

## **Mercado e Habitação Popular no Brasil: breve contribuição a um longo debate**

Vania Maria Cury  
(Instituto de Economia / UFRJ)

### **A urbanização da pobreza**

*Como a elevação do poder aquisitivo das populações urbanas só se logrará a longo prazo, faz-se necessário reduzir o preço da habitação ou pela redução dos custos de construção, também obra do tempo, ou, o que é viável, pela interferência governamental, a que compete, seja através de subsídios, subvenções ou cessão de terrenos, seja mediante isenções fiscais, facilidades e garantias de empréstimo, prover habitação modesta, mas decente, às populações trabalhadoras. (Desenvolvimento & Conjuntura, ano III, julho de 1959, p. 107)*

Num relatório contundente e dramático publicado em 2003, o Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat) anunciava que cerca de um sexto da população mundial, isto é, quase um bilhão de pessoas, residia em favelas. Em seus mais sombrios prognósticos, o mesmo documento levantava a hipótese de que, a continuar-se no mesmo estado atual de inércia diante do problema, por volta de 2050, o índice mundial de moradores de favelas chegaria a aproximadamente 38% do total de habitantes do planeta. Um número assustador.

Entre as regiões mais duramente afetadas pelo problema da favelização crescente, o relatório da ONU apontava os países do Terceiro Mundo, uma configuração geográfica e política que envolve primordialmente amplas áreas da América, da África e da Ásia, as quais concentram ainda, na atualidade, a maior densidade populacional da Terra. Essa combinação insatisfatória e crescente entre pobreza e urbanização revela-se como uma das principais fontes do mal-estar contemporâneo, que tem colocado em xeque a capacidade do modelo de desenvolvimento em curso para solucionar os próprios dilemas.

Numa perspectiva histórica, torna-se evidente que o processo formador das atuais contradições da urbanização capitalista é bastante antigo e dinâmico. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, uma das maiores metrópoles brasileiras a exibir essa combinação malévola de crescimento urbano com favelização, pode-se observar a década de 1950 como o marco da verdadeira “explosão” da favela como problema socioeconômico. Não é que antes disso não se pudesse perceber o nascimento e a expansão desse tipo

específico de moradia, sobretudo nos morros e encostas da cidade. O fato é que, ao longo dos anos 1950, iniciou-se o reconhecimento, em especial por parte dos formadores de opinião e dos formuladores das políticas públicas, de que a favelização incontrolável da Capital havia se tornado uma questão primordial.

Na base dessa tomada de consciência, estava uma expansão mais do que acelerada da “construção” de casebres e barracos por todos os cantos da cidade. E, ainda, a aceitação de que cabia a determinados grupos de profissionais especializados oferecer as soluções mais adequadas ao problema. A imprensa local promovia a mais ampla divulgação dos efeitos e dramas da favelização crescente do Rio de Janeiro. Os formuladores das políticas públicas respondiam com propostas e sugestões que incluíam, é claro, uma elevação sensível dos gastos governamentais em infra-estrutura urbana de todos os tipos.

Forças socioeconômicas contraditórias e combinadas respondiam por uma parte significativa do problema do adensamento populacional, nos grandes centros urbanos brasileiros da década de 1950. Por um lado, a propalada oferta de melhores empregos e condições de vida para uma população pobre que migrava do campo para as cidades em busca de alternativas de sobrevivência. É forçoso indagar aqui de que maneira o tipo de rotina que essa população enfrentava, entre um trabalho duro e mal remunerado e uma casa mal construída e precária, poderia ser considerado como uma “oportunidade melhor”. Em todo caso, mesmo consagrada nos textos que tratam da questão, essa concepção de uma vida mais satisfatória nas cidades está a merecer alguns reparos óbvios.

Por outro lado, fica meio disfarçado nesse modelo de entendimento do problema o fato de que o campo também estava passando por transformações sucessivas, eliminando uma parte considerável da agricultura de subsistência praticada por famílias de camponeses, em várias regiões do Brasil e do mundo. (DAVIS, 2006, p.22-29) Substituídas por latifúndios e também por grandes atividades de agronegócio, intensivas no uso de capital, essas pequenas unidades produtivas desaparecidas deslocaram milhares de famílias para os centros urbanos. Desprovidas de meios materiais e desqualificadas como profissionais para ingressar num mercado de trabalho cada vez mais especializado, essas pessoas tendiam a engrossar a massa humilde e despreparada

que disputava os espaços e as oportunidades, de trabalho e de moradia, cada vez mais escassos.

