

O RECRUDESCIMENTO DA CRISE HABITACIONAL E A CRIAÇÃO DE LEIS DE INCENTIVO À CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÕES POPULARES NO INÍCIO DOS ANOS 1920

THE INTENSIFICATION OF THE HOUSING CRISIS AND THE CREATION OF LAWS TO STIMULATE THE CONSTRUCTION OF AFFORDABLE HOUSING IN THE EARLY 1920

ROMULO COSTA MATTOS | Professor do Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar o debate sobre a habitação popular no momento anterior à promulgação das leis que pretendiam incentivar a construção das chamadas casas higiênicas para os trabalhadores. A leitura dos jornais do início dos anos 1920 permite entrever a pressão da classe trabalhadora por melhores condições de moradia, e a dos construtores civis por maiores favorecimentos nas leis habitacionais. Em meio à campanha da grande imprensa a favor dos interesses do setor da construção civil, também será analisado o discurso sobre as favelas.

Palavras-chave: habitação popular; favelas; Brasil – Primeira República.

ABSTRACT

This work aims to analyze the debate on affordable housing at the time immediately prior to the enactment of the laws intended to encourage the construction of the so-called hygienic houses for workers. The reading of newspapers of the early 1920's allows one to discern both the pressure of the working class for better housing, as well as the pressure of the homebuilders for better incentives in the housing laws. Amid the great media campaign in favor of the interests of the construction industry, the discourse on slums will also be analyzed.

Keywords: affordable housing; slums; Brazil – Primeira República.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar el debate sobre la vivienda social en el momento antes de la promulgación de leyes destinadas a fomentar la construcción de las llamadas casas higiénicas para los trabajadores. La lectura de los periódicos de principios del 1920 deja entrever la presión de la clase obrera para la mejora de la vivienda, y de los constructores civiles por mayor favoritismo en las leyes de vivienda. En medio de la campaña en los medios de comunicación en los intereses de la industria de la construcción, también se analizará el discurso sobre las "favelas".

Palabras clave: vivienda social; favelas; Brasil – Primeira República.

No segundo semestre de 1920, o debate sobre a habitação popular na grande imprensa foi fortemente influenciado pela atuação da Associação dos Construtores Civis do Rio de Janeiro, que foi astuta ao perceber a ótima oportunidade que se abria com a pressão da classe trabalhadora por melhores condições de vida – no que o tema da crise habitacional ganhava destaque. Representante do referido grupo, o italiano Antonio Jannuzzi chegou a conferenciar com o presidente da República, a quem apresentou um projeto em nome de sua firma, a Antonio Jannuzzi & Filhos. O engenheiro europeu pretendia formar uma grande empresa construtora de habitações para funcionários públicos e operários – que viria a ser a Sociedade Construtora de Casas Proletárias –, negócio que, é claro, interessava a muitos construtores da capital. O pedido de privilégios por Jannuzzi aparecia logo na primeira linha de sua carta de intenções: do volumoso capital inicial necessário à concretização da proposta, a empresa entraria somente com 10% do valor. O restante poderia ser emprestado pelo Estado a um juro módico (5%), adquirido nos bancos ou conseguido por meio de qualquer outra operação de crédito que o governo achasse conveniente (Correio da Manhã, 1920a).

Em contrapartida aos favorecimentos, a empresa proposta por Jannuzzi daria como penhor os 10% do capital empregado, a idoneidade das firmas que a compunham, a primeira hipoteca de todos os prédios e o seguro de vida no valor de cada construção, que seria feito na pessoa do inquilino (Correio da Manhã, 1920a). Um direito da classe trabalhadora – em favor do qual o advogado Evaristo de Moraes tanto lutara entre 1909 e 1911 (Mattos, 2008, p. 188) – parecia solidificado a essa altura: a possibilidade de aquisição do imóvel pelo proletário ou funcionário público. Desde o primeiro aluguel, o inquilino ganharia o título provisório de propriedade, que se tornaria definitivo após 15 anos – ou mesmo antes, caso aquele o quisesse. Ao mesmo tempo, o locatário seria segurado em vida (no valor do prédio) pela empresa; assim, se viesse a morrer, o governo e a família não teriam prejuízos (Correio da Manhã, 1920a).

Os favores pecuniários reivindicados pelos construtores civis eram maiores do que os estabelecidos na lei n. 2.407, de 18 de janeiro de 1911,¹ que acenava com a possibilidade de a União emprestar 50% do valor estimativo das casas (e não 90%, conforme Jannuzzi pleiteava em 1920). Se o *Jornal do Commercio* abriu espaço para artigos assinados pelo engenheiro italiano, o concorrente *Correio da Manhã* reproduziu em tom de concordância os temas vinculados à campanha dos construtores civis, em reportagens cotidianas.

