

## *Habitação popular: a materialização da casa própria no Brasil\**

MARIA DA PENHA SMARZARO SIQUEIRA  
Universidade Federal do Espírito Santo

### **RESUMO**

Este artigo procura revelar a questão da habitação popular à luz da compreensão do processo de industrialização/urbanização que marcou as primeiras décadas do século XX no Brasil. Tivemos como referência inicial às habitações populares às habitações populares e insalubres, acompanhadas por outros tipos de moradia, na ótica do poder público e privado, procurando demonstrar que no processo de modernização brasileira a moradia popular sempre se apresentou como um problema social difícil e complexo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Habitação Popular; Políticas Sociais; Brasil.

### **RESUMÉ**

Cet article essaie de révéler la question de l'habitation populaire à la lumière de la compréhension du processus d'industrialisation/urbanisation qui a marqué les premières décennies du XXe. siècle au Brésil. Nous avons eu, comme repère initiale les maisons populaires et insalubres et d'autres types similaires d'habitation sous l'optique du pouvoir public et privé, cherchant à démontrer que dans le processus de modernisation brésilienne, les maisons se sont toujours présentées comme un problème social difficile et complexe.

**MOTS-CLÉ:** Habitation Populaire; Politiques Sociales; Brésil.

## Introdução

Indicadores sociais mais recentes expressam a grave crise de moradia no Brasil, principalmente para os segmentos populacionais menos privilegiados economicamente. Essa realidade revela preocupações por parte de diferentes setores da sociedade, que discutem as formas políticas de melhor operacionalidade do déficit habitacional no universo social brasileiro. Entretanto, a falta de moradia para a população carente no Brasil não é algo novo na pauta de preocupações de nossa época.

Marcando especificidades históricas temporais distintas, a questão habitacional encontra-se presente desde o final do século XIX, principalmente no centro econômico mais dinâmico do país, estendendo-se, com mais gravidade, no decorrer do século XX, acompanhando o processo de desenvolvimento urbano.

Nas primeiras décadas do Brasil Republicano, um lento processo de industrialização no sudeste brasileiro, mais precisamente no eixo Rio de Janeiro/São Paulo, vai provocando, nas principais capitais desta região, a concentração da mão-de-obra operária. A população das cidades aumenta e iniciam-se também alterações na composição social: no mesmo tempo que a burguesia se desenvolve e se diversifica em estratos diferenciados, uma classe operária começa a emergir.

Para as necessidades de habitação das classes mais favorecidas, a produção privada encontrava mecanismos próprios. Mas, da habitação das classes chamadas laboriosas, não existia mecanismo de amparo social.

Acompanhando o movimento das transformações ocorridas no espaço urbano e na habitação, delineia-se um quadro de formas de habitação popular claramente definidas na história urbano/industrial brasileira, que se inicia com as estalagens, os cortiços e as vilas operárias. Paralelamente, foram se estabelecendo as favelas, assinalando de forma mais acentuada as desigualdades sociais no espaço urbano.

Nessa perspectiva centramos nosso objeto de estudos na análise das origens da habitação popular no Brasil, mais precisamente no sudeste, e nas iniciativas de intervenção pública no quadro de soluções de moradia para a classe trabalhadora até 1960, situando a partir de 1930 a cidade do populismo e a nova postura do Estado brasileiro na questão da habitação.

## **Crescimento urbano: alternativas de moradia popular na Primeira República**

As vinculações entre o processo de urbanização, o mundo do trabalho, a dinâmica populacional e a habitação no Brasil republicano não podem ser estabelecidas sem pontuarmos algumas considerações relevantes referentes ao processo de mudanças ocorridas na ordem econômica, social, política, cultural e espacial, consubstanciadas no surto da produção e exportação do café.

Nesse quadro, o Brasil assiste à substituição do trabalho escravo pelo assalariado, à formação de mercados e à comercialização de bens, inclusive a moradia e o trabalho, à decadência da cafeicultura fluminense, ao avanço técnico dos portos, ao desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia, à definição de novas categorias sociais e à substituição de elites no poder, com a legitimação da nova ordem republicana (Vaz, 1994).

Em meio a esse processo de mudança estrutural, começa a emergir, em algumas cidades até então com perfil colonial-comercial, uma nova característica urbana voltada para o universo do desenvolvimento industrial.

O novo perfil das cidades, apoiado em modernos investimentos públicos, com sistemas de transporte coletivo (bondes e estradas de ferro), de esgoto, de abastecimento de água, telégrafo, iluminação a gás, telefone e energia elétrica, expressava a dinâmica urbana de um país que se modernizava. Na medida em que se intensificavam as atividades de trabalho assalariado em ação conjunta com as inovações tecnológicas que se estabeleciam, foram postas, à margem da economia urbana, antigas e tradicionais atividades de trabalho que predominavam na cidade colonial.

O processo de industrialização que se desenvolveu no Brasil até 1930 despontou para atender às necessidades de um mercado interno em expansão, no contexto da substituição de importações, processo que teve forte impulso durante e após a Primeira Guerra Mundial (1914/1918). No início da República o setor industrial mantinha um caráter local, com poucos estabelecimentos fabris modernos, exceto as indústrias têxteis, que eram o ramo que expandia o capitalismo industrial.

