

A CRISE HABITACIONAL E O ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE MORADIAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1945-50)

Alberto Gawryszewski¹

1. Introdução

A questão da crise da moradia popular no Brasil não é recente. Muito antes de 1930 esta problemática era enfrentada para população carioca. O surgimento dos barracos nos morros cariocas datam da primeira década do século XX. No decorrer das décadas até o ano de 1945 muito pouco foi realizado pela ação estatal para conter esta crise habitacional. É neste contexto que nosso trabalho se insere, pois procuramos demonstrar a ineficiência do Estado na busca de uma solução efetiva. Dividimos este trabalho em três partes: na primeira estudaremos a papel dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em sua política habitacional; na segunda, demonstrando a atuação da Fundação da Casa Popular, órgão específico do governo federal de estudar e executar uma política de habitação para o operariado; por fim, como a própria prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (DF) desenvolveu uma proposta de financiamento e de construção de moradias para favelados e para seus funcionários.

¹. Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Londrina. Este artigo faz parte do capítulo *De promessa eu ando cheio*, de minha Tese de Doutorado **Agonia de morar: Urbanização e habitação na cidade do Rio de Janeiro (1945-50)**, Programa de Pós-graduação em História, FFLCL, sob orientação do prof. Dr. Wilson do Nascimento Barbosa, defendida em 1996. Para a realização da pesquisa contei com o auxílio do Departamento de História da UEM, do qual fazia parte no período (1991/94) e da CAPES. Desenvolvo pesquisas na área de História Social (arte brasileira) e do Direito. E-mail: visalli@sercomtel.com.br

2. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Construção de Moradias

Para a análise da atuação dos IAPs, vamos nos basear, principalmente, no estudo de Marta Ferreira Santos Farah, realizado em 1983, mas que se apresenta como o mais completo sobre o tema. Seu trabalho pretendeu contribuir ao estudo da intervenção do Estado na questão habitacional, através da reconstrução da atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados na década de 30. Sua preocupação central recaiu sobre a questão das determinações da ação estatal no setor, dentro do quadro de formação social capitalista periférica, onde se encaixaria o caso do Brasil². Dentro dessa perspectiva, levantou o número de habitações construídas pelos IAPs, seu alcance e a ideologia proposta para as mesmas.

Segundo afirmou a autora, os primeiros Institutos a serem organizados, na década de 30, abarcavam as categorias profissionais mais organizadas politicamente (marítimos e bancários, entre outras), cujo poder de pressão se fez sentir sobre o Estado. Entretanto, a mesma autora considerou que a extensão dos direitos sociais não se limitou a responder a essas pressões, uma vez que o Estado antecipou-se às reivindicações das categorias mais heterogêneas e de pouca organização política, criando diversos Institutos, sendo o IAPI o caso mais nítido.

A legitimação do Estado e o seu fortalecimento, crucial a esse projeto, passavam pela generalização dos direitos sociais a todas categorias de trabalhadores incorporadas ao novo *padrão de acumulação de capital*.³

Fazia-se necessário, segundo a mesma autora, criar a imagem de um Estado benfeitor. Historiando a questão da habitação no movimento operário, Marta Farah descreveu a modificação que passou a existir no decorrer das primeiras décadas deste século. Até o início da década de 30, a luta dos operários, principalmente, era por salário, ou seja, não havia uma discussão clara sobre a questão da habitação e sua vinculação com o Estado.

². FARAH, Marta Ferreira Santos - **Estado, previdência social e habitação**. São Paulo, Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1983. p. 7.

³. *Idem*, p. 25.

Com a implantação da Previdência o Estado passou a arrecadar uma grande soma em dinheiro e este estaria se destinando aos setores estratégicos. Segundo Farah, para a implantação de um padrão de acumulação capitalista de base nacional, o Estado sempre fez uso do dinheiro das contribuições previdenciárias.

Na década de 40, a pressão por moradias passou a se dirigir para o Estado, ou seja, deixou-se de se discutir somente o aluguel e passou-se a exigir do Estado a responsabilidade pela solução do problema da moradia. Nesse sentido, os Institutos passaram a ser os alvos das campanhas populares por moradias. Mas por que essa mudança? Na opinião da autora, duas razões se fizeram presentes: a primeira, a grande migração, que deteriorou as condições habitacionais da população urbana subalterna; a segunda, vinculada à primeira, seria o colapso das habitações para aluguel, pois com a crescente inflação e a valorização dos terrenos, passou-se a construir apenas para venda, não mais para a locação⁴.

A partir da Revolução de 30, o próprio Estado se colocou como o "responsável" pelo bem coletivo e buscava legitimá-lo, como já vimos. A opção do tema "habitação" se inseriu no debate político do Estado, tomando maiores dimensões a partir de 1937.

Na reforma das CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões), em 1931, admitiu-se o uso do dinheiro previdenciário para a aquisição ou construção de casas para os associados das mesmas. No decreto de criação dos IAPs, ou logo após, em seus regulamentos, já se encontrava a possibilidade da aplicação de dinheiro das contribuições em construções de casas para associados, seja como forma de locação, seja para venda. Evidentemente, a prioridade era para as aposentadorias e pensões, pois os investimentos em moradias nesse momento e mesmo no futuro, como veremos, era visto como uma forma de investimento de capital, objetivando lucro⁵.

Segundo Farah, "(...)até 1937 os dispositivos legais autorizando e regulamentando a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões no setor habitacional não chegaram a ser implementados". Afirmou que até

⁴. Ver capítulo *Os inquilinos gemem: Leis do Inquilinato*, em nossa tese de doutoramento.

⁵. Alim Pedro, presidente do IAPI, prestando contas de seu trabalho em livro publicado pelo próprio Instituto, em outubro 1948, salientou "(...)que a finalidade máxima do IAPI, consiste no pagamento, aos trabalhadores da indústria, de aposentadoria, pensões e demais auxílios complementares." In BRASIL; IAPI; PEDRO, Alim. **Atividades e realizações** no governo do Exmo. Sr.. General Eurico Gaspar Dutra, p. 7.

esse momento somente as Caixas haviam construído ou comprado habitações para seus associados, num número limitadíssimo de 118 unidades⁶.

Somente com o novo dispositivo regulamentar, decreto número 1.749, de 28 de junho de 1937, foi que se procurou possibilitar um efetivo desenvolvimento de um programa habitacional por parte dos IAPs no setor. Segundo Farah, três fatores devem ser destacados: primeiro, o aumento da proporção da destinação das reservas monetárias dos IAPs a construções habitacionais; segundo, o crescente uso desse crédito pelos associados através da redução da taxa de juros, da dilatação do prazo de pagamentos, elevação do prazo máximo de financiamento e a permissão da construção de casas para associados que já fossem proprietários, desde que não tivessem obtido financiamento do Estado; terceiro, a autorização para a criação das *Carteiras Prediais* nos Institutos, que significou a definição de como cada Instituição deveria atuar no setor habitacional.

O Regulamento de 37 permitiu, através das medidas assinadas, que se inaugurassem as atividades dos IAPs no setor habitacional, podendo, portanto, ser considerado o marco inicial da atuação dos institutos neste campo.⁷

Foram adotados três planos básicos nas instruções expedidas no financiamento desses recursos: o Plano A, que seria a aquisição de terreno para casas econômicas e construção ou aquisição, em séries, dessas casas, para serem revendidas aos associados, em prestações módicas, pagáveis no prazo máximo de 20 anos; o Plano B, que seria o empréstimo em dinheiro para os associados, para construção, reconstrução, liberação ou aquisição de casas destinadas exclusivamente à moradia do associado, sob hipoteca do imóvel até a liquidação da dívida, pagável em prestações mensais e no prazo máximo de 20 anos; o Plano C, que seria o empréstimo hipotecário das reservas previdenciárias a qualquer pessoa física ou jurídica em operações imobiliárias, objetivando a obtenção da mais elevada remuneração do capital aplicado⁸.

A autora citada não especificou se havia limites para cada plano dentro das reservas disponíveis nos Institutos. Parece-nos que havia uma brecha para o empréstimo para terceiros, não associados.

Uma inovação dentro dessas normas, criada pelo IAPI e que depois se estendeu para os demais Institutos, foi a aquisição de terrenos e a

⁶. FARAH, Marta, 1983, p. 45.

⁷. *Idem*, p. 47.

⁸. *Idem*, p. 48-49.

construção de residências para locação (casas isoladas, geminadas ou prédios, dentro de conjuntos habitacionais).