O último jornal soube se aproveitar da ocasião ao prestar uma espécie de satisfação aos trabalhadores – por meio da abordagem da chamada questão social – e, ao mesmo tempo, apoiar a campanha do setor da construção civil. Esse parecia ser o momento mais adequado

1 Essa lei remonta ao projeto n. 337, de 1905, originário na Câmara dos Deputados, que adentrou o Senado em 1906, sob a denominação 54-A. Embora aprovado em 1911, tal ato legislativo permanecia até aquele momento como letra morta por falta de um regulamento de competência municipal.

para pressionar o governo a acatar os interesses da iniciativa privada. Não por acaso, a matéria sobre a proposta encaminhada por Jannuzzi ganhou um título que transcendia o seu caráter corporativista, como se tratasse somente de assunto de interesse público: “O problema da habitação” (Correio da Manhã, 1920a).

A Associação dos Construtores Cíveis do Rio de Janeiro havia sido fundada em 1919. Jannuzzi, o seu presidente, vinha empreendendo uma grande campanha junto à imprensa, ao Executivo e ao Conselho Municipal, na qual pregava a união de esforços entre os poderes públicos e as firmas particulares (Lobo; Carvalho; Stanley, 1989, p. 109) – ou seja, um discurso idêntico ao que os jornais da grande imprensa adotaram na época. O *Correio da Manhã* (1920b) anunciava que havia “um indício de reação viva contra a crise das casas”, tendo em vista a profusão de planos apresentados pela “iniciativa particular com o intuito de erguer novas construções”. Vemos aqui certo louvor à atitude dos empresários do setor da construção civil, que os destituía de qualquer tipo de interesse econômico. Outro detalhe: a movimentação pela resolução da questão da habitação parecia vir única e exclusivamente do grupo dos construtores civis, e não da classe trabalhadora – que nesse contexto invadira o espaço público com suas reivindicações por melhores condições de vida.

O *Correio da Manhã* (1920b) relacionava aquela situação ao “fenômeno da aglomeração cosmopolita que aqui se concentrou, depois de restabelecidas as comunicações com a Europa e de criada nas cidades do interior do Brasil uma corrente de deslocação de habitantes que vieram instalar-se no Rio”. Assistimos nessa citação a um tipo de análise social reducionista e consagrada pelo tempo, que incorre na responsabilização da migração interna pelo adensamento populacional nas metrópoles – nos dias de hoje, a associação das favelas aos nordestinos é amplamente divulgada nos meios de comunicação brasileiros. O jornalista também lembrou a Primeira Guerra Mundial como um possível desencadeador do deslocamento populacional para o Brasil. Mas deixou de dizer que o conflito contribuíra para o aumento do déficit habitacional ao elevar os preços dos materiais importados – o que diminuiu a uma oitava parte o número de construções e reconstruções na capital (Elia, 1984, p. 120).

Não foi apenas a Grande Guerra que criou uma conjuntura desfavorável ao setor habitacional. Podemos apontar para “o capital imobiliário, retendo grandes áreas de terra nos subúrbios, o monopólio detido pela Light e pela Leopoldina Railway de grande parte dos serviços de transporte oferecidos às áreas suburbanas, aliado às exigências crescentes no tocante à construção de prédios” (Lobo; Carvalho; Stanley, 1989, p. 107). O crescimento populacional e a necessidade de um juro compensador para o capital empregado também haviam contribuído para o aumento do preço dos aluguéis (Elia, 1984, p. 120).

O *Correio da Manhã* (1920b) destacou o tema dos aluguéis, cujo aumento teria ocorrido “em proporções assustadoras” – ou seja, de 30% a 50% nas casas destinadas à moradia, enquanto nos imóveis alugados para fins comerciais não haveria limites para o reajuste. Na opinião do jornalista, a razão para tamanho descontrole seria a “ganância dos proprietários”, motivo pelo qual apoiava a criação de um regime legal que estabelecesse igualmente as garantias dos inquilinos e dos proprietários em tal relação. O repórter argumentava que o

contrato de aluguel, da forma como existia, seria antes uma garantia para o proprietário – principalmente, no contexto de crise habitacional, quando este último podia ditar as cláusulas que quisesse.

