

A CIDADE INDUSTRIAL BRASILEIRA E A POLÍTICA HABITACIONAL NA ERA VARGAS (1930-1954)

Ana Paula Koury

Centro de Pesquisa da Universidade São Judas Tadeu
Mail: apkoury@gmail.com

Nilce Aravecchia Botas

Núcleo de Pesquisa da Escola da Cidade
Mail: nilce_aravecchia@hotmail.com

RESUMO

A relação entre habitação e cidade é um dos temas mais caros à literatura que se dedicou à crítica do planejamento urbano como instrumento tecnocrático do Estado autoritário no Brasil. Originada entre as décadas de setenta e oitenta, seus autores estruturaram uma nova agenda, participativa, para a política urbana brasileira e atuaram como importantes agentes de mobilização social no processo de redemocratização na década de 1980. As mais importantes conquistas recentes da política urbana brasileira são, de certo modo, tributárias desta agenda. Este trabalho pretende realizar um balanço do tema à luz do estudo da produção habitacional na era Vargas e de sua contribuição no processo de urbanização brasileiro, reconhecendo os avanços do debate nas últimas décadas bem como as "pistas falsas" deixadas por ele.

Palavras chave: história da habitação, urbanização brasileira, desenvolvimento urbano

ABSTRACT

The relationship between housing and city is one of the most important to the literature devoted to criticism of urban planning. The main tool of the technocracy and the authoritarian State in Brazil. Originated from the seventies and eighties, the authors that criticized the authoritarian State in Brazil have structured a new agenda for participatory urban policy. They served as important agents of social mobilization in the process of democratization in the 1980s. The recent achievements of the Brazilian urban policy are, in a way, related by this agenda. This work intends to conduct an evaluation of the this literature in light of the study of housing production in the Vargas era and its contribution to the process of urbanization in Brazil, recognizing the advances of the debate in recent decades and the "false clues" left by him.

Keywords: housing history, Brazilian urbanization, urban development

1 INTRODUÇÃO

A crise do planejamento na matriz europeia e americana permitiu, na década de 1960, desmontar a estrutura ideológica da modernização. Explicitou a falsidade da pretendida ruptura histórica das vanguardas culturais e o real compromisso entre o Estado modernizador e a dominação de classe. A crítica explodiu o paradigma da modernidade europeia e norte-americana¹ dando origem ao conjunto ideológico da pós-modernidade², entretanto, lá não se mostrou mais altruísta do que a modernidade que a precedeu. O apelo a uma comunidade mais harmônica e ao deslocamento do consumo da riqueza socialmente produzida transformou-se exatamente no seu oposto, isto é, na desmontagem dos mecanismos institucionais de controle social que caracterizaram a modernidade. Como justamente criticados, serviam mais ao equilíbrio das relações de produção no capitalismo do que como forma de emancipação das classes trabalhadoras.

Por essa crítica, a ação do estado Vargas na produção de habitação social no Brasil não foi considerada como uma política habitacional em sentido estrito (Bonduki, 1998). A dúvida é suscitada pelas análises da relação entre o sistema previdenciário de aposentadoria e pensões com o financiamento de unidades para os trabalhadores, a partir de 1937 (Cohn, 1981). Elas se apóiam na inexistência de uma função precípua das instituições previdenciárias para o atendimento das necessidades de moradia e da exigida de da oferta frente à crise habitacional que se intensifica já no início dos anos de 1940. A ação teria servido mais ao suporte político do populismo do que ao atendimento das classes trabalhadoras. A não universalização dos benefícios previdenciários provaria a natureza comprometida do estado varguista com o padrão de exploração do capitalismo periférico.

Formulando o problema sob outro ângulo procura-se aqui compreender o papel do estado varguista na modernização de uma sociedade oligárquica, predominantemente rural, regida por uma democracia eivada pelo clientelismo, para então analisar como se produziu a habitação e o modelo de cidade dentro dos Institutos de Previdência, desde a regulamentação das Carteiras Prediais do sistema previdenciário (1937) até as obras de Brasília (1956). Um parêntese, aberto para o caso do Rio de Janeiro, tem o objetivo de incrementar a avaliação do papel do Estado na produção do espaço, e suas relações com a classe trabalhadora em formação e com a iniciativa privada, incapaz de impulsionar a consolidação do capitalismo em moldes liberais.