Essa discrepância entre necessidades distintas acabava repercutindo de modo acintoso no panorama das cidades. O adensamento populacional intensificado não encontrava correspondência na oferta de infra-estrutura urbana compatível. Essa mão-de-obra, constituída de migrantes oriundos das áreas rurais empobrecidas ou reconfiguradas em termos produtivos, nem sempre se colocava de modo formal e organizado no mercado de trabalho, sobretudo na indústria, tradicionalmente uma fonte de empregos abundantes. E tinha dificuldades ainda maiores para retornar ao seu lugar de origem e recomeçar uma vida baseada em novas perspectivas.

Já se discutiu exaustivamente a possibilidade de levar de volta ao meio rural uma parte dessa massa humana desprovida de oportunidades nas grandes cidades. Volta e meia, idéias desse tipo retornam à baila, numa busca desesperada de solução para o grave problema da favelização crescente das cidades, ou seja, da urbanização irremediável da pobreza. Mesmo nos anos 1950, quando o “drama urbano” estava apenas começando e o crescimento das favelas do Rio de Janeiro ainda parecia contornável, sugestões como essa se tornaram comuns entre os assim chamados formadores de opinião. Não foram raras as vezes em que, em meio a debates e discussões sobre o tema, autoridades dos mais diversos matizes se manifestaram para defender o retorno dos migrantes à terra natal.

Sugestões, idéias, propostas, soluções parecem nunca ter faltado. O levantamento dos debates havidos na Capital, realizado nos jornais da época, revela uma profusão de projetos, muitas vezes incompatíveis e contraditórios. Escolhemos para analisar neste artigo uma proposta apresentada pela Confederação Nacional da Indústria, em 1959, por meio de seu periódico oficial intitulado *Desenvolvimento & Conjuntura*, com vistas a resolver, de modo adequado e rápido, o grave problema da carência de moradias populares no país. Como será observado nas páginas seguintes, o texto oferece excelentes condições para uma discussão atualizada do mercado como elemento regulador da ordem social no capitalismo.

### **Mercado e habitação popular – razões de uma controvérsia**

*Transparece dos dados oferecidos que no Brasil nos defrontamos com o mesmo fenômeno já ocorrido nos países mais ricos do mundo inteiro na fase*

*de intenso crescimento industrial: a oferta de moradias evolui a um ritmo inferior ao da demanda, daí advindo a superlotação das residências disponíveis e o surgimento simultâneo de 'barracos', casas de cômodos, favelas e latolândias. (Desenvolvimento & Conjuntura, ano III, julho de 1959, p.105)*

A naturalização dos processos contraditórios oriundos da industrialização capitalista, presente nesse discurso, parece nos fazer acreditar que dispensam consideração. Não há nada para ser discutido no modelo de desenvolvimento predominante no Ocidente, posto que tudo se passa como se obrigatório fosse. Se os países industrializados enfrentaram esses mesmos problemas, por que razão, assim, os países “emergentes” não deveriam defrontar-se com dificuldades semelhantes? E, por outro lado, como resistir ao padrão de soluções aplicadas naquelas economias avançadas, posto que se revelaram tão eficientes na eliminação do mal-estar urbano causado pelo crescimento industrial acelerado?

A adesão dos formadores de opinião e dos formuladores de políticas públicas a essas idéias foi inequívoca, no período aqui em questão. De um lado, havia a necessidade cada vez maior de moradias para a população urbana em franco crescimento; de outro, havia a precariedade dos métodos tradicionais de construção civil no segmento das casas populares. Isso porque a edificação de moradias para a população de baixa renda era tradicionalmente feita por pequenas empresas, que não tinham escala e eram detentoras de tecnologia rudimentar. Nelas predominavam métodos e técnicas artesanais, carentes de mecanização e de padronização dos materiais, assim como a falta de especificação para as dimensões das construções. Ou seja, pertenciam à era do improvisado e da falta de preparação.<sup>1</sup>

Com o amadurecimento das condições socioeconômicas resultantes da aceleração do crescimento industrial do país, criaram-se oportunidades para o fortalecimento das firmas de construção civil de grande porte. Foi justamente na década de 1950 que a