Toda essa preocupação com os direitos da classe trabalhadora se explica pela pressão que ela vinha realizando no espaço público. Na conjuntura da virada da década de 1910 para a de 1920, que realçou a chamada questão social, as classes sociais se agitaram e a política tomou conhecimento de sua realidade (Carone, 1989, p. 55). Por isso, o conflito havia de ser ocultado nas páginas do *Correio da Manhã* (1920b): “pode-se dizer que o interesse do inquilino e do proprietário constituem [sic] um único interesse. Por que não se unem ambos para provocar a criação dum regime que só lhes pode dar sossego e garantia mútuas?”. Percebamos que, diante da possibilidade de os proprietários cederem às reivindicações dos trabalhadores, o jornal apontava para a necessidade de uma negociação mais igualitária, já que as aspirações de um não se rivalizariam com as do outro. Nesse sentido, é rica de significados a frase: “O momento é o mais propício” (Correio de Manhã, 1920b).

A mesma matéria deixava claro que havia nessa conjuntura a percepção de que a cidade mudara de feição e que a questão da habitação girava em torno de um problema maior, novo, de ordem urbana – não por acaso, a década de 1920 seria a do urbanismo no Brasil: “O Rio de Janeiro não pode mais viver como há vinte ou trinta anos; [...] é uma grande capital onde os problemas urbanos, de ordem municipal como de ordem social, aparecem e se multiplicam todos os dias” (Correio de Manhã, 1920b). Tema constante nas literaturas francesa e inglesa do século XIX, o medo das multidões estava presente: “a vida toma cada vez mais o aspecto das imensas aglomerações humanas da Europa e requer já outras soluções” (Bresciani, 1989).

A campanha do *Correio da Manhã* em prol dos interesses dos construtores civis fica evidenciada na reprodução de uma bandeira de luta da Associação dos Construtores Civis do Rio de Janeiro, que era a união de esforços entre os poderes públicos e empresas particulares: “as soluções, aí, têm que ser administrativas, com o aproveitamento sistemático das iniciativas particulares de que possa resultar um incremento das construções”. Isso, “sem a exigência de favores fiscais intempestivos e exagerados”, relativizava o jornal.

O problema era que, sem esses alentados privilégios concedidos pelo Estado, os construtores não viam nas casas populares um investimento seguro. A discussão sobre a crise habitacional tomava um vulto cada vez maior, pois a Liga dos Inquilinos e Consumidores, fundada por servidores municipais do Rio de Janeiro, estava disposta a lutar contra o aumento desenfreado dos aluguéis. A luta pela moradia constituiu um movimento duradouro e efetivo das classes médias nos anos 1920, quando mudaram de tática e radicalizaram sua ação. Assim, a questão da habitação foi um dos pontos de atrito entre a chamada pequena burguesia e as oligarquias no poder. No primeiro ano daquela década, a referida liga pressionou o governo para que ele construísse casas, tendo pedido o apoio dos jornais, enviado memoriais aos poderes públicos ou mesmo sugerido o não pagamento dos aluguéis. Em 1921, novas formas de luta foram empregadas, como a realização de comícios esporádicos, nos quais eram defendidos o desrespeito à ordem constituída e a greve geral

dos inquilinos – além da ideia de levar móveis para a praça pública em sinal de protesto (Carone, 1978, p. 182-183).²

A preocupação do *Correio da Manhã* com o tema do aluguel também era resultado da pressão da Liga dos Inquilinos e Consumidores. O debate estava aberto na grande imprensa, e os políticos resolveram entrar em ação. O novo prefeito, Carlos Sampaio, louvou a atuação dos construtores civis, mas disse que faltava dinheiro aos cofres públicos para resolver a crise da habitação (Correio da Manhã, 1920c). Já o ministro da Fazenda, Homero Baptista, presenciou o estado de abandono em que se encontrava a vila proletária Marechal Hermes, que começara a ser construída em 1912 (Correio da Manhã, 1920d). A reportagem que noticiou a passagem do político pelo subúrbio tentava arrefecer os ânimos da classe trabalhadora: “Cada vez mais esse assunto [o da habitação popular] se impõe à cogitação dos administradores, não só nos países onde a questão social apresenta aspectos perigosos, como também na nossa terra, de operariado pacífico, obediente à ordem e à lei”.

Reafirmava-se o mito da índole pacífica do povo brasileiro, em cujo país a chamada questão social não apresentaria “aspectos perigosos” como na Europa. Esse pensamento ia de encontro à preocupação demonstrada pelos próprios periódicos da capital, que cediam amplo espaço ao tema e reproduziam depoimentos alarmantes dos especialistas: “Nada podem os poderes públicos em face da crise que ameaça tomar um caráter agudo, expondo aos perigos de uma agitação das classes pobres” (Correio da Manhã, 1920e). As revistas ilustradas também não puderam ignorar o assunto e registraram a força do protesto dos trabalhadores contra a falta de moradias, que seria ouvido até pelos habitantes dos planetas vizinhos: “Chegar-lhes-á aos ouvidos este clamor rugido por vozes dos mais diversos timbres e sons de maior contraste: ‘Casas!... Nós queremos casas!’” (Caretta, 1920).