Embora o setor agro-exportador constituísse o maior pólo econômico nacional até 1920, o crescimento industrial intensificou a urbanização; cresceram assim os centros urbanos do Sudeste, principalmente o eixo Rio de Janeiro/São Paulo, que se apresentava como o *locus* privilegiado para a expansão de um parque industrial, conjugando fatores excepcionais

como: capital, mão-de-obra, maior mercado consumidor, matéria prima disponível, capacidade geradora de energia, além de um sistema de transporte ligado aos portos. O dinamismo que se estabelece no Sudeste, centrado mais precisamente em São Paulo, na medida em que se intensifica, vai promover uma maior concentração de investimentos na região que, conseqüentemente, vão liderar o processo industrial nacional frente às demais regiões do Brasil.

Até 1940, o Sudeste não só vê crescer sua população como um todo, como apresenta um crescimento urbano maior do que as demais regiões, [...] “concentrando 57% dos estabelecimentos industriais do país e 67% da classe operária nacional” (Monteiro, 1990: 224).

Essa classe operária na Primeira República, parcela restrita da população brasileira, mas que constituía uma massa popular, era, principalmente, em São Paulo, formada em grande parte por trabalhadores imigrantes (italianos, portugueses e espanhóis), e migrantes de outros estados do Brasil. Esses trabalhadores tanto estrangeiros quanto nacionais, incluindo ex-escravos e ex-camponeses, concentravam-se em áreas centrais das cidades, onde também se estabeleciam a moradia e o trabalho. Uma vez na cidade, o trabalhador precisava se instalar em lugar compatível ao seu padrão salarial.

A necessidade de moradia de baixo custo para os trabalhadores urbanos, os elevados preços dos aluguéis e a limitada disponibilidade de habitações para atender a esta demanda, contribuíram para a multiplicação de moradias coletivas insalubres. Desde o Império, este tipo de moradia já abrigava as classes urbanas menos favorecidas, dos mocambos no Recife, às estalagens, aos cortiços, às vilas operárias e às favelas, podemos ilustrar formas típicas de habitação do proletariado e de outros setores pobres da sociedade brasileira. Entre esses padrões, o cortiço esteve ligado de forma especial ao nascimento do proletariado urbano, mais notadamente no Rio de Janeiro e São Paulo. Foi a habitação predominante dos imigrantes europeus que povoavam os primeiros espaços operários da cidade.

De acordo com uma pesquisa da Câmara Municipal de São Paulo realizada no início da República, in Foot & Leonardi (1982: 197),

[...] o cortiço se estabelecia geralmente em terreno baixo e úmido, ocupando o interior de um quarteirão. Era formado por uma série de pequenas moradias em torno de um pátio ao qual vinha a ter, da rua, um corredor longo e estreito. A moradia média abrigava de 4 a 6 pessoas, embora suas dimensões raramente excediam de 3 metros por 5 ou 6, com uma altura de 3 metros. Os móveis

ocupavam um terço do espaço, e o cubículo não tinha luz nem ventilação: superlotado, à noite era hermeticamente fechado. O pátio principal fornecia às moradias uma torneira, um lugar para lavar roupa e um banheiro mal instalado.

Os cortiços representavam variações de um mesmo padrão: o da habitação coletiva. Caracterizados normalmente por um grande portal de entrada que assumiam formas de ferradura, da letra U, alguns apresentavam filas de cômodos alinhando quartos geminados, alguns assobradados. [...] “No interior os problemas sempre eram semelhantes: salubridade, má insolação, ventilação e muitas famílias nos quartos-cozinhas. Espalhavam-se pelo centro da cidade e, em São Paulo, estenderam-se aos bairros industriais, perto das fábricas” (Véras, 1994: 611).

No Rio de Janeiro o mais célebre cortiço carioca, demolido no início da República, o “Cabeça de Porco”, é muito bem descrito por Chalhoub (1996:15),

[...] um grande portal, em arcada, ornamentado com a figura de uma cabeça de porco, tinha atrás de si um corredor central e duas longas alas com mais de uma centena de casinhas. Além dessa rua principal, havia algumas ramificações com mais moradias e várias cocheiras. Há controvérsia quanto ao número de habitantes da estalagem: dizia-se que, em tempos áureos, o conjunto havia sido ocupado por cerca de 4 mil pessoas.

Nesse quadro, percebe-se que as condições socioeconômicas ampliavam o peso relativo da pobreza urbana. Nas últimas décadas do Império, os cortiços no Rio de Janeiro já concentravam os pobres da cidade. A proliferação de cortiços estava ligada ao aumento do fluxo de imigrantes portugueses pobres e ao crescimento do número de alforrias obtidas pelos escravos (Chalhoub, 1996).

Na República, principalmente a partir do início do século XX, o caráter novo e modernizado da produção industrial concentrou os trabalhadores em espaços urbanos que esboçavam nitidamente os contornos sociais desta nova força produtiva. Nas moradias coletivas precárias conviviam operários, artesão e população pobre da mais variada.

