

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

A GÊNESE DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: PERSPECTIVAS DA QUESTÃO HABITACIONAL ENTRE 1930 E 1970

THE GENESIS OF URBAN PLANNING IN BRAZIL: PERSPECTIVES ON THE HOUSING ISSUE BETWEEN 1930 AND 1970

LA GÉNESIS DEL URBANISMO EN BRASIL: PERSPECTIVAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA ENTRE 1930 Y 1970

Lorene Monteiro Maia¹, Valéria Braga dos Santos²

¹ Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR da UFRJ; Bolsista Capes; Turismóloga; Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRJ.

² Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR da UFRJ; Bolsista Capes; Economista; Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRJ.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar de forma pretérita o planejamento urbano brasileiro enfatizando os elementos e contextos sociais e econômicos do processo constitutivo do país. Neste sentido, buscará evidenciar os acontecimentos anteriores a construção da questão habitacional, entre o final do século XIX e início do século XX, com o advento da Primeira República e, sua materialização no período subsequente de 1930 a 1970. Tais eventos, inspiraram e imprimiram mudanças estruturais, culturais, políticas, econômicas e sociais significativas no país e, portanto, auxiliam, ao seu modo, o entendimento da questão urbana e habitacional, bem como, nos introduzem elementos para a compreensão desta nova (des)ordem hegemônica atual. Para dar conta desta análise, o estudo enumerará e ordenará os fatos do período, no intuito de interpretar, sob a luz da bibliografia adotada, a ocorrência dos fenômenos históricos do planejamento urbano no Brasil. Deste modo, o que ora este estudo pretende demonstrar é o encadeamento factual da questão urbana e do planejamento urbano no cenário nacional.

Palavras-chave: Crise de Moradia. Estado. Habitação. Planejamento Urbano. Questão Urbana.

RESUMEN

El presente estudio pretende analizar el urbanismo brasileño en el pasado, haciendo hincapié en los elementos y contextos sociales y económicos del proceso constitutivo del país. En este sentido, se tratará de destacar los acontecimientos previos a la construcción de la cuestión de la vivienda, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con el advenimiento de la Primera República y su materialización en el periodo posterior de 1930 a 1970. Tales acontecimientos inspiraron e imprimieron importantes cambios estructurales, culturales, políticos, económicos y sociales en el país y, por lo tanto, ayudan, a su manera, a la comprensión de la cuestión urbana y de la vivienda, además de introducir elementos para la comprensión de este nuevo (des)orden hegemónico actual. Para dar cuenta de este análisis, el estudio enumerará



y ordenará los hechos del período, con el propósito de interpretar, a la luz de la bibliografía adoptada, la ocurrencia de los fenómenos históricos del urbanismo en Brasil. Así, lo que este estudio pretende demostrar es la secuencia fáctica de la cuestión urbana y la planificación urbana en el panorama nacional.

Palabras clave: Crisis de la Vivienda. Estado. Vivienda. Planificación Urbano. Problema urbano.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Brazilian urban planning in the past, emphasizing the social and economic elements and contexts of the country's constitutive process. In this sense, it will seek to highlight the events prior to the construction of the housing issue, between the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, with the advent of the First Republic and its materialization in the subsequent period from 1930 to 1970. Such events inspired and imprinted significant structural, cultural, political, economic and social changes in the country and, therefore, help, in their own way, the understanding of the urban and housing issue, as well as introduce elements for the understanding of this new current hegemonic (un)order. In order to account for this analysis, the study will enumerate and order the facts of the period, with the purpose of interpreting, under the light of the adopted bibliography, the occurrence of the historical phenomena of urban planning in Brazil. Thus, what this study intends to demonstrate is the factual linkage of the urban question and urban planning in the national context.

Keywords: Habitation Crisis. State. Habitation. Urban Planning. Urban Question.

INTRODUÇÃO

“Cada época tem, de tempos em tempos, necessidade de se pensar, ou pelo menos aqueles que por profissão produzem idéias têm necessidade de pensar sua época, como radicalmente nova”
Christian Topalov

Estamos sempre frente a ideia do novo, daquilo para o que não há precedente. Essa ideia de Topalov (1991), exprime que uma das formas de representação do que há de novo no presente se conforma na ideia de “crise”. E sob o contexto de crise ou daquilo que aparenta ser novo diante da ordem conhecida das coisas, constrói-se uma urgência de se pensar o novo diante da questão urbana, e de consultar aqueles personagens que são encarregados destas proposições, ou seja: os especialistas da cidade e do território, os planejadores.