A forte repressão policial ao operariado contradizia com maior nitidez os argumentos empregados naquela tentativa de ocultação do conflito. O ano de 1920 foi o último da fase de maior mobilização da Primeira República, na qual o movimento operário atingiu um alto grau de organização e de consciência de classe. Isso pode ser medido pelo nível de politização das greves, como também pelo número de greves em si. Entre 1917 e 1920 houve nada menos que 90 greves na capital, sendo 25 de pauta política, 14 de pauta econômica, 22 de pauta política e econômica, e vinte de pauta não identificada. Em uma conjuntura sobre a qual pairava o espectro da Revolução Russa, o avanço das reivindicações do proletariado inaugurou uma era de métodos de prevenção e repressão à mobilização política nos sindicatos. Assim, os aparatos policiais passaram por uma reestruturação, principalmente em torno da chamada polícia política, que se especializou ou definiu mais claramente suas funções e poderes de intervenção. Não há dúvida de que a forte repressão desencadeada aos trabalhadores nesse período tenha conseguido frear o impulso combativo e organizativo de suas lutas: se em 1920 haviam ocorrido 26 greves, em 1926 ocorreram apenas quatro (Costa; Freitas, 2004, p. 141-145).

2 Vale ressaltar que a ideia de uma greve de inquilinos havia sido tema de uma peça do anarquista português Neno Vasco (1923), encenada no Rio de Janeiro em 1907, conforme citou Samis (2006).

Outra dimensão a ser analisada com mais vagar é a da economia. Em 1919, o grande problema era o da carestia de vida, tendo o *Correio da Manhã* alarmado as classes dominantes com o prognóstico de uma “revolução”, levando-se em consideração o inconformismo da população que não deixava as ruas e atacava os comerciantes (Correio da Manhã, 1919). No dia 1º de maio, 60 mil manifestantes haviam se reunido no Distrito Federal para criticar a exploração ao proletariado no sistema capitalista. Na década seguinte, o país conheceu a depressão do pós-guerra e arcou com o ônus do desaceleramento industrial. No segundo semestre de 1920, o Rio de Janeiro enfrentou uma nova crise de crédito, em virtude da convergência da recessão mundial e da escassez do meio circulante, essa última decorrente da mobilização sazonal de recursos para atender às necessidades da colheita do café e da borracha (Lobo, 1978, p. 527, 533).

Nesse conturbado contexto, a sensação de que providências imediatas deveriam ser tomadas dominava as classes dominantes. Carlos Sampaio visitou o morro da Favela (nome pelo qual era mais conhecido o morro da Providência), para conhecer suas necessidades e introduzir melhoramentos (Correio da Manhã, 1920f). Chegou, inclusive, a percorrer a ladeira do Barroso, para vistoriar o calçamento que seria inaugurado em poucos dias. Ou seja, apesar de todo o palavrório contra a sua permanência, as favelas mais tradicionais eram agraciadas com uma política de tolerância, a ponto de receberem infraestrutura financiada pela própria Prefeitura. Em um momento crítico e de exceções, esse tipo de assentamento habitacional podia estar sendo considerado pelos poderes públicos como uma alternativa viável de moradia da classe trabalhadora. O mesmo parece ter ocorrido quando da promulgação do decreto n. 391, de 10 de fevereiro de 1903, em meio à Reforma Passos, o qual autorizava, mediante licença, a construção de “barracões” em morros que ainda não tinham habitações.³

Mais um indício de que as favelas fortaleciam a sua presença no tecido urbano da capital pode ser encontrado nos classificados do *Jornal do Brasil* (1920): “Aluga-se a casal decente e sem filhos, um barracão com 2 quartos, sala, cozinha e quintal, independente, nos fundos do prédio da r. 8 de Dezembro 95, estação da Mangueira”. Notemos no anúncio dessa casa situada no morro da Mangueira, em primeiro lugar, a dimensão do mercado imobiliário a essa altura desenvolvido nas favelas; em segundo, a preocupação com a índole dos interessados em ocupar o imóvel numa localidade que havia sido considerada um novo morro da Favela (Correio da Manhã, 1914) – que, na ótica dos jornalistas, seria o território por excelência das “classes perigosas”; e, em terceiro, a forma de identificação das residências, que, muitas vezes, não tinham número e se localizavam em ruas sem nome.