2 HABITAÇÃO E CIDADE NA ERA VARGAS

Em 1920 a população urbana brasileira era 16% da população total e 36% em 1950, o que representava 19 milhões de habitantes. A transformação afeta as duas maiores cidades brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, entre as décadas de 1920 e 1960, quando o quadro populacional do país inverte-se, ultrapassando os 50% de população vivendo em cidades. Nesse quadro deu-se a interrupção do fluxo de importações durante a primeira guerra, impulsionando o processo de enraizamento da modernização social em meio urbano no Brasil – elemento dinâmico para a modernização das estruturas sociais urbanas, que em muitos aspectos permanecia na epiderme do país. Ainda que a formação agrícola brasileira tenha sido articulada a uma importante rede urbana (Reis Filho, 1968) e que a modernização institucional durante o império tenha fornecido importante impulso para a formação urbana do país (Singer, 1968), foi no fluxo das transformações da primeira guerra que o país encontrou as dificuldades que o impeliram ao ciclo urbano industrial ao qual a era Vargas, ao mesmo tempo, responde e inaugura.

As tensões que emergem do processo de urbanização e principalmente a falta de alojamento colocam ao Estado os primeiros desafios e à iniciativa privada as primeiras oportunidades que formulam as bases, respectivamente, para as políticas sanitárias conhecidas como “higienismo” (assegurando as condições mínimas para a reprodução da força de trabalho), e para o mercado rentista (que explora a renda salarial através do aluguel).

Este processo clássico de formação da cidade industrial no capitalismo originário³ encontra nas especificidades do capitalismo periférico os defeitos que impedirão que ambos os setores, Estado ou

¹ Como atesta a demolição do conjunto habitacional *PruittIgoe* no início da década de 1970, em lastimável estado de abandono e degradação física, construído menos de duas décadas antes.

² Uma interpretação mais abrangente pode ser encontrada no texto clássico de Harvey (1989).

³ O processo foi descrito inicialmente por Engels (1887) em seu estudo sobre as condições de alojamento da classe operária na Inglaterra, dando elementos para toda a bibliografia sobre cidade industrial.

iniciativa privada, encontrem sua demanda natural. O “setor informal”, ao contrário encontrará seu lugar na formação urbana específica do capitalismo periférico como apontado por Oliveira (1972).

Portanto não foi apenas por “omissões” dos setores clássicos, Estado e iniciativa privada, que se formou o problema da informalidade no espaço urbano-habitacional brasileiro, investigar suas origens é uma maneira de desvencilhar-se das “pistas falsas”⁴ deixadas pelas suas explicações.

As primeiras ações públicas voltadas à habitação dos trabalhadores no período republicano remontam aos anos de 1920, com decretos que autorizavam a produção pública de moradia e regulamentavam a produção privada (Britto, Guimarães e Serran, 1985). Paralelamente, foram criadas as primeiras instituições de assistência aos trabalhadores, as Caixas de Aposentadoria e Pensões, regulamentadas pelo Decreto 4.682, conhecido como Lei Eloi Chaves, garantindo-lhes uma série de direitos sociais incluindo-se o financiamento de moradia.

Esses primeiros passos referenciaram a montagem do sistema previdenciário em 1930, impulsionada pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que subordinados ao Ministério, assim como as Caixas, possuíam a função precípua de assegurar aposentadoria e pensões para os seus beneficiários e secundariamente assistência médica e a oferta de moradia através da construção de conjuntos habitacionais. A produção de moradia pelas agências de previdência social foi regulamentada em 1937 por meio das Carteiras Prediais (Cohn, 1981; Bonduki, 1998).

Esta iniciativa foi a origem da promoção pública no setor de moradias econômicas no país. Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular, que representou uma tentativa de organizar um órgão federal com fundos unificados e com o objetivo único de produzir moradia urbana e rural para os trabalhadores brasileiros. Seu projeto original previa a reunião dos recursos dispersos nos institutos previdenciários criando, assim, as condições desejáveis para empreender uma política universal fazendo frente à expansão da crise de moradia em meados de 1940 (Manoel, 2004).

Entre 1940 e 1950, cerca de 6 milhões de pessoas foram urbanizadas no Brasil⁵. A carência de unidades habitacionais no país aumentou em 400 mil unidades entre 1940 e 1950⁶.