A cidade se tornou, per si, objeto da ciência no final do século XIX e início do século XX. Tal como Topalov (1991), que tomou como ponto de partida a emergência dos saberes sobre a cidade como um objeto global, esta análise destaca que os marcos relevantes nesse contexto estão entre os anos 1900-1910, quando surgem na GrãBretanha o "city survey" e o "town planning", na França a "ciência das cidades" e o "urbanismo", e nos Estados Unidos o "city planning", simultaneamente. A procura por uma ordem oculta na desordem aparente e por



III SLAEDR
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



formas de remediá-la é o que marca, na origem, estas disciplinas. A ciência urbana ao se constituir no início do século XX, está portanto, desde o início, ligada ao planejamento urbano.

As questões levantadas por Abreu (2014), em seu artigo “Pensando a cidade no Brasil do passado” também serão norteadoras desse trabalho: Quem pensou as cidades brasileiras no passado? Como a cidade, como materialidade social distinta do campo, ganha destaque como objeto de reflexão no Brasil do passado? Quais as relações desse pensamento urbano que surgia com a evolução da sociedade e, portanto, das cidades brasileiras? E, neste sentido, indagar: qual o papel do Estado brasileiro na cronologia do planejamento urbano e na formulação da questão habitacional?

Na abordagem do planejamento urbano brasileiro e suas perspectivas faz-se necessário um resgate histórico que enfatize os elementos e os contextos do processo constitutivo do país. Para tanto, o presente trabalho consiste, metodologicamente, em uma pesquisa descritiva-explicativa buscando essencialmente a enumeração e ordenação dos fatos históricos para em seguida interpretar fatores que determinam a ocorrência dos fenômenos apresentados. É qualitativa por meio de uma abordagem mais reflexiva, pautada em ampla revisão bibliográfica em artigos científicos acerca do contexto nacional do final do século XIX e início do século XX, caracterizado por mudanças profundas no país, cujo objetivo é demonstrar a gênese da questão urbana brasileira e do planejamento urbano nacional. Posteriormente, por meio também de revisão bibliográfica, buscou-se analisar a questão habitacional no Brasil entre os anos de 1930 e 1970, momento ímpar de surgimento da discussão e de elementos que nos auxiliam o entendimento da formação histórica brasileira sobre as questões urbana e habitacional do momento atual, a “nova” (des)ordem hegemônica.

AS ORIGENS DA QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Conforme analisa Abreu (2014), a transferência da sede do governo português para a cidade do Rio de Janeiro alterou o rumo da sociedade brasileira. Entre 1808 e 1821, foram treze anos de transformações políticas, econômicas e culturais, que modificaram diversas estruturas coloniais aqui presentes.

A reboque dessas transformações, a reflexão sobre a cidade brasileira também obteve grandes mudanças. Com a emergência do Rio de Janeiro à sede da Coroa Portuguesa, medidas urbanas tiveram que ser tomadas para adequar a forma física às novas funções que a cidade deveria desempenhar. Nesse sentido, Abreu (2014) indica que se manifestaram no Brasil, as primeiras reflexões voltadas fundamentalmente para a intervenção urbana.

A independência política do Brasil reforçou ainda mais a posição privilegiada da capital carioca, pois vai ser no Rio de Janeiro, a partir das análises realizadas de seus problemas e questões urbanas, que uma reflexão sobre a cidade enquanto protagonista do contexto de progresso nacional vai se desenvolver no Brasil do século XIX, repercutindo posteriormente para outras cidades do país.

Sob esse contexto de mudanças e reflexões urbanas, o Rio de Janeiro inicia o século XX com perspectivas promissoras: com um papel privilegiado de intermediário dos recursos da



economia do café; como centro político do país; com um grande acúmulo de recursos; com a maior rede ferroviária nacional; e por fim, com comércio de cabotagem. Condições que reunidas, fizeram da cidade o maior centro comercial do país. Somado a isso, inclui-se o fato da cidade ter constituído o maior centro populacional brasileiro, oferecendo as indústrias que se instalavam aqui, o maior mercado nacional tanto de consumo como de mão-de-obra. Ainda nessa passagem do século XIX para o XX, a cidade despontou também como o 15º porto do mundo, quanto ao volume de comércio, ficando atrás no continente americano somente dos portos de Nova Iorque e Buenos Aires (SEVCENKO, 1983).

