

Origens da habitação social no Brasil

O objetivo deste *paper* é analisar as origens da intervenção estatal na questão da habitação de interesse social no Brasil, com destaque para o período de Vargas (1930-1954). Ainda serão destacadas as repercussões desta intervenção no quadro de soluções de moradia e de acesso à terra em São Paulo.

Trata-se do momento em que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às «livres forças do mercado», que vigorou até então. Esta nova postura do Estado brasileiro na questão da habitação é parte integrante da estratégia muito mais ampla, colocada em prática pelo governo Vargas, de impulsionar a formação e fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica (Oliveira, 1971).

Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária, e o Decreto-Lei n.º 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações.

De uma maneira geral, pode-se dizer que estas medidas visavam, ao menos na aparência, garantir melhores condições de habitação e de vida urbana aos trabalhadores, aspecto que a propaganda oficial sempre buscou enfatizar¹. Constituem, portanto, o contraponto, a nível urbano, do imenso arsenal de medidas tomadas por Vargas e seus seguidores objetivando regulamentar as relações entre o trabalho e o capital e defender as condições de trabalho dos assalariados urbanos, ações que criaram para o ditador a imagem de «pai dos pobres».

Considerando-se que as leis trabalhistas já foram exaustivamente analisadas nos seus múltiplos desdobramentos, o estudo da ação estatal sobre a habitação

* Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

¹ O Estado Novo criou um departamento dirigido especificamente para a propaganda (Departamento de Imprensa e Propaganda — DIP), utilizando com frequência a rádio e o cinema. O Ministério de Trabalho, por sua vez, passou a dispor de um boletim que expunha com periodicidade aspectos da «política social» do governo.

neste período — que ainda permanece pouco explorada — ganha grande relevância, pois trata-se do momento em que, ao nosso ver, a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país.

O estudo se referencia na repercussão desta política na situação concreta de moradia e de produção habitacional em São Paulo, que passa no período por grandes transformações urbanas e econômicas. Embora São Paulo seja a referência de pesquisa, tanto no que se refere à produção dos primeiros conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, como em relação ao processo de produção privada de moradias, fortemente abalado pela lei do inquilinato, e em relação à ação espontânea dos moradores, através do auto-emprego da sua casa em loteamentos periféricos, os processos estudados valem, de uma maneira geral, para várias outras cidades brasileiras.

1. HABITAÇÃO NA REPÚBLICA VELHA: ESTADO AUSENTE DA PRODUÇÃO DE MORADIA E DA REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE LOCAÇÃO

As iniciativas tomadas pelos governos da República Velha (1889-1930) no sentido de produzir habitação ou de regulamentar o mercado de locação residencial são praticamente nulas (GAP, 1985).

Fiel ao liberalismo predominante, o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Assim, suas iniciativas restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam basicamente os proprietários de casas de locação, ampliando sua rentabilidade (Rolnik, 1981).

A produção da moradia operária no período de implantação e consolidação das relações de produção capitalistas e de criação do mercado de trabalho livre, que corresponde aos primórdios do regime republicano, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel (Bonduki, 1982).

A estrutura da economia brasileira estava centrada nas atividades agro-exportadoras, havendo, nas cidades, forte predomínio do comércio sobre a produção e ocupando a indústria um papel subordinado e secundário. Dada a reduzida capacidade de a indústria absorver novos e crescentes investimentos, o «negócio» de possuir casas de aluguel era uma segura e excelente forma de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana, fortemente aquecida pela expansão da atividade agrário-exportadora.

Num momento de enorme crescimento das cidades brasileiras, principalmente na região Sudeste, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, que recebiam forte contingente populacional egresso da imigração estrangeira, a valorização imobiliária era acentuada e se constituía numa importante opção de investimento para reserva de valor, na ausência de um mercado de capitais (Langenbuch, 1971; Melo, 1992).

São Paulo, sobretudo, sediando a economia cafeeira e recebendo um fluxo imigratório intenso (a população da cidade cresceu de 40 000 habitantes em 1886 para 260 000 em 1900 e 580 000 em 1920), apresentava um superdinâmico processo imobiliário, com forte expansão urbana e uma hipervalorização de glebas, terrenos e prédios. Em poucos anos, chácaras de características eminentemente rurais eram loteadas e transformadas em zona urbana, fortemente ocupada. Assim, além da rentabilidade da locação habitacional, o investimento imobiliário garantia não só uma reserva de valor, como um intenso processo de valorização (Bonduki, 1982).

É neste contexto que se inseria a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada para locação. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (Bonduki 1982). Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria.

Desta forma, uma espécie de «rentiers urbanos» pôde produzir uma ampla diversidade de soluções habitacionais de aluguel para os diferentes segmentos sociais e faixas de renda, dando origem a uma gama variada de tipologias que marcaram a paisagem da cidade nas primeiras décadas do século, quando a moradia operária se localizava próxima à zona industrial.

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária.

Superada a aguda carência de moradias que ocorreu no início da República (lembrar que São Paulo multiplicou por seis sua população num espaço de 14 anos!), a produção de casas e cortiços atendeu, do ponto de vista quantitativo, às necessidades da população, com exceção dos períodos críticos da Primeira Guerra Mundial e da revolução de 1924. Este relativo equilíbrio entre oferta e procura de habitação, no entanto, era proporcionado graças à produção ou adaptação para moradia popular de pequenas células insalubres, de área reduzida e precárias condições habitacionais, genericamente denominadas «cortiços», consideradas o inimigo número 1 da saúde pública.

A questão dos valores dos aluguéis esteve, no período, quase sempre entregue à livre negociação entre o locador e o inquilino, não intervindo o Estado na sua regulamentação, como era a regra da ação estatal no que se referia aos diversos

aspectos da reprodução da força de trabalho. O Código Civil, que regulava a questão, estabelecia o «império absoluto da propriedade», não prevendo qualquer regra na fixação dos aluguéis, que eram regidos por contratos particulares. Apenas num curto período, entre 1921 e 1927, houve uma pouco eficaz lei do inquilinato, que congelou os aluguéis, como uma resposta à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos gerada pela conjuntura da guerra, quando o nível de construção caiu a quase zero. Este congelamento de aluguéis foi inócuo, no entanto, posto que a lei não restringia os despejos, que se tornaram o expediente que permitiu aos locadores escapar da regulamentação e recompor os valores dos aluguéis defasados.

Sem a proteção do Estado, a definição do valor de locação constituía-se no principal ponto de conflito entre proprietários e inquilinos e a questão central que movia os inquilinos a se mobilizarem em torno do problema da habitação. Se, por um lado, o Estado não intervém na produção de moradias e no controle dos aluguéis, as organizações populares também não parecem reconhecer no Estado o interlocutor capaz de dar andamento a suas reivindicações em torno da questão. Embora a forte influência do anarquismo no movimento operário explique, em parte, esta postura de não reconhecimento da responsabilidade estatal na questão da moradia, a própria caracterização do Estado no período liberal, sem interferir no âmbito da reprodução da força de trabalho contribuía no sentido de levar os movimentos populares a negarem o poder público como uma instância à qual deveriam ser dirigidas reivindicações. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função.

