

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

A cidade industrial brasileira e a política habitacional na Era Vargas (1930-1954).

BOTAS y Nilce Cristina Aravecchia.

Cita:

BOTAS y Nilce Cristina Aravecchia (2013). *A cidade industrial brasileira e a política habitacional na Era Vargas (1930-1954)*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/413>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**XIV Jornadas
Interescuelas/Departamentos de Historia
2 al 5 de octubre de 2013**

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 48

Título de la Mesa Temática: **Estado, obras públicas y cuerpos técnicos:
infraestructuras urbanas y territoriales en América Latina (1890-1940)**

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Ballent, Anahi e Valeria, Gruschetsky

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

Ana Paula Koury

apkoury@gmail.com

Centro de Pesquisa da Universidade São Judas Tadeu

Nilce Aravecchia Bottas

nilce_aravecchia@hotmail.com

Núcleo de Pesquisa da Escola da Cidade

1) Habitação e cidade na Era Vargas

1.1) A urbanização da população brasileira

A ação do Estado Vargas na produção de habitação social embora tenha sido reconhecida como originária e difusora das utopias sociais modernas não tem sido considerada como uma política habitacional em sentido estrito. (Bonduki, 1998). A dúvida é suscitada principalmente pelas análises que aprofundam o estudo da relação entre o sistema previdenciário de aposentadoria e pensões e o financiamento de unidades para os trabalhadores brasileiros que se estabelece de modo regulamentado a partir de 1937. (Cohn, 1981). As críticas se apoiam na inexistência de uma função precípua das instituições previdenciárias para o atendimento das necessidades de moradia e da exiguidade da oferta frente a crise habitacional que se intensifica nas principais cidades brasileiras já no início dos anos de 1940. A ação, de fato, 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 Vargas com o padrão de exploração do capitalismo periférico.

Formulando o problema sob outro ângulo procuraremos compreender qual foi a tarefa do Estado Vargas na modernização de uma sociedade oligárquica, predominantemente rural, regida por uma democracia eivada pelo clientelismo, para então compreender como se produziu a habitação e o modelo de cidade dentro dos Institutos de Previdência desde a regulamentação das Carteiras Prediais (1937) até as obras de Brasília (1956).

Em 1920 a população urbana brasileira era 16% da população total (cerca de 5 milhões de habitantes) em atingindo 31% em 1940 (cerca de 13 milhões de habitantes) e 36% em 1950 (cerca de 19 milhões de habitantes). O Relatório das Nações Unidas situa o grau de urbanização. As cidades mais populosas, Londres, Paris, Berlin, Tóquio e Nova York passavam de 4 milhões de habitantes em 1920. Na América Latina as cidades mais populosas eram Buenos Aires com mais de 2 milhões de habitantes, seguida pelo Rio de Janeiro com 1 milhão e 300 mil habitantes, e depois a cidade do México e São Paulo, com 675 mil habitantes e 600 mil habitantes respectivamente.

Os países mais desenvolvidos, via de regra, apresentam as maiores taxas de população urbana e as menores de população rural. Entretanto uma população urbana concentrada em uma rede urbana pouco diversificada e bastante desigual também caracteriza o subdesenvolvimento. Os dados a seguir referem-se à década de 1920. Os Estados

Unidos apresentam uma população urbana maior do que a União Soviética, e a metade de sua população rural. A República Federal da Alemanha e do Reino Unido apresentam as maiores populações urbanas e as menores populações rurais do que os outros seis países europeus (França, Itália, Polônia, Romênia, Espanha e Iugoslávia). A população rural do Brasil foi menor do que a da Nigéria, e a sua população urbana era cerca de quatro vezes maior do que o último. A população urbana do México foi muito maior, e a sua população rural menor, do que os de cinco países menos desenvolvidos (Turquia, Filipinas, Tailândia, República da Coreia, Birmânia e Etiópia). (United Nation, 1969:14).

O Relatório das Nações Unidas não confirma o quadro de Araújo Filho (1958: 180) de que haviam apenas 18 cidades entre 430 e 800 mil habitantes no mundo em 1920, entretanto confirma o vigor das transformações urbana que sofreram as duas maiores cidades brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro entre as décadas de 1920, início da modernização e expansão urbana brasileira, e 1960, quando o quadro populacional do país inverte-se, ultrapassando os 50% de população vivendo em cidades.

