

POLÍTICA DE HABITAÇÃO E POPULISMO: O CASO DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Marcus André B. C. de Melo*

RESUMO

Busca-se reconstituir a trajetória histórica da Fundação da Casa Popular a partir de uma análise minuciosa de fontes primárias. São discutidos o processo decisório subjacente à instituição da FAP e as relações mais amplas entre a política de habitação e os arranjos políticos populistas. Ao contrário do que geralmente se supõe, a FCP se constitui um resíduo de um grande projeto de política habitacional gestado durante o Estado Novo e que foi vetado por uma coalizão ampla de interesses sociais (que renascerá das cinzas com o projeto do BNH), o que explica, isso sim, sua fragilidade. A FCP também não se constituiu, como se afirma, uma agência tipicamente urbana associada à urbanização acelerada e incorporação de massas populares ao sistema político, mas antes uma agência de vocação rural captada por oligarquias

1. O MARCO HISTÓRICO: A CRISE DE HABITAÇÃO, A POLITIZAÇÃO DAS FAVELAS E A GESTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA

A década de trinta assinala historicamente a consolidação de um padrão de acumulação urbano-industrial. Este processo se estabelece sob a tutela do Estado e será acompanhado de uma forte expansão da esfera pública. Seus pressupostos políticos são a ascensão e gradativa hegemonia da burguesia industrial sobre os grupos oligárquicos do bloco no poder e a progressiva incorporação e cooptação das massas urbanas na arena política que irá se expressar, a nível institucional, na criação do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e das agências governamentais de bem-estar social. A criação da Fundação da Casa Popular se inscreve nesse movimento de definição de uma política social efetiva pelo Estado.

De forma específica, a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) se constituiu um desdobramento histórico e uma resposta do Estado à forte crise nacional de habitação, que atingiu sobretudo o antigo Distrito Federal (Rio de Janeiro), à descoberta e politização da questão urbana expressa num discurso novo sobre as favelas e mocambos e ao processo institucional interno ao Ministério do Trabalho, que culminaria na unificação dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e, conseqüentemente, das suas carteiras prediais, abrindo então a possibilidade de uma política nacional de habitação.

1.1 A Crise de Habitação no Distrito Federal (1940-46)

*"Sobram casas para vender,
faltam casas para alugar"*

(Manchete da *Folha Carioca* em 4/7/44)

* Professor da Universidade Federal de Pernambuco.

A deflagração da 2ª Guerra Mundial ocasionou uma tendência altista nos preços da construção civil pela quebra das importações de produtos até então em sua grande parte importados como cimento, aço, vidro, elevadores, etc. Também contribuiu para a tendência altista uma onda especulativa que inflacionou todos os setores da economia. O *boom* imobiliário que se iniciou em meados dos anos trinta adquire grande força a partir de 1939, impulsionado pela grande expansão de meios de pagamento nos anos seguintes (índices 1939=100; 1942=166; 1944=280).

As bases legais para a especulação imobiliária foram estabelecidas em 1928 em legislação que dispõe sobre a alienação da propriedade em condomínio (venda de apartamentos); em 1937 com a regulamentação das compras a prestação (até então regidas pelo código civil que facultava às partes romperem o contrato antes de assinada a escritura de compra e venda) e, em 1933, com a fixação do juro máximo para financiamento imobiliário em 10% para hipotecas urbanas, em lugar das taxas vigentes superiores a 20%.

Com a superestrutura jurídica definida e na ausência de um mercado financeiro maduro, os capitais excedentários - num quadro de desvalorização da moeda - foram canalizados para o mercado imobiliário. O *boom* imobiliário no Distrito Federal foi descrito por um observador nos seguintes termos:

Esteve o Distrito Federal atacado pela febre de construções, até bem poucos dias, e ainda hoje milhares de armações de aço levantam-se para os céus clamando pelo crédito que tarda. Foi sem dúvida o dinheiro fácil a causa dessa febre que alterou profundamente a fisionomia da cidade e se traduziu na derrubada de dezenas de quarteirões e prédios coloniais no centro urbano, onde agora se estende a avenida presidente Vargas. (Homens e casas 1947:51.)

Com efeito, contribuíram para exacerbar o "superaquecimento" do centro urbano e a correspondente demolição de largas faixas residenciais de baixa e média renda, o acúmulo de divisas já referido e a grande massa de recursos acumulados pelos fundos de pensão dos institutos de previdência pela forte expansão da massa segurada e a correspondente utilização dos mesmos para o crédito imobiliário; as repercussões trazidas pela exacerbação do êxodo rural na década de trinta e a imigração de capitais europeus em virtude da guerra (Orlando, 1943:108).

Os analistas contemporâneos assinalavam com estupefação o quadro da crise existente:

"Morar" conseguir um apartamento ou uma casa tornou-se um dos pequenos dramas dos cidadãos contemporâneos... No Rio de Janeiro, por exemplo, para ficarmos em casa, nunca se construiu tanto como nos últimos quatro ou cinco anos e nunca houve tanta procura de habitação. Paralelamente, jamais também a exploração sobre negócios de imóveis atingiu a tamanhos limites. Um verdadeiro encilhamento com todas as suas nefastas conseqüências tão largamente conhecidas... O que os brasileiros da capital do país presenciaram nessas últimos anos não significou uma política de fomento às construções urbanas mas uma desenfreada especulação dentro da inflação do dinheiro e de crédito em curso, em que tomaram parte Institutos controlados pelo Estado, girando em torno dos grandes edifícios coletivos de luxo, o que não constitui a necessidade básica da população carioca (Leis do Inquilinato...1946:7).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões responderam por 24,2% dos financiamentos imobiliários concedidos em 1943, um ato típico. De forma mais expressiva, pela construção dos primeiros grandes edifícios de grande porte no Brasil

para suas sedes, os IAPs contribuíram significativamente para a onda especulativa do mercado imobiliário que chegou a proporcionar lucros variáveis de 50 a 100%. (Orlando, 1944:111).

O boom contrutivo não se constituiu, no entanto, uma solução à crise de habitação. Esta contradição entre a lógica da apropriação privada da acumulação e as necessidades coletivas é apontada com clareza naquele contexto histórico por um comentarista contemporâneo:

Vimos no Rio de Janeiro,... ruas inteiras... desaparecerem sob a ação das picaretas dos demolidores. Eram velhos casarões, na sua maioria transformados em residências coletivas. Milhares de famílias talvez, em virtude da abertura da moderna avenida Pres. Vargas, tenham tido que procurar novos alojamentos. Dado o aspecto físico do caso, foi este o principal aspecto que se fez sentir. Ao lado dele, criando mais um problema para a mente popular, havia um legítimo boom de construções. E só um tanto tarde é que veio a fase de compreensão do contraste: por que se construindo tanto não se amenizava a crise? É que a grande massa de construções não era dirigida no sentido de cobrir a lacuna aberta com as demolições. Tratava-se, numa larga maioria, de residências de luxo, e não obstante os deslocamentos de habitação havidos a crise permanecia. ("Casa Popular", 1946:138.)

A crise politizou a questão da habitação, e o Estado responde com a reintrodução¹ da Lei do Inquilinato em 1942. A lei, no entanto, parece ter reforçado a tendência no sentido da construção de residências de luxo para venda ao invés de locação. A população se deparou com uma situação de "sobram casas para vender, faltam casas para alugar". Frente à crise de habitação e às medidas restritivas da Lei do Inquilinato, o próprio mercado desenvolveu mecanismos compensadores e espoliativos, tais como o "aluguel com móveis" e o pagamento de "luvas" (Gusmão, 1944:89, e Heller, 1944).

As repercussões da crise de habitação alcançaram a arena política. Com a derrocada do Estado Novo, a despeito da preeminência da crítica à ditadura de Vargas em vários níveis, a questão da habitação se constituiu, aparentemente pela única vez na história brasileira, um item destacado dos programas eleitorais dos candidatos à presidência.

É nesse quadro histórico, como será indicado em seções posteriores, que emergirá a proposta da Fundação da Casa Popular.