Esta regra geral, no entanto, não impediu o surgimento de algumas poucas iniciativas de produção estatal, basicamente no Rio de Janeiro e Recife, exceções que claramente confirmam a regra. «La construcción directa de la vivienda popular por el gobierno, solución ya de este siglo — el Brasil ya era República — de hace unos 30 años, ... no pudo ir adelante. Razones múltiples hicieron que esa tentativa del gobierno brasileño no pasase de sus primeros ensayos. Existen todavía algunas viviendas populares construidas directamente por el gobierno, con recursos de su presupuesto, pero en número muy pequeño. Se comprobó que ésta no era una solución brasileña» (República Argentina, 1940, I, 62).

É o caso da construção do provavelmente primeiro grupo de moradias construídas pelo poder público no Brasil: 120 unidades habitacionais na Avenida Salvador de Sá (RJ), em 1906, pela prefeitura do distrito federal, que se via fortemente pressionada pela crise habitacional gerada pela derrubada de milhares de cortiços necessária para a abertura da Avenida Central (GAP, 1985). Ou ainda, o início da construção, pelo governo federal, da «Vila Proletária Marechal Hermes», que foi parcialmente «abandonada com as obras nos alicerces por quase duas décadas» (Vargas, 1938, I, 241) — o que dá bem conta da importância que os governos da República Velha davam à questão —, e a construção em Recife em 1926 de 40 unidades pela Fundação A Casa Operária (GAP, 1985).

Esta Fundação, órgão do governo do estado de Pernambuco criado em 1924 com «a finalidade de edificar pequenas casas para habitação de pessoas pobres

mediante reduzido aluguel» (GAP, 1985), parece ter sido a primeira instituição pública do país a ser criada especificamente para produzir habitação com caráter social. A iniciativa mostra o pioneirismo de Pernambuco em relação à intervenção do Estado na produção de habitação num momento em que em São Paulo a questão era debatida no âmbito da prefeitura, por iniciativa do prefeito Pires do Rio, concluindo-se que o poder público não deveria construir casas para os trabalhadores, pois isto desestimularia a produção privada.

Defendendo o afastamento do Estado na produção direta, o relatório da comissão encarregada de propor iniciativas para enfrentar o problema habitacional é taxativo: «A Comissão julga dever aconselhar a máxima circunspecção na ação direta do poder público na construção de casas populares, procurando incentivar por todos os meios ao seu alcance a iniciativa privada [...] Não haja ilusões. No estado atual de nossa organização social, política e econômica, a construção de habitações populares pelo poder público diretamente ou por intermédio de empresas, longe de ser uma solução, será uma causa do agravamento da crise atual. O simples anúncio de que o poder público irá construir alguns milhares de casas que serão oferecidos por preços e aluguéis fixos será o bastante para afastar automaticamente os capitais particulares que anualmente se empregam em construções.» (Cintra, 1926, 333.)

A visão presente neste relatório, que aponta no sentido de se conceder favores à iniciativa privada, para que ela possa produzir moradias mais baratas e, portanto, a aluguéis mais baixos, é a predominante em todo o país. «O governo não deve produzir casas para os operários mas estimular os particulares a investirem» é a lógica que orienta, de modo geral, o Estado liberal da República Velha. E a solução tida como a ideal, tendo recebido inúmeros incentivos do poder público, é a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais para servirem de moradia a seus empregados.

As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

Vinculadas à emergência do trabalho livre no país, grande parte das vilas operárias surgem em decorrência da necessidade de as empresas fixarem seus operários nas imediações das suas instalações, mantendo-os sob seu controle político e ideológico e criando um mercado de trabalho cativo. Tais necessidades decorriam de aspectos operacionais (por exemplo, trabalhadores indispensáveis à manutenção das máquinas ou equipamentos vitais ao funcionamento da indústria), de mercado de trabalho (inexistência de trabalhadores qualificados ou mesmo de trabalhadores em geral devido à localização das unidades de produção) ou político-ideológicas (manter os seus operários sob controle, evitando greves ou paralisações, através do relacionamento entre a perda do emprego e o despejo da casa) (Blay, 1982).

A tendência do Estado e da elite dominante durante a República Velha sempre foi considerar as vilas operárias como uma iniciativa modelar a ser estimula-

da, pois garantia condições dignas de moradia, superando a insalubridade dos cortiços, sem exigir a intervenção do poder público, e, ainda, proporcionando um controle ideológico, político e moral aos trabalhadores, muito bem visto frente ao sempre presente temor de uma revolta operária (Rago, 1985). A Vila Maria Zélia, em São Paulo, é o modelo mais acabado deste processo de tutela do empresariado sobre o operário. Localizada ao lado da fábrica, a Vila Maria Zélia contava com escola, creche, igreja, armazém e salão de recreação, além, obviamente, das moradias, permitindo um controle absoluto do tempo livre dos operários e suas famílias. Vila exemplar em termos da qualidade habitacional, ela realizava a utopia empresarial do controle total dos trabalhadores, sendo saudada pelo poder público como um modelo a ser reproduzido (Rolnik, 1981).

No entanto, vilas como a Maria Zélia são raras exceções. Foram poucas as empresas que construíram vilas modelares e alugaram moradias decentes a preços reduzidos. Predominaram empresas que edificaram moradias apenas com o objetivo de manter trabalhadores indispensáveis próximos a elas, atendendo um número reduzido de seus empregados. As exceções serviram apenas como referências sobre uma idealidade impossível de ser alcançada. Muitos industriais agiam, na verdade, como qualquer outro investidor, que buscava rentabilizar seus capitais em um negócio altamente lucrativo como era o aluguel de casas. Esta era a lógica que presidia à construção da habitação popular na República Velha.

2. O ESTADO ENTRA EM CENA: SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO POPULISMO

Sinteticamente, pode-se dizer que a revolução de 30 marcou um ponto de ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e na regulamentação das relações capital/trabalho. A partir da destruição das regras do jogo que faziam do poder público um mero representante dos interesses da economia agro-exportadora, vai-se desenvolver, depois de 1930, um longo processo de criação das novas condições que passam a fazer das atividades urbano-industriais as centrais na nossa economia (Oliveira, 1971). A base de sustentação política do novo regime teve de ser modificada através da incorporação de novos setores sociais emergentes — entre os quais se destacam as massas populares urbanas.