Com o advento da primeira república há, portanto, no Rio de Janeiro, um amplo processo de desestabilização e reajustamento social. A nova ordem republicana resultou ao mesmo tempo na troca de grupos econômicos ao promover a queda de fortunas tradicionais por meio do encilhamento e na alocação de recursos do estado em proveito daqueles que Sevckenko (1983), chamou de aventureiros e especuladores de última hora e que ocupavam não apenas os cargos de maiores renda, mas também os de maior destaque em poder de decisão.

À todas essas promissoras perspectivas e fatores juntou-se uma nova filosofia nascida com a república que despontava na cidade: uma intensa transformação cultural, artística e tecnológica, inspirada na *Belle Epoque* francesa, que reivindicava mudanças não somente nas estruturas, mas também nos hábitos sociais e nos cuidados pessoais, tais como os já estabelecidos pelos europeus.

Nesse contexto de mudanças, Sevckenko (1983) destaca que muitos ainda eram os obstáculos que atrapalhavam a alçada do Rio de Janeiro aos novos tempos: o cais antigo que impossibilitava a chegada dos grandes navios; as ruas estreitas, curvas e em declives, características de cidades coloniais que dificultavam as conexões comerciais; as áreas de pântano consideradas as responsáveis por doenças epidêmicas e endêmicas da época; e por fim, o medo das doenças que eram, pelos médicos e pela sociedade da época, relacionadas à comunidade negra.

A imagem do progresso e de civilização dos europeus passa a se tornar o foco coletivo da nova burguesia que surgia com a república. O entrave a essa ideia era apenas a instabilidade econômica do país: a primeira negociação da dívida externa em 1898, portanto, é destacada por Sevckenko (1983), como o fator preponderante para a restauração financeira e a recuperação da credibilidade do Brasil junto aos centros internacionais, deixando livre o caminho que levaria a substituição das elites sociais brasileiras, a remodelação da capital da república e ao desejado progresso.

Não apenas os médicos (tal como no período colonial), mas agora também os engenheiros passaram a pensar a cidade nesse período, se tornando cada vez mais frequente equipes interdisciplinares para pensar a questão urbana e a solução da crise. Os engenheiros, no entanto, passaram a apresentar uma produção mais autônoma, que resultou em vários projetos de saneamento e de embelezamento que incorporavam as bases do higienismo, mas que as ultrapassavam ao apresentar soluções técnicas com eficácia comprovada (ABREU, 2014).

Entre os anos de 1902 e 1906 o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, o engenheiro Pereira Passos, liderou a transformação urbana na cidade, removeu milhares de pessoas desalojando-as



III SLAEDR
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



de suas moradias e comércios, além de demolir cerca de dois mil prédios e promover mais de mil outras obras objetivando o saneamento e o embelezamento da cidade carioca dando lugar a amplas avenidas, praças e jardins.

Essa remodelação urbana ocorrida no Rio de Janeiro, sob o comando de Pereira Passos, um dos integrantes da antiga "Comissão de Melhoramentos", de acordo com Abreu (2014), coroou o período de ascensão da engenharia e do papel do engenheiro no planejamento urbano. Em pouco tempo outras cidades brasileiras iniciaram suas "reformas urbanas", dando maior projeção ao saber técnico da engenharia, e alçando os engenheiros sanitaristas a posição de grandes pensadores urbanos do país, posição essa mantida até meados do século XX.

Em termos de planejamento urbano, a cidade do Rio de Janeiro sofreu uma diversidade de intervenções que transformou profundamente sua aparência e estrutura, e que foi também devastadora pra as condições de vida da população mais pobre que ali residia e trabalhava. As reformas, as demolições, as proibições, o déficit de habitação nos centros, entre outras ações promovidas pelo Estado, expulsaram a população mais pobre, dando origem aos bairros suburbanos e as favelas e causando ainda mais tensões nas relações sociais entre as classes mais pobres e a burguesia republicana (BENCHIMOL, 2008).

