

Simpósio Temático: Pioneiros da habitação social no Brasil

O papel do IAPI como empreendedor da produção habitacional seriada, e como indutor da ocupação do subúrbio carioca.

Nilce Cristina Aravecchia Botas

Arquiteta Mestre

Doutoranda FAU-USP

Docente: Escola da Cidade/Universidade São Francisco

Resumo

No âmbito da produção pública de habitação no Brasil, levada a termo nos anos de 1940 e 1950, este artigo tem por objetivo analisar a participação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, considerando-o como protagonista de uma ação inovadora voltada à problemática habitacional. Busca-se enquadrar seu papel perante as estratégias da política populista, bem como avaliar em que medida abriu caminho para ação profissional autônoma de seus funcionários, contratados, em grande parte, pelo sistema da meritocracia, inaugurada pelo órgão em 1937. Também se propõe a entender como o IAPI, por meio de seu sistema atuarial, foi impulsionador da expansão urbana, concordando com ações de outras esferas governamentais na ocupação e implantação de melhorias em bairros do subúrbio do Rio de Janeiro. Considerando a dicotomia entre a ação imobiliária e a ação social, presente na conceituação da proposta habitacional do Instituto, busca-se encontrar a participação dos profissionais engenheiros e arquitetos que agiram para empreender certa ordem ao território vazio até então, num contexto de desenvolvimento industrial e urbano. Pretende-se contribuir para a construção de uma reflexão histórica que considera urbanismo moderno e habitação como uma totalidade, e que busca encontrar a relação entre o trabalho intelectual e a práxis empreendida por certos profissionais envolvidos na produção em questão, dentro de uma perspectiva real e não utópica.

Abstract

Under the public production in the Brazil during the period of 1940 and 1950, this article has the objective to analyze the participation of the Institute of Retirement

and Pension of the Industrial Workers (IAPI), considering it as a protagonist of an innovative action aimed at the housing problem. The role of the institute is framed in populist political strategies. Another objective that the article has is to evaluate how the Institute helped his employees to gain autonomy. These employees were hired based in meritocracy concepts inaugurated by the institute in 1937. The analysis has other purpose that is to understand how the institute, through its actuarial system, boost the urban expansion, jointly with actions of others governamental sectors in the occupation and deployment of improvements in suburban neighborhoods of Rio de Janeiro. Considering the dichotomy between the real estate action and social action, in this conceptualization of housing proposal of the Institute, we seek to find the participation of professional engineers and architects who have moved to undertake some order to empty territory so far, against a background of industrial and urban development. Pretende-se contribuir para a construção de uma reflexão histórica que considera urbanismo moderno e habitação como uma totalidade, e que busca encontrar a relação entre o trabalho intelectual e a práxis empreendida por certos profissionais envolvidos na produção em questão, dentro de uma perspectiva real e não utópica.

Palavras chave: habitação social, produção em série, arquitetura moderna

O papel do IAPI como empreendedor da produção habitacional seriada, e como indutor da ocupação do subúrbio carioca.

Entre a técnica e a política

Na década de 1930 se inicia no Brasil a transição definitiva de um sistema baseado na agroexportação para outro de base urbanoindustrial. Para que se estabelecessem os alicerces da economia capitalista foi então fundamental a coordenação do Estado, agindo inclusive como empresário, capaz de estender e levar até os seus limites os estreitos horizontes do setor privado (DRAIBE, 2004: 9-25). No campo político as elites industriais exigem mais espaço, contra o monopólio político da aristocracia agrária e dos grupos ligados aos setores externos. O crescimento das cidades e da atividade industrial delinea a formação de novos atores diretamente perfilados nesta base: o setor operário e as massas urbanas.

Para entender essas intrincadas relações vale lançar mão das interpretações do *populismo* que o consideram também em seu caráter mobilizador. Essa forma política, produto da impotência das classes dominantes de garantirem sua hegemonia, servindo ao mesmo tempo para consolidar seu poder, deixa brechas para que as classes dominadas encontrem oportunidades e meios para se voltarem sobre sua própria condição. Ainda que este processo não se traduza diretamente no plano político, suas reivindicações por necessidades imediatas levam à pressão pelo aumento da participação no nível decisório (COHN, 1981:17).

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930, insere-se na disputa pelo controle das organizações sindicais nascentes, objetivando catalisá-las para o interior do Estado. A partir de uma ação autoritária promoveu-se a integração dos trabalhadores urbanos por meio de uma “cidadania regulada”¹, coroada em 1943 com a criação da CLT². Os institutos de previdência, cujo início deu-se após a Revolução de 1930, consolidaram a transformação do modelo previdenciário por

¹ Pelo conceito de “cidadania regulada” a constituição dos direitos no período Getulista foi submetida a três ordens: a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público. Os direitos, portanto, eram decorrentes das profissões e as profissões só poderiam ser regulamentadas pelo Estado. Nessa estrutura o Estado baseou sua política social e a ordem desta “cidadania regulada” condicionou o sistema desigual decorrente da política previdenciária. Posteriormente, a partir da chave que condiciona cidadania com ocupação, esse sistema teria gerado o conceito de marginalidade e de trabalho informal. Para aprofundamento ver: SANTOS, 1987.

² CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto Lei 5.452 de 1º de maio de 1943.

empresa, para o modelo por categoria profissional, perpetuando a impossibilidade de agregação de reivindicações por parte das classes assalariadas. No entanto, não se pode considerar a criação da previdência apenas do ponto de vista de sua instrumentalização para controle dos trabalhadores. Olhar por um viés restrito leva ao risco de minimizar o papel do sistema previdenciário, que por meio do regime de capitalização, por exemplo, foi protagonista no desenvolvimento econômico de uma forma geral, com investimentos no setor produtivo (COHN, 1981:15).

Como elemento de composição do mosaico que representa o processo político, e as formas em que se deu o desenvolvimento econômico no Brasil a partir dos anos de 1930, este trabalho propõe-se a identificar o papel do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, por meio de sua produção habitacional. Para tanto é importante entender o contexto da criação do IAPI, como meio de incorporação dos trabalhadores da indústria, setor estratégico para os planos do Governo Getulista, na previdência social.

No que diz respeito à relação entre Estado e classes trabalhadoras, no primeiro período de Vargas no poder, é importante situar a criação do IAPI, em 1936 e o início de seu funcionamento, em 1938, exatamente durante as transformações políticas que desencadearam o Estado Novo e o início da vigência do mesmo. A constituição de uma burocracia estatal coincidiu, neste momento, ao nascimento da ideologia e da prática do planejamento como instrumentos da política econômica de orientação nacional desenvolvimentista (IANNI, 2009:51).

A partir de um grupo de técnicos, uma elite burocrática que se constituiu em torno de Vargas, criou-se as bases e as condições para o funcionamento de uma ação centralizada e pautada pelo conhecimento técnico. O final do período constitucional, marcado por turbulências políticas ainda mais acirradas por conta da Segunda Guerra Mundial, caminhou para o desenlace autoritário, cujos acontecimentos coincidiram com ações que significaram o coroamento da reforma administrativa, sendo a mais significativa a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938. Ao DASP caberia organizar a nova estrutura administrativa do Estado, recrutando pessoal por meio de concurso público, estruturando a carreira do funcionalismo e racionalizando a ação administrativa, por meio de padronização do material e centralização das compras (DRAIBE, 2004:77). Mas, a ação do DASP não foi suficiente para impedir totalmente as práticas pretéritas:

Apesar de a reforma administrativa ter dado passos importantes no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista (DINIZ,1999:26).

É neste universo híbrido que se situa o IAPI, primeiro órgão estatal a arregimentar pessoal por meio de concurso público. A institucionalização da meritocracia foi concomitante à construção de um discurso político ideológico que exaltava o conhecimento técnico. Neste percurso é um marco o ano de 1942, com a entrada do Ministro Marcondes Filho no Ministério do Trabalho. Sua atuação teve como foco preciso o estreitamento dos laços entre o Estado e o movimento operário por meio da representação sindical, cujo objetivo era sair do regime autoritário sem abrir mão das posições de poder então detidas por seus mentores. Não se buscava apenas o mero controle, mas a adesão e a mobilização dos trabalhadores, o que só seria possível por meio de *procedimentos mais participativos e capazes de gerar certa dose de representatividade real* (GOMES, 2005:185-188).

O discurso político direcionado à classe trabalhadora é construído para reuni-la em torno do regime. Algumas ações que já vinham sendo empreendidas pelo sistema previdenciário – como saúde, alimentação, habitação – são alinhadas ao discurso tornando-se sempre grandes acontecimentos, pretextos para a propaganda institucional. A acomodação dos conceitos à ação técnica foi construída durante o Estado Novo, e mais especificamente a partir da ação do Ministro Marcondes Filho, e se prolongou mesmo depois do Estado Novo. Tal estratégia era uma das aberturas que ligava o Estado diretamente às classes trabalhadoras, sem a intermediação de partidos políticos. Não por acaso, os investimentos em conjuntos habitacionais, em curso desde 1938, foram intensificados, ganhando cada vez mais destaque nos meios de comunicação, principalmente nos institucionais mais não só, a partir dos anos de 1940.

No entanto, a dicotomia na formação do serviço público, entre critérios técnicos e clientelismo aprofundou-se depois de 1945. O conceito de

merecimento foi sendo minado pela realidade crescente de um serviço público de patronato politicamente controlado, em que a capacidade de atuação efetiva decaía em setores estratégicos. Tal lógica contribuía para uma divisão importante na coalizão original de Vargas, entre uma ala que defendia um executivo autônomo forte, e outra associada a burocracias partidárias e trabalhistas, defendendo interesses regionais e de grupos (MALLOY, 1986:84).