1.2 A Politização das Favelas

O processo de "descoberta" das favelas na década de trinta constitui um dado essencial para o entendimento da política de habitação e, por extensão, da política social adotada na década de quarenta. A visibilidade política das favelas e mocambos guarda uma vinculação estreita com a quebra das estruturas oligárquicas de poder prevaletentes e o processo de cooptação das massas urbanas a que se assiste na década de 30 e que o populismo aprofundará. Paralelamente, ocorrerá a introdução do "povo" e do "morro" - "os interesses do povo", "o morro está com Pedro Ernesto", etc. - no discurso político. Estes novos desenvolvimentos são anunciados na administração municipal reformista de Pedro Ernesto no Distrito Federal e na campanha presidencial de 1937, quando José Américo assume a bandeira de "Campeão das Favelas". Pedro Ernesto interveio em conflitos de terra e instalou, pela primeira vez em favelas, escolas e equipamentos coletivos, o que equivale a legitimar a sua existência contestada pelo sistema político vigente (Conniff, 1981).

As favelas se convertem gradativamente num território a ser explorado, de uma parte, pelo sistema político que vislumbrava a sua incorporação problemática à arena política, e, de outra parte, pela Igreja, que estava empenhada numa política de *rapprochement* com o Estado. Esta buscava incorporar as massas urbanas em um projeto corporativo a partir de uma perspectiva definida pela doutrina social da Igreja. A Igreja temia a irrupção das massas urbanas na cena política pelo perigo à ordem estabelecida que isto representava.

É nesse sentido que a Igreja patrocinará a criação dos grupos de Ação Social com atuação nas favelas. Visava criar núcleos de socialização do proletariado urbano, onde seriam identificados e formados "líderes operários". Fazia-se necessário primeiramente mapear socialmente as favelas - o que resultou nos primeiros estudos e levantamentos das condições de vida e de habitação nas favelas (Morais, 1938; Porto, 1938; Ribeiro, 1939). O grupo de Ação Social do Rio de Janeiro fundou a Associação Lar Proletário, em 1936, e teve papel de relevo na formulação da política social e de habitação no Ministério do Trabalho (Rubens Porto, entrevista).

Este processo de politização das favelas será aprofundado e tomará corpo ao longo da Campanha dos Parques Proletários Provisórios que marca a primeira intervenção do Estado na questão das favelas no Rio de Janeiro. No Recife terá lugar a Cruzada Social Contra os Mocambos, iniciada em 1939. Não cabe aqui a análise dessas experiências (ver a análise pioneira de Penha, 1946, e também Melo, 1985); importa assinalar que o processo de descoberta das favelas e a agudização dos conflitos de terra urbana que se estabelecem paulatinamente assinalam a incorporação da questão da habitação à agenda de intervenção do Estado.

1.3 A Geração de uma Política de Habitação no Estado Novo

Aos fatores referidos anteriormente há que se somar o processo interno ao aparelho de Estado que se expressa nas propostas apresentadas pela burocracia do Ministério do Trabalho. Este grupo, constituído de especialistas em seguro social, entre outros técnicos, ganhou ascendência nos processos decisórios na área de política social pela complexidade que a gestão dos vultosos recursos dos fundos de pensão apresentava (Malloy, 1979).

A opção pela aplicação dos recursos dos IAPs em habitação, apesar de prevista em 1932, só adquire expressão em 1937, na gestão de Agamenon Magalhães à frente do Ministério do Trabalho, que conferiu forte prioridade à questão da habitação. Durante o Estado Novo se deu início à construção de grandes conjuntos residenciais, ao mesmo tempo em que se avolumavam vertiginosamente as reservas dos IAPs, que passam a ser canalizadas para o crédito imobiliário, como já foi mencionado anteriormente. Nos últimos anos do Estado Novo, a crise de habitação se agudizou, contrastando fortemente com o surto imobiliário impulsionado, em parte, pelos recursos dos IAPs. Apesar da censura e controle da opinião pública, a questão se politiza, instalando um conflito dentro do aparelho de Estado, solapando a legitimidade que a política social desfrutava junto aos setores populares².

É nesse quadro que Vargas anuncia, no seu discurso do Dia do Trabalhador de 1944, que:

Terminada a fase de experiência e solidificação dos Institutos e Caixas, cujas reservas vinham sendo aplicadas sobre o critério de imediata segurança e rendimento certo, é tempo de iniciar-se uma política de mais largo alcance relativamente ao emprego dos fundos acumulados. Empréstimo os depósitos das organizações de seguro social para construções suntuárias ou fazê-los circular a juros bancários

é afastá-los da finalidade superior que ditou a legislação trabalhista. Quanto à aplicação do capital também serão adotados rumos diferentes... Com a colaboração das administrações municipais, que entrozarão os respectivos projetos... construiremos cidades-modelo nas proximidades dos grandes centros industriais com instalações de tratamento de saúde, de educação profissional e física (O Estado de São Paulo, 2/5/1944).

A nova política governamental inicia-se com a constituição da Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS), a quem incumbiria *"especialmente o estudo e elaboração de planos sistemáticos para a construção de cidades e vilas operárias em todo o território federal"* (Portaria 9/1944, MTBIC).

O propósito do presidente Vargas de empreender uma política compreensiva de vilas operárias pode ser inferido pelo fato de que, insatisfeito com os trabalhos elaborados pela CARPS, o presidente ordenou a ampliação de sua competência. À CARPS caberia, a partir de então *"estudar o problema do lar operário não somente na parte construtiva propriamente dita... mas principalmente, no que se refere a aspectos fundamentais que devem ser estudados e resolvidos"* (Portaria 40/1944, MTBIC). Estes incluíam definição de taxas de juros, percentagens das reservas a serem utilizadas num programa de habitação popular, faixa de rendimentos da população meta e locais em que as vilas seriam construídas.

Esta nova política de habitação estruturava-se em conjunção com a proposta de unificação dos diversos institutos de aposentadoria e pensão - IAPI, IAPTEC, IAPE, IAPB, IAPC e IAPM - numa superinstituição de previdência social, cuja formulação e implementação cabia à Comissão Organizadora do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (COISSB). Vale acrescentar que as duas comissões eram compostas, em grande parte, pelos mesmos indivíduos, e ademais - e aí está a sua pertinência para a análise da Fundação da Casa Popular - este grupo e a estrutura organizacional de que faziam parte permanecerão inalterados com a transição à democracia formal até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960.

A proposição que interessa apontar aqui e que emerge desta redefinição da política social é a da unificação das carteiras hipotecárias dos IAPs, a que se propôs também a Fundação da Casa Popular. Na realidade, ela só se materializou quase vinte anos mais tarde, com a criação do Banco Nacional da Habitação - que foi consolidada com a unificação dos IAPs e a fundação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967.

Como será assinalado em seções posteriores, o malogro da FCP em se constituir como órgão gestor dos recursos das carteiras hipotecárias é decerto o dado mais significativo para o entendimento desse órgão e é particularmente revelador das desventuras da política populista de habitação.

2. PROJETOS POLÍTICOS E ESTRUTURAS DE INTERESSES NA CRIAÇÃO DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

A crise de habitação, como já foi mencionado antes, colocou a questão da habitação na agenda política. Com efeito, na campanha presidencial de 1945, a habitação foi um item abordado pelos candidatos. Dutra, o candidato vencedor, afirmou que o problema era *"grave"* e que precisava *"ser resolvido com toda a urgência"*, preconizando a criação de uma Caixa Nacional de Habitação visando a construção de cem mil casas populares³.