Em meio a todas essas reformas pelas quais passava o Rio de Janeiro, o poder das autoridades sanitárias foi aumentado e, a intensificação da política sanitarista culminou na ampliação das campanhas de vacinação (por meio da utilização de instrumentos legais de coação). Os marcos destaques da reconstrução da cidade e que demonstram também o triunfo da nova burguesia hegemônica, conforme o destacado por Sevcenko (1983) e Benchimol (2008) foram, portanto, em 1904 a inauguração da avenida Central e a promulgação da lei da vacina obrigatória. A obrigatoriedade de vacinação levou parte da população a se revoltar, não apenas contra a lei, mas também em oposição ao autoritarismo e aos abusos que vinham sendo cometidos pelo governo ao longo do processo de transformação urbana do Rio de Janeiro. Essa revolta popular ficou conhecida como a "Revolta da Vacina" e foi simbólica para o entendimento de novas resistências populares que voltariam a se organizar ao longo da história, em virtude das transformações protagonizadas pelo Estado, por meio do planejamento urbano.

Submetida a lógica do capital, a cidade do Rio foi se expandido nas décadas subsequentes seguindo a mesma lógica de transformação urbana, por meio de muitas demolições em intervalos cada vez mais curtos as operações de remodelação das cidades continuaram. Com elas, no entanto, uma curiosa dicotomia se colocava: mesmo perseguidas pelas reformas, as classes populares foram invadidas por um sentimento democrático que pairava sobre o ideal republicano, passando assim a exigir tratamento em termos de igualdade e acirrando conflitos, gerando portanto, um sentimento de insegurança nas classes conservadoras que se viram ameaçadas quanto ao seu poder de dominação.

Tantas transformações na cidade e a complexificação da questão urbana reivindicavam também outras e novas reflexões que logo surgiram de outros profissionais que cunharam planos e soluções para além dos saberes da medicina e da engenharia. Geógrafos, arquitetos, historiadores, economistas, antropólogos, sociólogos e cientistas políticos foram alçados, no



III SLAEDR
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



decorrer das décadas, às posições de destaque que discutiam uma diversidade de questões e problemas urbanos do país (ABREU, 2014).

Nesse contexto, esses planejadores tiveram enorme participação na orientação da gestão territorial do país, a emergência do planejamento urbano como arena de das transformações promovidas pelo estado esteve também ligada a questão da gestão territorial urbana no Brasil.

O ESTADO, O URBANO E A GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL

Foram as cidades que se constituíram enquanto sede da localização dos aparelhos que fizeram a conexão da produção agrária brasileira com a circulação das mercadorias no cenário internacional, bem como também se localizaram os aparelhos de Estado (em princípio do Estado colonial e posteriormente do Estado brasileiro).

Conforme Oliveira (1982), as cidades passaram a sede do capital comercial, obtendo o controle da produção agroexportadora ao realizar a ligação desta com a circulação internacional de mercadorias. É esse caráter de sede do capital comercial que a urbanização toma, por exemplo, por meio da expansão da agricultura de agroexportação, sob a égide do café até o fim da década de 1920.

É claro que a industrialização redefine o que é o urbano, em especial, porque o urbano passa a ser a sede também desse novo aparelho produtivo que é a indústria. Mas Oliveira (1982) enfatiza que, ao contrário do que estamos acostumados a entender e estudar (o fenômeno da urbanização no Brasil a partir da industrialização), não pensar na urbanização sob a centralidade do capital comercial e de todas as atividades ligadas a ela, dificulta o entendimento sobre a urbanização brasileira, que desde a colônia e principalmente desde o final do século XIX avançou a passos mais largos.

De acordo com o autor, para o entendimento do caráter agroexportador da economia brasileira não se pode deixar de analisar sua fundação no trabalho escravo. De um lado uma economia monocultora e de outro com base no trabalho compulsório, padrão esse que perdurou nos anos 1920. E, portanto, agora tão somente na modificação da divisão social do trabalho a partir da atividade industrial, tem-se redefinido o caráter da urbanização e das relações entre a cidade e o campo brasileiro.

Assim, quando a industrialização passa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela precisa ser fundamentalmente urbana, e portanto, as cidades brasileiras vão obter um grande avanço em menos de 60 anos (OLIVEIRA, 1982).

Melo (1998), analisa que a ascensão do planejamento urbano como campo de intervenção do Estado foi, inicialmente, associada as transformações urbanas estruturais e ideológicas, estéticas e higienistas nas grandes cidades. Mas que no momento após, essa estruturação desse campo de intervenção do Estado esteve ligada a questão da gestão urbana, esta, bem menos comentada.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A modernização da gestão urbana esteve também na centralidade da construção do Estado brasileiro moderno. De acordo com Melo (1998), a ideologia municipalista se constituiu enquanto elemento importante para a cultura política nacional. Analiticamente, o desenvolvimento do municipalismo está relacionado a modernização do estado brasileiro entre as décadas de 1920 e 1960 em que República e Federação eram conceitos assimilados e a instalação do regime federativo no Brasil representava o seu desmembramento e, de certa forma, o isolamento dos municípios.