Com o crescimento da cidade, das fábricas e conseqüentemente do número de trabalhadores, a questão da moradia ganhava maiores proporções, uma vez que não existiam residências suficientes para a classe popular urbana. Desta forma amplia-se o modelo de habitações coletivas, adaptando-se e construindo novos cortiços. Esse tipo de habitação, desde o final do Império, só começou a ser contestada quando o interesse público passou a temer as epidemias, que colocavam em riscos os interesses das

classes dominantes. Entretanto o sentido desta preocupação não alterava o interesse maior que prevalecia, ou seja; o privado e, no caso, dos proprietários. As habitações coletivas ou as moradias em bairros industriais, caracterizavam-se basicamente pelo padrão de moradia de aluguel (Véras, 1994).

O grave problema habitacional representado pelos cortiços e moradias insalubres preocupava as autoridades municipais pelas próprias condições de higiene e a eminência de doenças infecto-contagiosas. Os códigos de postura municipais determinavam condições mínimas de construção para as habitações populares, que não eram atendidas, aliadas ao fator de que a legislação urbana não impedia a proliferação da construção de abrigos precários para serem alugados às classes populares.

A ação pública sanitária carregava a conotação de limpar a cidade, com a intenção de higienização e limpeza de determinadas áreas do espaço urbano. Ideologicamente, apresentava um modelo de higiene e combate às doenças contagiosas, uma vez que as habitações populares coletivas eram vistas como focos de erradicação de epidemias, além de apresentarem condições naturais para a propagação de todos os tipos de vícios, ou seja: as moradias dos pobres eram vistas como uma ameaça às condições de higiene da cidade e espaço de transgressões da moralidade dos costumes. [...] “Limpar a cidade significava também afastar o pobre para áreas mais distantes do centro e dos bairros burgueses” (Kovarick e Ant, 1982:62).

É também com base nesse princípio de “afastar e desinfetar” a pobreza que surgem algumas iniciativas mais modernas de urbanização (revitalização, renovação urbana e preservação), além da idéia de um modelo de habitação popular “individualizadora” para o combate dos efeitos negativos das habitações coletivas. É nessa ótica que desponta a noção da vila operária, na ótica das habitações higiênicas (Valladares, 1983).

Um dos mais evidentes exemplos da Primeira República nas tentativas de controle e disciplina do cotidiano operário é representado pelo modelo de vila operária, opondo-se (no entendimento do discurso oficial) à desordem social estabelecida nos cortiços. Também de caráter privado, as vilas operárias foram construídas por alguns industriais para alugar moradias a baixos preços aos seus empregados. Essas vilas inicialmente se estabeleceram ao lado das fábricas, numa lógica que associava difundir novos padrões de moralização da vida proletária na ótica capitalista e de disciplina cotidiana fora das fábricas.

A própria organização espacial das vilas projetava o ideal de um bairro completo: habitação, capela, escola, armazém e lazer. Em São Paulo,

tanto na Capital como no interior, as vilas eram “a boa urbanização para o bom trabalhador”, não apenas pelo agenciamento espacial, mas, também, porque estavam próximas às fábricas (Véras, 1994).

Até 1920, dá-se a expansão das vilas construídas pelos industriais que vinculavam o operário-inquilino ao trabalho. Os efeitos deste modelo bloqueavam a ação dos trabalhadores perante movimentos de reivindicações, além da presença paternalista dos patrões, o controle social sobre os trabalhadores e suas famílias se fazia presente pela própria organização social das vilas. Nas palavras de Bley (1985:143), se apreende a dependência em que caíria o operário morador dessas vilas.

[...] Para o operário, esta casa era um favor especial, desejado esperado. Significava morar perto do trabalho, ter casa e emprego garantido, ter salário certo. Significava, portanto, livrar-se da insegurança econômica, dos cortiços, das moradias em cômodos ou da convivência forçada com muitas outras famílias. Significava compartilhar da propriedade privada sem ser proprietário.

A imprensa anarquista denunciava tais projetos nas suas intenções ideológicas na medida em que as vilas operárias assumiam um papel repressor quando os operários participavam de reivindicações sociais e trabalhistas.

Na verdade, essas vilas não se estabeleciam com o intuito humanista ou altruísta. Sendo as casas alugadas, não havia ônus para o industrial, pois normalmente o aluguel era descontado nos salários; representavam assim um investimento lucrativo. Por outro lado, as construções das vilas se davam também no contexto da isenção de taxas e impostos municipais, uma ação vista pelo poder público como conciliadora e apoio ao setor privado. Em contrapartida, os empresários deveriam se comprometer a fornecer água, drenar o solo e providenciar esgotos. Na lógica dessa ação conjunta, o capital privado é orientado no sentido de atuar na solução do problema de habitação popular, que na verdade se constituía num problema social mais amplo, do qual o poder público não se responsabilizava (Blay, 1985).