Premido pela necessidade de legitimar o poder político que passou a deter a partir da revolução de 30, Vargas teve de estabelecer uma solução de compromisso de novo tipo, já que nenhum dos grupos participantes do poder — classes médias, tenentes, oligarquias periféricas, etc. — podia oferecer as bases de legitimidade do Estado. Surge assim na história brasileira um novo personagem: as massas populares urbanas, que passam a garantir a legitimidade ao novo Estado brasileiro (Weffort, 1980). Assim legitimado e de certa forma pairando sobre todas as classes, o que significava abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar exclusivamente aos objetivos imediatos de qualquer uma delas, o Estado brasileiro pós-30 pode formular uma política econômica e social que, apesar de às vezes ser contraditória e descontínua, apresenta certas características bem definidas.

Entre estas características, a necessidade de impulsionar uma política dirigida aos trabalhadores passa a ser uma exigência tanto para firmar a solução de compromisso com as massas como para montar uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na indústria e que requeria a definição de um horizonte de cálculo para os encargos trabalhistas das empresas capitalistas, até então deixados ao livre jogo do mercado. É sob estas circunstâncias que deve ser vista a longa série de intervenções de Vargas no campo trabalhista².

A hipótese deste *paper* é que também a intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força de trabalho.

«Necessitados do apoio das massas urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular.» (Weffort, 1966, 144.) Como a habitação sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, visto o aluguel da moradia consumir uma parcela considerável do salário³, a formulação pelo Estado de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas e mostrava um governo preocupado com as condições de vida da «população menos favorecida».

3. AS AÇÕES DOS GOVERNOS POPULISTAS NA HABITAÇÃO SOCIAL: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA?

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão.

A maneira como se deu a criação pelo governo Dutra, em 1946, da Fundação da Casa Popular, uma resposta do Estado à crise de moradia no pós-guerra, é, contraditoriamente, o melhor exemplo desta ausência de política (Melo, 1991; Aureliano & Azevedo, 1980).

A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infra-estrutura, saneamento, indústria de material de

² Vargas instituiu as leis trabalhistas, criou os Institutos de Previdência e Pensões e acabou com a liberdade sindical, estabelecendo o sindicalismo compulsório e dependente do Estado.

³ Diversas pesquisas realizadas entre 1930 e 1940 apontavam para que cerca de 20% dos orçamentos familiares eram gastos com o aluguel.

construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

Podemos atribuir este fato mais à existência de lutas políticas e desarticulação no âmbito do próprio aparato estatal do que à ausência de uma visão ampla que permitisse formular uma estratégia global para equacionar o problema. O debate intelectual, com participação inclusive de técnicos e funcionários governamentais, é intenso no período e revela uma grande amplitude nos temas abordados⁴.

Melo (1991) aponta o forte jogo de interesses que esteve presente no processo de criação da Fundação da Casa Popular. Seu anteprojeto era realmente ambicioso — uma verdadeiramente superagência, como fala Melo —, mas sua implementação exigia a centralização sob sua gestão dos recursos acumulados nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com a extinção ou centralização de suas carteiras prediais. A forte resistência dos IAPs — ligados aos esquemas populistas dos partidos governistas — e a deposição, em 1945, de Vargas — que, necessitado de apoio popular, expressava vontade política para enfrentar com energia a grave crise de moradia —, abortaram o projeto de um órgão de grande envergadura para formular e implementar a política nacional de habitação, que estava sendo proposto ao final do Estado Novo.

O fracasso da Fundação da Casa Popular como órgão central e coordenador de uma emergente «política habitacional», no entanto, não obscurece o fato de que sua criação, como o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias. Embora as carteiras prediais dos IAPs sejam anteriores, estes órgãos não eram destinados especificamente a enfrentar o problema de habitação, e sim instituições previdenciárias, agindo complementarmente dentro de uma lógica marcada pela necessidade de investir os imensos fundos de reserva da Previdência Social para preservar seu valor.

A hipótese que defendemos é que no período que estamos estudando se desenvolve um certo consenso a nível da sociedade de que a questão da habitação dos trabalhadores não se enfrenta através do livre jogo do mercado, mas que é indispensável a intervenção do Estado. Esta visão está clara no discurso do empresário Roberto Simonsen, presidente da importantíssima Federação das

⁴ Interessante exemplo dos debates sobre habitação social realizada no período é a realização, em São Paulo, das Jornadas de Habitação Econômica, publicadas na *Revista do Arquivo Municipal*, n.º 82, PMSP, SP, 1942. Inúmeras outras fontes, como a *Revista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, as revistas de debates econômicos, como *O Observador Econômico-Financeiro e Digesto Econômico*, além das publicações dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da imprensa diária, mostram que havia, no período em estudo, amplo debate sobre a questão da habitação social.

Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e influente mentor da industrialização brasileira no período getulista: «[...] problema de solução difícil por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas [...]. O problema das moradias das grandes cidades populares passa a ser questão de urbanismo, subordinada às necessidades de ordem individual, social, técnica, demográfica e econômica. Para sua integral solução, torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado.» (Simonsen, 1942.)

Em decorrência do crescimento nos meios governamentais, empresariais e acadêmicos de visões como a de Simonsen, ressaltando a incapacidade (ou desinteresse) da iniciativa privada de produzir moradias, o governo passa a tomar iniciativas dispersas de intervenção, como resposta à gravidade do problema. Mostra, assim, como é característico dos regimes e governos de cunho populista, sensibilidade para atacar questões com grande repercussão na vida do trabalhador, como o peso do aluguel no orçamento familiar, ou de grande visibilidade pública e apelo clientelista, como construção de conjuntos habitacionais. Assim, o Estado brasileiro assume o problema da habitação como uma questão social; as iniciativas tomadas, no entanto, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos.

O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções. Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à idéia da habitação social no Brasil.

Não se pode deixar de ressaltar também, como veremos adiante, que algumas das mais importantes medidas implementadas, como a lei do inquilinato, tinham alcance muito mais amplo na estratégia econômica do governo do que uma mera defesa e garantia de moradia do inquilino e que sua adoção estava ligada a decisões tomadas no âmbito dos ministérios econômicos, dificultando sua inserção numa estratégia exclusiva de política habitacional.

4. LEI DO INQUILINATO: A REGULAMENTAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE PROPRIETÁRIOS E INQUILINOS

O decreto-lei do inquilinato, em 1942, instituindo o congelamento dos valores locativos e regulamentando as relações entre proprietários e inquilinos, foi uma medida de enorme alcance e que provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares.

Trata-se de medida de grande repercussão social e econômica, que suspende o direito absoluto de propriedade e que, para se legitimar no quadro do Estado capitalista, requereu uma justificativa onde se assume a peculiaridade da habitação como uma mercadoria especial, onde o interesse social ultrapassa os me-

canismos de mercado. Reforça, portanto, independentemente da intenção de seus idealizadores, a visão da habitação social no Brasil.

O congelamento dos aluguéis inclui-se entre aquelas medidas aplicadas pelo Estado populista das quais fica difícil saber se fazem parte da política econômica ou se são apenas uma decisão útil para ampliar as bases de apoio do poder. Na verdade, os dois objetivos estavam presentes na estratégia governamental.