A locação das unidades habitacionais nos conjuntos residenciais, por sua vez, foi concebida como uma forma de viabilizar a realização de programas habitacionais para trabalhadores de menor poder aquisitivo sem dilapidar as reservas da Previdência. Por um lado, o aluguel, ao representar a máxima dilatação possível do prazo de pagamento, contribuía para a redução do preço pago pelos associados.⁹

Vemos através dessa citação que a construção ou compra de casa em conjuntos habitacionais foi uma forma de manter sob o Instituto a propriedade do imóvel e, assim sendo, acumular capital, já que não se pode perder de vista os futuros pagamentos de benefícios. Outro aspecto importante na citação refere-se ao baixo salário dos associados. Esse problema toma um caráter importante dentro de nosso trabalho.

Encontramos em diversas fontes a colocação do problema do baixo poder aquisitivo do trabalhador brasileiro. Fosse oriunda de elementos de esquerda (PSB e PCB, principalmente), fosse de elementos de dentro da máquina burocrática do governo (Institutos, Fundação da Casa Popular etc.), a solução passava pelo aumento do poder de compra do trabalhador. Esse problema ficou demonstrado nas palavras de Alim Pedro, presidente do IAPI, ao discutir a eliminação de detalhes construtivos que pudessem encarecer a obra executada:

Não se coaduna com os princípios mais elementares de administração aquele conceito errado de que 'os Institutos têm muito dinheiro' e, portanto, a obra pode ficar por qualquer preço. É puro engano, porque quanto mais onerada vier a ser a construção de um conjunto residencial, maiores serão os ônus a ser cobertos pelos aluguéis das próprias unidades residenciais, o que tornará impossível, em face do baixo nível dos salários, a ocupação das casas pelos nossos industriários, ou então teremos situações falsas e ilusórias, com reflexo não nos dias que correm e sim nos dias futuros.¹⁰

⁹ *Idem*, p. 60.

¹⁰ PEDRO, Alim, op. cit., p. 15 (grifo nosso). Ver também artigo sem autor, publicado pela **Revista Conjuntura Econômica**, da Fundação Getúlio Vargas, em fevereiro de 1950, onde se afirmou que: "A solução do problema de moradia só será possível se a renda individual da grande maioria da população e o custo da construção se adaptarem mutuamente". p. 40.

No mesmo trabalho, afirmou que os princípios de economia de um órgão previdenciário não podem perder de vista as reservas financeiras e por isso dever-se-ia pensar na aplicação lucrativa dessas reservas.

No *II Congresso Brasileiro de Arquitetos*, realizado na cidade de Porto Alegre em novembro de 1948, encontramos em sua resolução, no tema I, item c (habitação popular), vários considerandos, entre eles: não cabia ao Estado proporcionar a cada trabalhador a propriedade de um imóvel, e sim dar a ele e sua família a garantia de habitação; a inviabilidade, naquele momento, de qualquer solução que não fosse baseada na remuneração do capital investido; a impossibilidade da grande massa trabalhadora de pagar os aluguéis correspondentes a uma habitação "decente" devido ao baixo poder aquisitivo e à elevada taxa de juros de remuneração do capital. Assim sendo, concluiu-se "que a habitação popular deve ser de aluguel, posta ao alcance do trabalhador por intermédio de um subsídio do Estado"¹¹.

Oswaldo Pacheco, deputado federal pelo PCB, em entrevista ao jornal comunista *Tribuna Popular*, disse que era impossível dar casa própria confortável com salários miseráveis. Propunha que os Institutos construíssem casa para alugar (com valor de não mais que 10% dos salários dos locatários). Em outra entrevista ao mesmo jornal, sem explicar o porquê da mudança, já falava em valor do aluguel atingindo 20% dos salários¹².

Em publicação da própria Fundação da Casa Popular (autarquia criada para "resolver" o problema da habitação no Brasil - ver mais adiante), esta assumiu o problema do baixo salário:

A amortização, para a classe que ganha salário mínimo, não poderá ultrapassar 15% e os juros não devem ser superiores a 5%.. A cota máxima de amortização mensal não deveria ultrapassar 15% do salário, a fim de que sobrasse para as necessidades comuns, inadiáveis, tais como educação, saúde, alimentação, vestuário e transporte.¹³

¹¹. II Congresso Brasileiro de Arquitetos. In **Revista de Arquitetura**, nov. - dez. 1948, p. 33.

¹². Não é possível casa própria com salários miseráveis. **Tribuna Popular**, 25/04/46, p. 01 e É uma demagogia a 'Fundação da Casa Popular. **Tribuna Popular**, 01/05/46, p. 03
Maiores informações ver capítulo *Telhado de zinco e assoalho de chão: Favelas Cariocas* em nossa Tese de doutoramento.

¹³. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. **200 milhões de cruzeiros para casas populares**. 1952, mimeo, p. 08.

No mesmo texto, afirmou a dificuldade de obter terrenos de baixo valor, além do fato de que quando a Fundação da Casa Popular urbanizava uma área, os da vizinhança se valorizavam, dificultando ainda mais a obtenção de lotes. Outro problema gerado pela valorização dos imóveis da autarquia era a saída dos promissários-compradores (não eram locatários), que, diante da possibilidade de lucros, cediam seus direitos. Afirmou, assim, que perdia a FCP a função de amparar os mais necessitados¹⁴.

Um comissão de técnicos foi criada pelo próprio superintendente da FCP, através da portaria n. 27, de 20 de novembro de 1946, objetivando responder a questionamentos do Deputado Gercino de Pontes. Este, juntamente com os demais deputados do Congresso Nacional, discutia a extinção da FCP (veja que apenas 6 meses depois de sua criação!). Por fim, a referida comissão concluiu, entre outras coisas, que se deveria realizar a construção de planos de emergência de casas populares, para alugar, principalmente, ou para vender (nos casos mais aconselhados pela técnica) aos mais necessitados, devido ao baixo poder aquisitivo de compra de casa pela grande maioria da população brasileira¹⁵.

Deixemos de lado, neste momento, a Fundação da Casa Popular (depois retomaremos em detalhes sua atuação na construção de habitações) para voltarmos a discutir os IAPs.

Veremos que a proposta de construção de conjuntos residenciais para depois alugá-los aos associados (Plano A) foi a predominante no período pós-37.

Vejam alguns dados fornecidos por Marta Farah e façamos comentários:

¹⁴. Nada encontramos neste artigo sobre a dificuldade de pagamento do promissário-comprador das prestações ou dos novos encargos, tais como taxas de água, esgotos, condomínio etc.

¹⁵. GODOI FILHO, Armando. **O problema da habitação popular no Brasil**, [s.i.]. p. 10.

Quadro I:
Número de associados por instituição previdenciária em 1950

Instituição	Número de Associados
IAPI	1.464.000
IAPC	596.000
IAPETC	244.000
CAP Ferroviários	205.000
CAP Serviços Utilidade Pública	176.000
IPASE	100.000
IAPM	68.000
IAPB	54.000
CAP Aeroviários	13.000
TOTAL	2.920.000

Fonte: OLIVEIRA, Francisco L. T., *Problemas técnicos da administração do seguro social. Industriários*, n. 18, dez. 1950¹⁶.

Quadro II
Unidades habitacionais em conjuntos dos IAPs no Distrito Federal (DF e no total da federação) - 1946 - 1950

Instituto	DF	Total da Federação**	% do DF sobre o total
IAPB	892	2.325 (15)	38,3
IAPC	873	1.199 (02)	72,8
IAPETC	270	998 (05)	27
IAPI	5.891	12.976 (23)	45,4
IAPM	590	824 (08)	71,6
IPASE	706	1.348* (19)	52,4
TOTAL	9.222	19.670 (72)	46,9

Fonte: FARAH, Marta, 1983, p. 71 e 75.

*Os 8 conjuntos construídos antes de 1952. Observando-se a tendência encontrada para os demais institutos, é de se supor que sejam na sua maior parte deste período (Pela autora).

**Os números nos parêntesis representam os conjuntos construídos.

¹⁶ Citado por FARAH, Marta, *op. cit.*, p.76. Os IAPs acima citados referem-se às seguintes categorias: IAPB; bancários; IAPC: comerciários; IAPETC: trabalhadores em cargas; IAPI: industriários; IAPM: marítimos; IPASE: servidores públicos.

Um primeiro aspecto que nos chamou a atenção, se comparadas dos Quadros acima, foi que o número de unidades habitacionais construídas no período de 1946-50 (19.670) comportava apenas 0,6% dos associados.