O governo Dutra notabilizou-se por uma política social conservadora e pela forte repressão aos setores avançados e mobilizados da classe trabalhadora, intervindo em sindicatos, além de ter decretado a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro. O único setor

da política social em que se poderia postular medidas novas era o da habitação, que parecia sobretudo ser potencialmente **consensual** por poder incorporar as demandas dos setores populares e dos setores capitalistas vinculados à indústria de materiais de construção e da construção civil e, em menor medida, das companhias de seguro⁴. Ademais, a habitação constituía-se uma peça importante do discurso político conservador e de setores da Igreja Católica que identificava a posse de um imóvel com a estabilidade social. À ampla votação do Partido Comunista Brasileiro, que obtém significativas vitórias eleitorais nos principais centros urbanos do país, tornando-se majoritário em cidades como Rio de Janeiro, Recife, São Paulo e Santos, Dutra contrapôs a sua política social num contexto que ele caracterizou da seguinte forma:

Dos mais difíceis e agitados foi o ano de 1946 para a Nação Brasileira, então no início da tarefa de redemocratização. Ideologias extremistas procuravam lançar raízes profundas no meio sindical, a fim de transformá-lo em veículo de obra de desagregação da nacionalidade. Incertezas decorrentes de certos dispositivos legais, ainda mais agravadas pelas preexistentes condições precárias de vida, que de pronto não era possível modificar ou remediar, causavam inquietação e agitação (Mensagem..., 1949).

Os objetivos políticos visados com a criação da Fundação da Casa Popular podem ser discernidos na Exposição de Motivos anexa ao projeto de sua criação:

No Brasil, também a escassez de habitação para as classes menos favorecidas ultrapassa de muito o limite dentro do qual o problema poderia ser considerado como da órbita exclusiva da iniciativa privada e do interesse individual. Acentuam-se na vida social do país as conseqüências da crise que atinge diretamente a economia das famílias mais modestas, agravando as dificuldades que a conjuntura impôs à coletividade... (a FCP) será igualmente um importante fator na política de revigoração das bases de nossa organização social capaz de opor-se às influências dissolventes que se alimentam desses desajustamentos sociais e econômicos (Exposição de motivos..., Jornal do Comércio, 2-3/5/1946:3).

Aqueles objetivos podem ser divisados de forma ainda mais explícita no discurso de posse do primeiro superintendente do órgão, para quem a FCP *“visa fortalecer, na mente do trabalhador, a impressão, que com o tempo se transformará em convicção, de que o regime democrata capitalista não o desampara e, efetivamente, é o mais conveniente à nossa ordem político-social”* (Discurso de posse de A. Godoy, in *Anais...*, 1946).

É também reveladora da estratégia política perseguida a rapidez com que se processou o estabelecimento da nova instituição. Anunciada na posse do ministro do Trabalho em fevereiro de 1946, seu anteprojeto é divulgado para receber sugestões em março. A FCP é oficialmente instituída, significativamente, no Dia do Trabalho. O primeiro núcleo de casas anunciado foi o de Santos, em plena crise, concomitante à intervenção do Ministério do Trabalho no Sindicato dos Estivadores. É ainda bastante expressivo o episódio da destituição do primeiro superintendente do órgão, quando fica clara a perspectiva da habitação como elemento “pacificador” do qual esperavam-se resultados imediatos⁵.

Uma vez referenciado o projeto político subjacente à proposta da FCP, há que se referir às **diversas respostas das distintas frações de classe e setores capitalistas, segmentos organizados da sociedade civil e canais mediadores de interesses de classe**. O decreto que estabeleceu as bases da Fundação da Casa Popular, na verdade, constitui um resíduo do anteprojeto divulgado que sofreu fortes críticas e ensejou um projeto de negociação de interesses entre diversos grupos.

Afora a própria proposta geral da nova agência de habitação, dois itens formavam o ponto central da controvérsia. O primeiro referia-se ao Artigo 13 do anteprojeto, que determinava que as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais pelos IAPs cessariam e seriam incorporados à FCP; o segundo se refere ao Artigo 9º do anteprojeto, que previa uma taxa sobre edificações restituível no prazo de trinta anos - para todos efeitos um imposto (*Anteprojeto...*).

Os grupos associados à estrutura pelego-corporativa do Ministério do Trabalho, que se expandiram marcadamente durante o Estado Novo e que acenavam com a perspectiva do uso clientelístico da máquina administrativa desse ministério, resistiram ao plano de unificação das carteiras prediais e sua transferência para a FCP. Formulada por um governo hostil ao regime anterior, a Fundação da Casa Popular era temida como uma solução institucional que poderia acarretar o enfraquecimento desses grupos.

No ataque à idéia do novo órgão, esses grupos encontraram um aliado na tecnoburocracia que administrava as reservas da previdência e que formaram a matriz originária dos "técnicos desenvolvimentistas"⁶. Esta ocupava um lugar privilegiado no processo de tomada de decisões na esfera da política social e mesmo econômica. As reservas da previdência eram a mais significativa fonte doméstica de recursos financeiros de que dispunha o Estado, sendo utilizadas para os primeiros grandes projetos de industrialização (Volta Redonda, entre outros), além de serem uma poderosa fonte para o crédito imobiliário.

A ingerência da nova instituição num setor significativo da administração de seus recursos - a carteira predial e o financiamento imobiliário - significava o enfraquecimento do poder desses grupos e um golpe nas alianças constituídas externamente com diversos setores. Além disso, conflitava com a estrutura extremamente centralizada da previdência social, em que o Conselho Nacional do Trabalho, e posteriormente o Departamento Nacional da Previdência Social, devia autorizar decisões de rotina, incluindo financiamentos individuais, por qualquer dos IAPs, em qualquer ponto do território nacional.

Das pressões exercidas por esses grupos resultou o abandono da proposta de unificação das carteiras prediais prevista no anteprojeto. A redação final da lei estabeleceu que as novas *"operações imobiliárias e financiamento das carteiras prediais passarão a observar as condições que forem estabelecidas em instruções especiais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio"*, que nunca foram expedidas.

A nova agência de habitação, por outro lado, também sofreu ataques similares por parte dos sindicatos e setores trabalhistas. Estes buscavam escapar da tutela imposta ao movimento sindical pela estrutura corporativa da legislação trabalhista e, por outro lado, assumir o controle do aparato administrativo do Ministério do Trabalho no sentido de assegurar a hegemonia dos setores populares no aparelho de Estado. A criação da FCP era interpretada como uma estratégia estatal de esvaziamento das instituições de previdência e de bem-estar social em geral - *ao mesmo tempo, locus* potencial de fortalecimento dos setores sindicais e legado por excelência do Estado Novo que o novo regime buscava destruir.

É nesse sentido que há de se interpretar a crítica que esses setores fizeram. Em carta que encaminhava o *Pronunciamento das Classes Trabalhistas de São Paulo* sobre a criação da FCP, afirmava-se: *"Somos contrários à criação da Fundação da Casa Popular porque entendemos que as instituições de Previdência poderão, com vantagens, realizar o trabalho que fosse confiado à futura organização"*. E, postulando a reorganização das carteiras prediais em novas bases, indagam:

Por que negar maior autonomia às suas delegações regionais? Por que não confiar a direção dessas delegacias a pessoas retiradas das categorias profissionais que integram a classe dos segurados, fazendo-se a seleção das mesmas por processo eleitoral realizado nos sindicatos e federações sindicais? (Pronunciamento... O Estado de São Paulo, 28/4/1946:8).

A crise de habitação é atribuída à valorização assombrosa da propriedade imobiliária e ao encarecimento vertiginoso dos materiais de construção, aliados ao desordenado surto industrial que ocasionou a concentração da indústria em poucos centros urbanos e o êxodo rural. A proposta de debelar-se a crise de habitação pela construção de casas para venda e não aluguel é também criticada: *"A obtenção da casa para moradia é problema secundário para ser substituído pelo combate à necessidade premente da casa locada"* (*ibid*), tendo em vista o baixo nível salarial existente.

Este último ponto foi reiterado pela bancada comunista, que concentrou suas críticas no caráter demagógico da FCP e na ênfase à questão da casa própria no anteprojeto. No que se refere ao primeiro aspecto, João Amazonas, membro da bancada, observava:

Com a lei demagógica da casa própria visa o governo reconquistar o prestígio no meio dos trabalhadores bastante afetado com a decretação do regulamento sobre as greves e a prorrogação dos mandatos das diretorias dos sindicatos mas o operariado não acredita mais em cantilenas. (Correio da Manhã, 25/4/1946:1)

A bancada comunista propunha que a prestação não passasse de dez por cento do salário. A crítica à casa "própria" inscrevia-se numa crítica mais abrangente à propriedade privada.