A ação conjunta dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular alcançou, até 1964, a produção de 142.127 unidades, concretizadas em uma série de modalidades de financiamento, desde conjuntos construídos para locação, destinados aos trabalhadores de menor renda, até os investimentos no setor imobiliário que tinham como objetivo garantir a rentabilidade dos fundos previdenciários (Bonduki, 1998, p.129). Do total, a produção da Fundação da Casa Popular foi responsável pela modesta cifra de 17.832 unidades (Manoel, 2004, p.75). Por outro lado, o plano A dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, construção de conjuntos habitacionais para aluguel aos associados, produziu até 1964, 31.099 unidades.

A produção dos Institutos e da Fundação esteve longe de atender a demanda do processo de urbanização da sociedade industrial no Brasil e ainda mais longe de atender à necessidade de habitação das classes de menor renda. Os indicadores do atendimento aos associados dos institutos mostram que, exceto a categoria dos bancários – o mais “rico” de todos os institutos, que conseguiu um atendimento de mais de 30% –, os demais tiveram taxas de atendimento muito inferiores, a maioria inferior a 5% dos associados. Entretanto, considerando a concentração do atendimento nas cidades com mais de 50 mil habitantes, a produção dos institutos alcançou 10% da população, onde o problema habitacional se concentrava. Taxa ainda mais elevada na cidade do Rio de Janeiro, onde os institutos atenderam perto de 25% das necessidades de moradia e, paradoxalmente, contribuíram para incrementar o mercado imobiliário dificultando ainda mais o acesso à moradia urbana (Bonduki, 1998).

⁴ Refere-se à revisão da herança institucional Varguista proposta por Santos (2006).

⁵ Dados calculados pela autora a partir dos censos demográficos do IBGE- Séries Históricas acessados em 2011.

⁶ Dados apresentados por Almeida na carta de encaminhamento do relatório da Subcomissão de Habitação e Favelas. CPDOC Arquivo: Getúlio Vargas Classificação: GV c 1952.12.23 Data: 23/12/1953.

3 A AÇÃO DOS IAPS NA ESTRUTURAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O Rio de Janeiro, ainda que tenha perdido posição em relação à indústria paulistana ao longo da primeira metade do século XX, não ficou à margem da industrialização – mais de cem mil trabalhadores são empregados em fábricas na cidade, no intervalo entre 1920-40⁷. Devido ao posto de capital federal tem, durante esse período, sua economia diversificada em vários setores.

Após os anos da Grande Depressão tornou-se cada vez maior o movimento do capital imobiliário na cidade, que acabou por propiciar sérias distorções na economia urbana, drenando investimentos que poderiam ter ido para indústria, exagerando na demanda pela mão de obra na cidade e dirigindo investimentos em moradias para habitações de alta renda numa época em que migrantes pobres assoberbavam o mercado de moradias de baixa renda (Conniff, 2006:129-30). Por outro lado, a expansão física da cidade afetou positivamente diversos ramos da indústria local. O próprio destaque para a construção civil alimentou o desenvolvimento de atividades correlatas – como a metalurgia, as indústrias mecânicas e elétricas, a produção de telhas, tijolos, tubos, aparelhos sanitários, cimento – que tinham em vista atender à demanda de novas moradias (Freitas Fo. 2002).

Na defesa do desenvolvimento industrial, a habitação passou a ser condição básica de reprodução da força de trabalho, e a diminuição de seu custo final ao trabalhador representava também a diminuição dos salários. Admitida como parte da transformação da cidade, a temática da moradia operária, já debatida nos anos de 1920, ganhou ênfase com os acontecimentos políticos de 1930 e no final da década, já estava consolidada a ideia de necessidade do amparo à questão social.

As reivindicações por melhores condições de vida na cidade tornaram-se cada vez mais combativas e operou-se uma modificação da visão em relação aos subúrbios, resultando numa série de melhorias para os bairros mais distantes e na concentração de investimentos nas áreas nitidamente industriais (Abreu, 2006, p.95). Serviços urbanos básicos, esperados há mais de uma década eram finalmente atacados pelo poder público num momento em que os bairros proletários tornavam-se politicamente estratégicos. A produção de habitações operárias, que acontecia de forma esparsa, foi incrementada na década de 1940, por ação dos institutos de previdência, e a inauguração das casas operárias ocupava constantemente os noticiários⁸.