Na realidade, um alto funcionário de uma das instituições para-estatais que tratavam da habitação chegou a afirmar em reportagem que:

'Mesmo se o tentassem, não poderiam os institutos solucionar o difícil problema da moradia. Na melhor das hipóteses, poderiam essas instituições atender a dez por cento das necessidades de seus sócios, obrigando os demais a contribuir sem a esperança sequer de serem um dia atendidos'.¹⁷

Seria verdade? Não se trataria de uma colocação para justificar o desinteresse de aplicação de recursos na habitação popular? Adiante, veremos como o gasto com a burocracia era maior que com a habitação, nos Institutos (excetuando o IAPB).

Quadro III:
Habite-se concedidos no Distrito Federal - 1941 - 1951

Anos	Natureza do Prédio				
	Apartamentos	Mistos	Vilas	Residenciais	Proletários
1941	2.727 (463)*	723 (131)	1.087 **	1.744	1.047
1942	3.084 (550)	1.144 (169)	979 **	1.294	848
1943	3.007 (405)	1.136 (118)	718 **	930	659
1944	2.491 (357)	1.961 (141)	777 **	694	1.140
1945	3.873 (399)	1.283 (111)	733 **	649	662
1946	2.826 (375)	722 (130)	603 **	745	686
1947	3.180 (458)	2.008 (162)	457 **	709	696
1948	2.273 (407)	1.469 (161)	551 **	887	871
1949	3.961 (512)	878 (149)	805 (515)	1.001	1.203
1950	2.310 (405)	741 (148)	474 (375)	933	1.054
1951	4.267 (608)	584 (124)	565 (449)	978	1.288

Fonte: **Anuário Estatístico do Distrito Federal**, 1950, p. 74-75 (para os anos de 1945/49); **Anuário Estatístico do Distrito Federal**, 1949/54, p. 103-104 (para os anos de 1950/51).

(*) Os números em parênteses representam os prédios construídos.

(**) Estes valores são dos prédios construídos e não do número de domicílios.

¹⁷Citado por SONDY, Leopoldo, *Bons votos*. **Revista de Arquitetura**, nov. - dez. 1948, p. 06.

Outro aspecto refere-se a que, se considerarmos o número de unidades habitacionais construídas na cidade do Rio de Janeiro (DF), encontraremos 9.222, o que representaria (utilizando-se a média de cinco pessoas por habitação) moradia para um total de 46.110.

Pelo *Quadro III*, podemos ver que entre 1946/50 foram obtidos *habite-se* para um total de 32.043 habitações (apartamentos, mistos etc.). Teriam os IAPs construído 30% dos imóveis construídos na cidade do Rio de Janeiro nesse período? Evidentemente que não!

Pelo mesmo *Quadro III*, verificamos que foram concedidos *habite-se* para 4.510 habitações proletárias. Não seriam as construções dos IAPs proletárias? Na realidade, não encontramos a definição do que seria uma "habitação proletária" dentro dos dados fornecidos pelo *Departamento de Geografia e Estatística da Prefeitura do Distrito Federal*. Qual seria a explicação?

Talvez, a respostas às perguntas anteriores estejam no trabalho de Wilma Mangabeira, que estudou o Conjunto Residencial de Realengo, construído pelo IAPI. Essa autora afirmou que, tendo por lógica a construção de habitações cujo custo fosse o menor possível (como já vimos), as "soluções" encontradas pelos técnicos dos Institutos não satisfizeram os órgãos competentes e fiscalizadores da Prefeitura do Distrito Federal, como o Departamento de Edificações. Estariam, assim, burlando a lei de posturas municipais¹⁸. Vejamos a citação abaixo:

Foram abolidos os serviços supérfluos e introduzidas todas as simplificações compatíveis com as exigências mínimas da técnica. Não se usam tacos de madeira na pavimentação, que será constituída pelas próprias lajes de concreto, as canalizações não são embutidas, as esquadrias são apenas envernizadas e as paredes somente caiadas.¹⁹

O trecho acima já nos deu uma amostra do tipo de habitação que estava sendo construída para a classe trabalhadora dos industriários: os tijolos de concreto aparente, sem reboco e uma única camada de tinta; as divisórias dos cômodos eram de madeira, assim como o forro; a cozinha era muito pequena, etc. Essas simplificações geravam muita variação da

¹⁸ MANGABEIRA, Wilma. **Lembranças de Moscuzinho** (1943-64). Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1986. p. 110. Diz a autora que isso ainda é a razão principal da dificuldade das vendas dos imóveis do IAPAS para os locadores. Parece-nos que não foi emitido o *habite-se*, documento único e fundamental para a realização das vendas.

¹⁹. Solução para o problema das favelas. **Revista Industriários**, n. 18, 1950. Citado por MANGABEIRA, 1986, p. 109.

temperatura interna (quando aumentava a temperatura externa, o imóvel também ficava quente, o mesmo se dando quando da inversão da temperatura), além de não respeitarem costumes populares. Neste último caso, a autora Mangabeira citou o caso da cozinha, que tinha o tamanho diminuído, sendo o primeiro cômodo a ser reformado pelo morador, após consulta ao IAPI (proprietário do respectivo imóvel, ou seja, o Conjunto residencial de Realengo)²⁰

Voltemos à discussão anterior.

Comparando diversos dados estatísticos (número de imigrantes e migrantes de deram entrada na cidade do Rio de Janeiro na década de 40, do números de casamentos, de nascidos vivos versus óbitos, construções clandestinas, *habite-se*, construções regulares etc.) estimamos um déficit de 28.802 habitações. Mesmo se aceitássemos que todas as 32.043 habitações construídas pelos IAPs na cidade do Rio de Janeiro estivessem fora do *Quadro III*, consideradas sem *habite-se*, concluiríamos que o número de construções ficou bem abaixo da demanda. A sobra de 3.241 em nada modificaria o quadro dos casebres precários utilizados pela população carioca.

Por fim, um último aspecto que nos chamou a atenção na comparação dos Quadros acima refere-se à correspondência do número de unidades construídas versus número de associados, ou seja, o baixo atendimento das construções habitacionais frente à demanda.

Sobre o número de associados do IAPI e do IAPC na cidade do Rio de Janeiro, obtivemos apenas os dados para o ano de 1948, para o primeiro, e do ano de 1947, para o segundo: 193.590 e 122.311, respectivamente. Assim, verificamos que, mantido esse número, as construções efetuadas pelo IAPI em conjuntos residenciais na cidade do Rio de Janeiro atingiu apenas 3% dos associados. Já em relação ao IAPC, a situação foi não muito diferente: 0,7%²¹.

Se pensarmos nessa relação a nível de Brasil, vamos verificar o número ínfimo de habitações construídas: IAPI, 0,8%; IAPC, 0,2%; IAPETC, 0,4%; IAPM, 1,21%; IPASE, 1,35%; IAPB, 4,3%.

Assim, o número de unidades habitacionais construídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões ficou muito aquém da demanda, uma vez que atingiu índices inexpressivos tanto no Brasil (onde, segundo da-

²⁰ *Idem*, p. 105, 106 e 108.

²¹ Os dados foram retirados do **Anuário Estatístico do Distrito Federal**, 1950, Vol. III, p. 103 e 106.

dos da FCP, em 1952 havia um "déficit" de 5 milhões de moradias²²) como na cidade do Rio de Janeiro, nossa preocupação, onde a crise habitacional era uma realidade.

Como ilustração e para comprovar mais uma vez o número inexpressivo de construções habitacionais dos IAPs, vamos trabalhar com os dados do *Censo Estatístico de 1950*, referentes às favelas. O número de pessoas de 10 anos ou mais - residentes nas favelas cariocas que trabalhavam no comércio de mercadorias era de 5.559. Basta ver que o número de habitações construídas pelo IAPC na cidade do Rio de Janeiro atingiu a cifra de apenas 873. Isto é, não cobriu nem os trabalhadores no comércio de mercadorias (fora os menores de 10 anos) que moravam nas favelas cariocas, em condições de habitabilidade mínimas²³.

O número de favelados trabalhadores nas indústrias de transformação com 10 anos ou mais era de 28.292. O IAPI construiu na cidade do Rio de Janeiro 5.891 unidades habitacionais, ou seja, novamente não cobriu os trabalhadores nas indústrias residentes nas favelas (sem contar mais uma vez os menores de 10 anos).