Os acontecimentos políticos articularam-se à inflexão econômica empreendida pelo governo de Dutra que abdicou de embarcar no projeto industrializante do período anterior³ (IANNI, 2009:97). O resultado foi o ritmo lento do desenvolvimento capitalista, com diminuição significativa da renda dos trabalhadores. A “coligação conservadora”, que então se estabeleceu, tratou de reprimir os setores populares, desvinculando a “questão social” do problema da industrialização (DRAIBE, 2004:153). Os acontecimentos influenciaram de uma forma geral a atuação dos órgãos governamentais e conseqüentemente os institutos de previdência e sua ação habitacional. Além disso, o conflito entre os critérios técnicos e clientelistas teria precipitado os acontecimentos de 1964 e a *reafirmação da conseqüente dominância do executivo no Brasil* (MALLOY, 1986:85). Exemplo das dificuldades geradas foi o fracasso da proposta da unificação da previdência, e da ação da Fundação da Casa Popular. O Instituto de Serviço Social do Brasil – ISSB que chegou a ser instituído por Vargas em 1945, mas teve o decreto revogado pelo Governo Dutra, deveria unificar a previdência e universalizar o serviço, alcançando os trabalhadores ainda não cobertos pelo sistema de categorias profissionais. Em paralelo, seriam centralizadas as carteiras prediais dos institutos na ação da Fundação da Casa Popular (CONH e MELO citados por BONDUKI, 1998).

A FCP foi oficialmente instituída em maio de 1946. O Presidente Dutra deu prioridade à questão habitacional, cuja crise mobilizava importantes setores da sociedade. Entre 1946 e 1950, os IAPs e a FCP, produziram o maior número de habitações comparando-se a outros governos até 1964 (BONDUKI, 1998:117). No entanto, a concepção dos técnicos que haviam iniciado os trabalhos na ação habitacional, principalmente no que dizia respeito à racionalização da arquitetura

³ A Constituição de 1946 restaurou o regime de igualdade de condições entre nacionais e estrangeiros, contra o princípio nacionalista da Constituição de 1934 (fortalecido em 1937). Alguns segmentos políticos (de centro-esquerda, entre eles o PCB) combatiam as novas estratégias por favorecerem a associação entre grupos brasileiros e estrangeiros. Com a diminuição da intervenção estatal na economia a industrialização desenvolvia-se mais como decorrência do período anterior, que como ação estratégica deliberada do Estado (IANNI, 2009:97).

de conjuntos habitacionais, foi sendo abandonada em prol de uma ação que privilegiava a propaganda do governo. Na contramão de sua origem, muito aquém de universalizar o acesso à moradia, a FCP tornou-se local preferencial para práticas clientelistas, funcionando a distribuição de casas como moeda para dividendos eleitorais⁴.

A lógica clientelista foi-se acomodando em todos os setores da administração e induziu o combate corporativo inclusive por parte dos que ingressaram no serviço público pelo critério do merecimento. A partir do segundo governo de Getúlio, desta vez eleito diretamente pelo voto, tentou-se recuperar a discussão sobre a unificação da previdência iniciada no Estado Novo⁵. A elite técnica do IAPI, por exemplo, especializada em direito previdenciário mostrou-se contrária à criação do ISSB, mas no momento seguinte tomou a dianteira do debate e, monopolizando por fim a discussão foi a condutora da instituição e funcionamento do INPS, já sob Ditadura Militar (HOCKMAN, 1988).

Se por um lado, os interesses corporativos ditaram as regras da incorporação dos setores urbanos ao sistema previdenciário, por outro a conformação desse sistema dirigido pelo Estado abriu novo caminho para o alcance dos direitos de assistência social e aposentadoria. Inevitavelmente, o jogo político que se estabeleceu, entre sindicatos e Estado, entre elite técnica e influência política, caracterizou a estrutura previdenciária, mas foram bastante diversificados os resultados na estrutura e na ação dos diversos institutos durante o período que vai de 1930 a 1964, inclusive no que diz respeito à produção habitacional. Assim como é necessário reconhecer a existência de apadrinhamento político e clientelismo na distribuição das habitações produzidas pelos IAPs, também como ocorreu no caso da FCP, é importante considerar a pressão popular por melhores condições de vida, a intensificação do debate sobre o problema habitacional, e, o que é fundamental no caso específico deste trabalho, a produção do IAPI, que pela ação de seus técnicos

⁴ Para maior aprofundamento sobre o predomínio das práticas clientelista na lógica de funcionamento e distribuição de moradias pela FCP: MELO, 1991; ANDRADE e AZEVEDO 1982; BONDUKI, 1998. Mais adiante essa relação entre a ordem técnica e ingerência política será aprofundada também no universo específico deste trabalho.

⁵ Em mensagem ao Poder Legislativo, publicada na revista *Industriários*, Getúlio Vargas expõe sua disposição em retomar as discussões sobre a unificação da previdência social no Instituto dos Serviços Sociais do Brasil – ISSB:

Ainda que elaborado com esforço e cuidado, não logrou o plano a atenção que sem dúvida mereceria do Governo Passado. Impõe-se, portanto, ao presente Governo reabrir os estudos tão minuciosamente elaborados, atualizando-os e adaptando-os à realidade de nossos dias, visando a que a Previdência se venha traduzir em benefícios sociais efetivos, e, sobretudo, se estenda à amplitude do nosso território, alcançando necessariamente os trabalhadores agrários. (IAPI, 1951:10).

representou uma possibilidade de superar os obstáculos e restrições à disseminação de uma arquitetura de boa qualidade.

Os técnicos formados nas entranhas do instituto, ou até mesmo anteriormente, na presença direta das decisões políticas da criação do IAPI, tiveram autonomia suficiente para direcionar as ações no que diz respeito ao investimento dos recursos previdenciários. Na pequena autonomia que lhe foi conferida, uma gama de profissionais, que trabalhou na execução do regime de capitalização, esteve disposta a avançar, seja nas pesquisas tecnológicas voltadas à construção civil, seja no desenho da expansão da cidade como forma de diminuir as defasagens do território urbanizado.