No início da década de 40, a grande maioria dos trabalhadores e da classe média eram inquilinos⁵. Como o aluguel representava uma parcela fixa de grande peso a ser despendida mensalmente, seu congelamento teve forte impacto para as massas urbanas — os índices do custo de vida e da inflação subiram exageradamente desde 1938 —, ampliando as bases de sustentação do regime. No entanto, é preciso ressaltar que o governo sempre procurou supervalorizar o aspecto de «defesa da economia popular» da lei, quando este foi apenas um dos objetivos de uma lei que foi também instrumento de política econômica.

Neste sentido, é importante ressaltar que entre 1937 e 1942 — antes do congelamento, portanto — a elevação do custo da habitação foi o menor entre vários itens de consumo popular, situando-se abaixo do aumento médio do custo de vida e muito abaixo do aumento do custo da alimentação⁶. Assim, é exagerado se falar em «abusivos aumentos de aluguéis», como fez o governo para justificar o congelamento, sem se referir à elevação de todos os produtos de consumo popular, de resto muito mais acentuada. Parece que se buscava atribuir à habitação um peso muito maior do que ela realmente tinha no encarecimento geral do custo de vida para justificar uma medida drástica de intervenção no mercado, como foi o controle dos aluguéis.

A análise da política de desenvolvimento nacional implementada no Brasil pelo governo Vargas e seguintes revela outros aspectos significativos para a explicação da política oficial de locação, que, praticamente, manteve o congelamento dos valores nominais dos aluguéis entre 1942 e 1964.

Como se sabe, buscou-se impulsionar um processo de industrialização que não contava com uma base de acumulação prévia nem com disponibilidade de capitais externos. Seria, portanto, necessário mobilizar capitais internos, canalizando para a empresa industrial recursos que normalmente se inclinariam para outros setores da economia. Com esse objetivo o governo tomou uma série de medidas de controle administrativo que substituem os mecanismos de mercado, visando fazer a economia funcionar de forma não automática (Oliveira, 1971). Acreditamos que a lei do inquilinato foi fixada, pelo menos complementarmente, com este objetivo.

O congelamento dos aluguéis em 1942 e suas sucessivas renovações, que faziam as novas construções cair nas mesmas condições das demais, num período de infla-

⁵ Em 1940 apenas 25% dos domicílios eram ocupados por seus proprietários (IBGE, 1940).

⁶ Segundo a Subdivisão de Documentação e Estatísticas Municipais da Prefeitura Municipal de São Paulo, o aumento dos gastos familiares entre 1939 e 1944 foi: alimentação, 46,4%; habitação, 3,6%; total dos itens, 45,6%. Para a Associação Comercial de São Paulo, entre 1935 e 1943 os índices foram: alimentação, 89,4%; habitação, 26,6%; geral, 58,4%. Em todas as fontes pesquisadoras, apesar de haver discrepância entre os números, sempre o aumento do custo da habitação foi menor que os demais.

ção crescente criaram uma situação absolutamente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria.

O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes⁷. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.

5. AS REPERCUSSÕES DA LEI DO INQUILINATO: COLAPSO DA PRODUÇÃO RENTISTA E CRISE DE MORADIA DOS ANOS 40

As consequências da lei do inquilinato para o processo de produção habitacional são muito fortes e geram escassez, mostrando que nem sempre a adoção de instrumentos supostamente sociais no âmbito de intervenções no mercado habitacional é positiva. A iniciativa privada, principalmente os grandes investidores, reduz drasticamente a construção de casas de aluguel, aumentando de forma dramática a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras. Estas, ademais, recebiam um intenso fluxo migratório interno, do campo para as cidades, provocado pelas novas condições econômicas, principalmente crescimento industrial⁸. Gera-se, assim, como mostram Bonduki (1988) e Melo (1992), uma grave crise da habitação⁹.

A estabilização dos valores locativos pode ter beneficiado os já alojados. Este benefício, entretanto, é relativo: de um lado, os incrementos salariais, quando ocorrerem, baseiam seus cálculos, no que se refere ao custo da habitação, nos valores dos aluguéis congelados, o que significa que os já alojados somente não foram tão prejudicados como os demais; por outro lado, os proprietários vão utilizar todos os expedientes possíveis para elevar os rendimentos de suas casas de aluguel ou reaver seus imóveis, recuperando assim o direito pleno de propriedade.

A efetivação da maior parte destes expedientes passará pelo despejo ou pela sua ameaça, que se constitui no principal problema que afligiu os inquilinos. Os despejos se intensificam nos anos do pós-guerra, quando se tornou quase impossível

⁷ Diversos estudos realizados no período por instituições voltadas para equacionar uma política de desenvolvimento econômico e social sugerem soluções indirectas para melhorar o padrão de vida operário, ao invés de aumentos salariais. A redução do custo de habitação aparece com frequência (v. Araújo, 1942).

⁸ A população de São Paulo eleva-se, entre 1940 e 1950, de 1 300 000 habitantes para 2 250 000 (IBGE, 1940 e 1950).

⁹ A imprensa diária é farta em reportagens sobre o dramático problema da moradia.

encontrar uma moradia por aluguel compatível com o salário percebido pela população de baixos rendimentos, uma vez que os aluguéis novos eram elevadíssimos em decorrência da escassez de oferta. O despejo foi, neste período, o grande problema habitacional dos bairros operários tradicionais e consolidados de São Paulo e das principais cidades brasileiras. Tornou-se o instrumento concreto do processo de expulsão da população das moradias de aluguel, produzidas comercialmente por empreendedores privados em áreas urbanas bem equipadas e situadas próximas aos locais de emprego.

Considerando que a grande transformação que ocorreu na produção e distribuição de moradias populares em São Paulo foi o gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda e a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz sua casa, o despejo foi um dos principais instrumentos deste processo de transformação.

É difícil estimar o total de famílias despejadas durante o período mais agudo da crise de habitação, entre 1945 e 1948. Uma estimativa aproximada calcula que cerca de 10% da população paulistana foi despejada neste período (Bonduki, 1988). Esta imensa dimensão dos despejos é explicada pelos mecanismos formais e informais que passaram a reger o mercado de locação.

O decreto de 1942 congelou por dois anos todos os aluguéis pelos valores de dezembro de 1941. Os proprietários passaram, assim, a ter rendimentos reais declinantes, sendo fortemente penalizados numa economia crescentemente inflacionada. Sem instrumentos legais para aumentar os aluguéis, o jeito passou a ser despejar os inquilinos para, na nova situação, elevar os valores locativos, alterar a destinação dos imóveis ou mesmo renovar a construção.

Como as novas construções eram insuficientes para atender uma demanda crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado. Além disso, frente à cada vez mais grave falta de moradia, os locatários passam a só alugar suas moradias mediante o pagamento antecipado de uma quantia fixa, a título de luvas. Assim, despejar o inquilino antigo passa a ser um excelente negócio, pelo menos a curto prazo, pois com o tempo novamente os aluguéis tendiam a se desvalorizar.