Após a Revolução de 30 e particularmente durante o Estado Novo, o municipalismo foi elevado a princípio programático das elites governamentais [...] Exemplo destacado é a proposta, na Constituinte de 1934 [...] de reorganização do país em uma federação municipalista (MELO, 1998: 263).

O município emerge, nesta perspectiva, como uma esfera comunitária, portanto pré-política, que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores ainda não distorcidos pelas instâncias de representação. Essa reunião entre os dois pólos, no entanto, é o que permitiria a instauração da esfera pública sobre a ordem privada, particularista e não comunitária. Esta visão contrasta fortemente com a visão municipalista liberal – articulada por Rui Barbosa – que busca resguardar esta esfera privada da esfera pública (MELO, 1998: 264 grifo do autor).

O municipalismo, portanto, ao longo da história no país, ideologicamente e também de forma pragmática repercutiu importantes projetos anexos à modernização do Brasil. Passa da formalização de uma crítica à centralidade política e à falta de participação e representação, à associação à uma crítica autoritário-modernizante antiurbana de cunho agrário ao sistema sociopolítico que figurava na República Velha que, no período do Estado Novo, acaba por avistar espaço plebiscitário e pré-político por excelência (MELO, 1988).

Como o autor indicou, nos anos 1940 o municipalismo se divide em duas vertentes políticas, uma constituída pela criação da ABM (Associação Beneficente Metropolitana – em que perde sua característica militante para se transmutar em uma frente nacional constituída por políticos provincianos) e a outra vertente de caráter tecnocrático, concebida pela criação do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal – na qual perde o cunho redentor e ruralista, passando a posição de urbano-metropolitano).

Em relação a questão urbana e a gestão moderna do Estado no Brasil, não se pode deixar de compreender a questão habitacional que, desde sua gênese, no período que vai da abolição da escravatura ao final da República Velha e início da República Nova, emerge como uma crise de moradia a ser resolvida.

A Abolição contribuiu para o esvaziamento do campo e para o inchamento das cidades e a industrialização forjou o aparecimento do operariado assalariado, também carente de opções de moradia compatíveis com os padrões urbanos. Essa aglomeração no espaço urbano fundou ainda economias de escala para comércio e serviços, forjando também o aprofundando da dependência da cidade sobre o campo. Portanto, escravos recém libertos, operários, trabalhadores do comércio, bem como imigrantes que chegavam ao país, dão corpo ao contingente de pressão e demanda habitacional no princípio da urbanização brasileira.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Com a Revolução de 1930 é assinalada a emergência de Getúlio Vargas ao Poder (que permanece no poder até o fim da guerra em 1945). Há também uma explosão de favelas e cortiços que coincide com a aprovação, em 1937, de um Decreto-Lei federal sobre os loteamentos urbanos. No que se refere a esse decreto, houve maior preocupação em regular as transações imobiliárias urbanas nos loteamentos do que as questões urbanas em si, tais como as questões habitacionais e ambientais.

A REFORMULAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO A PARTIR DE 1930

O período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 configurou uma fase de intensificação de ideias e práticas urbanísticas no Brasil. Este período também compreendeu o momento de maior acumulação da economia nacional promovida por vultuosos investimentos na indústria nacional e nas infraestruturas necessárias ao desenvolvimento e crescimento econômico do país (FELDMAN, 2014).

Feldman (2014), esclarece que este foi o momento em que o Estado assumiu as principais práticas de planejamento no intuito de atender o processo de urbanização acelerada, impulsionado pela industrialização. Tais ações se inserem num contexto político diverso, visto que, nestas quatro décadas, o país experimentou dois períodos autoritários intercalados por um período democrático que acabou reverberando em mudanças nas relações entre técnica e política das ações planejadoras do Estado.

Desde 1930, a habitação se apresentava como uma questão importante nas tratativas da administração pública brasileira. Muito embora a política habitacional, pós 1930, estivesse amplamente comprometida em atender as necessidades do capital industrial, na atração e reprodução da mão de obra para suas plantas, havia uma grande parcela da população às margens deste processo. Em suma, as pessoas migravam para as cidades atraídos pelos “benefícios” gerados pela existência das grandes indústrias contribuindo, desta forma, para o inchaço do tecido urbano e a precarização das formas de morar. Isto exigia a emergência da formação das políticas públicas em habitação no Brasil.