A ação estatal na expansão urbana do Rio de Janeiro

Até o início do século XX, a primazia e a maior concentração da produção industrial estavam no Rio de Janeiro que, pouco a pouco, perde o posto para São Paulo. A urbanização e a industrialização paulistanas tiveram grande impulso graças à organização de um “complexo cafeeiro”, ao mesmo tempo em que as alterações ocorridas na estrutura dos custos da indústria carioca, resultantes de gastos com transporte, energia e salários, respondeu pela menor competitividade dos produtos da indústria carioca⁶ (FREITAS Fo., 2002). Portanto, o processo de urbanização ganha aceleração e provoca uma enorme demanda por espaço urbano, mas toma distintas proporções e características em cada capital.

Mas, ainda que o Rio de Janeiro tenha perdido posição em relação à indústria paulistana, não fica à margem da industrialização – mais de cem mil trabalhadores são empregados em fábricas na cidade, no intervalo entre 1920-40⁷. Acaba por diversificar sua economia em amplos setores, principalmente no comércio, nos serviços e, no que diz respeito à industrialização, será grande o incremento no setor da construção civil. As reformas, que iniciadas por Passos continuam nas administrações seguintes, tornam o Rio a grande *vitrina* para entrada no país, que recebe neste momento o cunho de *cidade maravilhosa*.

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

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

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

Mas o Rio de Janeiro que é que tem, para justificar tanto dinheiro aplicado em edifícios suntuosos? Sua indústria, como força real, muito pouco ainda significa. Quanto ao poder agrário do seu hinterland, não é preciso mais do que tomar o Estado do Rio dessorado, e Minas com uma economia quase primitiva, incapaz de oferecer alicerces mesmo para uma medíocre metrópole de arranha-céus. Logo o dinheiro que vem para o Rio em busca de emprego em residências, procura um centro de dissipação, economicamente pobre, e artificialmente rico, porque aqui se despende sobretudo é uma grande parte do orçamento federal. Somos de preferência uma cidade de funcionários públicos, em vez de um centro de indústrias organizadas, com um interior produzindo para estabelecer o equilíbrio de trocas entre o campo e o aglomerado urbano. Conheço dezenas de homens ricos que arrebatam economias indispensáveis as suas indústrias locais, ao desenvolvimento dos seus campos, para edificar sobrados de dez andares no Rio. Esses desalmados deveriam ser perseguidos pelo poder público dos seus estados, como inimigos do Brasil Assis Chateaubriand (1939).

Mas a expansão física da cidade, que como se pode perceber, também foi impulsionada pela dinâmica imobiliária, afetou positivamente diversos ramos da indústria local. A função de Capital da República, e de importante centro cultural, estimulou o ramo editorial e gráfico e o próprio destaque da construção alimentou o desenvolvimento de atividades correlatas – como a metalurgia, as indústrias mecânicas e elétricas, a produção de telhas, tijolos, tubos, aparelhos sanitários,

cimento – que tinham em vista atender à demanda de novas moradias (FREITAS Fo. 2002).

Na defesa do desenvolvimento industrial, a habitação passou a ser condição básica de reprodução da força de trabalho, e a diminuição de seu custo final ao trabalhador representava também a diminuição dos salários. O problema deixou de ser tratado como empecilho às reformas e foi admitido como parte da transformação da cidade. A temática da falta de moradia, já debatida nos anos de 1920, ganhou ênfase com os acontecimentos de 1930. Como se enuncia na conferência proferida pelo Engenheiro Francisco Batista de Oliveira no Clube de Engenharia (1939)⁸, no final da década, já está consolidada a idéia de necessidade do amparo à questão social:

Não estamos mais na época primitiva, onde o problema social se apresentava ao mundo atônito como uma novidade desconcertante.

Francisco Batista de Oliveira ainda afirma que, para a construção de casas baratas é fundamental a intervenção do Estado:

A aquisição do terreno precisa ser facilitada pelo governo e os serviços de urbanização do bairro popular devem correr por conta exclusiva da Prefeitura.

Todo esforço do governo brasileiro, pela extinção do “casebre”, concentrarão poderosos meios de ação, que apressarão, sem dúvida, a transformação desejada, fazendo com que o desenvolvimento material do Brasil coincida com a sua expressão moral e política. (Oliveira, 1939:29)

As reivindicações por melhores condições de vida na cidade tornaram-se cada vez mais combativas. Na dinâmica política contava, por um lado a aproximação às massas urbanas e à conformação da política populista como base de sustentação do autoritarismo do Estado Novo, e por outro a estratégia da industrialização. Nessa lógica operou-se a modificação da visão em relação aos subúrbios, que resultou tanto numa série de melhorias para os bairros mais distantes, quanto na concentração de tais melhorias nas áreas nitidamente industriais (ABREU, 2006:95). Em 1937, quando se inicia a administração de Henrique Dodsworth na prefeitura do Rio de Janeiro, alinhado ao poder centralizado pelo início da vigência do Estado Novo, reproduzem-se as condições favoráveis para a execução de obras na