Em outra reportagem do *Jornal do Brasil* (1920b), vemos certa indignação com a atitude da administração Carlos Sampaio, que, ao mandar destruir “barracões” erguidos a poucos metros da avenida Niemeyer, nas fraldas do morro da Gávea, deixou seus moradores ao re-

3 Vale lembrar que houve a construção de “barracões” na praça da Bandeira para abrigar a população retirada do morro do Castelo. A total falta de infraestrutura nesses abrigos apenas piorou as condições de vida dos moradores pobres expulsos da colina (Barros, 2005, p. 195).

lento. O periódico chegou a denunciar o espancamento de Graciana Maria da Conceição por funcionários municipais, a golpes de cabo de enxada, diante da resistência da popular, que não queria deixar sua casa ser demolida. Percebamos que o diário não discordava do arrasamento das habitações onde hoje provavelmente se situa a favela do Vidigal, mas entendia que a favelização deveria ser permitida em locais mais retirados ou escondidos:

Nunca vi tamanha desumanidade, mormente em país como o nosso, que se gaba de ser o mais liberal do mundo. Estou de pleno acordo com a retirada para outro local dos barracões que ficam próximos da avenida Niemeyer, e que lhe tiram a estética. Mas, a Prefeitura não permite que eles sejam construídos em outro lugar, por exemplo, no meio das matas, que ficam longe das vistas dos que passam por aquela avenida.

O maior sinal de urgência em relação ao déficit de casas populares foi a mensagem enviada pelo presidente Epitácio Pessoa aos membros do Congresso Nacional, na qual dizia que os poderes federais deveriam atuar mais energicamente em tal questão. Claramente baseado no memorial escrito por Jannuzzi, o chefe da nação considerava o sistema adotado pela lei n. 2.407, de 1911, como o mais indicado e acrescentava: “Não é de se recear [...] a elevação do limite de 50% [...] até 90% do valor das construções, como pedem os construtores do Distrito Federal” (Correio da Manhã, 1920g).

Os construtores civis pareciam se encontrar em posição privilegiada nesse momento. Na mesma edição em que a mensagem de Epitácio Pessoa foi publicada, havia uma matéria que louvava o despertar dos poderes públicos para a questão da habitação. Acreditando prestar um serviço de utilidade pública, o *Correio da Manhã* (1920h) resumiu as propostas que transitavam na esfera política. No Conselho havia um projeto de moradias que reivindicava a isenção de vários impostos municipais. Na Câmara, outro plano aventava a exploração pelo Estado de casas operárias. O presidente da República, por sua vez, pretendia conceder facilidades à iniciativa particular, na forma de companhias organizadas para construir habitações populares. O mais interessante é que, dessas três sugestões, o diário considerava como “a de mais difícil execução [...] a relativa à exploração direta do Estado, dada a deficiência de meios com que luta o Tesouro Nacional”.

Defendida nos jornais socialistas do começo do século XX, a proposta de atuação direta do Estado na construção de moradias populares – sem a intermediação de empresas construtoras particulares – era descartada como praticamente irrealizável, porque os cofres públicos não dispunham de tanto dinheiro. Nesse ponto, é conveniente acusar um tipo de abordagem reducionista realizada pela grande imprensa, que se satisfazia com as explicações dos motivos pelos quais o Estado não poderia investir em áreas fundamentais para o bem-estar da maioria da população, sem esforçar-se em argumentar sobre como esses entraves poderiam ser superados.

O mais interessante é que aquele discurso se encaixava com o que a Associação dos Construtores Civis do Rio de Janeiro defendia na época. No memorial apresentado ao presidente Epitácio Pessoa, Jannuzzi declarou que dois pontos não sofreriam mais contestação

nos congressos internacionais: “1º. Deve-se dar preferência à iniciativa privada [...]; 2º. É necessário procurar capitais a juros módicos e em medida tal que façam frente não somente à metade ou aos dois terços do custo da construção, mas também às frações sucessivas do custo total” (Jannuzzi, 1927, p. 18-19). Ao discorrer sobre a lei n. 2.407, de 1911, o engenheiro italiano chegou a incluir a intervenção direta do governo na construção de casas populares entre as razões que explicariam a não resolução da crise habitacional:

[...] o limite de 50%, equiparando o favor ao comumente oferecido pelos bancos de crédito real, e mesmo inferior a este [...] e mais a circunstância da intervenção direta do Governo da União na construção de casas populares, [...] em vez de regulamentar a lei e estimular a iniciativa privada, tudo isso deu em resultado nada se ter conseguido até hoje do magno desideratum! (Jannuzzi, 1927, p. 21).