1.2) As instituições criadas para prover moradia urbana

A interrupção do fluxo de importações durante a primeira guerra funcionou como catalisador do processo de enraizamento da modernização social em meio urbano no Brasil. A necessidade de substituição das importações foi o elemento dinâmico para o aprofundamento da 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 como demonstra o estudo inaugural de Reis Filho (1968) e, ainda que, a modernização institucional durante o Império tenha fornecido importante impulso para a formação urbana do país (Singer, 1968; Azevedo, 1958), foi no fluxo das transformações mundiais da primeira guerra que o país encontrou as dificuldades que o impeliu 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. As péssimas condições em que se instala a mão de obra nas grandes cidades constituem este quadro. Ao Estado cabe formular as políticas embrionárias e, principalmente, as interferências sanitárias conhecidas como “higienismo”. Tais medidas asseguram as condições mínimas para a formação de um reservatório de mão de obra urbana pronta para o regime de assalariamento necessário à industrialização.

Por outro lado forma-se o mercado rentista, que explora a renda salarial através do aluguel de unidades de moradia.

Este processo clássico de formação da cidade industrial no capitalismo originário¹ encontra, nas especificidades do capitalismo periférico, os defeitos que impedirão que ambos os setores, Estado e 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 predominou a informalidade no espaço urbano-habitacional brasileiro, investigar suas origens é uma maneira de desvencilhar-se das “pistas falsas”² deixadas pelas suas explicações.

Brito (1985) descreve as primeiras ações públicas no período republicano; o decreto 4.029 de 1920 no qual “(...) o governo Epitácio Pessoa dá início no país a política oficial de construção de casas para o aluguel (...)”. O decreto autoriza expressamente a ação direta do poder público no setor da moradia para os trabalhadores. No ano seguinte o decreto 14.813 regulamenta a ação de terceiros e ainda o decreto 15.068 institui a Sociedade Anônima “A Popular” beneficiando-a com os incentivos autorizados pelos decretos anteriores.

As primeiras instituições com a função de dar assistência aos trabalhadores são as Caixas de Aposentadoria e Pensões criadas para cada uma das empresas ferroviárias em 1923. O Decreto 4.682 do governo de Arthur Bernardes, também conhecido por Lei Eloi Chaves, é considerado um marco legislativo da previdência social brasileira e garantiu um conjunto de direitos sociais aos trabalhadores, aos quais se incluía a construção de unidades habitacionais. Na sequência das caixas para as empresas do setor ferroviário, em 1926 o regime foi estendido para os portuários e marítimos, em 1928 para os trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos e, em 1930 para os serviços de força, luz e bondes.

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 significou uma importante modificação no controle dos recursos da Previdência Social. Além da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões por setor funcional, ao contrário do que eram as caixas, organizadas por empresas, o Estado passou a controlar estes fundos que se tornariam importantes para financiar não apenas a previdência dos trabalhadores mas também projetos de desenvolvimento para o país.

¹ Os 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.

² Refere-se à revisão da herança institucional Varguista proposta por Santos (2006).

Os Institutos assim como as Caixas tinham o objetivo 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, permitindo várias modalidades de investimentos no setor habitacional. (Cohn, 1981; Bonduki, 1998). Esta iniciativa foi a origem da promoção pública no setor de moradias econômicas no país.

No final da década de 1930 foram criados dois importantes órgãos regionais de combate à habitação informal em duas das três maiores concentrações urbanas brasileiras, no Rio de Janeiro e em Recife. Em Recife a Liga de Combate Contra os Mocambos criada em 1939 chegou a produzir cerca de 1.500 unidades e, na década de 1940, o Serviço dos Parques Proletários no Rio de Janeiro chegou a produzir cerca de 1.100 unidades. Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, 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).

1.3) A produção dos institutos previdenciários e da Fundação da Casa Popular

Entre 1940 e 1950 cerca de seis milhões de pessoas foram urbanizadas no Brasil³. No mesmo período a superlotação cresceu 2,3 milhões, estimada em 9,3 milhões de pessoas em 1940 atingiu 11,6 milhões em 1950. A carência de unidades habitacionais no país aumentou em 400 mil unidades entre 1940 e 1950. De 1,5 milhões para 1,9 milhões.⁴ A produção pública de Habitação Social até 1964 alcançou 142.127 unidades. (Bonduki, 1998:129). Resultado da ação conjunta da Fundação da Casa Popular, criada em 1946 e dos institutos em todas as modalidades, isto é desde conjuntos construídos para locação, destinados aos trabalhadores de menor renda, até os vultosos investimentos no setor imobiliário que tinham como objetivo garantir a rentabilidade dos fundos previdenciários.