⁸ Depois de representar o Clube de Engenharia e Sindicato Nacional de Engenheiros, Francisco Batista de Oliveira apresentou na sede do Clube, no Rio de Janeiro, os destaques do 1º. Congresso Pan-americano de vivenda popular, realizado em Buenos Aires em 1939. A conferência foi publicada na Revista do Clube de Engenharia no número de dezembro de 1939, além de constar em vários outros periódicos.

cidade (REZENDE, 2002:262). A orientação do regime de aproximação às causas proletárias e o compromisso com a industrialização acaba por envolver investimentos significativos nos bairros mais afastados. Os melhoramentos gerados passam a ser anunciados sistematicamente nos periódicos e apresentam-se como prioridade na ação do governo getulista no distrito federal:

O presidente Getulio Vargas decretou a abertura de avultado crédito para obras nos subúrbios desta capital, segundo o plano organizado pelas autoridades municipais e já recomendado pelo chefe da Nação. O fato encerra a autêntica e vigorosa expressão de um governo feito para o povo, não para angariar clientela eleitoral ou popularidade fácil. A tutela do Estado não se limita ao aformoseamento urbanístico, aos benefícios materiais para o centro da cidade e os bairros residenciais dos mais favorecidos pela fortuna e pelo poder. É para os subúrbios esquecidos, de vida sem ressonância e sem brilho, é para os lugares distantes e úmidos que se voltam, de preferência, as cidades do governo, assistindo-os com escolas, hospitais, calçamentos, serviços de higiene e decoração facilidades de trânsito e transporte, conforto e cultura. Tem, portanto, um alto sentido humano e social o gesto do presidente Vargas que, em meio às dificuldades e as preocupações do atual momento, não esquece os sofrimentos e as necessidades do povo (O CONSTRUTOR, novembro de 1943:4⁹).

Tratavam-se de serviços urbanos básicos, esperados há mais de uma década e finalmente atacados pelo poder público num momento em que os bairros proletários tornavam-se estratégicos para a orientação política. O boletim *O Construtor*, do dia 8 de setembro de 1943, noticia a autorização do prefeito Dodsworth para abertura de concorrência para obras de calçamento e assentamento de galerias pluviais em vias do subúrbio leopoldinense. Em dezembro daquele ano, chama atenção o noticiário no mesmo periódico intitulado: *a vez dos subúrbios*. A nota extraída do *Correio da Manhã*, jornal dos mais importantes na imprensa carioca do período, relata que naquela semana estava marcada a visita do prefeito às localidades onde seriam executadas as obras autorizadas por Vargas:

A visita do prefeito deve começar pelo bairro Maria da Graça, que, possuindo elevado número de casas comerciais e de residências com uma população de

⁹ Notícia transcrita do jornal *A noite*, no boletim *O Construtor* em 26 de novembro de 1943, p. 4.

mais de sete mil amas, permanece há longos anos esquecido dos poderes públicos. Nem se lembraram de calçar-lhes as ruas. Nestas o capim viceja cm exuberância, invadindo as valas e causando a estagnação de águas. Verdadeiros focos de mosquitos. Nos dias de chuva, as ruas se tornam um verdadeiro lamaçal impedindo até que as crianças freqüentem uma escola municipal que lá existe (O CONSTRUTOR, dezembro de 1943:4).

Paralelamente, a inauguração de casas para operários nos subúrbios ocupará constantemente os noticiários:

O Sr. Prefeito Henrique Dodsworth em companhia dos Secretários de Viação e de Saúde e Assistência, fez uma série de visitas de inspeção a diversos subúrbios do Distrito Federa.

Na Penha foi oferecida à Prefeitura pelos moradores locais, uma grande área destinada a construção, de uma escola que terá o nome de “Prefeito Henrique Dodsworth” por imposição dos ofertantes.

Dirigindo-se para Bangú, teve S. Ex. a satisfação de inaugurar e conceder o “habite-se a 200 casas proletárias, laçando a mesmo tempo a pedra fundamental de outras 200.

Essas visitas têm um cunho bem expressivo por demonstrar o empenho que tem o Prefeito Henrique Dodsworth em proporcionar conforto à classe proletária que bem merece a assistência dos poderes públicos (O CONSTRUTOR, agosto de 1942¹⁰).

A produção de habitações operárias, que acontecia de forma esparsa, terá por fim, incremento significativo após o ano de 1942, por ação dos institutos de previdência.

¹⁰ Notícia transcrita do *Jornal do Comércio*, no boletim O Construtor em 21 de agosto de 1942, p. 4.