Entre os programas iniciais do próprio Ministério do Trabalho estava a diretriz de completar um projeto de moradias de aluguel subsidiado pelo governo nos subúrbios do Rio de Janeiro. O objetivo indireto era gerar alternativas de trabalho para o contingente desempregado (Conniff, 2006, p.126). O projeto não foi realizado, mas os estudos dos técnicos do Ministério informaram as soluções elaboradas pelos institutos de previdência a partir da década de 1940.

A ocupação do território estava diretamente relacionada à estratégia de acomodar os interesses fabris. A maior parte dos conjuntos habitacionais foram implantados próximos às fábricas e, com eles, outras melhorias acabavam por atrair novos contingentes populacionais. A produção habitacional, assim como a ferrovia e sua eletrificação, concorreu para a transformação dos subúrbios cariocas, nos anos de 1940 e 1950. O investimento público levou um aspecto de urbanidade para os bairros que tinham se originado das freguesias rurais e eram, até então, habitados em condições de precariedade extrema. A população das zonas suburbanas do Rio de Janeiro teve um incremento de cerca de 380mil moradores na década de 1940 (Censos Demográficos de 1940 e 1950 citados por Abreu, 2006, p.109). Os institutos de previdência construíram cerca de 20mil unidades habitacionais nestas áreas durante este período, podendo-se afirmar que foram responsáveis por cerca de 20% da ocupação desses territórios.

Pode-se afirmar que a ação estatal respondeu pela feição tomada pelos subúrbios cariocas a partir dos anos de 1940, mas agindo de forma contraditória, não conseguiu direcionar todo o processo de ocupação urbana e acabou por impulsionar a lógica especulativa. Mas entre os técnicos da previdência, responsáveis pela produção habitacional, havia a preocupação de pautar-se em uma iniciativa planejada (Botas, 2011).

⁷ Recenseamentos, Distrito Federal, 1920 e 1940, citado por CONNIF, 2006:231.

⁸ Pesquisas no periódico "O Construtor", uma espécie de "clipping" mensal voltado para engenheiros, arquitetos e construtores, corroboram esta interpretação.

No Rio de Janeiro dos anos 40 eram inflamados os debates acadêmicos sobre a modernidade, constituindo-se a cidade em campo de experimentação para as diversas correntes arquitetônicas e urbanísticas. Basta destacar que entre 1920 e 1940 realizam-se obras de envergadura que definem muito do perfil que a capital carioca carrega até hoje, como a derrubada do Morro do Castelo e abertura da Esplanada, das Avenidas Presidente Vargas e Brasil, dos túneis do Pasmado e Santa Bárbara, a criação dos bairros Urca e Leblon. Dentre essas obras, as que ampliam e constituem um sistema viário de caráter estrutural foram fundamentais para a expansão urbana que direcionou a ocupação das zonas norte e oeste da cidade. A produção habitacional pública no subúrbio foi parte fundamental desta expansão. A julgar pela padronização, pela idéia de habitação no parque, pela presença dos equipamentos coletivos, os empreendimentos são modelares do que se poderia esperar como resultado do conceito de melhor moradia pelo menor custo. Os técnicos do Estado tinham domínio do significado de seu trabalho e procuravam potencializá-lo diante das transformações pelas quais passava o país, em que pese todas as contradições políticas, sociais e econômicas. A expansão ordenada da cidade era então uma realidade e uma atribuição que lhes cabia.

4 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Poucos trabalhos tem se dedicado a analisar a produção habitacional promovida pelo Estado ea estruturação da cidade industrial brasileira em uma perspectiva que não aquela que comprove a ineficácia dos programas ou a forma de reprodução de um sistema excludente e segregador.

Pelo sucesso e pertinência do legado interpretativo desta vertente historiográfica, que demonstrou no problema habitacional as características do capitalismo periférico enfatizando a insuficiência das ações do Estado, a falta de regulação do mercado de terras e o compromisso com as classes dominantes, raramente se considera o significado da tarefa do estado varguista na modernização de uma sociedade rural de moldes clientelistas.