Os residentes nas favelas cariocas que trabalhavam como prestadores de serviços (compreendendo serviços de alojamento e alimentação, de higiene pessoal, de conservação e reparação, de diversões, atividades domésticas remuneradas etc.) eram 17.886, o que representava 14% do total de moradores com 10 anos ou mais. Grande parte destes provavelmente estariam fora dos benefícios dos IAPs, uma vez que não tinham a carteira profissional assinada (a maioria das mulheres trabalhavam como domésticas nas residências ou como lavadoras de roupas, a não ser que fossem dependentes de algum associado²⁴).

Deve-se atentar a que não estamos falando dos casebres isolados que não foram computados no referido censo, nem das demais habitações sub-normais e casas coletivas (cortiços, casas de pensão, biras etc.). Esses moradores, também associados aos institutos, necessitavam de moradias com melhores índices de habitabilidade.

A explicação do número "elevado" de unidades habitacionais construídas pelo IAPB para seus filiados estaria na sua própria história. Isso foi fruto de uma greve nacional dos bancários que exigiu do Governo Federal sua criação. Com sindicatos fortes e organizados, empreenderam

²². FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, 1952, mimeo, p. 08.

²³. GUIMARÃES, Alberto Passos. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Documento Censitário Série C, número 09. Rio de Janeiro: IBGE/CNE/SNR, 1953, 54 p., mimeo.

²⁴. *Idem*.

grande luta para fiscalizar o IAPB, tendo inclusive conquistado o compromisso do então Presidente Juscelino Kubistchek de indicar um bancário eleito nacionalmente, em lista tríplice, pelas suas organizações sindicais, para ocupar o cargo de presidente do IAPB²⁵.

Segundo Farah, o IAPB, entre 1937 e 1945, concentrou seus financiamentos em moradias isoladas (Plano B), tendo apoiado a construção de 1.008 casas de associados contra 716 do IAPI, e 146 do IAPE (IPASE) e IAPETC juntos, no mesmo intervalo de tempo.

No período pós-45, teriam os Institutos aumentado os financiamentos ao Plano B, devido à pressão dos associados e da indústria da construção civil, segundo Farah. O IAPI teria concedido, de 1946 a 1950, 7.987 financiamentos e o IAPB teria aumentado em seis vezes o número de recursos para financiamento em 1949 se comparados aos de 1946. O IAPC, o IAPETC e o IPASE seguiram a mesma linha²⁶.

Como vimos, os técnicos dos IAPs estavam preocupados em preservar as reservas e a acumulação de capital dos mesmos, sendo a aplicação do Plano C uma das possibilidades.

Segundo Farah, os IAPs financiavam desde a construção de asilos e sedes sindicais até a construção de indústrias. O financiamento de residências (para não associados) foi a modalidade que mais se destacou, sendo financiada, pelo IAPI, a construção de 4.942 unidades residenciais até 1950, o que representou 80% do total aplicado até este último ano²⁷.

A autora apresentou duas tabelas - uma dos financiamentos de moradias pelo Plano C do IAPI, outra dos financiamentos de moradias para associados(plano B), também pelo IAPI - e tentou demonstrar a importância, numa comparação entre ambas, do elevado gasto no Plano C.

A concentração dos financiamentos pelo plano C do IAPI se deu na cidade do Rio de Janeiro, onde se localizavam 4.549 das 4.942 unidades financiadas. Outro aspecto interessante levantado pela autora refere-se ao fato de esses imóveis serem verticais, ou seja, estavam localizados em 618 edifícios. Baseada nesse último aspecto, afirmou que o plano C, assim como o Plano A, contribuiu de maneira relevante para a sustentação e desenvolvimento do setor capitalista da construção civil²⁸.

²⁵. MANGABEIRA, 1986, p. 53-54.

²⁶. Dados de FARAH., Martha, 1983, p. 73. A autora não conseguiu os números exatos do IAPB, IAPC e IPASE.

²⁷. *Idem*, p.86.

²⁸. *Idem*, p.87.

Não podemos nos esquecer de que na categoria dos industriários e nas demais, encontramos associados que ocupavam cargos médios e de diretoria, que não tinham interesse em residir nos conjuntos habitacionais. Seus financiamentos (Plano B) deveriam comportar valores médios e/ou altos, uma vez que o terreno em que construiriam suas residências provavelmente estaria localizado em bairros mais valorizados. Igualmente, o material usado na construção das mesmas deveria ser de melhor qualidade do que os usados nos conjuntos. Infelizmente, não dispomos dessas informações para fazermos comparações.

Mas se somarmos as habitações dos Planos A, B e C, certamente ainda ficariam longe da demanda dos associados dos IAPs.

O "excesso" de financiamentos tipo plano C teria gerado protestos dos associados, segundo a autora, pois estariam financiando apartamentos luxuosos com o dinheiro dos trabalhadores que não tinham onde morar²⁹.

Sobre as hipotecas, encontramos diversos documentos que reclamavam da falta de crédito do governo para a construção civil, o que estaria agravando ainda mais a crise habitacional.

Nelson Sabá, em 1947, já reclamava por mais créditos como uma das soluções para resolver a crise de habitação no Brasil³⁰. Leopoldo SONDY, também em 1947, criticou a FCP, os IAPs, e reclamou da abrupta suspensão dos financiamentos, que estaria tolhendo a ação da iniciativa privada, já desestimulada com a Lei do Inquilinato (ver discussão no capítulo referente)³¹.

A *Revista Conjuntura Econômica*, de 1948, apontava como fatores da retração na construção civil a restrição do crédito imobiliário e o tabelamento dos aluguéis dos prédios novos.

As medidas governamentais tomadas no setor do crédito refletiram-se violentamente sobre a atividade construtora, determinando em fins de 1946 e início de 1947 a paralisação de centenas de edifícios no Distrito Federal, num total de alguns milhares de unidades residenciais. Lentamente vêm sendo reiniciadas as construções, à medida que se obtém novos financiamentos, embora sob condições extremamente onerosas - até

²⁹. *Idem*, p. 89. A autora trouxe uma citação retirada do Jornal **O trabalhador Gráfico**, de orientação socialista, com as afirmações acima.

³⁰. SABÁ, Nelson Frede. Casas populares. **Revista de Arquitetura**, n. 80, jul. - ago. 1947, p. 29.

³¹. SONDY, Leopoldo. Casas para o povo. **Revista de Arquitetura**, n. 99, set. - out. 1947, p. 08.

16% ao ano com as comissões, etc. Surgiu assim uma espécie de mercado negro do crédito.³²

O quadro abaixo, sobre as inscrições de hipotecas convencionadas no Distrito Federal entre 1940 e 1949, publicado no *Anuário Estatístico do Distrito Federal de 1950*, apresenta-nos dados interessantes sobre a questão³³.

Quadro IV
Inscrições de hipotecas convencionais no Distrito Federal - 1940/49

Ano	Número de hipotecas	Valor (Cr\$ 1.000,00)	
		Total	Médio
1940	2.279	286.336	126
1941	2.496	389.937	156
1942	2.028	276.123	136
1943	1.789	374.138	209
1944	1.948	701.933	360
1945	2.018	908.347	450
1946	2.841	1.269.374	447
1947	3.363	1.413.610	420
1948	3.326	1.083.594	326
1949	3.703	1.148.189	310

Fonte: PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL/DGE, *Anuário Estatístico do Distrito Federal*, 1950, p.80.

No que se refere ao número de hipotecas, a tabela acima nos demonstra que ele se manteve em crescimento durante os anos de 1945 a 1947, tendo uma redução em 1948 e retomando seu crescimento no ano seguinte, em números inferiores aos de 1947.

³². Estudos especiais - Construção e crédito imobiliário. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, n. 03, março 1948, p. 28-29. Afirmou na mesma reportagem que das 58 construtoras cujos balanços de 1946 foram analisados, 11 acusaram prejuízos, 14 não distribuíram dividendos, 19 distribuíram dividendos inferiores a 12% e somente 14 excederam esse limites. Dos 97 balanços analisados das Cias imobiliárias, em 1946, 22 indicavam perdas e 27 não consignavam distribuição de dividendos. Somente 16 Cias retribuíram seus acionistas em mais de 12%. p. 30.

³³. PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, *Anuário Estatístico do Distrito Federal*, Vol. III, p. 80. Não podemos nos esquecer de que estamos falando em período inflacionário.

Em relação aos valores médios, vemos que de 1945 até 1949 há uma redução contínua, passando de Cr\$ 450.000,00 para Cr\$ 310.000,00, respectivamente. Este dado é interessante, pois demonstra que se passaram a fazer empréstimos de pequena monta, se comparados aos valores anteriores.