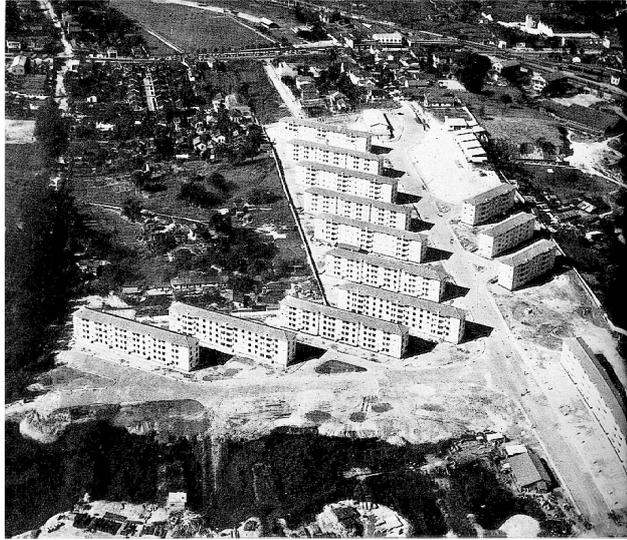


Figura 1: Conjunto habitacional do IAPI no bairro de Del Castilho. IAPI, 1950.

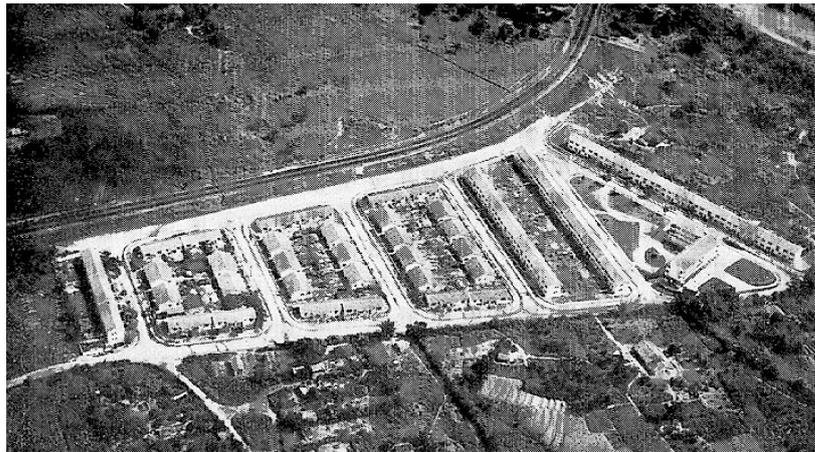


Figura 2: Conjunto habitacional do IAPI no bairro de Honório Gurgel. IAPI, 1950.

Do “Ministério da Revolução” para os subúrbios: os conjuntos habitacionais do IAPI

O Ministério do Trabalho operava inteiramente no e para o Distrito Federal, e mesmo que ditasse as leis para todo o país, as acompanhava apenas no Rio. Entre os programas empreendidos pelo Lindolfo Collor imediatamente após o seu ingresso como Ministro do Trabalho estava a lei que exigia das empresas o percentual de 67% dos funcionários de nacionalidade brasileira, a extensão dos benefícios da seguridade

social aos funcionários públicos, a estabilidade após dez anos de serviço e, por último, uma diretriz bastante específica: completar um projeto de moradias de aluguel baixo subsidiado pelo governo nos subúrbios do Rio de Janeiro. Nomeou para a empreitada uma comissão para examinar projetos para duas mil unidades, com o objetivo indireto de gerar alternativas de trabalho para o contingente desempregado (CONNIFF, 2006:126).

O projeto não foi realizado de imediato, mas é provável que deste estudo inicial tenha partido a proposta do conjunto residencial de duas mil unidades apresentado por Rubens Porto em seu livro, *O problema das casas operárias e os institutos e caixas de pensões*, publicado em 1938. Rubens Porto era técnico do Serviço de Engenharia do Conselho Nacional do Trabalho, e além do livro, assinou uma série de artigos sobre a questão da habitação operária no periódico *Boletim do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio* durante o final da década de 1930. Os estudos do Ministério, iniciados nos anos de 1930, informaram as soluções elaboradas pelos institutos de previdência, sobretudo pelo IAPI, que construiu os conjuntos de maiores proporções, a partir da década de 1940. Mas é importante destacar que a ação habitacional de maior envergadura só se inicia quando o Ministério do Trabalho torna-se para Vargas o “ministério da revolução”, rumo à aproximação das massas e da conformação do populismo já sob a forma autoritária.

O Rio de Janeiro apresenta um crescimento considerável nas décadas de 1930 e de 1940, passando de 1.400.000 pessoas para 2.500.000. A industrialização, que atraiu mão-de-obra migrante, contribuiu com o crescimento dos subúrbios, especialmente os situados nas fronteiras do Distrito Federal. Também foi nesse período a enorme corrida às favelas e à ocupação de outros municípios da Baixada Fluminense, já que os subúrbios muitas vezes não se mostravam como uma alternativa econômica viável para a população de menor renda (ABREU, 2006:96).

A ocupação do território estava diretamente relacionada à estratégia de acomodar os interesses fabris. O Estado tratou de assentar parte dos operários próximos às indústrias, concentrando nessas localidades a maior parte dos conjuntos habitacionais produzidos pelos institutos de previdência.

Com a implantação das residências chegavam uma série de outras melhorias que acabavam por atrair novos contingentes populacionais para essas áreas. A análise das formas de ocupação do território ainda deve considerar a dinâmica do

mercado imobiliário, que engloba o parcelamento da terra, a produção da moradia propriamente dita, os agentes e as relações estabelecidas entre os mesmos nesse processo (RIBEIRO, 1985:5-31). Na dinâmica do crescimento da cidade e do desenvolvimento industrial surge a figura do incorporador que interfere na forma de organização da indústria da construção, e passa a controlar as diversas fases do processo de produção das moradias, desde a compra do terreno até a comercialização (FREITAS Fo., 2002).