Deste montante a produção da Fundação da Casa Popular atingiu a modesta cifra de 17.832 unidades. A maior parte delas, 7.230 unidades produzidas no período do governo

³ Dados calculados pela autora a partir dos censos demográficos do IBGE – Séries Históricas acessados em 2011.

⁴ 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. Para efeito de cálculo o autor considerou 2 habitantes por quarto em unidades de 3 quartos.

de Dutra (1946-1950), 4.381 durante o segundo governo Vargas (1951-1954) e 6.221 construídas em Brasília durante o governo de Kubitschek (1955-1960), e nenhuma unidade construída depois disso. (Manoel, 2004:75). Por outro lado o plano A dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, construção de conjuntos habitacionais para aluguel dos associados, produziu, até 1964, 31.099 unidades.

Entre 1940 e 1950 a população das duas maiores capitais do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, cresceu cerca de 1,5 milhões de pessoas, concentrando 25% do crescimento da população total do país no período. São Paulo passa de 1,3 milhões para 2,2 milhões de habitantes, e o Rio de Janeiro passa de 1,7 para 2,3 milhões.

Do montante das 142.127 unidades produzidas até 1964, 51.684 concentraram-se no estado do Rio de Janeiro, e 28.387 em São Paulo. Portanto mais de 50% das unidades foram produzidas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Considerando que depois de 1956 os recursos foram drenados para a construção da nova capital, podemos considerar o período 1940-1950 àquele que corresponde à construção de unidades no país e 1960, a construção de unidades em Brasília.

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 25% das necessidades de moradia e contribuíram significativamente para o incremento do mercado imobiliário da cidade. (Bonduki, 1998: 128-131).

2) A ação do Estado Vargasista na estruturação das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo

Até o início do século XX, a maior concentração da produção industrial estava no Rio de Janeiro que, ao longo da década de 1920 perde o posto para São Paulo⁵. Mas a produção industrial paulista supera a carioca entre 1920 e 1938.

O processo que garantiu a primazia econômica à capital paulista, localizada na mesma região geoeconômica da capital do país é explicado por Paul Singer (1968) através do acesso aos mercados. Pela sua posição geográfica São Paulo teve acesso privilegiado à área “onde se encontrava a maior parte do mercado interno brasileiro”. Estas ligações foram em certa medida reforçadas pela malha ferroviária que dividiu os principais mercados do país em duas grandes regiões: uma conectada ao Rio e formada, além do próprio estado do Rio de Janeiro, pela Zona da Mata Mineira, Espírito Santo e Bahia; e outra conectada a São Paulo, e formada pelo interior desse estado, Sul de Minas, Triângulo Mineiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Região que com maior intensidade ainda no final do século XIX substituiu a sua economia de subsistência pela exportadora, processo impulsionado pela economia cafeeira que mobilizou o trabalho assalariado, integrou o território pelas ferrovias, e impulsionou a economia urbana e o fluxo de capitais. Tal dinâmica permitiu ao sistema São Paulo – Santos, inaugurado no final de 1860, a concentrar, no início do século XX, o desenvolvimento regional do país, e a se constituir como centro dinâmico da economia nacional. (Singer, 1968: 28-66).

As alterações ocorridas na estrutura dos custos da indústria carioca, resultantes de gastos com transporte, energia e salários, responderam pela menor competitividade de seus produtos.⁶ (Freitas Fo., 2002).

O processo de urbanização ganha aceleração e provoca uma enorme demanda por espaço urbano, mas toma distintas proporções e características em cada capital.

No intervalo de 1920-40 cerca de 170 mil trabalhadores são empregados na indústria paulistana. Mas, ainda que o Rio de Janeiro tenha perdido posição em relação a São Paulo, não fica à margem da industrialização e mais de cem mil trabalhadores também são empregados em fábricas na cidade, no mesmo período⁷.

A economia carioca acaba por se diversificar em amplos setores, principalmente no comércio, nos serviços e, no que diz respeito à industrialização, será grande o incremento no setor da construção civil. As reformas, que iniciadas por Passos

⁵ Entre 1920 e 1938 o crescimento industrial paulista supera o carioca. Singer, 1968:49.

⁶ Freitas Fo. (2002) compara as interpretações tradicionais que tratam do processo de concentração industrial em São Paulo como resultado da organização do “complexo cafeeiro” e a introdução do trabalho assalariado, com outras abordagens que analisam a organização espacial e custo de vida como outros informantes deste processo. Para esta análise: Cano, 1981; Pignaton, 1977; Guarita, 1986; Levy, 1994.