É curioso observar que as críticas aos aspectos demagógicos da criação da FCP partiram também de setores conservadores. O jornalista Carlos Lacerda publica uma série de reportagens sobre a Cruzada Contra os Mocambos em Pernambuco, em que estabelecia um paralelo com a criação da FCP a que se referia como *"essa nova tendência social-facista da solução do problema da casa do pobre por meio de decretos demagógicos"* (*Correio da Manhã, 28/4/1946:2*). Por sua vez, o deputado José Bonifácio (UDN-MG) definia a FCP como *"uma aparatosa organização com que se quis distrair a atenção do povo então voltada para assuntos mais prementes; não passou por isso de um vasto plano de propaganda política"* (*Jornal do Comércio, 7/12/1946:2*).

A divulgação da determinação governamental de criar o novo órgão ensejou a formação da Comissão Parlamentar da Casa Popular na Assembléia Constituinte⁷. Essa comissão, encabeçada por políticos remanescentes do Estado Novo e com a participação do PCB, foi hostilizada pelo Ministério do Trabalho que estava determinado a levar à frente o projeto da FCP. A comissão propôs, sem sucesso, a inclusão de emenda ao anteprojeto estabelecendo o direito à habitação como direito social a ser assegurado mediante plano de âmbito nacional. A comissão, em seu relatório final, reproduz as críticas feitas pelo PCB e setores especializados ao anteprojeto, apontando para o fato de que os grupos de baixa renda não seriam beneficiados com o plano de habitação.

A questão da casa para alugar *versus* casa para vender foi objeto de forte controvérsia. Juntamente com a redução da política urbana e de habitação à simples construção de casas e conseqüente desconsideração pelos aspectos sociais do urbanismo, foi a pedra de toque da crítica por parte de setores reformistas das associações profissionais, como foi o caso do Instituto de Arquitetura e Clube de Engenharia.

Enquanto estes últimos postulavam a solução da locação das casas em virtude dos baixos salários vigentes e a habitação multifamiliar em edifício de apartamentos, setores da

Igreja com franca penetração junto às instâncias de decisão sustentavam que a propriedade privada do imóvel era a solução mais consoante com as encíclicas papais e que a construção de casas em lotes isolados preservava a unidade da família⁶. Esta visão identificava-se com o projeto político do novo regime e prevaleceu; no entanto a possibilidade de aluguel em **casos excepcionais** foi incluída na regulamentação do decreto que instituiu a FCP.

As críticas referidas acima foram incorporadas em um memorial a ser enviado à Assembléia Constituinte **contrário** à FCP e subscrito pelo Instituto de Arquitetos, Clube de Engenharia, Sindicato dos Engenheiros, Sociedade de Engenheiros e Arquitetos e Convenção Popular do Distrito Federal ("Condenado...", *O Globo*, 24/4/1946).

Com efeito, verifica-se a constituição de uma coalizão de interesses de setores populares e capitalistas - sobretudo, como será indicado em seguida, aqueles vinculados à construção civil e especulação imobiliária. Estes últimos lograram a alteração do Artigo 9º do anteprojeto; na nova redação ficou estabelecida uma taxa sobre o valor do imóvel adquirido em lugar da taxa prevista sobre edificação ou compra de imóveis - que incidiria, portanto, diretamente sobre a construção e incorporação de imóveis.

Os interesses da construção civil foram negociados em reunião com o ministro do Trabalho, reportada pelo *Correio da Manhã* como segue:

*Quanto ao problema da falta de braços e de materiais de construção, o Ministro do Trabalho expressou a opinião de que a edificação das casas populares não obstaría a dos arranha-céus, uma vez que seria muito mais simples. Esse ponto foi muito focalizado pelos técnicos presentes que manifestaram o temor de que a iniciativa do governo trouxesse dificuldades ao levantamento daqueles grandes edifícios ("Engenheiros e arquitetos debatem...", *Correio da Manhã*, 13/4/1946:1).*

Há que se referir neste ponto a situação da construção civil que experimentara um boom sem precedentes, mas que, no entanto, em virtude da incipiente capacidade de produção doméstica de materiais de construção e sobretudo da política ortodoxa de estabilização praticada pelo governo Dutra, ameaçava entrar em colapso. Dutra pôs em prática uma política de contração do crédito bancário e determinou a cessação dos financiamentos imobiliários pelos IAPs, objetivando com isso conter a inflação. Um analista da situação, apontando com clareza os interesses em jogo, descrevia a situação nos seguintes termos:

São proteiformes os interesses afetados. Proprietários, compradores, corretores, construtores, empreiteiros, todos eles são sumamente prejudicados por essa brusca diversão de orientação de todo em todo inadmissível, pois que é a palavra oficial que se acha em jogo, e fiados nela vultosas somas que já se inverteram. Como se vê, é gravíssima a situação da indústria da construção. A sua desintegração - que é iminente se o chefe do governo não intervir sem delongas para fazer restaurar a normalidade do crédito bancário e das operações de financiamento dos Institutos sob sua imediata supervisão - não tardará. E veremos não somente a ruína de numerosas firmas construtoras mas também... a quebra de numerosas firmas fornecedoras e a falência de muitos estabelecimentos bancários... e mais do que isso o desemprego de quase 200 mil operários... desfechando a mais séria crise social que o país jamais conheceu. (Saraiva, 1946.)

Nesse quadro de crise, o surgimento de um órgão de habitação popular que disputasse com a indústria da construção civil os recursos escassos, sobretudo mão-de-obra, cimento (que estava tendo sua entrega racionada pelo Sindicato da Construção Civil) e crédito estatal, somado às perspectivas de lucros reduzidos (caso embarcassem na

construção para o mercado popular) *vis-à-vis* os lucros extraordinários auferidos durante o boom, contrariava frontalmente os interesses do setor.

Estes interesses logo consolidaram sua representação direta no novo órgão pela participação do presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil no seu Conselho Central. Importa acrescentar que esta presença manifestou-se menos pelas propostas apresentadas do que pela resistência oferecida à dinamização da embrionária FCP.

Entrevistado sobre se a FCP resolveria o problema, o presidente do sindicato expressou a visão dos setor:

Nunca me pareceu viável resolver inteiramente o problema (da habitação) por intermédio de um órgão como a FCP... teríamos primeiramente que nos aparelhar com os materiais essenciais às construções. Falta-nos cimento, tijolo, areia, pedra, enfim, todos os materiais de construção... Para tal caímos no problema mais grave - o dos transportes... É comum faltar cimento no Rio por deficiência de vagões. Como pensar em iniciar um grande plano de construção de casas populares quando tudo nos falta, inclusive os meios de transportar os materiais? ("Como resolver...", O Globo, 6/12/1946).

De forma diversa, setores industriais comprometidos com a industrialização do país identificavam a provisão da habitação com o aumento da produtividade. Roberto Simonsen, presidente da Confederação Nacional da Indústria, propôs como fonte tributária para a agência de habitação uma sobretaxa sobre residências luxuosas e que fosse obrigatória a construção, pelas indústrias, de vilas operárias para seus trabalhadores. (*Diretrizes*, 29/3/1946). Significativamente, esta proposta, que não constou do anteprojeto do decreto da FCP, consta da lei que a instituiu. Nesse sentido, também a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresentou sugestões para o novo órgão (*O Estado de São Paulo*, 26/4/1946; Simonsen, 1942, e Almeida, 1946).

O keynesianismo que permeava essas propostas entendia a habitação como equipamento industrial. A questão fundamental que se colocava era a de como conciliar o esforço industrializante com políticas distributivas - aspecto que irá permear a questão da habitação com força redobrada e que será resolvido em detrimento da segunda. Constituirá a pedra de toque do reformismo conservador em sua oposição à bandeira das reformas de base (Melo, 1985).