Como estamos falando de um período inflacionário, fica difícil saber quanto representava em valores relativos partindo-se do ano de 1940. Farah, utilizando-se de índices apresentados por outro autor, em suas análises afirmou que os valores financiados pelo IAPI nos planos B e C se mantiveram em crescimento de 1946 a 1949³⁴.

Os dados do quadro acima estariam se chocando com os dados de Farah?

A coluna mensal da *Revista Conjuntura Econômica* intitulada *O Mercado imobiliário no Distrito Federal*, publicada a partir de 1949, mostrou-nos uma variação mensal das hipotecas, ora tendo um incremento, ora sofrendo redução. Em relação aos credores, verificamos que os empréstimos a curto prazo (até 5 anos) tinham a predominância dos particulares, que cobravam taxas anuais maiores (em torno de 10,5%). Nos empréstimos a médio prazo (6 a 15 anos), os particulares atuavam na faixa dos 30%. Nessa faixa e na de longo prazo (mais de 15 anos), predominariam as instituições inversoras, estando em primeiro lugar os institutos de previdência social, depois as companhias de seguro e capitalização, os bancos etc., com taxas menores (em torno de 9% a.a.)³⁵.

Para o ano de 1949, essa revista afirmou:

Hipotecas no valor de 190 milhões (35% do total) foram concedidas a prazo curto - a maior parte por capitalistas particulares - 240 milhões (38%) a prazo médio e 123 milhões a prazo longo (27%). As instituições inversoras (privadas e autárquicas) figuram como credoras de 2/3 do total emprestado.³⁶

A mesma revista iniciou o ano de 1950 escrevendo, nessa coluna, sobre uma retração nos créditos imobiliários nos três últimos meses do ano de 1949, mas com perspectivas de melhoras em 1950. Tal fato se confirmou. Em maio daquele ano, apresentou os dados para os meses de março-abril, um quadro onde encontramos um novo personagem, ou seja,

³⁴. FARAH, 1983, p. 87.

³⁵. O Mercado Imobiliário de abril e maio de 1949. *Revista Conjuntura Econômica*, ano III, n. 6, junho 1949, p. 35-39.

³⁶. Mercado Imobiliário. *Revista Conjuntura Econômica*, Ano IV, n. 01, janeiro 1950, p. 39.

as inversões da Caixa Econômica³⁷. Esta teria aplicado 26% do valor total hipotecário, superando a contribuição de todos os institutos de previdência social (com 24%) e as demais instituições inversoras (com 20%). Os credores particulares mais uma vez superaram os demais com 30% do total³⁸.

Vemos que grande parte dos investimento na construção civil partia dos particulares e das instituições privadas, que aplicavam seus capitais em hipotecas a curto, principalmente, e a médio prazo. Os institutos de previdência investiam em hipotecas a longo prazo, sem predominar no total global das hipotecas.

Isso vem reforçar a idéia de que o Estado via IAPs, não procurava resolver ou mesmo minimizar o grave problema da habitação popular no Brasil.

Vamos citar mais alguns exemplos para demonstrar de quanto os IAPs poderiam dispor para aplicar nas carteiras prediais e não o fizeram. Para isso, faremos uma comparação entre os gastos com pessoal e os das carteiras prediais. Por exemplo, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas(IAPETC), nos anos de 1949 e 1950, gastou com pessoal e com a carteira imobiliária os seguintes valores, respectivamente: Cr\$ 62.272.813,20 e Cr\$ 73.086.267,10; Cr\$ 53.505.429,10 e Cr\$ 74.243.430,70. Percebemos que o custo da burocracia (pessoal) era praticamente o mesmo que o capital empregado no problema de moradia da população (associados ou não)³⁹.

Vejamos outro exemplo, o caso do IAPC. Despesas administrativas (administração central e delegacias) em 1949 e 1950, respectivamente: Cr\$ 182.445.065,10 e Cr\$ 226.286.619,50. Despesas da carteira imobiliária nos anos de 1949 e 1950, respectivamente: Cr\$ 63.779.522,40 e Cr\$ 69.889.856,30. Neste caso, chega a ser um disparate a diferença entre

³⁷. Nos trabalhos historiográficos, discursos presidenciais, jornais e outras fontes, por nós utilizadas nesta pesquisa, não encontramos nenhuma menção ao financiamento de habitação popular pela Caixa Econômica Federal. Infelizmente, não dispomos de maiores informações para fazermos comparações ou afirmações sobre a atuação desta nesse setor, pois os dados hipotecários fornecidos pela **Revista Conjuntura Econômica** não são completos e não sabemos se só se aplicam à habitação, uma vez que englobam a aquisição de imóveis e terrenos, que pode ser feita por pessoas físicas ou jurídicas.

³⁸. Mercado Imobiliário - março e abril de 1950. **Revista Conjuntura Econômica**, Ano IV, n. 5, maio 1950, p. 25-27.

³⁹. PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, **Anuário Estatístico do Distrito Federal**, 1951, Vol. III, p. 89.

o gasto com a burocracia e a carteira imobiliária, ou seja, se gastava-se cerca de três vezes mais com a primeira⁴⁰.

O Instituto de Aposentadorias dos Bancários, como vimos, era um caso à parte, pois, sendo uma classe mais organizada, conseguiu um certo controle sobre os gastos do Instituto. Vejamos: despesas com pessoal nos anos de 1949 e 1950, respectivamente: Cr\$ 19.587.420,60 e Cr\$ 24.885.717,60; despesas com a carteira imobiliária nos anos de 1949 e 1950, respectivamente: Cr\$ 29.438.797,00 e Cr\$ 45.202.590,10. O processo aqui foi o inverso dos já citados, ou seja, o investimento na carteira imobiliária foi superior ao gasto com pessoal, confirmando o já colocado quanto ao número de moradias construídas pelo IAPB em relação ao número de associados⁴¹.

Voltemos neste instante a falar da *Fundação da Casa Popular* (FCP), autarquia criada pelo Governo Federal para "resolver" a crise habitacional do Brasil.

3. A Fundação da Casa Popular

Sobre essa autarquia, sua função e seu papel na resolução do problema de moradia, os documentos de época são quase unânimes em afirmar sua desqualificação⁴².

O *Recortes de Jornais LUX*, referente à habitação popular (crônicas abrangendo o período de outubro a dezembro de 1947), apresentou inúmeras reportagens criticando a FCP, acusando-a de nada fazer⁴³.

O jornal *A Noite*, de 25 /02/48, afirmou que a FCP atuava em mais de 100 cidades, num total de 15 mil unidades, sendo que estava praticamente pronto o conjunto "Marechal Hermes", no bairro de mesmo nome, na cidade do Rio de Janeiro⁴⁴. O jornal *O Mundo*, de 24/11/48, chegou a designá-lo de "campo de concentração" (seriam mais de 1.000 casas). Teria a FCP comprado esse conjunto da Liga Brasileira de Assistência, que teria iniciado a construção destinada aos mutilados da guerra.

⁴⁰. *Idem*, p.91.

⁴¹. *Idem*, p.93.

⁴². A historiografia não tem se preocupado em estudar a atuação da Fundação da Casa Popular, em especial no período compreendido de 1945/50, dando ênfase, nos poucos trabalhos existentes, ao período posterior (1951-64).

⁴³. Ver: **Recortes LUX** (Habitação popular - crônicas), out. - dez. 1947, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁴. Casas populares para mais de 100 cidades!. *A Noite*, 25/02/48. In: **Recortes Lux** (Habitação - o problema, a crise, as medidas), Vol. I, jan.-maio 1948, p. 24.

A FCP estava vendendo as casas a 40 mil cruzeiros, quando valeriam apenas 20 mil⁴⁵.

Imediatamente após essa reportagem, o jornal *Folha Carioca*, de 08/12/48, elogiava a FCP pelas casas de Mal. Hermes e criticava a PDF pela falta do *habite-se* (será que mais uma vez não cumpriam com as exigências mínimas da postura municipal?)