⁷ Recenseamentos, Distrito Federal, 1920 e 1940, dados para o Rio de Janeiro compilados por Connif, 2006:231 e para São Paulo por Silva, 1983:29.

continuam nas administrações seguintes, tornam o Rio a grande *vitrina* para entrada no país, que recebe neste momento o cunho de *cidade maravilhosa*.

Após os anos da Grande Depressão tornou-se cada vez maior o movimento do capital imobiliário na cidade. Com receio de fazer investimentos no setor financeiro, muitos optaram pela construção de imóveis nas áreas mais valorizadas da cidade. Tal movimento foi acompanhado do grande contingente migratório que chegava ao Rio em busca de trabalho na construção civil, gerando, conseqüentemente, nova demanda por habitação. A corrida imobiliária tomou tal dimensão que acabou por propiciar sérias distorções na economia urbana, drenando capital que poderia ter ido para indústria, exagerando na demanda pela mão de obra na cidade, e dirigindo investimentos em habitações de alta renda, numa época em que migrantes pobres assoberbavam o mercado de moradias de baixa renda. (Conniff, 2006:129-30). Essa canalização dos investimentos não passou sem críticas pelos que defendiam a industrialização, que acusavam de falta de patriotismo a prática especulativa, como fica explícito na fala de Assis Chateaubriand (1939)⁸:

“Mas o Rio de Janeiro que é que tem, para justificar tanto dinheiro aplicado em edifícios suntuosos? Sua indústria, como força real, muito pouco ainda significa. Quanto ao poder agrário do seu hinterland, não é preciso mais do que tomar o Estado do Rio dessorado, e Minas com uma economia quase primitiva, incapaz de oferecer alicerces mesmo para uma medíocre metrópole de arranha-céus. Logo o dinheiro que vem para o Rio em busca de emprego em residências, procura um centro de dissipação, economicamente pobre, e artificialmente rico, porque aqui se despende, sobretudo, é uma grande parte do orçamento federal. Somos de preferência uma cidade de funcionários públicos, em vez de um centro de indústrias organizadas, com um interior produzindo para estabelecer o equilíbrio de trocas entre o campo e o aglomerado urbano. Conheço dezenas de homens ricos que arrebatam economias indispensáveis as suas indústrias locais, ao desenvolvimento dos seus campos, para edificar sobrados de dez andares no Rio. Esses desalmados deveriam ser perseguidos pelo poder público dos seus estados, como inimigos do Brasil.”

⁸ O excerto do artigo de Assis Chateaubriand, intitulado “Contra o urbanismo artificial”, foi retirado da Revista do IAPC de janeiro de 1939, o que demonstra o encontro entre os interesses do Estado e os dos adeptos do desenvolvimento industrial, mesmo daqueles que eram opositores políticos, caso de Chateaubriand.

Mas a expansão física da cidade, que como se pode perceber, também foi impulsionada pela dinâmica imobiliária, afetou positivamente diversos ramos da indústria local. A função de Capital da República, e de importante centro cultural, estimulou o ramo editorial e gráfico e o próprio destaque da construção 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).

A cidade de São Paulo também crescia integrada à expansão dos meios de transporte que a tornaram o importante centro regional. Imigrantes e migrantes de outras regiões ou da zona rural eram atraídos pelo desenvolvimento econômico pressionando as fronteiras da cidade. Entre 1920 e 1940 São Paulo recebeu 758.611 novos habitantes em uma população de 579.033 habitantes em 1920. Enquanto o Rio de Janeiro recebeu 623.694 novos habitantes em uma população de 1.157.873 habitantes, no mesmo período.

A valorização imobiliária, no início da década de 1930 atingiu os diversos bairros paulistanos de modo intenso e em diferentes circunstâncias. Enquanto os bairros mais valorizados, como Higienópolis e Av. Paulista, foram sendo verticalizados e as mansões e casarios das classes ricas deslocavam-se para o Pacaembu, Jardim América e Sumaré, novos loteamentos periféricos iam sendo abertos ao longo dos principais eixos de ligação, as linhas ferroviárias, as linhas de bonde e posteriormente as grandes avenidas do Plano de Avenidas de Prestes Maia. A cidade expandiu-se majoritariamente para Leste, Sudeste e Sul. Para leste ao longo da Central do Brasil os bairros do Brás e da Penha abrigaram a maior expansão de bairros operários. Estes bairros também ocuparam, na direção sudeste, ao longo da ferrovia, “preparando a marcha no rumo de São Caetano e Santo André”. (Petroni, 1958: 149). Ao sul a linha de bondes, a ligação rodoviária e a construção das represas da Light consolidaram a ligação da cidade com o núcleo de Santo Amaro, constituindo uma ocupação de classe média e também de algumas indústrias.