O anteprojeto também sofreu alterações no sentido de incorporar a questão da habitação nas áreas rurais. A questão da habitação urbana é incorporada à agenda pública e se politizou, como foi indicado anteriormente, nos fins da década de trinta, processo que se fez acompanhar da emergência da massa popular urbana na arena política.

O caráter urbano desses processos manifestou-se também na criação da FCP, cujo objetivo segundo o anteprojeto era *"proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país a aquisição ou construção de casa ou apartamento de moradia"*. O decreto que instituiu o órgão introduziu a qualificação *"na zona urbana ou rural"*, e a portaria que aprova seus estatutos especifica como de sua competência a *"construção de moradia em zonas rurais"*. Esta redefinição dos seus objetivos se deve à sugestão do Ministério da Guerra (*Estado de São Paulo*, 24/4/46:1). Com efeito, a ocupação efetiva do território da nação era antiga reivindicação da geopolítica do ministério e se acentuou na conjuntura de guerra.

Há que referir que este viés ruralista tomou grande impulso com o colapso do Estado Novo, que desatou as tendências descentralizantes anteriores culminando na grande Campanha Municipalista que se inicia com os trabalhos da Constituinte, na fundação da

Associação Brasileira dos Municípios e na retomada, com propósito determinado, do plano de transferência da capital da república para o interior. Este movimento descentralizador marcou efetivamente a estrutura organizacional da FCP e explica a resistência colocada à alternativa de um órgão centralizante.

Tendo sido caracterizado o quadro da estrutura de interesses e sua mediação no processo de criação do novo órgão, convém observar que quatro projetos para um órgão de habitação foram apresentados. A proposta da criação de um Instituto Brasileiro da Casa Popular fora insistentemente recomendada por setores técnico-profissionais e suas associações de classe, sem ter logrado respaldo político para sua implementação⁹.

O projeto para a Caixa Federal de Habitação Popular foi apresentado na Assembléia Constituinte, quando esta assumiu funções legislativas, pelo deputado Jonas Correia. O projeto elaborado pelo mesmo autor, sugerindo o órgão nacional de habitação ao então candidato Dutra, previa, como fonte de recursos para a Caixa, um adicional ao imposto predial a título de taxa de habitação higiênica e a utilização compulsória de 30% dos depósitos e reservas das companhias de seguro, IAPs e Caixas Econômicas. Era justificado pelo seu autor em virtude da "inviabilidade" da FCP, que havia sido implantada em caráter de emergência, desvirtuando a intenção inicial do presidente (*Jornal do Comércio*, 23-24/12/1946:2). Concorrentemente, foi apresentado projeto criando o Instituto Nacional da Casa Própria pelo deputado Pedroso Jr. (PTB-SP), que estipulava como fonte de recursos 20% da receita dos IAPs, que seriam repassados ao instituto a juros baixos e que equivalia, de fato, à unificação das carteiras prediais dos IAPs.

Por outro lado, a própria FCP formulou um plano ambicioso que envolvia a emissão de um bilhão de cruzeiros em títulos de subscrição obrigatória por parte de várias entidades e facultativo em geral (bônus hipotecários) e a criação de um imposto de habitação incidente sobre o aluguel de habitações de luxo.

Esses planos foram objeto de análise minuciosa pela FCP, na qual se conclui significativamente que¹⁰:

É um dado primordial que demonstra a nosso ver cabalmente a impraticabilidade atual de qualquer plano, tais como os selecionados no início, que pretendem fornecer casa própria aos grupos sociais a que se deve destinar os planos de habitação do governo... Enquanto for tão pronunciada a discrepância entre o custo efetivo da habitação e a capacidade aquisitiva das classes operárias, a única solução do problema habitacional das classes está na locação (FCP, 1947:34).

Esse estudo, após confrontar as várias prestações possíveis com base nas taxas de juros propostas pelos diversos projetos (inclusive o do decreto da FCP), conclui que seria necessário um subsídio, no caso do projeto da FCP de 30%, ao adquirente de casa própria. Vale observar que o estudo identificado com a corrente nacional-desenvolvimentista, que então se conformava, questionava a oportunidade de uma política redistributiva que, diminuindo a taxa de capitalização da economia, poderia obstaculizar o esforço industrializante.

Em conclusão, pode-se afirmar que a nova instituição enfrentou uma "grande coalizão" consistindo de interesses variados e mesmo antinômicos - que operou mais pelas "não-decisões" do que pelas decisões efetivamente tomadas - no sentido de obstaculizar a sua viabilização.

3. A TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

3.1 A Política de Implantação do Novo Órgão: O Modelo e o Padrão de Atuação

A trajetória da Fundação da Casa Popular revela um declínio paulatino e acentuado no que se refere a seus objetivos, recursos e operações. Os seus objetivos iniciais comportavam o financiamento de obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica e assistência social, como também da indústria de materiais de construção, quando houvesse falhas no mercado, e de construções de casas populares de iniciativa ou responsabilidade individuais, municipais ou de empresas, destinadas a venda ou locação a trabalhadores, sem objetivos de lucro, e a realização de estudos e pesquisas sobre métodos e processos para o barateamento de construção, sobre os tipos de habitação adaptados às especificidades regionais quanto ao clima e processos construtivos, etc. (Decreto 9.218, 1/5/46).

Tais objetivos foram redefinidos formalmente em 1952, quando, pelos novos estatutos da FCP, as atividades complementares à habitação (obras de urbanização, etc.) seriam restringidas a casos excepcionais e, de preferência, em municípios de orçamento reduzido. No entanto tais princípios já constituíam a política praticada pela instituição. Em 1948, o programa de financiamento de casas experimentais no Rio de Janeiro foi suspenso por falta de recursos.

Quanto à fonte de recursos, como já foi assinalado, optou-se por uma contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que fosse a forma jurídica da aquisição, recolhido juntamente com o imposto de transmissão, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00 (Decreto-Lei nº 9.777). Este dispositivo revelou-se de difícil implementação.

Sem a contrapartida de ver assegurados dividendos políticos concretos na forma de construção de casas populares nos estados, o custo político e o ônus administrativo do recolhimento do imposto era alto, o que levou a um boicote do mesmo por parte de muitos estados. Com efeito, como se verifica no relatório de atividades para o período 1947-1951, apenas o Distrito Federal recolheu efetivamente o imposto para todo o período em pauta. No período referido, a principal fonte de recursos foi um empréstimo compulsório por parte do IAPI, IAPC, IAPB, IAPE e IAPTEC, por intervenção direta do presidente da República, tendo em vista o virtual malogro do plano de habitação (Portaria 14, 6/2/1947, MTIC).

Com a promulgação da Constituição no final de 1946, os estados da Bahia e São Paulo argüiram a inconstitucionalidade do imposto. O Estado de São Paulo decretou a majoração do imposto pela Lei Estadual nº 17.235; no entanto se ressalvava que 70% da arrecadação devia ser aplicada no estado, contrariando assim a lei federal¹¹.

O *modus vivendi* encontrado entre os estados e a FCP foi a política adotada de aplicar-se no estado o montante arrecadado no mesmo. Diante da quase inviabilização do órgão frente aos exíguos recursos de que dispunha, nova fórmula foi tentada em 1951 (Lei 1.473, de 24/11/1951). Nela eram previstas dotações orçamentárias decrescentes, das quais esperava-se virem a constituir um "fundo rotativo", tomando a instituição auto-sustentável pelo retorno dos investimentos efetuados, apesar do reconhecimento expresso de que, a médio prazo, a inflação corroeria as consignações previstas. Prognostificava-se também uma nova fórmula tributária na forma de um imposto de selo sobre contratos de compra e venda de bens imóveis e empréstimos hipotecários.

Este arranjo vingará até 1961, quando a FCP entra em virtual colapso restringindo suas atividades a meras operações de rotina, uma vez fracassada a tentativa de sua

transformação no Instituto Brasileiro da Habitação. O desprestígio e a marcada politização da FCP levarão o Senado a vetar, em 1963, um anexo ao orçamento da União para 1964 - no qual não havia nem sido incluída - incapacitando-a de arcar com seus gastos de pessoal.