Vemos que encontramos diversas opiniões sobre a FCP, embora, como já falamos, haja mais críticas que elogios. Mas, o que diziam os técnicos? Leopoldo SONDY, em sua coluna *Ponto de Vista* para a *Revista de Arquitetura*, quando se dirigia à FCP, sempre a tratava com críticas. Chegou a afirmar:

A 'Fundação', contudo, e apesar do longo tempo decorrido desde sua criação - que se deu em 1º de maio de 1945(sic*) -, ainda não edificou coisa alguma. Nem muito, nem pouco.⁴⁶

Um ano depois, voltou a criticar a FCP:

Quanto à Célebre 'Fundação da Casa Popular', nem é bom falar: propõe-se ela a vender residências a pessoas cujas possibilidades para tal fim - segundo ela própria - não vão, em grande parte, além de noventa e tantos cruzeiros por mês...⁴⁷

Embora não explicita sua posição sobre o aluguel de casas, a crítica está vinculada ou ao péssimo padrão das casas da FCP ou ao fato de os promissários-compradores não poderem pagar suas prestações. Nesse mesmo artigo, criticou a falta de créditos para construção e a lei do Inquilinato.

Mas quais eram os seus objetivos quando de sua criação? Instituída pelo decreto-lei número 9.218, de 1 de maio de 1946, e subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tinha por finalidade:

⁴⁵. Campo de concentração em Marechal Hermes, O Mundo, 24/11/48. In: **Recortes Lux** (Habitação - o problema, a crise, as medidas), Vol. XLI, jun. -dez., p. 48.

*. O ano correto é 1946.

⁴⁶. Entrave absurdo, Folha Carioca, 08/12/48. In: **Recortes Lux** (Habitação - o problema, a crise, as medidas), Vol. XLI, jun. - dez., p. 61.

⁴⁷. SONDY, Leopoldo, 1947, p. 08.

Proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural.⁴⁸

Para a aquisição ou construção de moradia, teria a preferência o candidato que trabalhasse em atividades particulares e aqueles que, fixados em zonas rurais, dedicassem-se ao cultivo de produtos essenciais à alimentação popular⁴⁹ (naquele momento, um dos fatores do elevado custo de vida era o alto valor dos produtos alimentícios).

Pela portaria número 108-A, de 12 de julho de 1946 ficou estabelecido o Estatuto da Fundação da Casa Popular⁵⁰. Em seu artigo segundo, parágrafo primeiro, autorizava, excepcionalmente, a FCP a oferecer assistência residencial sob a forma de aluguel.

No seu artigo terceiro, definiu sua competência: projetar. Projetar tipos de moradias populares, conforme as condições locais, serviços e obras que se tornassem indispensáveis ou complementares às necessidades dos conjuntos residenciais, inclusive assistência social etc.

O artigo quarto trouxe suas finalidades: financiar a construção ou aquisição de residências do tipo popular; financiar as Prefeituras Municipais na construção de residências ou serviços de melhoramentos urbanos, destinados a beneficiar as condições de habilitação popular; financiar indústrias de materiais de construção, necessárias às atividades da FCP. Além dessas: executar diretamente as obras projetadas, sempre que necessário; empreitar as construções, quando conveniente; delegar a execução das obras projetadas às Prefeituras Municipais ou instituições pias, religiosas ou assistenciais, por deliberação do Conselho Central da FCP; fiscalizar e assistir a execução de quaisquer obras ou serviços empreitados ou delegados; assistir os residentes das habitações que financiar, no bom uso e conservação das respectivas residências ou de suas finalidades comuns; e, por fim, administrar os grupos residenciais ou prédios sempre que fosse aconselhável ou delegar poderes às Prefeitura Municipais ou àquelas associações já referidas anteriormente.

Pelo parágrafo anterior, ficou patente a extensão das atividades da FCP, de financiar desde casas de tipo popular até indústrias de materiais de construção, passando pela urbanização (instalação de água, esgoto

⁴⁸. Citação retirado do referido decreto-lei, artigo segundo. **Lex**, 1ª secção, Legislação Federal, p. 355.

⁴⁹. *Ibidem*, artigo sexto, p. 355.

⁵⁰. As referências a esse estatuto foram retiradas de **Lex**, 3ª secção, Marginalia, p. 82-83.

etc.) do local da moradia, pela simples elaboração de projetos e pela dotação às Prefeituras de pessoal técnico especializado.

O decreto-lei número 9.777, de 6 de setembro de 1946, estabeleceu as bases financeiras para a FCP e deu outras providências. Por esse decreto-lei fica mais fácil entender a portaria acima, uma vez que deixou bem claro quais as finalidades da FCP.

Em seu artigo quarto, vemos que a Prefeitura adquiriu um papel fundamental em seu trabalho, pois era por seu intermédio que a FCP atuaria nas regiões municipais. Isso vai ao encontro do artigo quarto de seu Estatuto, como acima foi citado, ou seja, uma relação de ajuda e intercâmbio entre a FCP e as Prefeituras Municipais.

Essa orientação, a meu ver, tem grande importância econômica, passando a Fundação, de certo modo, a funcionar como instituição de fomento para a economia local. Nesse caso, as inversões de capitais que promover, corresponderão a uma política municipalista e regional, bem interessante, capaz de ajudar a impulsionar, eficientemente, a morosa máquina do progresso nacional.⁵¹

Na citação acima, podemos perceber que a Fundação da Casa Popular passou a ser vista como uma instituição de fomento do desenvolvimento do Brasil. Nesse mesmo trabalho, de autoria do primeiro Superintendente da FCP, encontramos a afirmação, baseada em trabalhos de cientistas americanos sobre a evolução e o progresso da civilização humana, de que a existência da propriedade privada era uma questão biológica e natural. Baseado nesse pensamento, o autor defendeu que, para o progresso e bem-estar do Brasil, fazia-se necessária a difusão da propriedade entre nossos trabalhadores⁵².

Diante da imensa proposta de trabalho colocada para a FCP, como ela realizaria o mesmo e com que capital?

Pelo artigo nono do dec.-lei número 9.218, o capital inicial da FCP seria de dois bilhões de cruzeiros, a ser arrecadado de diversas formas. A principal e a que causou polêmica, devido ao seu caráter considerado por muitos Estados como inconstitucional encontrava-se em seu parágrafo único, que dizia:

As aplicações imobiliárias, consistentes na aquisição de terreno, de valor superior a Cr\$ 200.000,00 obrigam os que realizarem à contribuição,

⁵¹. GODOI FILHO, Armando. A casa popular no Brasil. **Observador Econômico e Financeiro**, Ano XII, n. 130, nov. 1946, p. 152.

⁵². *Idem*, p. 150.

por empréstimo resgatável em prazo superior a 30 anos, de importância equivalente a 0,5% do valor aplicado e aquelas relativas à compra ou edificação de prédio de 200 m² para cima, obrigam a contribuição de 15 cruzeiros por m².⁵³

Este parágrafo único foi revogado três meses depois pelo artigo décimo terceiro do dec.-lei n.9.777. Este mesmo decreto-lei criou nova fonte de receita da FCP, que seria a contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que fosse a forma jurídica da aquisição, cobrada juntamente com o imposto de transmissão, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00⁵⁴.

Dois razões básicas ajudaram para a ineficácia da proposta de arrecadação: primeiro, a falsificação do valor das transações imobiliárias; segundo, os Estados, executores da arrecadação, muitas vezes se negavam a fazê-la ou não repassavam as verbas para a FCP⁵⁵.

O único poder de pressão que possuía a FCP para conseguir que os Estados repassassem as verbas devidas era o compromisso de aí construir as habitações.

Combinamos, com os Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, modalidades pelas quais os atrasados, no valor de, aproximadamente, 50 milhões de cruzeiros, ser-nos-ão pagos, para aplicação dentro dos próprios Estados devedores.⁵⁶

Este texto, de 1952, apresenta-nos outros dados interessantes. Primeiramente, aponta críticas contundentes aos antigos administradores da FCP. Havia desaparecido 600 processos sobre irregularidades ocorridas na construção do Núcleo Residencial de Curitiba. Muitas construções já apresentavam péssimo estado de conservação, necessitando reformas que somavam mais de 50 milhões de cruzeiros. A FCP tinha débito junto ao IAPI de cerca de 4 milhões de cruzeiros, por falta de recolhimento das contribuições previdenciárias. Igualmente, acumulava dívidas com a "Cia Carris, Luz e Força do Rio de Janeiro" pelo fornecimento de luz ao Conjunto Residencial Marechal Hermes, não pago pelos promissá-

⁵³. *Lex*, 1ª secção, Legislação Federal, p. 356.

⁵⁴. *Idem*, p. 755.

⁵⁵. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G. de. **Habitação e Poder (da FCP ao BNH)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 23. Ver também: FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. **Sua vida e suas atividades (resumo)**. Mimeo., 1952, 2 p.

