, social e espacial em diversas partes do mundo, incluindo o Brasil. A inserção do país nesse processo repercutiu tanto nas formas de organização do espaço urbano quanto nas relações sociais, especialmente a partir do crescimento acelerado da urbanização. O aumento da densidade populacional das cidades sobrecarregou a infraestrutura e os serviços existentes, comprometendo o funcionamento urbano e agravando as condições de vida da população, principalmente a população de baixa renda. Nesse contexto, a questão habitacional tornou-se um dos problemas mais evidentes, dado que a rápida expansão das camadas populares mais baixas intensificou a demanda por moradia e resultou em situações precárias, com altos custos de aluguel e baixa qualidade construtiva (Nunes Junior, 2020; Rubin; Bolfe, 2014).

A atuação do Estado brasileiro nesse período é um ponto central para compreender o crescimento urbano. Como afirma Corrêa (1995), o Estado, enquanto agente produtor do espaço, exerce papel ativo e variável na organização das cidades, refletindo as dinâmicas sociais que o constituem. Contudo, durante a República Velha (1889–1930), sua ação frente à questão habitacional foi restrita, limitando-se a medidas de caráter policial, sanitário e de subsídios fiscais aos proprietários de imóveis, sem, entretanto, assumir uma política habitacional estruturada. Esse cenário contribuiu para a expansão de cortiços e outras habitações precárias, agravada pelo crescimento populacional pós-abolição e pela ausência de regulamentação dos preços de aluguel (Bonduki, 2002).

Nesse período, a produção de moradias esteve concentrada nas mãos da iniciativa privada, conduzida por empresários do setor imobiliário, conhecidos como *rentiers* urbanos, cujo objetivo principal era a obtenção de lucros através do aluguel. Essa dinâmica, associada à omissão estatal, levou ao que Engels (2015) denominou “escassez de moradia”, caracterizada pela elevação desproporcional dos preços, pela superlotação e, em alguns casos, pela impossibilidade de acesso à habitação. Em termos estruturais, tal omissão não foi neutra, mas refletiu a função do Estado em garantir condições para a reprodução da sociedade capitalista, assegurando a continuidade da acumulação e a manutenção das classes sociais (Corrêa, 1995).

A crise do modelo rentista e a incapacidade da iniciativa privada em responder à



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

crescente demanda por moradias populares abriram espaço para uma atuação mais efetiva do Estado. Essa mudança ocorreu a partir da década de 1930, quando os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) passaram a investir diretamente na produção habitacional. Criados com a finalidade de oferecer benefícios previdenciários, os IAPs destinaram parte de suas reservas à construção e ao financiamento de moradias, além de apoiar projetos estratégicos de desenvolvimento nacional, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a construção de Brasília (Bonduki, 2002; Rubin; Bolfe, 2014). A entrada do Estado como produtor direto de habitação marcou um novo momento na política habitacional brasileira, evidenciando o reconhecimento de que o mercado privado, sozinho, não seria capaz de solucionar o problema.

No caso de Salvador, esse processo se materializou na formação do bairro do IAPI, cujo surgimento remonta às políticas higienistas implementadas pelo governador José Joaquim Seabra, entre 1910 e 1920, que deslocaram populações de baixa renda do centro da cidade para áreas periféricas. A consolidação desse espaço ocorreu com a construção do Conjunto Residencial Salvador (1952), primeiro conjunto habitacional da Bahia, financiado pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). A implantação desse conjunto não apenas respondeu a uma crise habitacional vigente, mas também representou um marco na conformação urbana de Salvador, demonstrando a atuação estatal como agente estruturador do espaço urbano (Carvalho, 2018).

2 JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

Diante desse panorama, este trabalho tem como objetivo analisar o papel do Estado brasileiro na produção habitacional e sua influência na formação do bairro do IAPI em Salvador. Busca-se compreender como a transição da moradia como mercadoria controlada pela iniciativa privada para a habitação como política pública impactou a configuração urbana da cidade e contribuiu para o debate sobre o direito à moradia. A escolha do tema justifica-se pela relevância histórica da atuação dos IAPs na promoção da habitação social, fato recente na trajetória brasileira, mas fundamental para a construção de cidades mais inclusivas e socialmente justas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico fundamenta-se em autores que investigam o papel do Estado na produção do espaço e nas políticas habitacionais. Corrêa (1995) é utilizado para contextualizar o Estado como agente produtor do espaço, capaz de interferir na organização das cidades por meio de ações e omissões. Bonduki (2002) fundamenta a análise histórica das políticas habitacionais, especialmente na distinção entre os períodos de omissão, realização e ação estatal, destacando o surgimento das primeiras intervenções públicas no campo da moradia.

Além disso, Rubin e Bolfe (2014) contribuem com a compreensão do ciclo populista e da institucionalização das políticas sociais, enquanto Engels (2015) é mobilizado para discutir a crise da moradia como expressão das desigualdades urbanas. O estudo ancora-se, portanto, em uma abordagem que articula urbanismo, história social e políticas públicas, situando os IAPs como marco institucional da habitação social no Brasil.

Almeida (2012) aprofunda essa análise ao mostrar as ações dos IAPs na região Nordeste. Nunes Junior (2020) e Carvalho (2018) focalizam o caso do Conjunto Residencial Salvador (CRS), demonstrando que a produção do espaço vai além da construção física, envolvendo processos sociais e identitários na formação do bairro IAPI.