A industrialização paulista no primeiro quartel do século XX era majoritariamente concentrada nos bairros da zona leste, Brás, Mooca e Belenzinho e era composta por indústrias de alimentação e têxteis seguidas pelas metalúrgicas e mecânicas, químicas e farmacêuticas, cerâmica, vidros e cristais, construção civil, vestuário, materiais de transporte (construção e montagem), borracha e papel. (Matos, 1958: 41-42).

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 ao seu empregador. Ao longo da década

de 1920, o problema da moradia dos trabalhadores deixou de ser tratado como empecilho às reformas dos melhoramentos urbanos nas áreas centrais e foi admitido como parte da transformação das cidades. A temática da falta de moradia ganhou ênfase com os acontecimentos de 1930 e no final da década, já estava consolidada a ideia de necessidade do amparo à questão social, incluindo a habitação.

As reivindicações por melhores condições de vida na cidade do Rio de Janeiro tornaram-se cada vez mais combativas. Na dinâmica política contava, por um lado a aproximação às massas urbanas e à conformação da política populista como base de sustentação do autoritarismo do Estado Novo, e por outro a estratégia da industrialização.

No Rio de Janeiro, nessa lógica operou-se a modificação da visão em relação aos subúrbios, resultando tanto numa série de melhorias para os bairros mais distantes, quanto na concentração de tais melhorias nas áreas nitidamente industriais. (Abreu, 2006:95).

Em São Paulo, a expansão da mancha urbana, sua verticalização e o seu desenvolvimento periférico caracterizam a forma espacial da intensa urbanização promovida pelo dinamismo econômico da capital do estado. Os bairros mais distantes integraram-se ao centro em uma ocupação contínua, preenchendo os vazios entre eles que caracterizavam a cidade no século XIX. Em sentido análogo expandiram-se perifericamente até encontrarem-se com os municípios de Santo André e São Caetano na década de 1950 e posteriormente com São Bernardo, iniciando a conurbação que caracteriza o território metropolitano desde então.

As ações do Estado no campo da moradia das classes de menor renda dariam grande visibilidade ao programa de amparo ao trabalhador, assento político do Varguismo. As inaugurações dos primeiros conjuntos operários em São Paulo, produzidos pelos institutos de aposentadorias e pensões ainda durante o Estado Novo, produziram grande impacto. Conjuntos de grande porte inovaram por suas formas arquitetônicas e pelo caráter modelar da intervenção que incluía lazer, comércio local, creche, e serviços assistenciais. Localizados em pontos de grande visibilidade como nos bairros industriais da Mooca, e na Várzea do Carmo, e seguindo as avenidas de Prestes Maia, no Centro da cidade e no vetor sul, estes conjuntos, junto à lei do inquilinato que congelou os aluguéis⁹ no começo dos anos 1940, funcionaram como fatos políticos de grande repercussão positiva na base de apoio do trabalhismo varguista.

⁹ Nos valores vigentes em 31 de dezembro de 1941.

Em 1937, se inicia no Rio de Janeiro a administração de Henrique Dodsworth na prefeitura, cuja aproximação ao poder centralizado do Estado Novo gera as condições favoráveis para a execução de obras na cidade. (Rezende, 2002:262). A orientação do regime de aproximação às causas proletárias e o compromisso com a industrialização acaba por envolver investimentos significativos nos bairros mais afastados. Os melhoramentos gerados passam a ser anunciados sistematicamente nos periódicos e apresentam-se como prioridade na ação do Governo Getulista no Distrito Federal. Serviços urbanos básicos, esperados há mais de uma década eram finalmente atacados pelo poder público num momento em que os bairros proletários tornavam-se estratégicos para a orientação política. A inauguração de casas para operários nos subúrbios também ocupará constantemente os noticiários¹⁰.