Num quadro político-institucional que se caracterizava por uma multiplicidade de partidos e complexas estruturas regionais de poder, os recursos políticos eram disputados acirradamente sob o comando dos governadores e chefes políticos locais. A discussão do caso de São Paulo é particularmente esclarecedora.

O governador Ademar de Barros intencionava criar um órgão estadual de habitação segundo o modelo do Serviço Social Contra o Mocambo de Pernambuco, "*diante da inação da Fundação da Casa Popular que nada fizera*", conforme assinalou um conselheiro da FCP. Com esse propósito, postula a extinção da agência da FCP em São Paulo e que - nas palavras de seu representante:

se atribua a São Paulo, cuja organização de trabalho é evidente realidade, o que pleiteia o seu governador - autonomia para resolver o problema habitacional naquele estado sem prejuízo da assistência fiscalizadora da Fundação da Casa Popular, no que lhe competir, ficando essa orientação como ponto de partida para os demais estados (FCP, Anais do Conselho Central, 49ª sessão).

Essas negociações não tiveram efetividade e são reveladoras da tensão política que permeou a montagem institucional da FCP.

A política centralizante perseguida pelo seu primeiro superintendente dará lugar, gradativamente, à transferência de competência a órgãos locais. A estrutura inicial previa a criação de Comissões Municipais da Casa Popular e delegacias da FCP nas capitais. As dificuldades decorrentes da escassez de recursos levaram ao abandono da política de implantação destas e sua substituição por um ou três delegados, conforme o tamanho do estado (id., 1953).

O que parece ter ocorrido é que os interesses locais subjugaram o intento centralizador da fundação, que dependia dos mesmos como fonte de recursos e, sobretudo, da doação dos terrenos pelos municípios. A relação é complexa, pois, de outra parte, os políticos locais, desejosos de utilizarem-se do capital potencial clientelístico que a construção de casas representava, dependiam da fundação.

Verifica-se que a barganha política passa a ter como atores o poder local (municipal) e o estado, cabendo à FCP, em grande medida, referendar os acordos estabelecidos. Na impossibilidade de dispor efetivamente dos recursos arrecadados e controlados pelos estados, só lhe restava autorizar o seu uso pelas prefeituras solicitantes.

3.2 O Clientelismo na Alocação e Acesso à Habitação,

Os critérios efetivamente utilizados para a alocação dos conjuntos residenciais nas diversas cidades eram casuísticos e não obedeceram a nenhum planejamento sistemático, malgrado a existência formal de critérios. Observam-se, no entanto, ênfases distintas segundo as fases da trajetória do órgão.

Na primeira fase da FCP (1946-1951), os critérios eram, em grande medida, arbitrários. Nas palavras do superintendente do órgão nessa fase: "*Não temos adotado até aqui critérios rígidos para essa escolha (do local e dos beneficiários). Por sinal, uma das normas que adotamos em nossos trabalhos é justamente a de evitar a adoção de critérios rígidos*" (Cid Rache, in Greenhalgh Filho, 1950:74).

No período de implantação da FCP (1946-48) verifica-se, todavia, uma ênfase no caráter pacificador da habitação popular. É com esse objetivo que se decidiu a construção dos núcleos de Santos, Recife, Olinda, Santo André e Distrito Federal. A construção de um conjunto em Recife é autorizada por um conselheiro porque, de outra forma *"ensejaríamos a proliferação de "idéias exóticas" que avassalam as sociedades necessitadas de que Recife é talvez o centro mais ameaçador na nossa terra"* (FCP, Anais... 76ª sessão, 11/5/46).

A escolha do Estado de São Paulo, por sua vez, é justificada porque se estaria combatendo a pobreza, e *"foi a miséria que elegeu Ademar"* - governador eleito com apoio do PCB. Por outro lado, houve também na gestão do presidente Dutra uma ênfase na ocupação territorial do país - já referida anteriormente - sendo construídos os conjuntos de Goiânia, Mato Grosso, Maranhão, Piauí e projetados conjuntos para os territórios federais. Afora os casos de Cuiabá e Corumbá, onde ocorreu o empenho pessoal do presidente mato-grossense, parece não ter havido pressões clientelísticas.

Os critérios existentes mencionados acima baseavam-se na população e no nível de arrecadação do estado. Tais critérios beneficiavam claramente os estados maiores e mais ricos, o que era reforçado pelo fato de que as prefeituras desses estados dispunham de melhores recursos técnicos. Isto lhes permitia criar comissões locais e apresentar dados objetivos sobre suas necessidades de habitação¹².

Os critérios discutidos acima foram dando lugar, gradativamente, a um padrão marcadamente clientelístico, passando a FCP a responder reativamente às diversas pressões que sofria. Cabe assinalar neste sentido que, sobretudo no período 1956-1960, a FCP tornou-se tipicamente uma peça da máquina clientelística do Partido Social Democrata (PSD) de Minas Gerais, enquanto que, no período 1948-1956, ela se encontrava na órbita de influência do Partido Trabalhista Brasileiro, no Distrito Federal e, em menor medida, no Rio Grande do Sul. No primeiro período citado foram constituídos conjuntos em 32 cidades do Estado de Minas Gerais, representando 52,5% do total de casas e 63% do total de conjuntos construídos no período pela FCP. No Distrito Federal, por sua vez, no período indicado, este percentual alcançou 38% do total de casas construídas pela FCP para o mesmo período (ver quadro).

A centralidade política do Distrito Federal convertia seus problemas específicos, como no caso já referido da crise de habitação, em questão nacional. A visibilidade política dos conjuntos do Distrito Federal era marcadamente mais elevada do que em outras cidades, levando, como no caso do aumento de taxas do núcleo de Deodoro¹³, uma questão pontual, à intervenção direta do presidente da República¹⁴.

No que se refere ao seu padrão de atuação, a FCP foi levada a se envolver no labirinto da política local, em várias regiões do país. Os projetos dos conjuntos eram realizados na sede da FCP, na ignorância confessada das especificidades locais, e os mínimos detalhes técnicos, concorrências locais, etc. mereciam pareceres do conselho técnico do órgão. Paulatinamente, como já foi referido, a FCP se restringe a referenciar os pedidos das prefeituras **a partir de uma perspectiva clientelística**. A disponibilidade de terrenos e o comprometimento da prefeitura em arcar com as obras de urbanização converteram-se em fatores importantes na escolha das cidades a serem contempladas¹⁵.

A alocação individual das casas também foi regida por fortes traços clientelísticos, a despeito da exigência de critérios definidos. Estes incluíam uma distribuição proporcional das casas segundo categorias profissionais - a proporção 3, 1 e 1, para trabalhadores em atividades particulares, servidores públicos ou de autarquias e outros, respectivamente (Lei

9.218, cit.) - ; níveis máximos de renda e número mínimo de dependentes - renda líquida anual de 60 mil cruzeiros e cinco dependentes respectivamente (Lei 1.473).

Em 1954, outros critérios foram acrescentados a estes: estabilidade na profissão (exercício contínuo de uma mesma profissão), estabilidade no emprego (permanência com o mesmo empregador) - ao que se atribuía um ponto por ano até o limite de 10; tempo de inscrição, participação na FEB e situação habitacional (definida segundo a superlotação e tipo de habitação), iminência de despejo judicial, condições de higiene e conforto da casa e "*situação social*", esta última com um sistema de pontos relativos à "*ausência de vícios*" e "*conservação, ordem e asseio da família e da casa*". Acrescenta-se a isso, como condição eliminatória, "*ter o candidato... costumes, reputação ou moral que não o recomendem ao convívio com os demais habitantes do núcleo residencial*" e a existência de cláusula nos contratos que "*permita a rescisão dos mesmos*" quando "*as condições morais e sociais do promissário comprador ou locatário desaconselham a sua permanência no núcleo residencial*" (Resolução nº 558/CC de 1/12/1954, in FCP, *Resumo...*, 1964).