As vilas operárias próximas às fábricas marcaram o perfil de algumas regiões, tanto da cidade São Paulo, como do Rio de Janeiro, e se fizeram presentes também em outras cidades brasileiras com iniciativa industrial. Podemos situar tanto as “vilas” construídas pelos empresários, quanto a outra modalidade de habitação popular que também passou a prevalecer no universo imobiliário, aquelas construídas por empresas imobiliárias e por sociedades mutuárias, para serem alugadas a operários e alguns segmentos

da classe média. Eram casas para trabalhadores qualificados com melhor remuneração, pequenos comerciantes, funcionários públicos, etc. Nos anos de 1920, a expansão e a modernização urbana, aliadas aos avanços do setor industrial, expandiram também o setor imobiliário. A consolidação de uma sociedade burguesa, com suas elites empresariais e com a classe trabalhadora cada vez mais numerosa, promove alterações sociais e urbanas. É neste quadro que se alterou também o sentido da clássica vila operária, devido não apenas ao crescimento da classe trabalhadora, mas também à intensificação do movimento operário, às ações de repressão ao mesmo e à oferta de outras alternativas de moradias. Neste contexto, as fábricas não atuam mais na construção de moradias, e a produção de casas populares em série continuou a ser realizada por particulares, [...] “assim se inicia o estabelecimento de um outro padrão de “vilas” para aluguel” (Vaz, 1994:592).

Na ótica da ação pública, o poder municipal assumia o papel de regulador, estabelecendo normas para construção de habitações populares, apoiado na legislação que incluía o código de postura, o código sanitário, decretos proibindo a construção de cortiços e leis que estabeleciam prescrições para construção de habitações operárias. Eram posturas que assumiam um caráter de ordenação das formas de habitação popular no espaço urbano, cabendo a execução e a exploração ao setor privado. Durante a Primeira República, as iniciativas de intervenção governamental (estadual e municipal) na produção de moradias para as classes populares e ou de regulamentar o mercado de aluguéis não se inserem no plano político do poder público.

De acordo com a historiografia social, até 1930, em São Paulo não se registram favelas, o que predominou para moradia das classes mais pobres eram as variações do cortiço, mesmo com a construção das vilas operárias. No Rio de Janeiro, ainda no início da República, a ação da política higienista, a proibição da construção de cortiços, as obras de saneamento e de modernização no ideal de adequar a cidade às novas exigências econômicas e sociais de uma Capital republicana eliminaram as condições de permanência de habitação popular que prevalecia no centro antigo, dispersando para áreas periféricas de subúrbios grande contingente populacional pobre, que se inseria no universo das classes populares. Parte desta população em condições de vida mais favorável e mais dependente da centralidade manteve-se na proximidade periférica da região central, em habitações coletivas; outros menos favorecidos,

distanciaram-se em direção aos subúrbios, locais tradicionalmente destinados aos mais pobres, trabalhadores ou não. Alguns segmentos desta categoria “popular” vão habitar os arrabaldes ou mesmo partes altas da região central (Vaz, 1994).

A presença de casebres muito pobres nestas áreas, de acordo com alguns historiadores, expressa as formas embrionárias de favelas. Termo que posteriormente legitimou os espaços ocupados que concentravam, além da pobreza, a ilegalidade, insalubridade, desordem, autoconstrução e inexistência de serviços e infra-estrutura urbana. Sobre essa questão (Vaz, 1993:590) registra que:

[...] na primeira metade do século XX já havia notícia sobre grupos de barracões, choupanas ou casebres em morros da zona norte – Salgueiro em 1909 e Mangueira em 1910 – e na zona sul – Copacabana em 1907. O crescimento das favelas torna-se vertiginoso após os anos 30, acompanhando as principais fontes emergentes de emprego: industrial na zona norte e de serviços na zona sul

O perfil dessas ocupações toma novos e gradativos contornos, na medida em que se dá o avanço do processo de desenvolvimento capitalista nacional, na ótica da industrialização desigual, da expansão urbana moderna, da concentração, do crescimento populacional e das desigualdades sociais. Contornos tão bem inscritos no processo multiplicador de separação de atividades e de classes sociais no espaço, bem como da carência de políticas públicas mais eficientes voltadas para o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência das camadas sociais menos privilegiadas.

### **Estado populista, habitação e políticas sociais**

A questão da moradia para as classes populares determinada pelas condições estruturais que consideramos nessa análise, insere-se no contexto do desenvolvimento do capitalismo nacional, alcançando maiores proporções no âmbito da organização das cidades enquanto *locus* de concentração e reprodução do capital e da força de trabalho.

Com o crescimento do setor industrial nos anos de 1920, o urbano começa a se redefinir enquanto espaço dinâmico e constituído para atender às necessidades da industrialização e às exigências de concentração dos meios de produção e reprodução da força do trabalho, expressando também as características da nova organização social. Se até 1920 esse processo ainda não se apresentava agressivo, e o urbano ainda se carac-

terizava numa rede que prioritariamente atendia ao predominante modelo agro-exportador, até 1930 novas redes socioeconômicas foram criando as bases da expansão capitalista para o setor industrial, marcando o moderno caráter da urbanização brasileira, atingindo também a relação cidade-campo (Silva, 1989).