---

<sup>1</sup> Durante muitas décadas, o mercado para a construção pesada no Brasil limitou-se a ferrovias, portos e barragens (incluindo-se redes de águas e esgotos). Duas de suas principais características eram a dispersão e a descontinuidade das obras, o que condicionava, em grande medida, o desempenho das empresas do setor. A constituição de firmas de porte elevado, com altos investimentos em equipamentos e franca mobilidade territorial, tornava-se praticamente impossível. Por essas razões, a estrutura empresarial no campo da construção civil brasileira, até final dos anos 1930, foi marcada pela predominância de firmas de pequeno porte, sem estrutura administrativa hierarquizada, carentes de *know-how* próprio e possuidoras de reduzido equipamento tecnológico. Para um melhor detalhamento das condições do setor, ver Júlio Sérgio Gomes de Almeida (org.). *Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1983.

engenharia brasileira desenvolveu, apoiada na formação de empresas de grande porte, uma base técnica que foi capaz de propiciar, com relativa autonomia, a projeção e a execução de trabalhos em energia elétrica (geração e distribuição), transportes rodoviário, naval e ferroviário, saneamento básico e demais obras de arte que constituem os seus campos específicos de operações. A partir dos anos 1970, as maiores empreiteiras brasileiras já tinham condições de internacionalizar seus serviços, como resultado do enorme sucesso obtido no mercado interno, nas etapas anteriores.<sup>2</sup>

Foi nesse quadro socioeconômico e tecnológico dos anos 1950 que emergiu o debate acerca da questão da habitação popular no Brasil. De certo modo, as soluções apresentadas tendiam a refletir essas mudanças. As condições técnicas haviam sido significativamente alteradas, em benefício das grandes empresas da construção civil. Ao mesmo tempo, o caos provocado pela urbanização descontrolada das grandes cidades brasileiras afetava o mínimo equilíbrio social e econômico que se tentava preservar, para que o desenvolvimento do país pudesse ser alcançado em pouco tempo.

A edificação de moradias pela população de baixa renda tinha que partir de uma “equação complexa”, em que estavam incluídos os custos de construção e manutenção, a relativa segurança quanto à posse do imóvel, a proximidade em relação ao trabalho ou às oportunidades de trabalho, as condições de abrigo e proteção do lugar. Em geral, as áreas urbanas que melhor atendiam a essas especificações tendiam a ser aquelas formadas por terras públicas, terrenos abandonados ou não reclamados pelos proprietários, espaços insalubres e/ou de risco. No caso do Rio de Janeiro, os primeiros sítios a oferecerem tais condições foram os morros e encostas, logradouros não almejados pelas parcelas mais abastadas da sociedade para construção de habitações. Posteriormente, as periferias mais afastadas também foram sendo incorporadas a esse processo de expansão.

*Do outro lado, a massa rural que acorre às cidades tem, por falta de especialização, rendimentos mínimos. Em conseqüência, a maior parcela destes é gasta em bens de consumo genérico, em particular alimentos. A cota destinada ao aluguel é baixa, incapaz, portanto, de remunerar o capital investido na construção de uma casa. Não resta outra alternativa ao homem do campo que chega à cidade senão improvisar um barraco no*

---

<sup>2</sup> Galeno T. Ferraz Filho. “Exportação de serviços de engenharia: a experiência brasileira.” In Júlio Sérgio Gomes de Almeida (org.), Op. cit., p. 120-149.

*morro e em áreas da periferia da cidade, ou residir em habitações coletivas.*  
(*Desenvolvimento & Conjuntura*, ano III, julho de 1959, p.106)

Embora a população de baixa renda moradora de casebres e favelas, no Rio de Janeiro, não fosse formada apenas de migrantes provenientes da zona rural e contasse com milhares de famílias cariocas, o fato é que o adensamento populacional da cidade sofreu as conseqüências desses deslocamentos, que se intensificaram nos anos 1950. O poder de atração da cidade, como já foi afirmado, combinava-se com os mecanismos de expulsão do campo, que incluíam a concentração da propriedade e a mudança nos padrões tecnológicos de exploração da agricultura de grande escala.

Construir casas populares era, assim, uma necessidade inadiável. Mesmo os operários regulares, os trabalhadores com emprego fixo e os empregados especializados em inúmeros campos profissionais enfrentavam enorme dificuldade para fixar moradia no Rio de Janeiro. O nível salarial baixo era o principal responsável pela inadequação das habitações que eles podiam pagar. A falta de uma política regular de ampliação da oferta de imóveis baratos era a outra ponta da imensa rede de problemas que cercavam o quadro habitacional da Capital. Assim, uma parte considerável dos trabalhadores pobres era compelida a procurar abrigo nessas áreas carentes de infra-estrutura básica, pela inexistência de alternativas.