As palavras de um especialista europeu citado por Jannuzzi (1927, p. 19) eram ainda mais contundentes e beiravam as raias do alarmismo: “Seria perigosa, inadequada e mesmo substancialmente danosa, a linha de conduta que quisesse conferir aos municípios a construção direta de casas municipais para a generalidade das classes necessitadas”. Em resumo, a experiência do Estado na edificação das vilas operárias Marechal Hermes e Orsina da Fonseca, na década de 1910, teria sido, na opinião do referido construtor civil, “a mais flagrante negação dos objetivos daquele ato legislativo [a lei n. 2.407, de 1911]” (Jannuzzi, 1927, p. 8).

É preciso esclarecer que, entre 1911 e 1914, haviam ocorrido várias iniciativas do governo federal e da municipalidade visando à superação da chamada questão habitacional. No entanto, as diferentes autoridades entraram em conflito e acabou não se definindo uma política em nível municipal. Em um contexto de aproximação com o operariado, o fracasso do esforço da União pode ser creditado em grande parte à depressão econômica iniciada em 1913 e agravada no ano seguinte. Na primeira metade da década de 1910, o conflito entre o capital privado e a ação intervencionista do Estado estava exposto nos diversos projetos que chegavam à Câmara (Lobo; Carvalho; Stanley, 1989, p. 110-111).

Condenação à intervenção direta dos poderes públicos e reivindicação de grandes incentivos fiscais, eis os pontos básicos da campanha empreendida pela Associação dos Construtores Civis do Rio de Janeiro. Tamanho empenho resultou na aprovação pelo Conselho Municipal do projeto n. 371, de 1920 – apresentado pelo intendente Pio Dutra, a pedido da referida associação –, que concedia favores de sua competência, de acordo com a lei n. 2.407, de 1911. Mas a felicidade dos empresários da construção civil durou pouco. Carlos Sampaio vetou a aludida proposta – que pedia a isenção de impostos municipais pelo período de 15 anos – por temer a especulação imobiliária, numa época em que a preocupação com o valor de troca do solo urbano passava a figurar explicitamente nos planos municipais (Abreu, 1997, p. 78). Jannuzzi respondeu imediatamente com a publicação de um manifesto n’*O Jornal* (1921). Dois dias depois, vislumbrou uma saída desesperada: a concessão de todos os favores autorizados pela lei n. 2.407, sem a dependência dos contratos que as firmas deviam celebrar com a municipalidade – nesse caso, o valor do aluguel aumentaria.

A legislação habitacional foi finalmente regulamentada em 20 de maio de 1921, pelo decreto n. 14.813, que manteve a isenção de impostos durante 15 anos – exceto no caso da importação de madeira – e corroborou as vantagens concedidas pelo decreto n. 4.209, de 11 de dezembro de 1920, como o empréstimo de 80% do valor dos imóveis a serem construídos e o juro módico a cinco e meio por cento.⁴ Esse decreto – que alterava a lei n. 2.407, de 1911, para contemplar as reivindicações dos construtores civis⁵ – tinha entre os seus objetivos garantir a conclusão das vilas Marechal Hermes e Orsina da Fonseca, por contrato ou administração. Não obstante, previa o abatimento nas passagens de trens para os moradores das casas populares, a fim de garantir a redistribuição da mão de obra (Jornal do Commercio, 1927).

Os construtores civis agrupados em torno de Jannuzzi ficaram eufóricos com a aprovação do regulamento sobre a concessão de favores para a construção de casas populares, em 1921. Esse parecia ser o momento perfeito para eles entrarem no mercado da habitação popular. O próprio líder do grupo, envolvido na construção de casas higiênicas para as classes pobres desde o fim do século XIX, quando era diretor técnico e sócio da Companhia Evoneas Fluminense, voltou a elogiar Carlos Sampaio, em 1922. Depois de ter vetado em dezembro de 1920 o projeto n. 371 – que complementava a lei do governo federal ao conceder os favores de competência da Municipalidade –, o prefeito que mandara demolir o morro do Castelo queria terminar a sua administração como tendo sido também o promotor da construção de casas populares na cidade do Rio de Janeiro. Assim, a Sociedade Construtora de Casas Proletárias assinou no dia 16 de outubro de 1922 um contrato com a Prefeitura, que ainda prometia àquela a cessão gratuita de um terreno nas fraldas do morro de São Carlos, no Estácio (O Jornal, 1922).