Historicamente o movimento político de 1930, aliado à legitimação de um novo bloco de poder (agrário-industrial) e aos interesses que representavam, promove mudanças estruturais que enfraquecem e superam a ordem tradicional apoiada no antigo bloco agrário-exportador, que dá passagem ao projeto industrial enquanto agente da acumulação capitalista. Nesse contexto estabeleceram-se as definições de um novo papel do Estado, que priorizou mudanças qualitativas na nova organização econômica e social do País.

Na perspectiva de nossa análise, não podemos deixar de assinalar as decorrências das transformações econômicas, que se aprofundam desde 1930, com a aceleração da industrialização, com o crescimento da mão-de-obra operária, com a fixação de salários mínimos regionais e com a elaboração das leis trabalhistas. Medidas que integram o quadro geral de expansão e modernização da economia capitalista nacional.

Verifica-se, a partir dessa época, uma forte intervenção estatal em setores da atividade econômica, marcando um ponto de ruptura com a postura predominante na Primeira República, não apenas na forma de intervenção da economia, mas também nas relações capital/trabalho. Ao mesmo tempo, diante do padrão econômico que se esboçava, a base de sustentação política do novo regime se modifica através da incorporação de novos setores sociais emergentes, entre os quais se incluíam as massas populares urbanas, fundamentais ao processo de legitimidade do novo Estado brasileiro (Weffort, 1980).

À luz desse entendimento e da necessidade do governo Vargas impulsionar uma política social dirigida aos trabalhadores, firmando compromissos com as massas que representavam segmentos imprescindíveis para montar a estratégia de desenvolvimento baseado na indústria, é que deve ser vista uma série de intervenções voltadas para a classe trabalhista.

Nesse quadro, os padrões habitacionais também passaram a ser definidos segundo a ótica que norteava o intervencionismo do Estado. A habitação já se constituía num problema social para as classes populares, uma vez que absorvia, em forma de aluguel, parte dos rendimentos salariais do proletariado, o que causava um déficit no orçamento familiar, porque, na realidade, a situação concreta da vida operária era de um rendimento

no limite ou inferior às necessidades básicas das famílias, que eram numerosas (Bonduki, 1994).

Após 1930, a nova estruturação da política nacional obedeceu a um padrão nitidamente urbano, procurando estabelecer alternativas de modernização da economia, expandir e aprofundar as relações sociais de produção no sentido de promover um maior desenvolvimento ao capitalismo nacional. E este processo tem no espaço urbano seu lugar principal, onde as cidades representam o *locus* principal da acumulação e das relações capitalistas. Nesse contexto, as classes populares se fazem presentes, principalmente pela emergência de um proletariado urbano que movia as atividades do trabalho industrial. A questão da habitação para classes trabalhadoras desponta como uma nova demanda social inerente ao novo processo de desenvolvimento.

Entretanto, até 1937 as ações públicas voltadas para a questão habitacional permaneceram na esfera das medidas legais sanitaristas, cuja preocupação se dava ainda, principalmente, em torno das condições higiênicas da cidade, na demolição de moradias insalubres e no estímulo à construção de vilas higiênicas pelo setor privado (Silva, 1989).

A intervenção direta do Estado nesse setor só vai ocorrer em 1937, com a criação, no Rio de Janeiro, dos “Parques Proletários”, que representavam abrigo provisório para as famílias desabrigadas, principalmente aquelas que se alojavam em espaços caracterizados como favelas. Ainda em 1937, Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência, Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), sendo considerado, esse sistema, a primeira iniciativa pública de política habitacional. Sobre essa iniciativa do poder público, Silva (1989:38), diz o seguinte:

[...] o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos da população urbana. Todavia, era um atendimento restrito aos associados dos institutos da previdência, pautando-se por uma atuação fragmentada e pouco relevante quantitativamente.

Embora esse projeto tenha produzido a construção de conjuntos habitacionais em larga escala, ainda não pode ser considerado de ampla repercussão pública na área habitacional, uma vez que não expressava um plano abrangente e extensivo aos vários segmentos das classes populares, assim como não formulava uma política habitacional estruturada para enfrentar o problema, da forma como ele se apresentava. Significava mais, uma ação populista no contexto do desenvolvimento econômico e social da época.

Por outro lado, verifica-se que essas iniciativas estavam de certa forma dando início a uma idéia de formulação de políticas públicas voltadas para o setor da habitação. Uma medida de grande importância como estratégia mais ampla foi, sem dúvida, a Lei do Inquilinato, em 1942, que impõe o congelamento dos aluguéis nos níveis de 1941 e a regulamentação das relações entre proprietários e inquilinos. Ação que representou uma intervenção direta do governo para desestimular a moradia de aluguel e a expansão de investimentos neste setor econômico que crescia sem barreiras na iniciativa privada. “A Lei do Inquilinato, que também estabeleceu controle de valores das locações residenciais, estimulou a construção de casas para venda que, na prática não eram acessíveis aos trabalhadores de menor poder aquisitivo, o que agravou o quadro habitacional no país” (Bonduki, 1994:721).