No começo do ano de 1959, por exemplo, o *Diário de Notícias* fazia referência à inauguração de um núcleo assistencial para os moradores da favela Rádio Nacional, em Parada de Lucas (um subúrbio distante do Rio de Janeiro), com prestação de serviços médicos, dentários, jurídicos e assistenciais, oferecendo inclusive cursos profissionalizantes para as mulheres (corte e costura, arte culinária e arte doméstica). Essa iniciativa resultou de estudos realizados pela Cruzada São Sebastião (ligada à Arquidiocese da Capital) junto com a Administração Regional do Serviço Social do Comércio, que revelaram um índice de 40% de comerciários entre os moradores da favela, tornando assim possível, através do SESC, a instalação desse núcleo assistencial para atendê-los. (“Assistência a favelados de Parada de Lucas”, *Diário de Notícias*, 26 de janeiro de 1959, Segunda Seção, p.1)

Levantamentos desse tipo ajudaram a traçar um quadro mais preciso da população favelada do Rio de Janeiro, mostrando a diversidade que a caracterizava. Ao contrário do que costumavam afirmar muitos analistas da questão, transformando-as em

verdadeiros “balaios de gatos”, as favelas não abrigavam apenas os habitantes mais desqualificados e desordeiros da cidade, especialmente os delinquentes e bandidos. Eram também o reduto de milhares de famílias de trabalhadores pobres, cuja renda era insuficiente para cobrir as suas principais necessidades e, portanto, levava a essa condição de moradia.

Numa outra matéria, o mesmo jornal apontava, meses depois, uma ameaça de despejo de milhares de favelados da Quinta do Caju. O terreno ocupado pela aglomeração, pertencente ao Ministério da Fazenda, seria destinado à empresa japonesa Ishikawajima, para a instalação de um estaleiro. Usando como subtítulo a frase “A favela civilizada”, a matéria do jornal enfatizou as qualidades da população ali residente, lamentando o seu deslocamento iminente: “A reportagem subiu o morro da Quinta, onde está situada a mais limpa e civilizada favela carioca. Toda a favela é composta de portuários, marítimos, pescadores, gente pacata e calma, que agora se acha a braços com o problema do desalojamento.” (“Ameaçados de despejo dez mil favelados da Quinta do Caju”, *Diário de Notícias*, 15 de abril de 1959, Segunda Seção, p.1)

O empobrecimento dos trabalhadores urbanos não era propriamente uma novidade brasileira. Embora dispendo muitas vezes de qualificação e emprego, não conseguiam obter uma renda mínima que lhes garantisse o acesso aos bens essenciais de subsistência, inclusive a moradia. Ficavam à margem do mercado, apesar de fazerem parte dele, de modo significativamente contraditório. Para os trabalhadores de baixa renda, é sempre mais difícil transformar (ou ver transformadas) as suas necessidades em mercadorias. A insuficiência de seus ganhos impede-os de terem uma participação ativa como compradores de mercadorias, a forma dominante das coisas no capitalismo.

Exatamente por isso, o mercado tinha uma atuação limitada como elemento regulador da ordem econômica, na questão da habitação popular no Brasil. É interessante o quanto esta condição era percebida pelos formadores de opinião que escreveram o artigo aqui em foco: “(...) Essa população desabrigada ou mal alojada não consegue impor ao mercado imobiliário a sua carência habitacional, nem seria capaz de atender a uma oferta adicional de maior número de melhores residências, em virtude de seu baixo poder aquisitivo.”(*Desenvolvimento & Conjuntura*, ano III, julho de 1959, p.105) Ou seja, comparados aos demais grupos socioeconômicos da época, os

trabalhadores pobres não representavam, concretamente, um mercado ativo (de aluguel ou de compra) para bens habitacionais.

Apesar disso, o problema persistia e reclamava urgente solução. A proposta do artigo apontava duas direções fundamentais para isso. Em primeiro lugar, determinava que a base técnica para a construção de habitações populares no Brasil deveria ser definida pelos mecanismos disponíveis no mercado de construção civil. Isto é, as empresas privadas de construção civil seriam responsáveis pela fixação de uma padronização que levasse em conta, principalmente, os custos mínimos de edificação daquilo que se convencionou chamar de casa popular. Seriam, portanto, as detentoras primordiais da capacidade de definir a lucratividade do setor.