Os dispositivos legais não garantiam, efetivamente, tranquilidade aos inquilinos. Muito pelo contrário, apenas delimitavam claramente o terreno onde se daria o conflito entre inquilinos e proprietários: o campo das artimanhas e brechas judiciais. Frente a uma resistência «legal» da população contra as burlas da lei do inquilinato, vai se desenvolvendo gradativamente uma série de expedientes jurídicos para possibilitar o despejo legal. Os casos de despejo previstos na lei eram limitados; no entanto, os advogados dos proprietários encontraram inúmeras «brechas» na legislação que permitiram aos juízes mais favoráveis aos proprietários despachar ordens de despejo¹⁰.

¹⁰ Os casos de despejos estavam limitados aos proprietários que conseguissem provar terem necessidade da casa para moradia própria, para si ou para ascendente ou descendente directo, ou que tivesse planta aprovada para construir edificação de maior área no terreno resultante da

As diversas leis do inquilinato sempre deixaram abertas as portas que acabam possibilitando o despejo, pois no Congresso o debate em torno do assunto era polêmico, com a formação de *lobbies* de inquilinos e proprietários e longas discussões entre os defensores do caráter social da habitação e do direito de propriedade. Para influenciar as decisões governamentais e, a partir da redemocratização, sensibilizar o Congresso, os inquilinos se organizaram na Aliança de Solidariedade e Proteção aos Inquilinos, que em 1946 chegou a ter 5000 membros (Melo, 1992); com o mesmo objetivo surgiram também associações de proprietários.

Muitos expedientes, no entanto, passavam por fora do «espírito da lei». Assim, o proprietário que contasse com recursos para levar adiante um processo judicial podia, caso não encontrasse uma forte resistência do inquilino, conseguir o despejo legal, utilizando-se de advogados especializados neste tipo de ação que usavam, via de regra, argumentos falsos.

Os despejos passam a crescer à medida que os anos foram se passando e o controle dos aluguéis permaneceu, tornando a situação cada vez mais incômoda para os proprietários. **A especulação imobiliária e a elevação dos preços dos imóveis, sobretudo nas áreas centrais, agravam a situação.**

A valorização imobiliária se explica por motivos de ordem geral, em decorrência dos elevados índices de inflação e do crescimento da demanda gerados pela expansão econômica, e por razões locais, consequência das transformações urbanas.

Em São Paulo, durante o Estado Novo (1935-1945), a implantação, pelo prefeito Prestes Maia, do Plano de Avenidas, na zona central e adjacências, gerou um inusitado movimento imobiliário, valorizando os imóveis situados nas zonas de intervenção. Foram abertas ou alargadas dezenas de vias que visavam ampliar o centro de negócios e revitalizar zonas que, embora fossem centrais, eram consideradas deterioradas e, portanto, habitadas pela população pobre da cidade. Processos semelhantes de grandes obras viárias e renovações urbanas ocorreram em várias outras cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e Recife.

A abertura ou alargamento de ruas, as demolições e, consequentemente, as modificações imobiliárias provocam uma acentuada elevação nos preços dos terrenos nas áreas da cidade atingidas pela «cirurgia urbana», acompanhada por um intenso processo de verticalização. Este estava sendo promovido por um novo setor de empreendimentos imobiliários, os incorporadores — que, por sua vez, também se beneficiavam das facilidades de crédito garantidas tanto pelos IAPs (Plano C) como pela expansão das caixas econômicas promovidas pelo governo Vargas (Melo, 1992; Bonduki, 1981; Ribeiro, 1992).

A possibilidade aberta pela lei do inquilinato de se despejar locatários para edificar construção de maior dimensão facilita enormemente o processo de renovação das edificações, pois, enquanto o valor de venda dos terrenos se elevava, o aluguel real dos imóveis locados se reduzia. Esta disparidade imensa entre o

demolição do prédio alugado. Muitas ações foram, no entanto, montadas de modo artificial, com alegações mentirosas. Segundo pareceres de advogados da época, apenas em 30% das ações havia sinceridade.

valor do terreno e o aluguel de um prédio nele construído foi uma das causas principais que levaram os proprietários a procurar se desvencilhar dos antigos inquilinos através da própria demolição da construção, facilitando um acelerado processo de verticalização¹¹.

Os efeitos da lei do inquilinato foram muito fortes. Suas consequências, porém, não podem ser compreendidas fora de um quadro mais geral do processo de transformação das soluções de moradia em São Paulo, principalmente no âmbito da crescente difusão da casa própria autoconstruída, que foi a saída encontrada pelos trabalhadores frente ao colapso da produção rentista da habitação popular.

6. ORIGEM DA PRODUÇÃO ESTATAL DA HABITAÇÃO SOCIAL

O início, em larga escala, da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, cujo marco foi a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular, em 1946, foi outra iniciativa relevante dos governos populistas no sentido da habitação social. A produção estatal de moradias para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do poder público. Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada «uma concorrência desleal à iniciativa privada», a partir do governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião segundo a qual torna-se indispensável a intervenção do Estado. Assim, ninguém contesta, em tese, esta ingerência do governo num setor de produção até então praticamente cativo da iniciativa privada.

Na verdade, os grandes investidores já estavam gradativamente deixando de investir na produção de «casas de aluguel», setor de intensa atividade na República Velha, que, como vimos, apresentava alta rentabilidade e segurança frente aos outros negócios possíveis.

À medida em que a economia se diversificava e cresciam as oportunidades de investimento industrial, na segunda metade da década de 30 e, sobretudo, nos anos 40, os que dispunham de capital começam a se desinteressar pela construção de casas populares para locação. Evidentemente, o congelamento dos aluguéis acentuou drasticamente este processo (era uma das intenções da lei do inquilinato), de modo que a entrada do poder público na promoção, financiamento e construção de conjuntos habitacionais tem mais o sentido de ocupar o espaço deixado pela iniciativa privada do que de concorrer com ela.

Por outro lado, a progressiva redução dos investimentos privados na produção habitacional tornou a indústria de construção interessada em receber recursos

¹¹ Projeto-lei apresentado por deputado comprometido com os inquilinos na Câmara de Deputados, proibindo inteiramente as demolições e os despejos, nunca chegou a ser colocado em votação, permanecendo a ambiguidade da lei, que estava plenamente de acordo com a maneira como o Estado populista manipulava os setores populares (Bonduki, 1988).

públicos para manter sua atividade, situação que, aliás, se mantém até hoje. Neste sentido, pode-se inferir que o desenvolvimento da concepção de habitação social, definida como um setor de atividade econômica em que é indispensável a presença estatal, interessava à indústria da construção civil. A defesa rigorosa da intervenção estatal na produção de moradias, feita por homens como Roberto Simonsen, líder empresarial originário do setor da construção civil, talvez seja gerada pela defesa destes interesses, mais do que uma suposta preocupação social.