Sobre esse terreno, Jannuzzi afirmou que era “vastíssimo e situado em um ponto ameno e belíssimo, bem arejado e enxuto” (O Jornal, 1922). Vale ressaltar que esse ponto “ameno e belíssimo” se localizava ao lado da Casa de Correção. Como se não bastasse, na década de 1920, o morro de São Carlos começava a desbançar o morro da Favela na crônica policial da capital, sendo às vezes chamado de “Nova Favela” (Vida Policial, 1925; 1926). Ou seja, o local parecia ter sido escolhido a dedo por um prefeito que, em 1920, enxergara na lei habitacional o perigoso componente da especulação imobiliária. Mas o construtor italiano teve de abrir mão desse terreno – que, de privilegiado, tinha, de fato, a proximidade ao Centro da cidade – em prol de outro, situado na rua Indiana, no Cosme Velho. Isso porque o terreno do Estácio pertencia ao Ministério do Interior, o que exigia da firma uma solicitação ao Ministério da Fazenda; portanto um processo demorado demais para as pretensões de Carlos Sampaio, “que desejava ser o iniciador dos trabalhos das casas operárias” (O Jornal, 1923).

4 O contrato entre a Prefeitura e a Antonio Jannuzzi & C. foi assinado em 16 de outubro de 1922. Mas a falta de entendimento entre o Estado e a iniciativa privada não seria resolvida nesse episódio, conforme veremos mais adiante.

5 Vale ressaltar que os empresários liderados por Jannuzzi queriam financiamento de 90% do valor das moradias pelo governo, e não 80%.

Mas nada que tirasse o entusiasmo de Jannuzzi, que aceitou a nova oferta do prefeito de bom grado – afinal, nesse momento, o interesse de um harmonizava-se com o do outro.

A Sociedade Construtora de Casas Proletárias apresentou todos os documentos ao ministro da Fazenda, que os despachou para o Patrimônio Nacional, o qual, por sua vez, os aprovou com uma nota de louvor. Agora faltava apenas o governo federal acertar o contrato com a firma, especialmente organizada para o negócio das casas populares. No entanto, com tudo pronto para a pedra fundamental da construção no Cosme Velho ser lançada no dia 12 de novembro de 1922, surgiu um novo entrave aos planos do construtor italiano: Epitácio Pessoa – o presidente que, em 1920, publicara uma mensagem em que citava longos trechos do memorial organizado pela Associação dos Construtores Civis do Rio de Janeiro – resolvera assinar uma nova lei autorizando o governo a construir cinco mil casas para os funcionários e os operários federais; além disso, deixava para a próxima administração a incumbência de lavrar o decreto concedendo à Sociedade os favores que os seus sócios tanto cobiçavam (O Jornal, 1923).

Mais uma vez era adiado o projeto dos construtores civis capitaneados por Jannuzzi, que reclamou dos prejuízos, mas não desistiu da empreitada. A luta do referido grupo pelo direito de construir casas higiênicas a módico preço, conforme proporcionava a lei, ocorre até o fim da Primeira República. No entanto, os constantes apelos de Jannuzzi para que o governo concedesse os favores regulamentados pela lei n. 14.813, de 1920, não foram atendidos. As suas palavras parecem ter sido sufocadas pelo argumento daqueles que consideravam exagerados os incentivos contidos na legislação habitacional. Ao mesmo tempo, tornava-se claro que agora a União pretendia limitar e controlar a atuação das empresas particulares na construção das casas populares – e assim a ação dos especuladores imobiliários.

A legislação que procurava incentivar a construção de habitações populares, elaborada no início dos anos 1920, obedecia mais ao objetivo de aliviar a pressão da classe trabalhadora do que efetivamente combater a questão da habitação popular. Isso porque ela jamais foi devidamente sistematizada e colocada em prática, como podemos ver no I Congresso das Caixas Econômicas, realizado em 1935. Sobre as leis habitacionais então existentes, Pinto de Aguiar apontou para a ausência de uma “uma lei que faça cumprir as outras, e que, obedecendo à força imperiosa das circunstâncias, dinamizará, sob a pressão de uma realidade tangente, a letra morta da lei” (Aguiar, 1935, p. 20-21). Além disso, no processo de discussão e criação de tais atos legislativos, é possível observar conflitos, por um lado, entre as autoridades federais e municipais e, por outro, entre o Estado e a iniciativa privada – os quais tanto prejudicaram a criação e a execução de uma legislação habitacional realmente eficaz. Ao mesmo tempo, o Estado se recusava a atender as propostas operárias de simplificar as normas municipais e as exigências das autoridades da saúde pública para a construção nos subúrbios.