Em segundo lugar, à medida que reconhecia a incapacidade do mercado para oferecer as soluções apropriadas ao (grave) problema da habitação popular no Brasil, do ponto de vista do aumento contínuo do poder aquisitivo dos trabalhadores pobres, o artigo sugeria o comprometimento do Estado com um programa acelerado de financiamento da edificação de casas populares. Ou seja, questionava aquela parcela da sociedade brasileira em condições de formar opinião e de influir sobre as decisões políticas acerca das responsabilidades que desejava ter em relação aos seus cidadãos mais despojados:

*Essa obrigação do Estado impõe-se para preservar a coletividade das conseqüências sociais da má habitação, que se traduzem em termos de doença, morte, criminalidade, corrupção e inquietude social. (...) Alguns economistas e demógrafos cifram suas esperanças na possibilidade de lograr-se, mais adiante, o milagre da descentralização urbana. Falam-nos eles do planejamento de cidades independentes, e também da implantação de grandes instalações industriais em pequenas cidades, de grupos de indústrias para servirem diversas cidades, desenvolvimento de comunidades satélites etc. (...) A nosso ver, são utopias destituídas de senso realista, que procuram desconhecer a tendência incoercível à concentração e que nos levarão a subestimar as ingentes dificuldades que se antepõem ao solucionamento do problema da habitação entre nós. (**Desenvolvimento & Conjuntura**, ano III, julho de 1959, p.107-108)*

É inegável a força dessa antevisão. Embora alguns desses prognósticos mais otimistas tenham se apresentado, no quadro geral do desenvolvimento brasileiro, como o crescimento de novos centros regionais e urbanos, a permanência das condições

precárias de habitação nas grandes cidades do país, como o Rio de Janeiro, continuou a exigir soluções de fôlego.<sup>3</sup> O crescente déficit habitacional conduzia a uma favelização ainda mais acelerada. Sem dispor de recursos para adquirir ou alugar a mercadoria moradia, no modelo de urbanização e de controle da terra que predominou no país, os trabalhadores pobres improvisavam suas casas correndo riscos e impondo mazelas a si mesmos e ao restante da sociedade. No longo prazo, essas circunstâncias revelar-se-iam desastrosas.

O aumento das pressões sobre o Estado brasileiro, para solucionar a carência de habitações para a população de baixa renda, correspondia à falência progressiva da oferta de moradias para aluguel, nas condições em que os trabalhadores pobres podiam pagar. Uma das principais medidas governamentais tomadas no sentido de contornar o problema, que se intensificou nas décadas de 1930 e 1940, foi a criação de uma legislação específica para regular o inquilinato, e que visava proteger os moradores inadimplentes contra ações de despejo e correlatas. Mas, o empobrecimento contínuo dessa população, associado às regras de proteção aos inquilinos (consideradas rígidas pelos proprietários), tendeu a afastar prováveis investidores e especuladores desse segmento especial da construção civil, reduzindo significativamente a oferta de moradias para alugar.

O mercado, portanto, revelou-se como a “anti-solução” para o problema da habitação popular no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro. Mesmo assim, os agentes produtivos da indústria da construção civil, certamente representados no artigo citado da Confederação Nacional da Indústria, buscavam reafirmar o seu poder de determinar os rumos da política definida para o setor. Para tanto, apresentaram os números mais atualizados do mercado imobiliário nacional, apontando as medidas mais adequadas para atendê-lo. De um lado, os dados do censo demográfico de 1950 revelavam a existência de cerca de 10 milhões de domicílios particulares no país (37% nas cidades e 63% no interior). Levando-se em conta a população então recenseada, chegava-se à densidade de cinco pessoas por domicílio.