O autor assinala ainda que os dispositivos legais no âmbito da Lei delimitaram também os conflitos entre inquilinos e proprietários, uma vez que garantiam uma certa estabilidade aos moradores, mas ao mesmo tempo passaram a assombrá-los com o despejo. Embora os casos de despejo previstos na Lei fossem limitados, a possibilidade aberta de despejar locatários permitiu tal prática em função da valorização dos aluguéis e da especulação imobiliária. Assim, o despejo atuou como um instrumento legal de expulsão dos moradores de aluguel, considerado, neste período, um expresse agente no contexto do problema habitacional que atingiu a classe operária. Com esse processo despontam outras alternativas de moradia, e a casa própria é colocada como referência para as classes populares, o que significou, para uma grande parcela desta classe, a moradia auto-construída nas periferias sem infra-estrutura urbana, ou em encostas e morros, áreas também carentes mais próximas ao centro da cidade. É nesse quadro que se estende a autoconstrução, marcando um modo próprio de morar e viver.

Embora o IAPs permanecesse viabilizando a construção de casas populares, seu objetivo não se concentrava unicamente em incrementar habitações para seus associados, e a questão habitacional ganhava proporções preocupantes no quadro da problemática social, demonstrando a insuficiência do poder público. É nesse quadro que, em 1946, no início do governo Dutra, é criada a [...] “Fundação da Casa Popular”, que representou o primeiro órgão público nacional com um projeto único de prover residências às populações de baixa renda” (Azevedo & Andrade, 1982:19).

A Fundação da Casa Popular representou, no conjunto das políticas públicas, o reconhecimento do Estado brasileiro da necessidade de uma intervenção direta e abrangente no setor da habitação para as classes

populares. Esse modelo buscou impulsionar um programa amplo numa estratégia social e econômica seguida pelos governos posteriores, até 1964, num quadro onde, por um lado, o processo de industrialização intensificava cada vez mais as relações sociais no mundo do trabalho e as relações capitalistas de produção e, por outro, os governos populistas precisavam não apenas da integração das massas populares urbanas no desenvolvimento produtivo, assim como assegurar o apoio das mesmas ao processo político em questão. Nessa ótica, a questão habitacional se insere oficialmente no contexto das políticas sociais.

A ampla proposta da Fundação da Casa Popular incluía, além da moradia, a atuação no âmbito de uma política urbana que pretendia também promover melhorias de infra-estrutura e de saneamento. Esse ideal passava pelo entendimento de que não era possível enfrentar o problema habitacional sem superar entraves locais básicos representados pela ausência de benefícios urbanos necessários, que permitissem condições de habitação. Nesse caso, incluía-se financiar infra-estrutura, saneamento, energia elétrica, abastecimento de água, assistência social, além de outras obras sócio-urbanas que visassem à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora. Era ainda de sua competência financiar a indústria de material de construção civil, o que previa o fortalecimento do mercado, estimulando a produção de materiais e a modernização administrativa e técnica de setores estaduais e municipais (Azevedo & Andrade, 1982).

Considerando esses mecanismos, cabe ressaltar que dispositivos legais da proposta inicial, no que trata a questão orçamentária, previam, além dos recursos tradicionais como doações, contribuições e transferências do tesouro, a inserção de uma política redistributiva em forma [...] “de empréstimos compulsórios que deveriam incidir sobre pessoas físicas que adquirissem terrenos ou construíssem edificações com valores e ou com área acima de uma tabela estabelecida (200 mil cruzeiros / 0,5 % - 200m<sup>2</sup> / 15 cruzeiros por metro)” (Azevedo & Andrade, 1982:21).

Esse dispositivo tornou-se politicamente inviável, sendo revogado por novo decreto que instituiu uma contribuição obrigatória de 1% sobre o valor (igual ou superior a 100 mil cruzeiros) de qualquer imóvel adquirido. Essa mudança tencionava preservar o caráter redistributivo, previsto anteriormente, no entendimento de que os mais favorecidos socialmente estariam, em parte, subsidiando os menos favorecidos. Mecanismo que também não encontrou respaldo político estadual, prevalecendo interesses regionais que impediam a viabilidade da cobrança da taxa de 1% sobre as transações imobiliárias.

Nesse quadro, os recursos da Fundação da Casa Popular ficaram limitados, dependendo basicamente dos recursos da União (Azevedo & Andrade, 1982).

Considerado muito amplo e sem viabilidade financeira que garantisse sua realização na forma como se propunha, o projeto original da FCP sofreu correção legal em 1952, quando o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio restringiu seu território de ação, eliminando a relevância de atuação nos setores complementares.

Mesmo diante das barreiras políticas e burocráticas a FCP iniciou a construção de casas populares de baixo custo tanto por empreitada como por administração direta, dispondo de vários tipos de casas e projetos, quase sempre de acordo com as condições locais, atendendo a uma clientela com faixa salarial de até três salários mínimos. Construía conjuntos de residências do tipo simples entre 60 a 70 m<sup>2</sup>, normalmente com três quartos, ficando sob responsabilidade municipal a realização das obras de infra-estrutura e saneamento básico. Assim se procedeu em várias regiões do Brasil, privilegiando os grandes centros em consonância com as necessidades habitacionais que eram mais críticas, contemplando também cidades de pequeno e médio porte. Nos grandes centros, os conjuntos se estabeleciam em regiões que de alguma forma já eram dotadas de benefícios urbanos (Bonduki, 1994).