Efetivamente, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões representou um mecanismo através do qual os imensos recursos que afluíam aos cofres dos IAPs e que não tinham destinação imediata (estes recursos proviam do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadorias e pensões) podiam financiar a construção civil, não só na habitação social (Planos A e B), mas também no Plano C, que financiava a incorporação imobiliária para os setores médios (Farah, 1984; Melo, 1987).

Em relação à Fundação da Casa Popular, a questão é um pouco mais complexa, pois setores da indústria da construção civil se opuseram à sua criação como uma superagência da habitação social, temendo que ela monopolizasse recursos, inclusive os dos IAPs, e acabasse por contribuir na escassez de materiais de construção, principalmente cimento, trazendo dificuldades para as incorporações imobiliárias privadas destinadas a renda média (Melo, 1987 e 1991).

Embora tanto as carteiras prediais dos IAPs como a Fundação da Casa Popular tivessem objetivo de viabilizar a construção de habitação, a diferença entre elas é marcante. Nos IAPs, a função de edificação é secundária (seu objetivo primeiro é garantir aposentadoria e pensões aos associados), servindo também como forma de garantir rentabilidade para as reservas dos institutos, enquanto que o objetivo único da FCP é produzir moradia para a população de baixa renda.

Frente à baixa rentabilidade dos investimentos em habitação social nos IAPs (Planos A e B), trava-se no interior destes organismos intenso debate sobre a pertinência deste investimento, que poderia colocar a perder suas reservas necessárias ao pagamento das aposentadorias, postura que enfim prevaleceu, redundando numa substancial redução da produção de habitação social dos institutos, sobretudo a partir de 1954. Apesar dos protestos de sindicatos, políticos e imprensa, gradativamente os IAPs optam por investir quase que exclusivamente no Plano C, cuja rentabilidade estava garantida por financiar a produção habitacional para a renda média, além de outras aplicações de alta lucratividade (Farah, 1984).

Os recursos da FCP, por sua vez, eram limitados. Dependia, basicamente, do orçamento da União, uma vez que interesses regionais impediram a viabilização da cobrança da taxa de 1% sobre as transações imobiliárias, prevista originalmente no decreto que a criou, enquanto que a oposição dos IAPs também inviabilizou a utilização das suas reservas pela FCP (Melo, 1987). Os poucos resultados obtidos pela FCP refletem esta penúria. Finalmente, a ausência de critérios sociais rigorosos para garantir o retorno dos investimentos realizados num período em que a inflação corroía os valores locativos e prestações, gerada

pela predominância de uma visão clientelista e paternalista (que é o inverso do que deveria orientar uma política de habitação social), reduziu e finalmente inviabilizou a capacidade de ação destas instituições.

A expressão quantitativa da produção destes organismos, embora reduzida frente às necessidades de moradia da população urbana brasileira, está longe de ser desprezível, como muitas vezes tem se afirmado. Principalmente no período de maior intensidade das atividades das carteiras prediais dos IAPs (1946-1950), a produção estatal de habitação é bastante significativa, chegando, no distrito federal (Rio de Janeiro), a representar cerca de 25% do total de imóveis licenciados nesse período (Varon, 1988).

Uma análise crítica desta produção deve ser relativizada, levando-se em conta que antes destas iniciativas o poder público praticamente nada realizava no campo da habitação social e que, ao contrário do que aconteceu a partir de 1964, com a criação do BNH, não existiam taxas ou depósitos compulsórios cobrados especificamente para financiar a produção habitacional, como é o caso do FGTS.

Assim, uma produção superior a 140 000 unidades habitacionais (número parcial, posto incluir apenas a ação dos IAPs e da FCP, excluindo a produção realizada por estados, municípios e os financiamentos habitacionais do Plano C dos IAPs), abrigando quase 1 milhão de pessoas nas grandes cidades brasileiras, não chega a ser decepcionante.

Produção ou financiamento estatal de habitação
(excluindo a produção realizada por estados e municípios)

[TABELA N.º 1]

IAPs (Plano A)	IAPs (Plano B)	FCP	Total
47 789	76 236	16 964	140 989

Ainda sem entrar nos aspectos qualitativos, é possível afirmar, frente a esta produção expressiva, que no período populista a questão da habitação social impõe-se na sociedade brasileira como responsabilidade do Estado. Se, por um lado, a iniciativa do poder público, ao criar em 1937 as carteiras prediais, na verdade se antecipou à própria reivindicação social e dos setores empresariais, a partir do momento em que esta intervenção se tornou uma realidade e, sobretudo, com o aguçamento da crise de moradia nos anos 40, o Estado passou a sofrer uma crescente pressão, não podendo mais deixar de atuar neste setor.

7. A QUALIDADE DA PRODUÇÃO HABITACIONAL DOS IAPs

Ao contrário da Fundação da Casa Popular, que não deixou nenhuma marca na capital de São Paulo, onde nada construiu, a produção dos IAPs é bastante signi-

ficativa do ponto de vista da qualidade da intervenção. Os conjuntos representam uma face quase desconhecida da implantação de arquitetura moderna no Brasil, tendo sido pioneiros como empreendimentos promovidos pelo poder público.

Esta análise ganha maior relevância se comparados com o que se realizou depois de 1964. Diferentemente dos conjuntos do período do BNH, boa parte dos núcleos habitacionais dos IAPs estavam localizados em zona de urbanização já consolidada na época, como a Moóca, Baixada do Glicério, Santo André, Bela Vista, Tatuapé, etc., tinham dimensões compatíveis com as necessidades de uma família trabalhadora e renovaram do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, aplicando vários pressupostos de racionalismo e introduzindo o conceito de habitação econômica nos seus projetos. Neste sentido, é nítido que pelo menos uma parte da produção habitacional realizada pelos institutos, principalmente pelo IAPI, está fortemente influenciada pela produção habitacional pública na Europa, com marcante vinculação ao movimento moderno, que buscou soluções para viabilizar uma produção massiva de habitação e incorporar equipamentos sociais nos conjuntos.