A Estrada de Ferro Central do Brasil que ligava São Paulo ao Rio de Janeiro demarcará um eixo fundamental de urbanização no quadro das estratégias governamentais. Se no Rio de Janeiro essa ocupação nas áreas de subúrbio consolida-se com a ajuda da implantação dos conjuntos dos institutos de aposentadoria e pensões, sobretudo do IAPI, na cidade de São Paulo, são implantados os primeiros loteamentos de distritos como Guaianases e Ermelino Matarazo pela iniciativa privada. Mas a implantação de conjuntos do IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) em cidades como Lorena, Guaratinguetá, Taubaté e São José dos Campos, localizados no interior do estado de São Paulo, no eixo da Central do Brasil, seguem a mesma lógica de ocupação dos territórios integrados pelo sistema ferroviário, pontuando uma rede de cidades que mais tarde receberia novos impulsos do Estado para a sua especialização dentro do sistema regional.

A produção de habitações por iniciativa estatal, que acontecia de forma esparsa, terá incremento significativo na década de 1940, por ação dos institutos de previdência. Com a implantação de conjuntos habitacionais promovidos por esses órgãos chegavam uma série de outras melhorias que acabavam por atrair novos contingentes populacionais para as áreas de subúrbio.

A análise das formas de ocupação do território ainda deve considerar a dinâmica do mercado imobiliário, que engloba o parcelamento da terra, a produção da moradia propriamente dita, os agentes e as relações estabelecidas entre os mesmos nesse processo. (Ribeiro, 1985:5-31). Na dinâmica do crescimento da cidade e do desenvolvimento industrial surge a figura do incorporador que interfere na forma de organização da indústria da construção, e passa a controlar as diversas fases do processo

¹⁰ Pesquisas no periódico “O Construtor”, uma espécie de clypping mensal voltado para engenheiros, arquitetos e construtores, corroboram esta interpretação.

de produção das moradias, desde a compra do terreno até a comercialização. (Freitas Fo., 2002).

Os institutos de previdência, no desenvolvimento de suas atividades atuariais entram nessa engrenagem de forma bastante contraditória. Assumem o papel de incorporadores, já que em grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos nos subúrbios, gerenciam todas as fases da produção da moradia. Com o oferecimento de residências a aluguéis baixos aos moradores dos bairros próximos às áreas industriais sua ação se volta tanto aos objetivos de fomentar o desenvolvimento industrial, inclusive diretamente incrementando a indústria da construção civil, quanto aos objetivos políticos de aproximar o governo das massas de trabalhadores urbanos visando à sustentação do regime. Esse processo alimentou uma vertente mais empresarial no interior dos institutos, para a qual importava menos o impulso à industrialização e o bem-estar dos trabalhadores. O foco era a estabilidade econômico-financeira das instituições e havia a tendência em buscar a segurança oferecida pelos investimentos imobiliários. Assim, os institutos não só possibilitaram o intenso processo de verticalização e especulação imobiliária no centro do Rio de Janeiro e de São Paulo (e de forma proporcional em outras capitais e cidades do interior do país), como foram agentes diretos desse processo tornando-se os maiores detentores individuais de terra urbana no país. (Varon, 1988 e Melo, 1992 citados por Bonduki, 1998:105). No entanto, a implantação dos conjuntos habitacionais, assim como a eletrificação da malha ferroviária, concorreu de maneira significativa para a transformação dos subúrbios cariocas e paulistas, nos anos de 1940 e 1950. A presença do Estado, que implantava também os equipamentos de serviço 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. Certamente melhorias insuficientes, ainda mais se comparados aos bairros centrais que serviram de moradia às classes ricas, originalmente ligados aos equipamentos públicos e serviços urbanos de melhor qualidade.

Mas a aproximação na análise de certas localidades torna inegável a participação direta do Estado na produção dos bairros dos trabalhadores urbanos no período em questão. 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, 2006:109). 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. A circunscrição censitária do Realengo, por exemplo, tinha 95 mil habitantes em 1940 e passa para 150 mil em

1950. Deste acréscimo de 65 mil pessoas, considerando o número médio de pessoas por família, que era de 4, só o Conjunto Residencial do Realengo, com 2.344 unidades construídas pelo IAPI durante a década de 1940, correspondeu a 15% do aumento da população do local, sem considerar outros conjuntos habitacionais e empreendimentos que foram construídos naquela região.

Em São Paulo embora a população suburbana também tenha aumentado consideravelmente a construção de conjuntos dos institutos de previdência nestas áreas não foi tão significativa como no Rio de Janeiro. A produção privada que até a lei do inquilinato encontrava na moradia uma inversão rentável encarregou-se, em certa medida, da oferta para as classes médias e para os trabalhadores urbanos. Foi a produção de unidades na rede urbana do interior do estado e dos municípios conurbados como Santo André ou próximos à área metropolitana como Suzano que de fato produziu um impacto urbanizador próximo àquele verificado nos subúrbios cariocas.