Os institutos de previdência, no desenvolvimento de suas atividades atuariais entram nessa engrenagem de forma bastante contraditória. Seguindo as orientações do Ministério do Trabalho, assumem o papel de incorporadores, já que em grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos nos subúrbios, gerenciam todas as fases da produção da moradia. Com o oferecimento de residências a aluguéis baixos aos moradores dos bairros próximos às áreas industriais sua ação se volta tanto aos objetivos de fomentar o desenvolvimento industrial, inclusive diretamente incrementando a indústria da construção civil, quanto aos objetivos políticos de aproximar o governo das massas de trabalhadores urbanos visando à sustentação do regime. Nesse processo o corporativismo veio num crescente e alimentou uma vertente mais empresarial no interior dos institutos, para a qual importava menos o impulso à industrialização e o bem estar dos trabalhadores. O foco era a estabilidade econômico-financeira das instituições e havia a tendência em buscar a segurança oferecida pelos investimentos imobiliários. Assim, os institutos não só possibilitaram o intenso processo de verticalização e especulação imobiliária no centro do Rio de Janeiro, como foram agentes diretos desse processo tornando-se os maiores detentores individuais de terra urbana no país (VARON, 1988 e MELO, 1992 citados por BONDUKI, 1998:105).

No entanto, a implantação dos conjuntos habitacionais, assim como a ferrovia e sua eletrificação, concorreu de maneira significativa para a transformação dos subúrbios cariocas, nos anos de 1940 e 1950. Em que pese todas as dificuldades que representa o cotidiano nesses lugares, a presença do Estado, que implantava também os equipamentos de serviço público, levou um aspecto de urbanidade para os bairros que tinham se originado das freguesias rurais e eram até então, habitados em condições de precariedade extrema. A população das zonas suburbanas do Rio de Janeiro teve um incremento de cerca de 380mil moradores na década de 1940 (Censos Demográficos de 1940 e 1950 citados por ABREU, 2006:109). Os institutos

de previdência construíram cerca de 20mil unidades habitacionais nestas áreas durante este período, podendo-se afirmar que foram responsáveis por cerca de 20% da ocupação desses territórios. A circunscrição censitária do Realengo, por exemplo, tinha 95 mil habitantes em 1940 e passa para 150 mil em 1950. Deste acréscimo de 65 mil pessoas, considerando o número médio de pessoas por família, que era de 4, só o Conjunto Residencial do Realengo, com 2.344 unidades construídas pelo IAPI durante a década de 1940, correspondeu a cerca de 15% do aumento da população do local, sem considerar outros empreendimentos que foram construídos naquela região.



Figura 3: Construção de conjunto habitacional do IAPI no bairro de Bangú. Destaca-se a proximidade com a linha férrea. Arquivo Nacional.

Pode-se assim afirmar que a ação estatal respondeu pela feição tomada pelos subúrbios a partir dos anos de 1940, mas, agindo de forma contraditória, não conseguiu direcionar todo o processo de ocupação urbana e acabou por impulsionar a lógica especulativa. As próprias contradições que impregnaram o processo político comprometeram uma condução planejada mais efetiva por parte do poder público na expansão da cidade. Mas é importante destacar que entre os técnicos da previdência, responsáveis pela produção habitacional, haviam vários preocupados em pautar-se por uma iniciativa planejada. No IAPI conformou-se um corpo técnico capacitado, que tinha a dimensão do significado da ação estatal e encontrou na perspectiva de sua atuação profissional, a possibilidade de direcionar a ocupação do território a partir das idéias de planejamento e racionalização. As ações habitacionais dos IAPs, de uma forma geral, estavam longe de realizar uma intervenção improvisada, e a possibilidade

de construir conjuntos como inversão financeira os levou a elaborar com cuidado projetos e obras (BONDUKI, 1998:153).

Se inicialmente o IAPI contratou os projetos de profissionais liberais, como os Irmãos Roberto, Paulo Antunes Ribeiro, Kneese de Mello entre outros, posteriormente, referenciado nas propostas destes arquitetos, constitui uma linha de ação que passou a ser desenvolvida por funcionários de carreira. Nesse processo as concepções individuais e autorais deram lugar a projetos coletivos gestados no interior da administração pública. A experiência acumulada na construção de vários empreendimentos, além das outras constantes atividades de capacitação aprovionadas pelo Estado, garantiu a constante formação do pessoal responsável por grande número de conjuntos. Entre eles destacou-se o Conjunto Residencial da Penha, cujos elementos de composição como o desenho da planta habitacional modelo, o edifício reproduzido em série e a inserção urbana, representaram por fim, uma importante parcela dos empreendimentos do IAPI a partir do final da década de 1940.



Figura 4: Conjunto habitacional do IAPI no bairro da Penha. IAPI, 1950.