Dentre os aspectos que merecem, numa breve análise, ser destacados está:

1. A introdução de blocos de apartamentos multifamiliares padronizados, de vários pavimentos, que constitui uma novidade na produção de habitação para trabalhadores no Brasil. Até então sempre se construíram diferentes tipologias baseadas em casas unifamiliares. Além de inúmeros projetos de conjuntos com blocos de três a cinco pavimentos (Conjunto residencial da Moóca, Baixada do Glicério, Santa Cruz, etc.), destaca-se a construção de edifícios de doze a dezoito andares, em alguns casos com apartamentos tipo duplex (edifício Japurá);
2. A introdução de várias soluções propostas no repertório da arquitetura moderna, como *pilotis* (Conjunto de Santo André, Moóca), implantação racional e cartesiana (Baixada do Glicério), utilização da cobertura para atividades recreativas (Japurá), limpeza de ornamentação nas fachadas, etc. A historiografia da arquitetura no Brasil tem ignorado esta produção, destacando, no âmbito da habitação social, apenas os projetos de Pedregulho e Gávea; no entanto, vários destes empreendimentos são anteriores, como o conjunto do IAPI de Santo André, inaugurado em 1942 e que é pioneiro em vários aspectos na introdução da arquitetura moderna no Brasil;
3. A qualidade, solidez e tamanho dos apartamentos e casas construídas. A preocupação dos institutos com a qualidade não pode ser comparada com nada do que se fez posteriormente em termos de habitação social. As unidades habitacionais eram amplas, muito bem detalhadas e construídas com cuidado;
4. O excelente resultado em termos de projeto e obra deve ser atribuído também à participação dos arquitetos, que participaram ativamente nestes empreendimentos. Em boa parte da produção dos IAPs, arquitetos experientes puderam contribuir nos projetos destes conjuntos habitacionais, como Paulo Antunes Ribeiro, MMM Roberto, Eduardo Knesse de Melo, Hélio Uchoa Cavalcanti e Marçal Fleury de Oliveira.

Outro aspecto a ser destacado é a forma de acesso às unidades habitacionais. Embora a ideologia dominante desde o Estado Novo buscasse estimular o acesso à casa própria, os institutos conservavam a propriedade dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Plano A, alugando as moradias aos seus associados. Esta opção foi consequência de uma perspectiva presente na burocracia dos IAPs, que julgava necessário manter a propriedade dos conjuntos como uma forma de impedir a delapidação das reservas da Previdência. Esta política explica, em parte, a busca de qualidade e durabilidade nos conjuntos. Entretanto, num país de inflação alta e regido por uma lei do inquilinato que impedia aumentos de aluguéis, o valor obtido com a locação das unidades habitacionais tornou-se progressivamente insignificante. Já os financiamentos concedidos para construção ou aquisição da casa própria (Plano B), a definição de prestações fixas, também tornaram irrisório o retorno do investimento, delapidando as reservas dos institutos.

Nestas condições, conseguir uma unidade ou um financiamento habitacional dos institutos num período de crise de moradia passava a ser um privilégio que favoreceu uma política clientelista desenvolvida a partir do Ministério do Trabalho, a quem se subordinavam os IAPs e a FCP.

Sem conseguirem reaver os investimentos realizados, em poucos anos os institutos foram deixando de construir habitações populares. Perdeu-se, assim, um dos mais interessantes processos de produção de habitação social do país. Os institutos, então, passam a privilegiar ainda mais as aplicações rentáveis, que a rigor sempre existiram, pois eram consideradas indispensáveis para valorizar os fundos previdenciários. Concentrando uma soma significativa de recursos, os IAPs tiveram participação importante no financiamento de inúmeras incorporações destinadas a venda para a classe média e alta, viabilizando o processo de renovação e verticalização das áreas centrais e nobres das principais cidades brasileiras. Para se ter uma noção do impacto desta intervenção, ressalta-se que apenas o IAPI, Instituto de Aposentadoria dos Industriários, financiou entre 1937 e 1950 quase 5000 unidades habitacionais para classe média, promovidas por incorporadoras imobiliárias, 90% das quais no Rio de Janeiro, onde viabilizou a construção de 618 edifícios de apartamentos.

Infelizmente, os institutos não deram divulgação ampla aos dados do número de unidades financiadas para renda média, pois este tipo de investimento era questionado como não social por sindicatos e opinião pública, impedindo uma avaliação completa sobre a dimensão desta intervenção.

Além da relevância urbanística e arquitetônica dos empreendimentos viabilizados pelos IAPs, a importância da ação pública esteve no fato de iniciar um processo de produção de moradias patrocinado pelo Estado, mostrando, de modo propagandístico, um governo preocupado em contribuir para atenuar a crise de habitação e, ao mesmo tempo, estabelecendo padrões de qualidade exemplar.

Mas, por outro lado, esta intervenção do poder público demarca simbolicamente o momento em que o ônus necessário à resolução do problema da moradia passa definitivamente para o Estado e, principalmente, dada a expressão insuficiente desta produção pública, para os próprios trabalhadores.

Embora, de uma maneira geral, possa-se dizer que a intervenção habitacional iniciada pelo governo Vargas e colocada em prática em todo o período populista tivesse, em tese, sido baseada, de uma maneira geral, em critérios sociais — ao contrário do que ocorre a partir de 64 —, seus erros e ambiguidades provocaram efeitos contraproducentes que acabaram por contribuir para uma piora das condições habitacionais e urbanas da moradia popular.

8. A INTERVENÇÃO ESTATAL PELA SUA AUSÊNCIA: O AUTO-EMPREENHIMENTO E A EXPANSÃO PERIFÉRICA

Não se pode atribuir apenas à lei do inquilinato o agravamento da crise da habitação da década de 40. Na verdade, esta crise é consequência de um processo mais amplo, que se caracteriza, por um lado, pela transferência para o próprio trabalhador e para o Estado dos encargos necessários à edificação da moradia popular — que até então era majoritariamente construída pela iniciativa privada e paga através do aluguel por uma parcela do salário — e, por outro, pela emergência de novos tipos de empreendimentos imobiliários, como a incorporação de prédios de escritórios e apartamentos destinados à venda para empresas e classes de renda mais elevada.

A lei do inquilinato atuou, sobretudo, como um instrumento deste processo de transformação, pois, ao congelar o aluguel, provocou uma redução da parcela do salário comprometida com o pagamento da habitação. Se para os trabalhadores que já estavam alojados e que escaparam dos despejos a situação não se agravou, para os milhares de migrantes recém-chegados em São Paulo ou para os despejados encontrar uma moradia digna a um custo compatível com os salários tornou-se impossível.

Assim, surgem ou se desenvolvem novas «alternativas habitacionais» baseadas na redução significativa, ou mesmo na eliminação, do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria autoconstruída ou auto-empresenda em loteamentos periféricos carentes de infra-estrutura urbana.

As primeiras favelas de São Paulo e a intensificação do crescimento das favelas no Rio de Janeiro ocorrem exatamente nesta conjuntura nos primeiros anos da década de 40, ocupando terrenos públicos e abrigando famílias despejadas ou migrantes recém-chegados. Em São Paulo, no entanto, ao contrário do Rio de Janeiro, as favelas não logram expandir-se em larga escala até à década de 70, tanto em decorrência da sua estigmatização como pelo fato de que, em São Paulo, a alternativa casa própria em loteamentos periféricos tornou-se viável.