O termo “inchaço do tecido urbano” que se refere ao crescimento das cidades brasileiras do século XX, conforme nos esclarece Oliveira (1982), se deu principalmente pela forma de industrialização ocorrida no Brasil a partir dos anos de 1930. Tratava - se de um processo inteiramente urbano, com altas taxas de urbanização e com a promoção de um exército industrial de reserva nas proximidades das fábricas. Além disso, a existência deste contingente ampliava as oportunidades para outros setores que não o industrial, tais como, os de serviços e comércio, atraindo mais pessoas às áreas urbanas.

Bonduki (2004), esclarece que a habitação enquanto um problema, não somente urbano, mas de sobremaneira social, já permeava as tratativas governamentais desde os primeiros anos da década de 1930. O “morar” prefigurava um problema crucial na relação capital x trabalho. A moradia absorvia, já nesta época, uma parte significativa dos salários, influenciando substancialmente no modo de vida e na dominância ideológica dos trabalhadores. Além disso,

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



a crise de moradias do início do governo Vargas, indicava que embora a questão sanitária se fizesse presente nas discussões da habitação social, a mesma havia perdido a centralidade, dando espaço aos assuntos referentes às pautas desenvolvimentistas do Estado Novo.

Marcadamente é na era Varga que a moradia assume dois pontos importantes:

primeiro a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do 'homem novo' e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 2004: 73).

O cenário brasileiro para o quesito moradia, neste início do governo Vargas, era representado na observação de Bonduki (2004), por aluguéis elevados, escassez de moradias, crescimento demográfico urbano (inchamentos das cidades, precarização da moradia e favelização), particularmente em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo e, pela alta demanda por mão de obra para a indústria emergente. Além disso, há também, por parte do Estado, preocupações em promover uma ordem coesa no campo social e político de modo a promover certa integração dos operários, que representavam atores sociais importantes no ideário populista. Assim, [...] tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo (BONDUKI, 2004: 77).

É perceptível que todo debate e ações das políticas habitacionais a partir de 1930, permeavam a moradia operária como fator importante a ser tratado. Sendo, na concepção de Bonduki (2004), um momento importante na mudança de atuação do Estado no que se refere à moradia popular. Ocorre uma ruptura com a produção de habitações fundamentalmente pela iniciativa privada, desfazendo os laços liberais da República Velha, pois a

iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizava-se o setor rentista que, desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos (BONDUKI, 2004: 78).

Tal redesenho da política habitacional nacional representava a intervenção direta do Estado brasileiro na produção, comercialização, financiamento da moradia e no mercado de aluguel, o que antes estava sob o domínio das forças especulativas de mercado. Pois a [...] industrialização vai impor um padrão de acumulação que potencia [...] uma urbanização [...] superior ao próprio ritmo de industrialização (OLIVEIRA, 1982: 41).

Todo este contexto, significou alterações importantes no campo habitacional como a promulgação do decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou o preço dos aluguéis e regulamentou as relações entre inquilinos e proprietários; a formação do fundo imobiliário dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e criação da Fundação da Casa Popular, que subsidiaram à produção estatal de moradias e financiaram a promoção imobiliária e, a criação do Decreto-Lei nº 58, que estabeleceu as regras para a venda, à prazo, de lotes urbanos.



III SLAEDR
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICAMP 20 ANOS

APOIO:



A relação entre o Estado e esse novo urbano, promovido pela industrialização, dos anos 1930 até o final da década de 1940, na percepção de Oliveira (1982), pode ser entendida por dois vieses: primeiro, do ponto de vista da divisão social do trabalho, as intervenções estatais no urbano demonstram-se inteiramente a serviço da acumulação industrial, onde, o

Estado vai direcionar a potência do seu poder de coerção extra-econômica [...], vai tentar mudar o padrão de acumulação, [...] vai fazer a famosa transposição de excedentes de uns grupos sociais para outros, penalizando a produção agroexportadora e direcionando os seus mecanismos e os seus aparelhos de Estado para potenciar a acumulação industrial, com todos os mecanismos já conhecidos e descritos na historiografia brasileira. [...] (OLIVEIRA, 1982: 44).