Uma das consequências dessa inação dos poderes públicos foi o crescimento mais acelerado das favelas. A difusão multidirecional e incontrolável (Abreu, 1994, p. 40) desse tipo de assentamento habitacional pode ser percebido no tom resignado adotado por certos agentes sociais favoráveis a sua erradicação: “se tem havido um tal ou qual silêncio em torno delas [as favelas], é que se chegou, afinal, ao desânimo, pela convicção de que não vale a pena malhar em ferro frio. Já se dá de ombros como quem diz: paciência... que fazer?” (Correio da Manhã, 1922).

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanrio, 1997.
- _____. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas no Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 14, n. 37, 1994.
- AGUIAR, Pinto de. *As caixas econômicas e o problema das habitações proletárias*. Tese apresentada ao I Congresso das Caixas Econômicas. Rio de Janeiro, 1935.
- BARROS, Paulo Cezar de. *Do berço histórico à zona periférica do centro: velhas formas, novos castelos*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- BRESCIANI, Maria Stella M. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CARETA. "Looping the loop". 7 de agosto de 1920.
- CARONE, Edgard. *Revoluções do Brasil contemporâneo: 1922-1938*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. *A República Velha (instituições e classes sociais)*. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1978.
- CORREIO DA MANHÃ. Bárbara agressão a ansinho e a tiros, a um guarda-civil. 3 de junho de 1914.
- CORREIO DA MANHÃ. Os operários e a extinção do Comissariado. 3 de dezembro de 1919.
- CORREIO DA MANHÃ. O problema da habitação. 14 de junho de 1920a.
- CORREIO DA MANHÃ. A questão da casa. 15 de junho de 1920b.
- CORREIO DA MANHÃ. Procurando resolver o sério problema das casas. 3 de julho de 1920c.
- CORREIO DA MANHÃ. Habitações operárias. 7 de julho de 1920d.
- CORREIO DA MANHÃ. O montepio da União e o problema das habitações. 9 de janeiro de 1920e.
- CORREIO DA MANHÃ. As visitas do prefeito. 5 de setembro de 1920f.
- CORREIO DA MANHÃ. Habitações populares. 29 de julho de 1920g.
- CORREIO DA MANHÃ. O problema das habitações. 29 de julho de 1920h.
- CORREIO DA MANHÃ. Os progressos da favela e as derrubadas das nossas matas. 14 de novembro de 1922.
- COSTA, Branno Hocherman; FREITAS, Francisco Josué Medeiros de. Greves e polícia política nas décadas de 1920 e 1930. In: MATTOS, Marcelo Badaró (coord.). *Trabalhadores em greve, polícia em guarda: greves e repressão policial na formação da classe trabalhadora carioca*. Rio de Janeiro: Bom Texto; Faperj, 2004.
- ELIA, Francisco Carlos da Fonseca. *A questão habitacional no Rio de Janeiro da Primeira República: 1889-1930*. 1984. Dissertação (Mestrado em História), Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1984.
- JANNUZZI, Antonio. *Esforço histórico do problema de construção de casas populares do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Comércio, 1927.
- JORNAL DO BRASIL. 12 de agosto de 1920a.
- JORNAL DO BRASIL. Obra de desumanos. 12 de agosto de 1920b.
- JORNAL DO COMMERCIO. O Rio de Janeiro e as habitações populares. 18 de setembro de 1927.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro* (v. 2). Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer; CARVALHO, Lia de Aquino; STANLEY, Myrian. *Questão habitacional e movimento operário*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.

MATTOS, Romulo Costa. *Pelos pobres! As campanhas pela construção de habitações populares e o discurso sobre as favelas na Primeira República*. 2008. Tese (Doutorado em História Social), Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

O JORNAL. O problema da habitação no Rio de Janeiro. 14 de janeiro de 1921.

O JORNAL. O problema das casas populares. 20 de outubro de 1922.

O JORNAL. O magno problema das casas operárias. 25 de janeiro de 1923.

SAMIS, Alexandre Ribeiro. *"Minha pátria é o mundo inteiro": Neno Vasco, o anarquismo e as estratégias sindicais nos anos 10*. 2006. Tese (Doutorado em História Social), Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

VASCO, Neno. *Greve de inquilinos: farsa em 1 acto*. Lisboa: Editorial A Batalha, 1923.

VIDA POLICIAL. N'um buraco. 28 de novembro de 1925.

VIDA POLICIAL. O morro de São Carlos agora reduto da malandragem e do crime. 27 de março de 1926.

Recebido em 15/1/2015

Aprovado em 21/1/2015