Neste sentido, é nítida a preocupação existente em São Paulo de viabilizar a «solução periférica», que vinha sendo destacada como a alternativa habitacional que mais convinha ao processo de expansão industrial, baseada em altas taxas de acumulação¹². A edificação da casa própria a baixo custo era — de acordo com

¹² A possibilidade de o trabalhador obter a casa própria, reduzindo drasticamente o custo da habitação, era considerada a melhor saída para o problema (Araújo, 1942).

o pensamento dominante na época — a melhor saída para a habitação operária, pois garantia a «solução» do problema sem implicar numa elevação dos níveis salariais e, ainda, difundiria a propriedade entre os trabalhadores, dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico. O grande problema, no entanto, era viabilizar o acesso ao lote próprio — tanto do ponto de vista físico como financeiro — e incutir nos trabalhadores a necessidade de se submeterem a grandes sacrifícios para construir, sem nenhum apoio, sua casa.

O Decreto-Lei n.º 58 de 1938, que regulamentou a aquisição de terrenos a prestações, dando garantias ao comprador do lote, entre outros aspectos, é um elemento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular. Até então, embora proliferassem loteamentos na área externa da cidade, ainda não estava configurado um mercado de terrenos destinados especificamente aos setores populares. Esse forma-se a partir da década de 30, estruturando todo um sistema que visa estimular o trabalhador a edificar sua casa, como a entrega, concomitantemente com a venda do lote, do material de construção já colocado no local.

A enorme capacidade de ampliação da área urbanizável em São Paulo, realizada através de conhecidos processos especulativos (Kowarick, 1981; Bonduki e Rolnik, 1978), possibilitava prestações bastante baixas para os compradores de lotes distantes e situados em zonas de ocupação pioneira¹³.

Os problemas desta «solução habitacional», principalmente a carência de transporte e de infra-estrutura, assim como as dificuldades inerentes ao processo construtivo, acabaram por não se constituir em obstáculos intransponíveis à sua expansão, devido à absoluta ausência de alternativas, que provocava uma aspiração crescente pela casa própria, só factível mediante tais sacrifícios. Assim, entre 1940 e 1950, cerca de cem mil novas casas próprias são edificadas em São Paulo, elevando de 25% para 37,5% a sua participação no total de domicílios na cidade.

Ao contrário do que ocorreu na questão do inquilinato, onde houve uma forte intervenção governamental, na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes — sem o que esta solução não poderia difundir-se. Em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação.

Na periferia, como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente. Não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias.

¹³ A preocupação em garantir transporte, mesmo que precário, para a então chamada área suburbana é explicitamente citada como condição necessária para viabilizar o padrão periférico (Barros, 1942).

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- ARAÚJO, Óscar E. (1942), «Três pesquisas de padrão de vida realizada em São Paulo: David, Lowrie e Santa Olímpia», in *Estudos Brasileiros*, vol. 8, n.º 22, janeiro/fevereiro de 1942, ano III, Rio de Janeiro.
- AZEVEDO, Sérgio, e Luís Aureliano (1980), *Habitação e Poder*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro.
- BARROS JR., A. S. (1942), «A habitação e os transportes», in *Revista do Arquivo Municipal*, n.º 82, São Paulo.
- BLAY, Eva (1982), *Eu não tenho onde morar*, Nobel Editora, São Paulo.
- BONDUKI, Nabil, e Raquel Rolnik (1978), «Periferias», in *Cadernos de Estudo e Pesquisas*, Prodeur/FUPAM FAU-USP, São Paulo.
- BONDUKI, Nabil (1982), «Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918», in *Espaço & Debates*, n.º 5, São Paulo.
- BONDUKI, Nabil (1983), «Habitação popular: contribuição ao estudo da evolução urbana de São Paulo», in Lúcia Valladares, *Repensando a Habitação no Brasil*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- BONDUKI, Nabil (1988), «Crise de habitação e a luta por moradia no pós-guerra», in L. Kowarick (org.), *As Lutas Sociais e a Cidade*, Editora Paz e Terra, São Paulo.
- BONDUKI, Nabil (1990), «La crisis habitacional en la vivienda de alquiler en São Paulo», in *Vivienda*, vol. 1, n.º 1/2, INFONAVIT, México.
- CINTRA, João (1926), «A quanto monta a deficiência de alojamentos em São Paulo», in *Revista do Arquivo Municipal*, n.º 82, São Paulo.
- COHN, Amélia (1980), *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, Editora Moderna, São Paulo.
- FARAH, Marta (1984), *Estado, Previdência e Habitação*, dissertação de mestrado defendida na FFLCHUSP, São Paulo (mimeog.).
- FARAH, Marta (1985), «Estado e habitação no Brasil», in *Espaço & Debates*, n.º 16, São Paulo.
- GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento) (1985), *Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental*, FINEP/Projeto, São Paulo.
- GOMES, Ângela, Lúcia Oliveira e Mônica Velloso (1982), *Estado Novo: Ideologia e Poder*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- IBGE (1940), *Recenseamento Demográfico do Brasil de 1940*, Rio de Janeiro.
- IBGE (1940), *Recenseamento Demográfico do Brasil de 1950*, Rio de Janeiro.
- KOWARICK, Lúcio (1981), *Espoliação Urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- LANGENBUCK, Richard (1972), *A Estruturação da Grande São Paulo*, IBGE, Rio de Janeiro.
- MELO, Marcus André (1987), *The State, the Housing Question and Policy Formation in Brazil 1937-1975*, tese submetida à Universidade de Sussex, Inglaterra (mimeog.).
- MELO, Marcus André (1992), «O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946)», in Ana Fernandes e M. Aurélio Gomes (org.), *Cidade & História*, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- MELO, Marcus André (1991), «A não política da casa própria 1946-1947», in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 15, ano 6, Fevereiro de 1991, São Paulo.
- OLIVEIRA, Francisco (1971), *Crítica à Razão Dualista*, Ed. Brasiliense/CEBRAP, São Paulo.
- RAGO, Margareth (1985), *Do Cabaré ao Lar: a Utopia da Cidade Disciplinar*, Paz & Terra, Rio de Janeiro.
- REPÚBLICA ARGENTINA (1940), *Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular*, Ministério de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires.
- RIBEIRO, Luís César Queirós (1991), *Da Propriedade da Terra ao Capital de Incorporação: as Formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro*, tese de doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.).
- ROLNIK, Raquel (1981), *Cada Um no Seu Lugar*, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.).
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral (1993), *Habitação Popular no Período Getulista. O Caso de São Paulo*, paper apresentado no Seminário Habitação na Cidade Industrial, Lisboa (mimeog.).
- SIMONSEN, Roberto (1942), «Jornadas de habitação econômica», in *Revista do Arquivo Municipal*, n.º 82, São Paulo.

- VARGAS, Getúlio (1938), *A Nova Política do Brasil*, Livraria José Olímpio Editora, Rio de Janeiro.
- VARON, Conceição de Maria (1988), *E a História se Repete ... As Vilas Operárias e os Conjuntos Residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro*, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.).
- WEFFORT, Francisco (1967), «Estado e massas no Brasil», in *Revista Civilização Brasileira*, n.º 7, Rio de Janeiro.
- WEFFORT, Francisco (1980), *O Populismo na Política Brasileira*, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.