Já o segundo viés, diz respeito às relações de produção, onde [...] a relação entre o Estado e o urbano, consiste precisamente no aspecto mais crucial dele, que é a regulamentação das relações entre capital e trabalho [...] (OLIVEIRA, 1982: 45). Assim, o autor continua esclarecendo que esta relação (capital x trabalho) está calcada na criação de um mercado de força de trabalho, no surgimento de uma burguesia industrial, que busca ter um espaço na economia e, este é o momento que surge a importância da precificação da força de trabalho como um elemento indispensável nas tratativas industriais e para a constituição do cálculo burguês. [...] O aspecto essencial dessa relação consiste na forma como o Estado articula esse novo processo de acumulação, que é industrial e, simultaneamente, urbano (OLIVEIRA, 1982: 47).

Nos anos subsequentes, a partir dos anos 1950, se inicia uma nova fase. Sobretudo no período do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), ocorre, na visão de Oliveira (1982), na relação Estado e o urbano, a instalação do capitalismo monopolista. Esta nova configuração do industrialismo brasileiro deveu-se em muito a forma em que o capitalismo se desenvolveu nos países periféricos, onde foi o Estado que assumiu a produção de bens que a burguesia nacional não tinha capacidade de produzir. E, tendo o Estado a centralização dos capitais produtivos, é desencadeado, segundo Oliveira (1982) o crescimento da classe média.

Essa classe média, por sua vez, é quem determina as demandas nos centros urbanos, mudando o foco de atendimento do Estado. Se nos anos 1930 e 1940, o Estado estava a serviço de uma burguesia industrial capitalista emergente, nos anos 1950 e 1960, estava empenhado, como observa Oliveira (1982), em atender os anseios da classe média. Contudo, deixava de lado, as demandas das classes populares. Os trabalhadores estavam invisibilizados por esta nova configuração de Estado, especialmente, no pós - 1964.

Dado o exposto, no Brasil industrial do período de 1960 - 1970, o urbano se configurava um ambiente propício para a [...] criação e reprodução do espaço das classes médias [...] (OLIVEIRA, 1982: 52). Substancialmente, pela crença na [...] ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país e no aparelho de Estado [...] (OLIVEIRA, 1982: 52). E essencialmente, na mudança do eixo de atenção do Estado na promoção dos aparatos urbanísticos de 1930.

Bernardes (1986), observa que a postura assumida pelo Estado nos 1930 e anos subsequentes, foi significativa quanto a indução da urbanização, sumamente pela promoção da indústria nacional e pela consequente modernização da agricultura evidenciada na produção de máquinas e insumos também para o rural brasileiro. Indicando que ações do governo central geraram,



III SLAEDR
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



como vimos, a proeminência da classe média urbana, especulação imobiliária e o aumento de migrantes nos grandes centros urbanos.

Neste momento, é relevante destacar que esta centralidade das decisões urbanas emanando do Governo Federal, como observa Bernardes (1986), não significava que as decisões das políticas públicas procederiam de um único centro de decisões. As intervenções do aparelho estatal no território sempre estiveram vinculadas a profundas alterações espaciais. Haja vista, a necessidade de se considerar a dimensão espacial implícita nas políticas públicas, principalmente nas de espectro urbano. [...] pois foi das ações do poder central, ou melhor, de suas políticas - claramente explicitadas ou não - que decorreram as principais mudanças na estruturação do espaço nacional como um todo, e como uma configuração específica do mesmo no espaço urbano (BERNARDES, 1986: 85).

O fiasco da desconsideração espacial e suas especificidades na proposição das políticas públicas desde 1930 - desenvolvimento industrial acelerado e vertiginosa expansão urbana, na visão de Bernardes (1986), colaboraram para o agravamento das questões inerentes ao urbano no Brasil.

A multiplicação dos problemas intra-urbanos evidenciou-se, [...] nos grandes centros regionais [...], acentuado pela industrialização do Sudeste, mas também se agravou nas grandes metrópoles dessa região, onde se tornaram prementes os problemas de moradia, abastecimento, transportes coletivos, saneamento e outros (BERNARDES, 1986: 87).

Os problemas intra-urbanos, na opinião de Bernardes (1986), passam a receber uma atenção mais ampla a partir da década de 1940, quando o Governo Federal assumiu várias iniciativas no intuito de promover moradia condigna. Porém, tais medidas, alcançaram poucos resultados ou acabaram gerando um problema ainda maior

[...]como o congelamento de aluguéis – que contribuíram diretamente para desestimular a construção civil, afetando também as classes médias urbanas com a consequente escassez da oferta de habitações, justamente quando se acentuava a atração migratória para as grandes cidades (BERNARDES, 1986: 87).