Em 1950, ano da publicação do Relatório-Estudo da gestão de Alim Pedro como presidente do IAPI, o órgão já havia alcançado maturidade institucional no setor habitacional. As diretrizes contidas no documento evidenciam uma preocupação mais centrada na economia, sem abandonar o cuidado com a qualidade arquitetônica e urbanística. Do ponto de vista estético, a produção conduzida divergia substancialmente das concepções plásticas dos arquitetos ligados ao movimento

moderno. Com uma ação mais pragmática, os engenheiros do IAPI tinham como preocupação central os limites estabelecidos pelo processo produtivo. Para eles, a técnica e a durabilidade da construção, aliada à qualidade paisagística, estavam relacionadas aos resultados estéticos, sem a necessidade de outros esforços para se resolver o problema do projeto arquitetônico.



Figura 5: Conjunto residencial do IAPI no bairro de Bangú. Edifício com comércio no térreo. Acervo do Projeto Pioneiros.



Figura 5: Conjunto residencial do IAPI no bairro de Cabuçu. Acervo do Projeto Pioneiros.

No Rio de Janeiro dos anos 40 eram inflamados os debates acadêmicos sobre a modernidade, constituindo-se a cidade em campo de experimentação para as

diversas correntes arquitetônicas e urbanísticas. Basta destacar que entre 1920 e 1940 realizam-se obras de envergadura que definem muito do perfil que a capital carioca carrega até hoje, como a derrubada do Morro do Castelo e abertura da Esplanada, das Avenidas Presidente Vargas e Brasil, dos túneis do Pasmado e Santa Bárbara, a criação dos bairros Urca e Leblon. Dentre essas obras, as que ampliam e constituem um sistema viário de caráter estrutural foram fundamentais para a expansão urbana que direcionou a ocupação das zonas norte e oeste da cidade. Os conjuntos do IAPI, além dos realizados por outros órgãos que produziram habitação no período, foram parte fundamental desta expansão, e acabaram por direcionar vários pontos de ocupação urbana no subúrbio carioca. A julgar pela padronização, pela idéia de habitação no parque proposta desde o ideário de cidade jardim, pela organização do bairro com a presença dos equipamentos coletivos, os empreendimentos são modelares da qualidade que poderia alcançar um projeto padronizado de habitação econômica e daquilo que se poderia esperar como resultado do conceito de melhor moradia pelo menor custo. A integração das edificações com os espaços públicos, e o desenho das áreas livres feito com absoluto esmero, mostra que aderir à produção em série não significava abrir mão da qualidade arquitetônica e, sobretudo, urbanística.

Os engenheiros do IAPI tinham domínio do significado de seu trabalho e procuravam potencializá-lo diante das transformações pelas quais passava o país, em que pese todas as contradições políticas, sociais e econômicas. Eles faziam parte de um amplo segmento de profissionais, cujo conceito de habitação pressupunha um espaço planejado, e cuja expansão ordenada da cidade era então uma realidade e uma atribuição que lhes cabia.

Bibliografia

ABREU, Maurício. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP, 2006.

AZEVEDO, Sergio e ANDRADE, Luiz Aureliano. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

- PIGNATON, Álvaro A . G. Origens da indústria no Rio de Janeiro. *Dados*. N °. 15, pp. 139-154. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1977.
- GUARITA, Marco Antônio R. *A indústria de transformação do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1986 (Dissertação de mestrado).
- CHATEAUBRIAND, Assis. Contra o urbanismo artificial. In *Revista do IAPC*, no. 8, Jan., 1939, p.9.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1981.
- CONNIFF, Michael L. *Política urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1995-1945*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.
- DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004
- FREITAS Fo. Almir Pita de. O desenvolvimento industrial no rio de janeiro na primeira metade do século xx: transformações urbanas e a indústria da construção civil. *Anais do X Encontro Regional de História – ANPUH/RJ*. História e Biografias. Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <http://www.rj.anpuh.org>.
- GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, 2005.
- HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas públicas: a Previdência Social e seus técnicos. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.3, n.7, pp.84-88, 1988.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.
- IAPI. *O Seguro Social, A Indústria Brasileira, O Instituto dos Industriários*. Relatório-estudo do presidente do IAPI, Alim Pedro, período de 1946 a 1951. Rio de Janeiro, IAPI, 1951.
- IAPI. *Revista Industriários*. Rio de Janeiro, n.20, abril, 1951.
- MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1986.
- MELO, Marcus André. A Não Política da Casa Popular 1946/47. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, No 15, Ano 6, ANPOCS, 1991.
- O CONSTRUTOR. A engenharia através do Brasil (dos jornais). Rio de Janeiro, Empresa Editora “O Construtor”, agosto, 1942.
- O CONSTRUTOR. A engenharia através do Brasil (dos jornais). Rio de Janeiro, Empresa Editora “O Construtor”, dezembro, 1943.
- O CONSTRUTOR. A engenharia através do Brasil (dos jornais). Rio de Janeiro, Empresa Editora “O Construtor”, novembro, 1943.
- OLIVEIRA, FRANCISCO B. DE. A casa popular e o aspecto urbanístico das cidades. Conferência realizada no Clube de Engenharia em 28 de dezembro de 1939. In *Revista do Clube de Engenharia*. Ano VI, no. 63, dez., 1939, pp.27-43.

RESENDE, Vera. Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.), *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002, p.256-281.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz. Capital imobiliário no Rio de Janeiro – 1870/1930. *Espaco e Debates*, n. 15, ano V. São Paulo, 1985.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.