Dados estatísticos da FCP, registram que até 1960 os estados que concentraram um maior número de construções de moradias foram, proporcionalmente: Minas Gerais, Rio de Janeiro, a cidade de Brasília e São Paulo. Em proporções bem menores as casas populares se estabeleceram em cidades do Nordeste, do Sul e no Sudeste. A presença da FCP no Espírito Santo apresentou um registro mínimo de habitações, contando o número de 294 casas, que nossa pesquisa não identificou.

Ainda no Espírito Santo, mais precisamente na região da Capital – Vitória – devemos ressaltar que desponta no início de 1950, no Governo de Jones dos Santos Neves (1951-54), um projeto público estadual que tinha como principal objetivo implementar uma política de habitação social no Estado. Nos anos 1950, o Espírito Santo ainda não apresentava um perfil econômico urbano-industrial como os demais Estados do Sudeste, a indústria era incipiente e o setor dinâmico da economia era a agricultura cafeeira, principal gerador de capital no Estado e que não articulava a concentração urbana nem a dinâmica de uma classe operária.

É nesse quadro que Jones dos Santos Neves assume o governo e imprime um plano político que viabilizasse o desenvolvimento industrial capixaba. Apoiado na política industrial de Vargas, o governador Jones

estabelece seu projeto de colocar o Espírito Santo economicamente mais próximo dos estados desenvolvidos do País. É na lógica dessa ação que foi criado o Instituto do Bem Estar Social (IBES), órgão estadual com a finalidade de construir casas populares.

Embora o Espírito Santo ainda não apresentasse um quadro habitacional urbano problemático, a região de Vitória já contava com uma demanda popular que atendia os objetivos do projeto habitacional, que deveria envolver vários segmentos da classe proletária. Com uma visão voltada para a questão social, a política que criou o IBES também estabeleceu metas que permitissem produzir habitações de baixo custo, [...] “para tanto o Instituto produzia o material de construção, construía e financiava habitações a juros baixos, com prestações e prazos fixos, tornando a casa própria acessível a uma considerável parcela da população” (Teixeira, 2000:81).

A inauguração do “Núcleo Residencial Alda Santos Neves”, que popularizou o conhecido bairro do IBES, na Região da Grande Vitória, no município de Vila Velha, agrupou um conjunto de casas padronizadas, divididas em sete setores, e pequenas diferenças no item qualidade, de acordo com a categoria profissional dos moradores. Os setores que apresentavam os melhores padrões residenciais eram: setor dos comerciários e setor dos ferroviários da Vale do Rio Doce. Dotado de infra-estrutura urbana e saneamento básico, o bairro contou também com um pequeno comércio, tipo: mercado, armazém, padaria, farmácia, armarinho etc, uma praça, escola, igreja e um cinema. Em princípio, a escola, a igreja e o cinema eram construções de madeira. Esse bairro, na época, representou, no âmbito de projetos habitacionais de responsabilidade estadual, o mais avançado e funcional do Brasil, sendo considerada uma grande experiência nacional na área de habitação popular.

A experiência do IBES não se manteve nos anos 1960, quando os padrões econômicos e a população do estado começam a sofrer alterações. Se nos anos 1950 o projeto estadual de construir habitação popular de baixo custo sem fins lucrativos se viabilizou num plano mais racional, nos anos 1960, novos blocos de interesses mudam a direção da ação coletiva do País, e as iniciativas voltadas para a racionalidade da habitação social anulam as propostas anteriores, cristalizando um novo projeto regido amplamente pelas leis do mercado.

Tratando-se da repercussão socioeconômica desses empreendimentos até 1964, onde o interesse social ultrapassava os mecanismos das leis do mercado, podemos dizer que, independente da ideologia política da época,

foi implementado no contexto das políticas públicas um plano voltado para a habitação social no Brasil. Mesmo fragmentários, clientelistas, localizados e sem grande expressão quantitativa no contexto nacional frente às necessidades de moradia da população urbana, os planos de habitação popular, até o final do período histórico marcado como populista, colocaram a casa própria financiada pelo poder público no horizonte social da classe trabalhadora, e simbolizam o coroamento da questão de moradia enquanto problema social no Brasil. É nesse sentido que o poder público se faz presente e demarca o momento em que o ônus necessário à resolução do problema de habitação popular seja responsabilidade do Estado.

Durante a década de 1950 e início dos anos 1960, as cidades com padrão industrial de produção caracterizavam-se pela falta de infra-estrutura urbana apropriada que deveria atender às necessidades básicas da classe trabalhadora, implicando, além da habitação, uma rede de ações públicas que vão desde planejamento aos serviços urbanos em geral. As grandes cidades, para onde se convergia o processo migratório, além das carências urbanas, também não implementavam condições sociais necessárias que pudessem promover uma maior e melhor interação dos migrantes ao meio urbano. Os migrantes representavam, portanto, trabalhadores sem qualificação que se incluíam no mundo do trabalho, dinamizavam o processo de modernização da economia e do desenvolvimento do capitalismo nacional, ficando à margem dos benefícios sociais urbanos (Schmidt e Farret, 1990).