---

<sup>3</sup> Num artigo recente, intitulado “Da teoria à prática” e publicado num jornal carioca de grande circulação, Roberto Kaufmann, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro (Sinduscon-RJ) voltou a tocar na questão: *O governo federal tem dado inequívocas demonstrações de vontade política para resolver o gravíssimo problema do déficit habitacional do país de 7,6 milhões de moradias, dos quais 7 milhões (92%) atingem a população com renda entre 1 e 5 salários, que moram em sub-habitações em áreas de risco e de preservação ambiental e coabitações em geral sem saneamento básico.* (**Jornal do Brasil**, 30 de dezembro de 2006, p.7)

Os números usados para caracterizar o padrão das habitações brasileiras foram tomados do censo predial realizado em 1940. Segundo o artigo em questão, se se aceitasse a mesma proporção então encontrada, dos 10 milhões de prédios identificados em 1950, nada menos do que 7 milhões eram constituídos por edificações rústicas, construídas de pau a pique, madeira etc., não oferecendo as mínimas condições de conforto e higiene. Naquela data do censo predial, ou seja, em 1940, somente 16% do número de domicílios ocupados em todo o país possuíam água encanada, 25% apenas contavam com energia elétrica e 33% dispunham de aparelho sanitário, dos quais 6% estavam ligados à rede coletora geral. O artigo destacou também que, no meio rural, tais porcentagens caíam a níveis ainda menores.

A aceitação dos mesmos dados proporcionais, como sugere o artigo, após uma década inteira de evolução urbana, implica o reconhecimento de que as condições de habitação para uma parte significativa da população pobre das cidades brasileiras não haviam sido alteradas de modo significativo. Ou seja, o adensamento populacional urbano continuava a se intensificar, dentro de um quadro socioeconômico que só fazia agravar as suas principais deficiências. A taxa anual de crescimento demográfico encontrava-se em torno de 2,4%, ao passo que a taxa de crescimento habitacional, avaliada pela estatística de **habite-se** que eram concedidos, situava-se em cerca de 1%. Mesmo desprezando-se a obsolescência das construções e as demolições que costumavam acontecer periodicamente, o déficit de moradias encontrava-se num patamar demasiadamente elevado.

Prosseguindo no seu exercício estatístico, o artigo em questão sugeriu que, tomados os dados do censo de 1950, existiriam, no Distrito Federal, uns 186 mil favelados, aos quais deveriam ser somados os moradores de “casebres e outros prédios rústicos”, totalizando talvez 250 mil pessoas. Sendo lícito supor que entravam anualmente na Capital cerca de 60 mil cidadãos, provenientes das mais diversas regiões do país, e admitindo que pelo menos 50% deles se localizassem nas favelas, o número de favelados teria alcançado, em 1959, a cifra de 520 mil. Como a densidade predial estimada nesse tipo de moradia era de quatro pessoas, chegava-se à conclusão de que existiriam, no Rio de Janeiro daquela época, algo em torno de 130 mil barracos

espalhados pelas inúmeras aglomerações humanas à margem da cidade atendida pelos serviços urbanos essenciais.<sup>4</sup>

A solução do grave problema habitacional existente no país deveria passar pelo gasto governamental, na forma de um programa de relativo curto prazo para cobertura do déficit de moradias para os trabalhadores mais pobres. A definição do padrão de habitação popular adequado às necessidades brasileiras era também determinada, no artigo em questão, pela prescrição de duas pessoas por dormitório como a lotação ideal.<sup>5</sup> Tomando por base esses números, a proposta veiculada pela Confederação Nacional da Indústria formulava um gasto médio com cada unidade de “casa popular” da ordem de Cr\$ 200 mil (em valores atualizados: R\$ 31.393,78).<sup>6</sup> Para enfrentar o déficit habitacional estimado no Brasil, assim, seriam necessários cerca de Cr\$ 60 bilhões anuais (ou R\$ 9.418.134.900,00) apenas para a construção de novas moradias, e mais Cr\$ 20 bilhões anuais (ou R\$ 3.139.378.300,00) para a reposição dos prédios cuja vida útil (calculada em 100 anos) tivesse sido encerrada, o que totalizaria uma média de Cr\$ 80 bilhões por ano (ou R\$ 12.557.513.200,00).

Essas seriam, na avaliação do artigo, as condições ideais de adaptação da construção de moradias ao crescimento da população brasileira. No caso do Rio de