Estes dados são reveladores do paternalismo autoritário que permeia a política de habitação popular onde esta se inscreve num "projeto civilizatório" da "plebe urbana" a partir de sua "educação integral" e controle de sua esfera moral pelas elites¹⁶. Visava-se seu "*aperfeiçoamento moral, intelectual e profissional*". É nesse sentido que se deve entender a existência de filmes em que se "*ensina como se deve morar e tratar os vizinhos*" - num deles "*conta-se a história de um indivíduo que põe fogo na casa da favela e entra numa casa geminada que para ele, é um palácio*" (FCP, *Anais do Conselho Técnico*, 25ª sessão, de 22/8/1952).

Vale lembrar que esses critérios, no entanto, têm pouco significado, uma vez que, em muitos casos, não se procedia a estudos das necessidades habitacionais das cidades pleiteantes e também pelo fato de que, nas cidades menores, a indicação dos candidatos era realizada pelos prefeitos, como assinala um conselheiro referindo-se às cidades do interior.

O que acontece é que os prefeitos, quando entram em contato com a Fundação, pensam logo na sua campanha eleitoral, em ceder as casas a seus parentes, a funcionários seus, a cabos eleitorais, aos amigos, enfim aos que não constituem a clientela da fundação. Daí a desordem das medidas tomadas e os resultados obtidos (ibid.)

Desejosos de demonstrar prestígio político, políticos locais obtinham a construção de casas sem proceder a estudos preliminares e levantamentos. Uma vez realizada a construção, as amortizações mensais estavam além do poder aquisitivo local e não se apresentavam candidatos solváveis. Daí a existência de casos em que conjuntos permaneceram desabitados por vários anos¹⁷.

Em virtude da prática especulativa freqüente, em particular no Distrito Federal, pelo adquirentes de casas que as revendiam com lucro significativo - para o que contribuía a urbanização acelerada do país e as prestações sem correção num quadro inflacionário, a FCP introduziu duas inovações: as casas passaram a ser bem de família (1953), e os contratos de compra e venda foram transformados em contratos de locação com promessa de doação (1955).

Ainda no que se refere à alocação das casas, merece registro o fato de que as limitações de renda tiveram papel secundário face a existência de cláusula pela qual, em caso de eliminação do candidato por renda insuficiente, poderia ser aceito um fiador idôneo - o que reforçava o caráter clientelístico do processo.

3.3 Os Novos Rumos e o Fracasso: A Coordenação da Política Nacional de Habitação Popular, o Banco Hipotecário e a Habitação Rural

O início da segunda gestão de Vargas assinala uma tentativa de mudança na política de habitação. Com efeito, este movimento se inscreve no revigoramento da política social que se expressa sobretudo na Comissão Nacional do Bem-Estar Social (CNBS) em 1951. Esta seria o embrião de um futuro Ministério do Bem-Estar Social, a que se deveria incorporar também um Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Ao novo órgão gestor da política social caberia o estudo das "*condições de vida da população*" e de "*propostas para a elevação do nível material*". A CNBS tinha como área de atuação a previdência social, habitação, saúde, assistência social e colonização e bem-estar rural, e lhe coube tarefa de grande amplitude e repercussão política: a formulação da Lei Orgânica da Previdência Social, que previa a unificação dos IAPs.

A Subcomissão de Habitação e Favelas da CNBS empreendeu um esforço coordenador frente aos diversos órgãos envolvidos na área da habitação, tendo sido prevista a sua transformação na Coordenação da Política Nacional de Habitação. Em sua Mensagem ao Congresso em 1954, Vargas aponta a "*necessidade imperiosa de ser instituída uma autoridade coordenadora da política nacional da habitação*", autorizando subsequentemente medidas para a sua constituição, que, devido ao suicídio, não vieram a se materializar¹⁹.

Em sua breve existência, a subcomissão realizou uma série de estudos sobre o seu futuro formato institucional, experiências locais passadas e também análises quantitativas sobre o *déficit* habitacional (*Organizações locais...*, 1952, e CNBS, 1954:44-65). A Subcomissão de Habitação e Favelas promoveu ainda a **Semana de Estudos sobre Favelas**, evento de grande significação, por se constituir o primeiro grande debate a nível nacional sobre a questão (CNBS, 1952)²⁰.

É nesse quadro que se increvem as propostas de se instituírem novas bases financeiras para a FCP (Lei 1.473, já referida) e de criação de um Banco Hipotecário da Habitação Popular. A idéia originou-se no âmago dos trabalhos desenvolvidos pela subcomissão²¹ e foi discutida em conjunção com a proposta da FCP da criação de uma carteira hipotecária no órgão, à semelhança da existente para os militares.

A experiência anterior conduziu a FCP à conclusão de que ela tinha de assentar-se num mecanismo auto-sustentável e que incluía também a proposta de "*serem adquiridas glebas para loteamento, em zonas caras com o intuito de auferir lucros que mantenham a instituição*" e de reajustes de aluguéis *com base nos aumentos do salário mínimo* (FCP, 200 milhões...:4-9). Vale destacar que, em conjunção com o plano da criação do Banco Hipotecário, foi discutida a proposta de se atender também à **clientela de classe média**. Com efeito, a lógica empresarial de operação do banco pressupunha o atendimento de uma demanda solvável (FCP, *Anais...* 1953:15-16 e CNBS, *Atas...*, 1951-1952).

O banco era justificado porque, sendo auto-sustentável, angariava "*recursos sem o círculo vicioso de acréscimo de taxas e impostos, sem onerar as classes produtoras, o que em redundância não acarretaria novas altas de custo de vida, afetando sempre as classes menos favorecidas*" (Hamann, 1953:43)²².

O banco teria como objetivo o financiamento da habitação popular nas zonas urbana e rural e da indústria de materiais de construção popular. Seu capital seria constituído em 90% pelas dotações orçamentárias da FCP (Lei 1.473) e o restante em ações a serem compulsoriamente subscritas por particulares que construissem empréstimos no banco. Previam-se recursos dos IAPs e autarquias. O banco emitiria também cédulas, bônus e letras

hipotecárias às quais corresponderiam imóveis da FCP como garantia - único mecanismo que, como se concluiu, poderia fazer face às características do mercado financeiro de então e atrair captadores. Isto significava, no entanto, que a FCP passaria a operar no mercado imobiliário²³.

O plano era julgado oportuno porque poderia ser aproveitado na reforma administrativa em andamento. Ademais, contava com a simpatia de lideranças de partido e do próprio presidente da República. A crítica fundamental colocada era que o próprio governo iniciaria um plano de combate à inflação em que o alvo fundamental havia sido a especulação em vários níveis, culminando na promulgação da Lei de Defesa da Economia Popular, em dezembro de 1951. Além do mais o próprio discurso governamental condenava a concentração especulativa de recursos no mercado imobiliário (CNBS, 1954:11). Nas palavras de um crítico: *"O governo se propõe pela imprensa, pelo rádio, a conter o preço das coisas. Como é que esse mesmo governo pode prestigiar a adoção de um plano que vem de toda maneira, fomentar o mercado imobiliário do país?"* (FCP, Livro de Atas..., 1952).

No marco político definido pelo populismo, a solução de mercado que um banco representava - e que seria adotada com o colapso do populismo pelo regime burocrático-autoritário doze anos mais tarde - não poderia vingar. É particularmente revelador da perspectiva populista frente à política habitacional, e por extensão da política social, que **a despeito do diagnóstico financeiro da instituição, tenha-se optado pela redução da taxa de juros dos contratos imobiliários**²⁴ (Resolução nº 380/CC, de 13/4/1953, in *Anais*, op.cit.).

O período 1952-1956 assinala uma fase de redefinição da fundação, quando é proposta a criação do banco e se observa uma nova ênfase na questão da habitação rural. Assiste-se, no período, à politização crescente da questão regional e a correspondente mobilização política das elites regionais, que terá como contrapartida institucional a criação de órgãos como o Banco do Nordeste. A questão da habitação também se "regionaliza"; manifesta-se, por exemplo, no veto apostado pelo deputado pernambucano João Cleofas à dotação de recursos para a Campanha das Favelas por ser uma ação tópica no Distrito Federal (1949) e nas 16 emendas ao projeto do executivo autorizando verbas para a Cruzada São Sebastião no sentido de estender a outras cidades brasileiras ajuda semelhante²⁵.