RECALCULANDO A ROTINA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

4 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter dedutivo, iniciando-se pela análise geral do desenvolvimento da habitação social no Brasil para, posteriormente, concentrar-se no estudo de caso do IAPI em Salvador. Utilizou-se revisão bibliográfica e análise documental, com o objetivo de construir um referencial conceitual sobre o papel dos IAPs e identificar suas ações na cidade de Salvador. A estrutura da pesquisa foi dividida em capítulos, iniciando pela contextualização histórica, passando pela análise dos IAPs, até chegar ao caso do Conjunto Residencial

5 DESENVOLVIMENTO

A produção do espaço urbano por meio da política habitacional estatal, exemplificada pelo IAPI em Salvador, revela um projeto de cidade no qual o Estado atua simultaneamente como agente planejador, gestor territorial e detentor do capital imobiliário. Conforme observa Corrêa (1995), a configuração do espaço decorre das relações de poder que definem usos e funções territoriais. No caso dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, percebe-se uma intervenção estatal que, embora restrita a categorias específicas de trabalhadores, inaugura uma prática institucionalizada de urbanização voltada à classe trabalhadora.

A política do IAPI, conforme analisa Bonduki (2002), representa uma transição entre o liberalismo urbano, marcado pelo predomínio do mercado privado, e um modelo intervencionista, ainda que seletivo. Essa intervenção, no entanto, não se orientou por princípios universalistas, mas por critérios corporativistas, como demonstra Almeida (2012), ao revelar o caráter rentista das Carteiras Prediais. Dessa forma, a habitação produzida pelo Estado assume um duplo papel: social, ao oferecer moradia digna a segmentos assalariados, e patrimonial, ao consolidar o Estado como proprietário e gestor de aluguéis.

No contexto de Salvador, o Conjunto Residencial Salvador (CRS), que deu origem ao bairro do IAPI, expressa essas contradições. Carvalho (2018) evidencia que a política habitacional não se limita à construção material de moradias, mas produz identidades, sociabilidades e formas de pertencimento. O espaço torna-se palco de disputas simbólicas, nas quais os moradores reivindicam direitos de permanência, reconhecimento e memória. Assim, o bairro consolida-se como território político, no qual se entrecruzam a ação estatal e a ação cotidiana dos sujeitos.

Nunes Junior (2020) amplia o debate ao situar os conjuntos habitacionais no contexto das transformações industriais e demográficas do século XX. A urbanização acelerada intensificou a crise da moradia, tornando a intervenção estatal uma resposta parcial e contraditória. Os IAPs, embora atendam a segmentos específicos da classe trabalhadora, não rompem com a estrutura desigual de acesso à terra urbana, permanecendo circunscritos a políticas compensatórias. Nesse sentido, a habitação social não elimina a segregação, mas a reorganiza sob novas formas institucionais.

Rubin e Bolfe (2014) reforçam que essas práticas integram estratégias políticas de legitimação estatal. A produção do espaço, nesse contexto, não é neutra: ela é instrumento de disciplinamento social e de mediação entre o Estado e o trabalhador urbano. No caso do IAPI, a materialidade arquitetônica e a estabilidade locatícia moldaram hábitos, ritmos e relações de vizinhança, consolidando uma cultura urbana vinculada ao trabalho e à moralidade industrial.

Portanto, o IAPI em Salvador constitui mais que um marco habitacional: é uma



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

expressão de uma política de Estado que redefine o espaço como campo de disputa entre interesses econômicos, lógicas institucionais e práticas sociais. A análise de sua formação permite compreender como a cidade é produzida não apenas por estruturas materiais, mas por processos históricos e políticos que traduzem projetos de sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto evidenciou que a implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) representou um marco decisivo na consolidação da política habitacional brasileira, especialmente a partir da Era Vargas. A análise do caso de Salvador demonstrou que a atuação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) foi fundamental para a conformação do espaço urbano da capital baiana, por meio da construção do Conjunto Residencial Salvador, empreendimento que, embora limitado em escala, alcançou grande relevância simbólica, política e social.

Verificou-se que, até a década de 1930, a provisão habitacional era conduzida predominantemente pela iniciativa privada, subordinada à lógica do mercado e orientada pelo interesse rentista. A criação dos IAPs, contudo, marcou uma inflexão nesse modelo, introduzindo a presença direta do Estado na produção de moradias e integrando a dimensão social ao planejamento urbano. No caso analisado, a intervenção estatal não apenas forneceu habitação para trabalhadores urbanos formalmente empregados, mas também induziu novos processos de ocupação e estruturou a formação de um bairro, revelando a importância do Estado como agente ativo na produção do espaço.

Dessa forma, conclui-se que a atuação dos IAPs, enquanto instituição federal, inaugurou um modelo híbrido de política habitacional, que, ainda que limitado por restrições operacionais e pela lógica previdenciária, representou avanço significativo no enfrentamento das desigualdades socioespaciais. O estudo reforça que a política habitacional, enquanto instrumento público, deve ser concebida como parte integrante do direito à cidade, articulando-se com a mobilidade, a inclusão territorial e a democratização do espaço urbano. Assim, os resultados obtidos confirmam o cumprimento dos objetivos da pesquisa e reafirmam a centralidade do papel do Estado na promoção da habitação social como meio de construção de cidades mais justas e equitativas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. C. O. de. **Habitação Social no Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)**. 2012. 395p. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos (IAUSC), Universidade de São Paulo (USP), São Carlos, 2012.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do**



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

CARVALHO, L. C. B. P. de. **Fragmentação Urbana No Iapi (Salvador/Ba):** Desafios E Possibilidades para a Construção de uma Identidade Territorial. Salvador, 2018.125f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2018.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 3. Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. (Coleção Marx-Engels).

NUNES JUNIOR, J. da S. **Morar no Mínimo, reflexões sobre o Conjunto Residencial Salvador – IAPI**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Salvador: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA, 2020.

RUBIN, G.R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-213, 2014.