---

<sup>4</sup> Os dados apresentados acima devem ser ressaltados de sua imprecisão. Sempre houve enorme deficiência na coleta e no processamento dessas informações. Vale lembrar que o IBGE iniciou a informatização de seus serviços em 1960. Conforme sugeriu uma especialista: *A busca de dados fidedignos sobre as condições de moradia e a situação fundiária de nossas cidades é frustrante pela falta de rigor nos levantamentos. O desconhecimento nacional sobre esse universo é gerado, em parte, pela confusão que cerca as titularidades de terras e seus limites. Essa confusão abrange tanto os cartórios de registros de imóveis como os cadastros imobiliários urbanos. O número de brasileiros que moram em favelas é bastante subdimensionado pelo IBGE, como não poderia deixar de ser.* (Ermínia Maricato. “Dimensões da tragédia urbana.” Artigo publicado originalmente no site <http://www.comciencia.br>, em 2002, e consultado em <http://usp.br/fau>, em janeiro de 2007. Para um detalhamento maior do problema, ver ainda o artigo de Maria Laís Pereira da Silva, intitulado “Favelas do Rio de Janeiro: localização e expansão através do espaço urbano (1928-1964)”, publicado na obra de Maurício de A. Abreu (org.). *Rio de Janeiro: formas, movimentos, representações. Estudos de Geografia Histórica Carioca*. Rio de Janeiro: Da Fonseca Comunicação, 2005, p. 176-201. E também a obra de Andreilino Campos. *Do quilombo à favela. A produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, especialmente o capítulo 4 (A expansão dos núcleos favelados no espaço urbano do Rio de Janeiro, p. 79-85).

<sup>5</sup> Em sua breve análise sobre as condições de habitação, o *Atlas do Censo Demográfico 2000*, publicado pelo IBGE, reafirmou essas concepções acerca da adequabilidade da “moradia popular”: *A adequação da moradia é definida por um conjunto de indicadores: existência de rede geral de abastecimento de água, rede de esgoto ou fossa séptica, coleta de lixo (direta e indireta) e no máximo dois moradores por dormitório*. Alexandre; Caillaux, 1994, *apud* IBGE. *Atlas do Censo Demográfico 2000*, p. 71.

<sup>6</sup> A conversão dos valores em cruzeiros de julho de 1959 para reais de novembro de 2006 foi feita com base no Formulário de Atualização de Valores (através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas) constante da página da Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br), em 29 de novembro de 2006.

Janeiro, então Distrito Federal, seriam necessários cerca de Cr\$ 26 bilhões para gasto imediato (ou R\$ 4.081.191.790,00), com o intuito de resolver o grave problema da favelização crescente da cidade, já adquirindo contornos dramáticos em 1959. E mais Cr\$ 3.600.000.000,00 anuais (ou R\$ 565.088.094,00), para acompanhar o crescimento demográfico da região, além de Cr\$ 1.200.000.000,00 anuais (ou R\$ 188.362.698,00) para a reposição das casas e edifícios desgastados pela passagem do tempo e tornados inabitáveis e/ou insalubres. Em resumo, pelas contas da Confederação Nacional da Indústria, era urgente a substituição das 7 ou 8 milhões de moradias “anti-higiênicas e inadequadas” existentes em todo o país, e também a construção de uma média de 300 mil novas residências, todos os anos, para abrigar o incremento populacional brasileiro, estimado em aproximadamente 1,5 milhão de pessoas. (*Desenvolvimento & Conjuntura*, ao III, julho de 1959, p. 103-105)

### **Olhando em perspectiva**

Tendo em vista a argumentação elaborada no artigo, era evidente a insuficiência dos rendimentos da população trabalhadora no Brasil para constituir um mercado (demanda efetiva) para a construção civil. Diante das necessidades, já tornadas inadiáveis em 1959, os gastos com a edificação de moradias adequadas para a população de baixa renda deveriam ser feitos pelo Estado. O objetivo principal do artigo, portanto, era influir no debate acerca da questão, atraindo para seus associados (indústria da construção civil) uma parte das responsabilidades e das vantagens de um programa tão amplo de edificação de moradias no país. O mais importante a reter dessa argumentação é o reconhecimento de que o mercado tornara-se a “anti-solução” do problema. O que não era propriamente uma novidade da experiência brasileira.

John K. Galbraith forneceu algumas explicações preciosas sobre o funcionamento contraditório do capitalismo e as necessidades, daí decorrentes, de uma regulação constante pelo Estado. Sobretudo no terreno da correção dos desajustes e das tensões provocados pelo crescimento desordenado da economia capitalista, Galbraith teceu considerações fundadas na experiência histórica que são fundamentais para iluminar o problema aqui tratado:

*As providências necessárias para aliviar as tensões ou resolver o conflito não são desconhecidas. A economia deve ser gerenciada e, se necessário, apoiada de forma a oferecer amplas oportunidades de emprego. Isso requer*