Contribui para essa dissociação o engajamento dos analistas desta vertente do problema habitacional com o processo de redemocratização brasileiro. As análises produzidas durante a ditadura militar (1964-1985) e mesmo aquelas que se seguiram, tenderam ao julgamento anacrônico, identificando a Era Vargas (1930-1954), o estado novo (1937-1945) e o paternalismo caudilhista do ditador, com o presente histórico pós 1964.

A história das políticas habitacionais brasileiras se constrói através do conflito entre a ampliação do atendimento do *“Estado do bem estar social”* e a dificuldade de sua reprodução na periferia do capitalismo. A impossibilidade de generalizar o serviço de assistência social, incluindo uma política habitacional massiva e garantindo a expansão *“democrática”* da sociedade urbana no Brasil constituiu-se em um fecundo debate. Nesse sentido, o caso específico do Rio de Janeiro mostra as várias ações e inações da política habitacional e o sentido que adquirem na experiência histórica da *“cidade industrial brasileira”*, com as formas de moradia dos trabalhadores urbanos, e sua relação com a estruturação e produção da cidade.

O desenvolvimento econômico industrial brasileiro dirigido pelo Estado tem início com a revolução de 1930 e impulsiona definitivamente o processo de urbanização. É fato que tal processo perdura durante a ditadura militar implantada por golpe de estado em março de 1964, entretanto os compromissos do Estado com o progresso social e o tipo de desenvolvimento promovido neste período transformam-se, na medida em que se aprofundam as conexões entre sistema nacional e o internacional (Fernandes [1974] 2006).

A super oferta de mão-de-obra concentrada nas cidades, fundamental para a industrialização brasileira no período varguista constituiu-se, ao mesmo tempo, em um elemento estratégico para o desenvolvimento econômico industrial, como reserva abundante de força de trabalho, e em um potencial político de apoio à instalação da nova ordem social, base da política trabalhista sobre a qual se funda o ciclo do desenvolvimentismo brasileiro. Por outro lado, o agravamento das condições de vida e de alojamento nas grandes cidades colocava em risco a própria organização social que condicionava a escalada da urbanização da população brasileira, que entre 1940 e 1970 alcançou cerca de 40 milhões de pessoas. Atentando para tal complexidade é que se busca reinterpretar a temática da habitação e da cidade no período histórico circunscrito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício. (2006). *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP.
- ALMEIDA, R. (1952). Carta ao Vice-Presidente da Comissão Nacional de Bem-Estar Social encaminhando sugestões da Subcomissão de Habitação e Favelas para solucionar o problema de habitação popular. Rio de Janeiro.
- BONDUKI, N. (1998). Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, Estação Liberdade.
- BOTAS, N. C. A. (2011). Entre o progresso técnico e a ordem política: arquitetura e urbanismo na ação habitacional do IAPI. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU-USP.
- BRITTO, A.; GUIMARÃES, A. P.; SERRAN, J. R. (1985). Habitação popular: inventário da ação governamental. São Paulo, FINEP, Projeto.
- COHN, A. (1981). Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo: Editora Moderna.
- CONNIFF, Michael L. (2006). *Política urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1995-1945*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- ENGELS, F. [1887] (1974). El problema de la vivienda y las grandes ciudades. Barcelona: Gustavo Gili.
- FERNANDES, F. [1974] 2006. A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- FREITAS Fo., Almir Pita de. (2002). O desenvolvimento industrial no rio de janeiro na primeira metade do século xx: transformações urbanas e a indústria da construção civil. *Anais do X Encontro Regional de História – ANPUH/RJ. História e Biografias*. Rio de Janeiro: UERJ. Também disponível em: <http://www.rj.anpuh.org>.
- HARVEY, David [1989] (1998). A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola.
- KOURY, A P. (2005) Proposições para a produção material da arquitetura contemporânea no Brasil. São Paulo: Tese de doutorado, FAU – USP.
- MANOEL, S. K.(2004) Fundação da Casa Popular: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. São Carlos: Dissertação de mestrado. EESC - USP.
- OLIVEIRA, F. [1972] (2003). Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo:Boitempo editorial.
- REIS FILHO, N. G.(1968). Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500 a 1720). São Paulo: Pioneira.
- SANTOS, W. G. (2006). O Ex-Leviatã Brasileiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SINGER, P. (1968). Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Editora Nacional.