É neste contexto e na ausência de políticas públicas com objetivos sociais, entre os quais se destacava um programa mais abrangente na área da habitação popular, que se intensificou e se reproduziu o quadro da pobreza no Brasil. Como regra geral, o Estado, através de suas políticas urbanas, incluindo a questão habitacional, dadas as notórias características do jogo político do populismo, procurou legitimar-se junto aos segmentos médios e baixos da população dentro de uma retórica que ressaltava o seu papel intervencionista, sem contudo promover mudanças que colocassem em risco o poder das articulações da ideologia populista.

Em síntese, o movimento político de 1964 promoveu a ruptura dos laços populistas e das antigas alianças predominantes entre o capital e o trabalho, inaugurando no Brasil um novo processo de modernização, que alterou a fisionomia social, econômica e política do País. Historicamente podemos dizer que a antiga proposta de desenvolvimento foi substituída pela ideologia da modernização, ou seja, uma modernização autoritária e excludente que promoveu diferentes rumos ao desenvolvimento nacional, mudando progres-

sivamente os projetos institucionais do País, sejam econômicos ou sociais, de modo a ajustar as expectativas e ideologias das diferentes classes sociais ao modelo predominante (Ianni, 1986). Nessa perspectiva, as tradicionais iniciativas públicas voltadas para equacionar as questões de moradia se enquadram em outro paradigma de atuação; à frente desta questão institucionaliza-se um banco: O Banco Nacional de Habitação (BNH).

O período pós 1964 marca um novo tempo para as cidades brasileiras, quando a política urbana nacional toma forma como política habitacional apoiada no “Banco de Habitação” e seu conjunto de operações monetárias, que demonstrou na prática, estar distante de agir em favor das massas proletárias urbanas. O crescimento urbano desordenado que se estabeleceu nas cidades em função da pesada migração rural-urbana e a contínua pressão inflacionária contribuiu para a grande fragmentação sócio-espacial que tomou forma nas periferias das cidades. Periferias onde, inclusive, expandia-se e se multiplicava a proliferação dos conjuntos habitacionais populares, materializando o mito da casa própria para as classes populares.

### **Considerações finais**

A reconstrução histórica mostra como, no processo de modernização, delineia-se uma série de aspectos na moradia, bem como melhoramentos de ordem higiênica e espacial que foram sendo incorporados pela ação do mercado e ou do Estado. Dentre os vários tipos de alternativas para as chamadas habitações populares, no nosso processo de desenvolvimento, seja de ordem privada ou pública, assinalam as desigualdades sociais no espaço urbano brasileiro.

Várias posturas públicas vão marcar essa trajetória no universo sócio-urbano das cidades, principalmente em função do crescimento do processo de industrialização, de urbanização e do mercado de trabalho. A modernidade passa a se expressar nas novas exigências feitas pelas atividades econômicas, nos novos estilos de vida urbana e na nova organização sócio-espacial. Desta forma, as cidades materializam um estilo de vida pleno de diversidade. A moradia ilustra a evolução deste processo de desenvolvimento, com seus diferentes padrões, marcados pelas habitações insalubres e coletivas, moradias populares, moradias das classes médias e mais nobres, e as moradias de autoconstrução das camadas mais pobres, que caracterizam as favelas, despontando como um contraponto a esse processo de modernização.

Com este estudo procuramos contribuir para a ampliação dos horizontes da discussão histórica sobre a questão urbana, em particular da moradia enquanto problemática social desde o início do século XX. É uma tentativa de problematizar a questão da habitação no contexto do próprio movimento da exclusão social.

### Notas

\* Artigo submetido à avaliação em 2 de outubro de 2008 e aprovado para publicação em 10 de novembro de 2008.

### Referências

AZEVEDO, Sérgio de, e ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder*. Da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar*. Vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, Georges. Origens da habitação popular no Brasil. *Análise Social*, Lisboa, v.24, nº 127, 1994.

CAMPOS, Carlos Teixeira. A experiência de construção habitacional do IBES. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo*. Vitória, n. 54, 2000.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FOOT, Francisco & LEONARDI, Victor. *História da indústria e do trabalho no Brasil: das origens aos anos 20*. São Paulo: Global, 1982.

IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KOWARICK, Lúcio & ANT, Clara. Cortiços: cem anos de promiscuidade. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 1, nº 2, 1982.

MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O aprofundamento do regionalismo e a crise do modelo liberal. In: *História Geral do Brasil*. Linhares, Maria

Yedda (Org.). Rio de Janeiro: Campos, 1990.

SILVA, Maria Ozandina da. *Política habitacional brasileira – verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Repensando a habitação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VAZ, Lílian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, nº 127, 1994.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Cortiços no Brás: velhas e novas formas de habitação popular em São Paulo industrial. *Análise Social*, Lisboa, vol. 29, nº 127, 1994.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.