*vigorosas medidas macroeconômicas – investimentos públicos e criação de empregos – a fim de romper o equilíbrio do subemprego. E significa contenção orçamentária quando a economia estiver funcionando bem. Para as pessoas às quais não há empregos disponíveis e para aquelas que não podem trabalhar, é preciso haver uma rede de segurança à qual possam recorrer sem condenação social. Também é necessário um sistema educacional mais eficaz; nada é tão importante para a mobilidade social ascendente que constitui um solvente para tensões sociais. **E é preciso reconhecer que em nenhum país industrializado o sistema de mercado provê moradias minimamente decentes para os inquilinos de baixa renda.** Também é preciso haver assistência médica disponível para todos e aconselhamento para o alcoolismo e o abuso de drogas. (GALBRAITH, 1994, p.183, grifo da autora)*

Da década de 1950 para os dias de hoje, a incapacidade do Estado brasileiro, nas suas mais diversas instâncias (federal, estadual e municipal), para oferecer soluções elementares para o grave problema da habitação popular é evidente. Só não supera a insuficiência do assim chamado “sistema de mercado” para fazer a mesma coisa. Uma das razões que podem ser apontadas para isso é que, embora existisse um reconhecimento relativamente disseminado no Brasil acerca da necessidade de enfrentar a questão, as vozes eram bastante dissonantes. Numa palestra proferida no Clube de Engenharia, por exemplo, o engenheiro Luís Duprat argumentou que de nada adiantava construir casas e apartamentos para os favelados, pois o problema principal das favelas era de educação. Para reforçar sua argumentação, utilizou o exemplo do Congo, onde os colonizadores belgas “deram casas aos indígenas” e surpresos verificaram que eles continuavam cozinhando ao ar livre, incapazes de acolher os “hábitos civilizados” dos europeus. (*Diário de Notícias*, 27 de junho de 1958, p.11)

O referido engenheiro certamente não estava sozinho. Essa noção de que todo e qualquer esforço pode se tornar inútil diante da gravidade dos problemas não é nova nem rara. E tem servido para barrar decisões de peso e de grandes dimensões. Como bem demonstrou Galbraith, ela se baseia numa defesa intransigente do *status quo*:

*Essas necessidades não chegam a ser questionadas; há até uma sensação de lugar-comum em citá-las. Mas basta listá-las para ver que todas são, em grande parte, custos públicos. Daí vem o problema: ao invés de assumir esse custo, é muito mais fácil para os privilegiados encontrar falhas no caráter daqueles que compõem a classe inferior e exigir modificações nas*

*leis de imigração. Muito mais fácil também encontrar virtudes sociais na resistência à tributação e ao Estado invasivo. E, quando surgem os problemas, exigir mais policiamento e posições mais severas, ou então mudar-se para os subúrbios.* (GALBRAITH, 1994, p.183-184)

### **Referências bibliográficas:**

ABREU, Maurício de A. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

----- (org.) *Rio de Janeiro: formas, movimentos, representações. Estudos de Geografia Histórica Carioca*. Rio de Janeiro: Da Fonseca Comunicação, 2005.

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de (org.). *Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1983.

CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DAVIS, Mark. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. Posfácio de Ermínia Maricato. Ensaio fotográfico de André Cypriano. São Paulo: Boitempo, 2006.

*DESENVOLVIMENTO & CONJUNTURA*. Ano III, julho de 1959.

*DIÁRIO DE NOTÍCIAS*, 27 de junho de 1958, 26 de janeiro de 1959 e 15 de abril de 1959.

[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

FERRAZ FILHO, Galeno T. “Exportação de Serviços de Engenharia: a experiência brasileira.” In ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de (org.). *Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1983, p. 120-149.

GALBRAITH, John K. *Uma Viagem pelo Tempo Econômico: um relato em primeira mão*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1994.

IBGE. *Atlas do Censo Demográfico 2000*.

*JORNAL DO BRASIL*, 30 de dezembro de 2006.

MARICATO, Ermínia. “Dimensões da tragédia urbana.” [www.usp.br/fau](http://www.usp.br/fau) (consultado em janeiro de 2007)

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, Maria Laís Pereira da. “Favelas do Rio de Janeiro: localização e expansão através do espaço urbano (1928-1964). In ABREU, Maurício de A. (org.). *Rio de Janeiro: formas, movimentos, representações. Estudos de Geografia Histórica Carioca*. Rio de Janeiro: Da Fonseca Comunicação, 2005, p. 176-201.