⁵⁶. FUNDAÇÃO DA CASAS POPULAR, **200 milhões de cruzeiros para casas populares**, 1952, mimeo, p. 04.

rios-compradores, porque a conta era conjunta, uma vez que aquela companhia não tinha aprovado a rede elétrica construída pela FCP. Também devia aos IAPs verbas emprestadas que não foram pagas e que aumentaram devido aos juros cobrados.

Em relatório de 1947, o então Superintendente da FCP reclamava da falta de verbas. Afirmou que era impossível a manutenção da FCP com a arrecadação criada pelo artigo terceiro do dec.-lei número 9.777, cuja cobrança regular em todo o país não deveria ultrapassar a casa dos 30 milhões de cruzeiros⁵⁷.

Afirmou, nesse mesmo texto que, dentro das amplitudes das suas finalidades, a FCP deveria contar, no início de suas atividades, com recursos anuais livres de juros ou amortizações a pagar, equivalentes a 300 milhões de cruzeiros, que no correr dos anos subsequentes deveriam ser ampliados, conforme as novas necessidades⁵⁸.

Pela lei número 1.473, de 24 de novembro de 1951, foi aprovada a dotação orçamentária de 1 bilhão e 100 milhões de cruzeiros, divididos em dez cotas anuais, decrescentes, para atender a população brasileira que percebia o salário mínimo. O primeiro exercício (1952) teria 200 milhões e o décimo (1961) 20 milhões.

Percebe-se que o estudo de 1947 foi desconsiderado e que não se previam novas necessidades e mesmo a existência de inflação no período. Nesse sentido, Azevedo & Andrade afirmaram, pautados em entrevistas, que os técnicos da FCP pensavam na auto-suficiência da instituição, baseada no retorno dos investimentos realizados⁵⁹.

O interessante é que no trabalho de 1952 encontramos a seguinte afirmação: "Mil anos para dar casas a todos os brasileiros com os recursos atuais". Usando o cálculo de 30 mil para o custo da habitação popular e considerando a carência de 5 milhões de moradias no Brasil, os autores chegaram à cifra de Cr\$ 150.000.000.000,00 como a verba necessária para suprir o déficit habitacional. Baseando-se na construção de 5.000 casas por ano, fizeram a afirmação acima. "Se aumentássemos a construção para 50.000 por ano, necessitaríamos de 100 anos e uma dotação anual de Cr\$ 1.500.000.000,00". Ainda alertaram: não considerando qualquer aumento no custo de materiais e da mão-de-obra, além do aumento da carência habitacional e da inflação.

⁵⁷. O problema da habitação popular no Brasil. p. 9

⁵⁸. *Idem*, p. 8-9.

⁵⁹. AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 24.

No Distrito Federal, onde existiam 30 mil inscritos, construindo-se 2.000 casas por ano, o que era inviável com a dotação existente, levaria-se 15 anos para atender esse grupo⁶⁰.

Parece-nos, concretamente, que não havia um compromisso político do Governo Federal em resolver o problema habitacional no Brasil, uma vez que estudos sempre existiram dando conta da necessidade de investimentos em habitações populares, tanto na cidade como no campo. Na tabela abaixo, única disponível sobre as construções totais da FCP, fica transparente o papel irrisório desempenhado pela autarquia na construção de moradias.

Quadro V
Fundação da Casa Popular - Casas e conjuntos construídos nas maiores cidades do país até 31/12/1960.

Cidades	Nº de casas construídas	% Total das construções da FCP	Nº de conjuntos	% Total dos conjuntos da FCP
Rio de Janeiro	3.993	24,0	5	3,0
Brasília	1.520	9,0	4	3,0
Belo Horizonte	1.109	7,0	3	2,0
Recife	588	3,0	1	1,0
Fortaleza	456	3,0	1	1,0
Salvador	---	---	---	---
São Paulo	---	---	---	---
Porto Alegre	---	---	---	---
TOTAL	7.666	46,0	14	10,0

Fonte: Dados básicos: FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional. Rio de Janeiro, 1961, 60 p. In: AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 37.

Mais uma vez, encontramos a cidade do Rio de Janeiro como a "privilegiada" na concessão dos benefícios do Governo Federal no que se refere às construções habitacionais, entretanto, longe das necessidades da população. Não podemos nos esquecer de que existiam, em 1952, 30 mil inscritos, ou seja, foram contemplados apenas 13% daqueles necessita-

⁶⁰. FUNDAÇÃO DA CASAS POPULAR - 200 milhões de cruzeiros para casas populares, 1952, mimeo, p. 09.

dos, até o ano de 1960, sem considerarmos qualquer aumento da demanda.

Por fim, cabe estudar sobre o papel desempenhado pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (Distrito Federal) na construção de moradias populares.

4. A Crise de Moradia e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (DF)

Poderíamos dividir a atuação da administração municipal carioca em duas partes: a primeira, através da sua ação no problema da favela; a segunda, na construção de moradias populares para seus funcionários.

Sobre o primeiro ponto, vamos discuti-la em outro momento, uma vez que envolve uma questão mais ampla⁶¹. Sobre o segundo, podemos afirmar que seu papel foi insignificante. Podemos dividir essa atuação em duas formas: o financiamento para aquisição da moradia aos funcionários e a construção de imóveis para a locação.

Três medidas foram tomadas pela administração Mendes de Moraes (1947-51) para a aquisição da casa própria pelo funcionalismo municipal: 1) resolução de ordem interna que determinou o considerável acréscimo do volume de financiamentos concedidos para aquele fim pelo Banco da Prefeitura; 2) Decreto número 10.345, de 17 de junho de 1950, que regulamentou o *Serviço de Empréstimos Imobiliários*, criado no Montepio Municipal pela Lei número 427, de 30 de novembro de 1949; 3) Lei número 550, de 5 de dezembro de 1950, que isentou de impostos e taxas municipais o funcionário adquirente por intermédio do Banco da Prefeitura, enquanto durar o mútuo com essa entidade, vantagem já desfrutada nas operações realizadas com o Montepio Municipal.

⁶¹ Ver capítulo sobre a favela carioca de nossa Tese, já citada.

Quadro VI
Financiamento pelo Banco da Prefeitura e isenção de imposto de transmissão inter-vivos para aquisição de casa própria. 1947/50

Anos	Banco da Prefeitura	Prefeitura do Distrito Federal	
	Valor do financiamento hipotecário - Cr\$	Isenção do imposto inter-vivos	
		Nº de servidores beneficiados	Valor - Cr\$
1947	---	---	---
1948	---	---	---
1949	---	454	4.337.194,40
1950	71.131.861,50	352	4.008.749,40
Total	71.131.861,50	806	8.345.943,80

Fonte: PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL/SGIS, **A administração Mendes de Moraes e o funcionalismo municipal 1947-1950**, Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1951, p. 22.

Pelo quadro acima, podemos visualizar parte desse trabalho proposto pelo prefeito citado.

Para termos uma idéia desse valor, vamos usar como referência o custo da construção de uma residência mínima, ou seja, Cr\$30.000,00⁶². Se admitirmos que todas as casas financiadas tiveram esse valor mínimo, chegaremos ao número de 2.371 unidades residenciais. Ao somarmos esse número ao de servidores beneficiados diretamente pela Prefeitura, verificamos mais uma vez seu pequeno raio de ação.

Sobre a construção de imóveis para locação, vamos constatar que pouca coisa foi feita.

A atual administração da Prefeitura do Distrito Federal tem procurado, através do seu Departamento de Habitação Popular, promover a solução dos problemas de moradia para grupos sociais de salários modestos, atendendo preferencialmente ao servidor da PDF mediante a construção de grupos residenciais de pequeno valor locativo. Com esse objetivo fez executar uma das obras de renome mundial no gênero, o "Conjunto Residencial Mendes de Moraes", localizado no Pedregulho e constante de

⁶². *Idem*, p. 09.

três tipos de blocos de habitações, no total de 328 apartamentos, dos quais 56 já concluídos e 272 em fase de acabamento.⁶³

O "Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes", localizado na rua Capitão Félix, número 50, no bairro industrial de São Cristóvão, foi projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy, funcionário da PDF, que com esse projeto ganhou o primeiro prêmio da I Bienal de São Paulo. Constituído de linhas arquitetônicas modernas, propunha uma unidade residencial autônoma, provida dos serviços comuns necessários à vida diária do trabalhador/ morador, próxima ao seu local de trabalho⁶⁴.