O Conjunto Residencial Vila Guiomar é um caso exemplar, com cerca de 1.400 unidades residenciais construídas – o projeto original contava com mais de 3.000 unidades – significou, com seus 5.600 moradores estimados, 6,2% do incremento populacional do município na década de 1940, quando a cidade já contava com uma população de 89 874 habitantes¹¹. Santo André caracterizou-se como o mais importante subúrbio industrial da capital paulista no entreguerras e em 1943 já era “um dos mais importantes parques industriais do continente sul-americano.”¹² Osasco também caracterizou-se neste mesmo período como importante subdistrito industrial à oeste da capital paulista, e recebeu um conjunto com 357 unidades – de um projeto que previa a construção de 3 mil. As unidades embora insignificantes frente ao projeto original demonstram uma clara intenção de realizar conjuntos de impacto nas zonas industriais dos subúrbios em expansão.

Em São Paulo, portanto, a produção de unidades habitacionais pelos institutos de previdência não se concentrou na capital, que foi equivalente nos municípios da região metropolitana e do interior. No Rio de Janeiro ocorreu o contrário, isto é foi quase nula a produção de unidades fora da capital, e o número de unidades construídas durante o período de funcionamento dos institutos, isto é até meados da década de 1962, foi duas vezes maior do que em São Paulo¹³.

¹¹ Se essa comparação for apenas sobre a população urbana de Santo André o impacto é certamente maior. Situação demográfica, estado da população do Brasil na data do recenseamento geral de 1940. IBGE www.ibge.com.br. Acesso em 18/04/2013.

¹² AZEVEDO, Aroldo. Subúrbios de São Paulo (Primeiros estudos) Anuário da Faculdade de Filosofia do Instituto “Sedes Sapientiae”. São Paulo:1943, citado por PENTEADO, 1958:7.

¹³ No estado de São Paulo o total de unidades produzidas pelos institutos foi cerca de 13.800 e no interior do estado 6.800. No Rio de Janeiro o total foi de cerca de 30.000 unidades excluindo os órgãos regionais e destas apenas 700 localizadas fora da cidade do Rio de Janeiro (Niteroi, Petrópolis, Nova Iguaçu e São

Mas, ainda que a produção tenha se concentrado no Rio de Janeiro, a ação estatal também contribuiu para a feição dos subúrbios metropolitanos de São Paulo a partir dos anos de 1940.

As próprias contradições que impregnaram o processo político comprometeram uma condução planejada mais efetiva por parte do poder público na expansão do território urbanizado, mas é importante destacar que havia essa preocupação em parte do setor técnico previdenciário.

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. Os conjuntos dos institutos previdenciários, além dos realizados por outros órgãos públicos que produziram habitação no período, foram parte fundamental desta expansão, e acabaram por direcionar vários pontos de ocupação urbana no subúrbio carioca.

No caso de São Paulo o Plano de Avenidas levado adiante por Prestes Maia em sua administração (1938-1945) demarcou o futuro da expansão modernizadora da capital paulista. Desafogou o centro da cidade através da abertura de amplas avenidas, o primeiro anel perimetral e as avenidas de irradiação e definiu a expansão rumo à zona sul da cidade, agora ligada ao centro não apenas pelo bonde, mas pelo sistema “y” de avenidas. Pode-se dizer que a implantação dos conjuntos residenciais dos institutos de previdência na capital paulista acompanhou a expansão urbana traçada pelo Plano de Avenidas.

Independente das formas tomadas pelas intervenções entre 1940 e 1960 no Rio de Janeiro ou em São Paulo, é certo que a estruturação das periferias foi carreada por uma ação pública. Ao longo das malhas ferroviárias que foram sendo implantadas desde o último quartel do século XIX, estabeleceu-se a ocupação suburbana, por meio da intensificação do papel estratégico desses canais de comunicação. Os planos para eletrificação das estradas de ferro acompanharam a ocupação impulsionada pela presença dos investimentos públicos. Mesmo considerando-se o aspecto por vezes

João do Meriti). Dados da pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil Coordenação Nabil Bonduki (FAU, IAU, USP – 1999-2012).

fragmentário dessa ação, é possível localizar, por exemplo, ao longo do eixo da Central do Brasil que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, a reestruturação do território, sobretudo, daqueles próximos às áreas com vocação industrial, com investimentos em habitação para abrigar os trabalhadores industriais. Desta forma, vê-se nas principais cidades brasileiras, a circunscrição, ao longo da ferrovia, das estratégias de organização da cidade industrial em que pese todas as contradições políticas que impregnaram o processo de urbanização desses territórios.