A questão urbana, bem como, os efeitos do processo de urbanização acelerada no espaço a que se insere, só passam a serem considerados a partir da década de 1970. Período, na visão de Bernardes (1986), que se tornaram explícitos os problemas urbanos, dada as disparidades regionais causadas pela industrialização centralizada no Sudeste. Essa região apresentava problemas sérios no quesito moradia deste o início do século XX, e teve um vultuoso fluxo de pessoas atraídas pela industrialização, tal como, dificuldades no abastecimento, na mobilidade (transporte públicos, eixos viários, trânsito e etc.), no saneamento básico, dentre outras mazelas. O enfrentamento da questão urbana enquanto um malefício social somente era reconhecido no campo habitacional. Fundamentalmente, sob o espectro urbanista, que oferecia uma lente muito restrita para o problema habitacional, embora por vezes possuíssem uma compreensão crítica da sociedade, acreditavam que o planejamento urbano poderia de forma concreta ordenar o espaço através de suas técnicas.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos da reformulação do papel do Estado na política nacional de habitação é possível constatar que o Brasil assumiu para si, no período de 1930-1970, a incumbência da promoção de um planejamento urbano tecnicista, que muito pouco, ou quase nada, contribuía para a transformação da realidade social dos espaços a que se destinavam. Demonstrando que as ações coordenadas de planejamento urbano do governo central eram em prol das necessidades do capital industrial, na manutenção do exército industrial de reserva e desconsideravam as diversidades regionais do país.

Medir ou analisar a eficiência social ou, o papel do planejamento urbano a partir das condições do objeto (a cidade) nos momentos dados nesse apanhado histórico aqui esboçado, nos possibilita, talvez, visualizar a existência e/ou o agravamento dos problemas urbanos ao longo das décadas. Relegar ao planejamento urbano e ao Estado, nesse sentido, a responsabilidade do surgimento e transbordo dos pontos de estrangulamento, contradições e conflitos, aqui citados, tais como o déficit habitacional e o inchamento das cidades, é um exercício de se pensar um viés desse complexo espectro que se configura a questão urbana no Brasil e a transformação das cidades.

É fundamentalmente essencial salientar, portanto, a total importância política e social do planejamento urbano como instrumento capaz de mediar conflitos de classes e entre os próprios grupos hegemônicos, discutindo e dando espaço às classes não dominantes e atentando-se para o desmonte do velho discurso do ‘caos’ urbano e seus também velhos desdobramentos em função de uma solução simplista e racional, que historicamente conduziu à elaboração de planos com finalidades de perpetuar o suprimento dos interesses dos grupos hegemônicos, como acontece, mais recentemente, com o denominado ‘planejamento estratégico’, por exemplo, imbuído de instituir cidades vendáveis capazes de atender aos interesses do capital.

Portanto, desde a gênese do urbano no Brasil, passando pela Revolução Industrial e pelas “tentativas” de resolução da questão habitacional, houveram interesses opostos à democratização das cidades. Caberia ao poder público, portanto, operar da melhor forma os instrumentos existentes em virtude da resolução dessas crises em acordo com a ideologia de democratização do urbano no país.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio A. Pensando a cidade do Brasil no passado. In Fridman, F.; Haesbaert, R. (orgs.). Mauricio de Almeida Abreu. Escritos sobre espaço e história. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

BENCHIMOL, Jaime L. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: Ferreira, J., Delgado, L. A. N. (orgs.). O Brasil Republicano. O tempo do liberalismo excludente. Da Proclamação da República à Revolução de 1930. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.83-119, jan/abr, 1986. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180406_analiseconjuntura_v.1_n.1jan1986_p.83_119_.pdf>

BONDUKI, Nabil G. BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

FELDMAN, Sarah. Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. Revista USP (102), jun-ago 2014.

MELO, Marcus André B. C. A ideologia anti-urbana e a modernização da gestão municipal no Brasil: 1900-1960. In: Padilha, N. (org.) Cidade e urbanismo. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFBA, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o Urbano. Revista. Espaço & Debates, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.

PATTO, Maria Helena S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. Estudos Avançados, v. 13, n. 35, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141999000100017>>

SEVCENKO, Nicolau. A Inserção Compulsória do Brasil na Belle Époque. In: Literatura como missão. Tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. Espaço e Debates (34), 1991.