Foi construído em terreno íngreme, propriedade da Prefeitura, de provável baixo valor, em cujo cume se encontrava localizado o reservatório de água do Pedregulho, e na sua base uma das oficinas da PDF.

O projeto compreendeu quatro blocos de habitação contendo apartamentos de diversos tipos. Além desses blocos, encontramos no projeto edifícios e instalações para lavanderia mecânica, mercado, posto de saúde, creche, jardim de infância, escola primária, ginásio, piscina, clube e campos de jogos e recreação. Daí a denominação de autônoma, ou seja, dentro da perspectiva arquitetônica de qualidade de vida proposta pela *Carta de Atenas*, em 1933.

Do projeto inicial, foram construídos, como está na citação acima, apenas três blocos. Embora essa mesma citação fale em uma parte já concluída e outra em fase de acabamento em 1950, esse conjunto residencial só foi concluído em 1953.

Dentro da perspectiva de um ano eleitoral, o Prefeito Mendes de Moraes denominou-o com seu nome (como em diversas outras obras) e o inaugurou incompleto em 1950.

A proposta desse conjunto, concluída a obra, era abrigar 2.400 pessoas (570 famílias), ou seja, um número ínfimo dentro das necessidades dos operários que recebiam salários "modestos" na PDF.

Por fim, outro conjunto foi construído na ilha de Paquetá e destinava-se aos operários da PDF que trabalhavam na ilha. Embora não possamos precisar o número de habitações construídas, podemos encarar como mínimo.

Assim sendo, vemos que a atuação da Prefeitura Municipal ficou longe de qualquer tentativa de resolver o problema habitacional de seus servidores, muito menos da população carioca em geral.

⁶³. Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, 1950, p. 43.

⁶⁴. REIDY, Affonso E. **Affonso Eduardo Reidy**. Rio de Janeiro: Solar GrandJean de Montigny/PUC-RJ, 1985.

Considerações Finais

Ao aplicar insuficientemente na construção de moradias populares, o Estado obrigou a população carente de recursos financeiros a buscar formas de habitação. A autoconstrução em terrenos federais, municipais e de particulares (com ou sem anuência do verdadeiro proprietário), formando as favelas, foi uma dessas formas. Isso favoreceu o capital, uma vez que rebaixava o custo da reprodução da força de trabalho.

A favela carioca aparece nesse quadro como uma solução para a crise de moradia, pois o morador do barraco objetivava baratear o custo da moradia diante do baixo salário e do alto custo da vida.

Um aspecto que consideramos relevante foi o investimento feito pelo favelado (barracos, acesso às favelas, melhorias etc.) sem qualquer ônus para o capital e o Estado. Fator de destaque, já que verbas públicas "sobrariam" para o investimento em outras áreas, de interesse do capital.

Quando comparamos o número de unidades habitacionais construídas em conjuntos habitacionais pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões no Brasil inteiro, no período compreendido entre 1946/50, com o número de associados a esses Institutos, chegamos à conclusão de que as construções só comportavam 0,6% desses últimos.

Outro exemplo de que a capacidade investida em habitações populares foi ínfima está na comparação entre o número de trabalhadores moradores em favelas e as construções efetuadas pelos IAPs, demonstrando que estas não seriam sequer capazes de abrigar aqueles.

Por fim, a demonstração final do descompromisso do Governo Federal, através dos IAPs, em relação à questão de habitação popular, estaria nos gastos com essas habitações se comparados com o grande custo da burocracia dos institutos. O mesmo podemos afirmar sobre a atuação da *Fundação da Casa Popular* e da Prefeitura Municipal do Distrito Federal.

Autoconstrução, uma forma de exploração ao trabalhador, ou seja, trabalho não pago; prioridade de investimento estatal para certas áreas da cidade, as de interesse do capital; desvio das verbas dos IAPs para setores considerados estratégicos pela administração federal; arrocho salarial, impossibilitando uma política de compra por parte da população operária carioca, ou mesmo na forma de aluguel etc. Enfim, um Estado sem compromisso com as camadas populares, sem um projeto concreto e efetivo de solução para a crise de moradias que assolava o país e a cidade do Rio de Janeiro, em especial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - Oficiais

- BRASIL, DIP. Locação de Imóveis.
- _____, FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. **Estatuto**. Rio de Janeiro: 1952.
- _____, _____. **Coletânea da legislação vigente**. Rio de Janeiro: 1952.
- _____, _____. **FCP, sua vida e suas atividades(resumo)**. Rio de Janeiro: 1952.
- _____, _____. **O problema da habitação popular no Rio**. Rio de Janeiro: 1947.
- _____, _____. **O problema da habitação popular no Brasil**. Rio de Janeiro:1949.
- _____, IAPI. **Conjunto da Penha**, 1949.
- _____, IAPI; PEDRO, Alim. **Atividades e realizações no governo do Exmo. Sr. General Eurico Gaspar Dutra**. 1950.
- _____, IBGE. **Recenseamento Geral do Brasil**, 1940.
- _____, _____. **Recenseamento Geral do Brasil**, 1950.
- PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, DGE. **Censo de favelas**. Rio de Janeiro: 1949.

II - Periódicos não oficiais

- Jornal Tribuna Popular**. 1945-1947.
- Recortes de Jornais Lux**. 1947-1950 (A.G.C.R.J.).
- Revista de Arquitetura**. 1945-1950.
- Revista Brasileira de Economia (FGV)**. 1947-1951.
- Revista Conjuntura Econômica (FGV)**. 1946-1952.
- Revista Observador Econômico Financeiro**. 1945-1952.
- Revista Lex**. 1945-1951.

III - Periódicos oficiais

Anuário Estatístico do Distrito Federal. 1945-1953.

Coletânea de Leis Vigentes no Distrito Federal. 1945-1949.

Revista Brasileira de Estatística (IBGE). 1946-1951.

Revista Municipal de Engenharia. 1945-1952.

III - Fontes secundárias

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e poder (Da FCP ao BNH).** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FARAH, Marta F. S. **Estado, Previdência social e habitação.** São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFCLCH/USP, 1983.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. **Agonia de morar: urbanização e habitação na cidade do Rio de Janeiro (DF) 1945/50.** São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 1996.

GODOI FILHO, Armando. **Favelas e o problema de habitação.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1951.

_____. **O problema da habitação popular no Brasil.** [s.i.].

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As favelas do Distrito Federal e o censo demográfico de 1950.** Rio de Janeiro: IBGE/ CNE/ SNR, Documentos Censitários, Série C, n. 09, 1953, mimeo, 54 p.

LOBO, Eulália M. L. **História do Rio de Janeiro(do capital comercial ao capital financeiro).** Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

_____. *et alii.* **Questão habitacional e o movimento operário.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1989.

MANGABEIRA, Wilma. **Lembranças de Moscouzinho (1943-64).** Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1986.

REIDY, Affonso E. **Affonso Eduardo Reidy.** Rio de Janeiro: Solar Grandjean de Montigny; PUC/RJ, 1985.

VELHO, Otávio G. **O fenômeno urbano.** 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

VÉRAS, Maura P. B. **A vida em conjunto: um estudo da política da habitação popular.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC/SP. São Paulo, 1980.

RESUMO

A crise habitacional e o Estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro (1945-50)

Busca este artigo verificar como se deu a participação do Estado (Federal e Municipal) na construção de moradias diante da existência de uma crise habitacional de altas proporções, na cidade do Rio de Janeiro, no período 1945/50. É descrito o investimento estatal na construção de moradias, seja através de financiamentos, seja através de construções próprias (para vender ou alugar). Nesse sentido, estudamos o papel dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular (FCP), a nível federal, e a construção de casas pela Prefeitura do Distrito Federal..

Palavras-chave: Cidade do Rio de Janeiro; Habitação; Estado.

ABSTRACT

The habitational crisis and the house construction in Rio de Janeiro city (1945-50)

The purpose of this article is to understand the participation of the State (both Federal and Municipal) in the housing construction in face of a very dramatic housing crisis in the City of Rio de Janeiro during the period of 1945 through 1950. It presents the state investment in the construction of houses, either by financial plans or by own resources (for sale or rent). Within this perspective, we have analyzed the role of the Institutes for Pensions and Retirements Plans (IAPs- Institutos de Aposentadorias e Pensões) and the Foundation for Popular Housing (FCP - Fundação da Casa Popular) at the federal level, and the construction of houses by the Federal District Town Hall.

Key-words: City of Rio de Janeiro; Housing; State.