3) A redemocratização e a política urbana brasileira

Poucos trabalhos tem se dedicado a analisar a produção habitacional promovida pelo Estado e a estruturação da cidade industrial brasileira em uma perspectiva que não àquela 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, poucos trabalhos tem considerado a tarefa do Estado Vargas na modernização de uma sociedade rural e na transformação de um modelo político eivado pelo clientelismo.

Muito 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 no Brasil (1964-1985) e mesmo àquelas que se seguiram, tenderam ao julgamento anacrônico, na medida em que identificaram a Era Vargas (1930-1954), o Estado Novo (1937-1945) e o paternalismo caudilhisto 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 durante o período de industrialização brasileira.

Nesse sentido, expondo o caso específico do Rio de Janeiro, analisamos as várias ações e inações da ação habitacional e o sentido que adquirem na experiência histórica da

“cidade industrial brasileira”, com as suas formas de moradia dos trabalhadores urbanos, e sua relação com a estruturação e produção da cidade.

O desenvolvimento econômico industrial dirigido pelo Estado tem início no Brasil 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 superoferta de mão de obra concentrada nas cidades, fundamental para a industrialização brasileira no Período Vargas 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. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2011). Vislumbrando as relações dialéticas e atentando para tal complexidade é que se busca novas formas de interpretar a produção da habitação e da cidade no período histórico varguista.

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: CPDOC Arquivo: Getúlio Vargas Classificação: GV c 1952.12.23. Data: 23/12/1953.
- ARAÚJO FILHO, J. R. (1958). “A população paulistana”. In AZEVEDO, A (org.) *A Cidade de São Paulo, estudos de geografia urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, vol. III, p. 180.
- AZEVEDO, A (Org.) (1958). *A Cidade de São Paulo, estudos de geografia urbana*. Vols I a IV. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

BARBOSA, A. F (Coord.) (2012). “Rômulo Almeida e as bases econômicas e institucionais para o desenvolvimento da nação”. Relatório de pesquisa do Programa Cátedras IPEA/CAPES para o Desenvolvimento.

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.

CHATEUBRIAND, Assis. (1939). “Contra o urbanismo artificial”. *Revista do IAPC*. Rio de Janeiro: IAPC; jan. p. 33.

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>).

FREITAS, M. L. e KOURY, A. P.(2010). “Habitação Social, cidade jardim e standard. A busca por um ideário pitoresco e racional construtivo”. In: *XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Vitória.

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.

MATOS, Dirceu Lino de. (1958). “O parque industrial paulistano”. In AZEVEDO, Aroldo (Org.). *A cidade de São Paulo: Estudos de Geografia Urbana*. São Paulo: São Paulo Editora S.A. Vol III. pp. 41-42.

OLIVEIRA, F. [1972] (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo editorial.

- PETRONE, Pasquale. “São Paulo no Século XX”. In AZEVEDO, Aroldo. *A cidade de São Paulo: Estudos de Geografia Urbana*. São Paulo: São Paulo Editora S.A, 1958. Vol III, p. 149.
- REIS FILHO, N. G.(1968). *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500 a 1720)*. São Paulo: Pioneira.
- RESENDE, Vera F. (2002). “Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro”. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi. *CIDADE: história e desafios* (Org.). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. M. O. (1985). *O que é questão da moradia*. São Paulo: Nova Cultural, Brasiliense.
- ROCHA, Antônio. (1958). “Os subúrbios de S. Paulo e suas funções”. In AZEVEDO, Aroldo. (Org.). *A cidade de São Paulo: Estudos de Geografia Urbana*. São Paulo: São Paulo Editora S.A. Vol IV, p. 7.
- SANTOS, W. G. (2006). *O Ex-Leviatã Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SILVA, Zélia Lopes da. (1983). *A Face Oculta da Reprodução. Um estudo sobre os trabalhadores rurais em São Paulo: 1930/34*. Dissertação de Mestrado. Campinas: IFCH/UNICAMP.
- SINGER, P. (1968) *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Editora Nacional.
- IBGE. Situação demográfica, estado da população do Brasil na data do recenseamento geral de 1940. Distribuição, segundo os municípios, IBGE Estatísticas do Século XX. (disponível em www.ibge.com.br. Acesso em 18/04/2013).
- UNITED NATION. (1969). *Growth of the world's urban and rural population*. Department of Economic and Social Affairs. Population Studies, No. 44. New York: United Nations.