Por outro lado, o Movimento Municipalista adquire notável expressão política nesse mesmo período. É nesse quadro que a habitação rural é eleita a grande prioridade na política da FCP, sendo criado um departamento de habitação rural no órgão (FCP, *Sugestões para...*, 1953). Em sua Mensagem ao Congresso, em 1952, Vargas anuncia os novos rumos: *"Nas realizações futuras serão também contempladas as populações no meio rural, quanto às suas necessidades de habitação, e não apenas as dos grandes centros urbanos, como até agora vinha ocorrendo"* (Vargas, 1954:419).

Vargas afirma também sua determinação de atender às demandas do Movimento Municipalista (Vargas, 1969b:486). Esta cooptação do Movimento Municipalista se expressa na tese apresentada pela CNBS ao II Congresso Brasileiro dos Municípios propondo uma maior articulação da entidade com os municípios com o objetivo de cooperação dos órgãos federais nos programas municipais de assistência social, habitação e outras áreas na esfera da CNBS (Resolução nº 24 do Congresso e CNBS, 1952b).

Neste sentido, é baixado o Decreto nº 33.427, de 30/7/1953, autorizando a FCP, os IAPs e as caixas econômicas federais a colaborarem *"mediante financiamento e assistência técnica, com as entidades existentes ou que se criarem, sob a jurisdição dos Estados ou das*

Prefeituras Municipais... e Sociedades de economia mista, cooperativas ou outras entidades públicas e privadas sem fins de lucro que tenham como objetivo "construir ou financiar a habitação do tipo popular;... promover a aquisição de terrenos... para loteamentos populares;... produzir ou distribuir, a baixo custo, materiais de construção destinados a habitações populares". Objetivava-se transformar a FCP numa "verdadeira comunidade de serviço de previdência social para inversões em habitação" (Vargas, 1969a:493).

O novo modelo de ação traduzia a consciência da viabilidade de uma atuação centralizada e, sobretudo, a fragilidade da FCP para empreender um programa dessa natureza. No modelo preconizado, a FCP se articularia, coordenando a atuação de outros órgãos, ao mesmo tempo que repassava aos municípios e órgãos locais, verticalmente, várias de suas antigas ações.

A resistência dos setores do aparelho de Estado afetados - em particular aqueles que tinham nos IAPs suas bases institucionais de poder; e que haviam obstaculizado a implantação da FCP (vide item 2 deste trabalho) - certamente seria grande frente à nova tentativa de enfraquecer seus recursos político-organizacionais. É certo, contudo, que a conjuntura histórica era distinta, sem a fragmentação do aparelho do Estado que o colapso do Estado Novo ocasionou, e foi decerto a crise do suicídio que inviabilizou a tentativa de mudança. O governo Café Filho, comprometido com setores conservadores, extinguiu a CNBS determinando um retrocesso na política social.

No governo Juscelino Kubitschek, a temática do nacional-desenvolvimentismo retoma as preocupações distributivas ao postular que a industrialização redimiria o país de todos seus problemas sociais. Das linhas de ação preconizadas na área de habitação será retomada a ênfase na questão da habitação rural²⁶, em particular no nordeste:

Considerando as conclusões a que chegou o recente encontro dos Bispos do Nordeste... a necessidade de fixação do homem nordestino ao desenvolvimento social e econômico daquela região, ao seu meio, mediante a realização de projetos propiciadores de riqueza e bem-estar decreta: art. 1º - A Fundação da Casa Popular promoverá a construção de casa para trabalhadores como entidade participante na realização dos seguintes projetos relativos ao Nordeste... (Decreto 39.294 de 1/2/1956)²⁷.

A FCP inicia gestões junto a lideranças locais e regionais, incluindo os bispos, e dá início à construção de núcleos de pouca expressão nos estados do nordeste ("Casas Populares...", *Correio da Manhã*, 28/8/1956:10). Nesse período, 1956-1960 (Gestão Marcial do Lago), no entanto - como já foi indicado no texto -, a FCP se converteu numa peça da máquina clientelística do PSD mineiro, quer a nível da alocação dos conjuntos, quer a nível do recrutamento de pessoal²⁸. Foram construídos no período, em Minas Gerais, 62,8% do total de conjuntos no Brasil e 52,5% das casas. Essa partilha de recursos entre um grande número de clientes é reveladora de uma estratégia clientelística, visando a maximização dos dividendos políticos (Azevedo e Gama de Andrade, 1982:33).

A articulação entre as lideranças políticas mineiras na gestão Kubitschek assegurou que fossem canalizados recursos das reservas dos IAPs na forma de empréstimos e também se promovesse sua articulação com as carteiras hipotecárias dos IAPs, para a consecução de programas comuns em Brasília. Cogitou-se, no final do mandato, de se assegurar uma fonte permanente de recursos para a FCP, tendo sido apresentados ao Congresso dois projetos nesse sentido.

No governo Jânio Quadros ensaiou-se um plano de grande envergadura que envolvia a criação do Instituto Brasileiro da Habitação e correspondente extinção da Fundação da

Casa Popular. Com a renúncia do presidente, esse plano não teve continuidade... Nova tentativa de mudança, a partir de uma perspectiva reformista é ensaiada com o plano promovido pelo Ministério do Trabalho, tendo à frente o ministro Franco Montoro, anunciado em termos de *"fazer de cada proletário um proprietário"*. Preconizava-se uma ação descentralizada de todos os órgãos atuantes na área habitacional com recursos externos, o que, no entanto, não teve continuidade com a saída do ministro.

Não cabe aqui a discussão dessas propostas que configuram uma ruptura com a abordagem até então prevalecente, a partir da constatação de uma crise urbana aguda. Importa assinalar que a questão urbana será incorporada à questão das reformas de base, e em particular à proposta de uma reforma urbana. Nesse período (1962-64), a FCP passa a ser vista como um órgão completamente ultrapassado. No orçamento do governo para 1964 não foi previsto nenhum recurso para o órgão, com a própria Câmara vetando emendas nesse sentido tal o seu desprestígio²⁹ (*"Câmara nega ajuda..."*, *Correio da Manhã*, 3/12/63:7).

NOTAS

- (1) A Lei do Inquilinato fora introduzida em 1921 em resposta à mobilização popular promovida pela Liga do Inquilinos e Consumidores e tornada sem efeito em 1928 (Carone, 1975:180-83).
- (2) Segundo um observador contemporâneo: *"O clamor contra este esbulho era tão forte e vinha de tão longe que o próprio ditador mistificou a opinião pública com a criação da famosa Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social"* (Editorial, *Correio da Manhã*, 15/2/47:2).
- (3) *"O problema é entre nós grave e da maior importância. Precisa ser resolvido com toda a urgência para o bem-estar de nossas classes trabalhadoras e resguardo da própria saúde pública nos setores da higiene social... (se for eleito) pessoalmente darei todo o meu apoio. Como sabe vamos para uma redemocratização do país e ao congresso cabe legislar sobre o assunto. A criação de um órgão específico para todo o serviço de habitação popular e administração predial, como foi lembrado, e que deverá denominar-se Caixa Nacional de Habitação, permitirá a mobilização de recursos para o financiamento e construção inicial de 100.000 habitações de tipo popular e custo médio de Cr\$ 50.000,00 por unidade incluindo o terreno"*. O plano da caixa é de autoria do economista João Batista Pereira, ex-diretor da Caixa Econômica Federal de São Paulo. Nele as casas constituiriam bem de família, sendo cobrado um juro de 6% nos financiamentos. (*"O problema ..."*, *O Estado de São Paulo*, 16/10/1946:4).
- (4) É significativo que o comando da nova política social tenha sido entregue não a um bacharel de direito ou burocrata do Ministério do Trabalho mas a um empreiteiro de obras, fazendeiro e proprietário de imobiliária, em cuja biografia oficial consta ter promovido a aquisição de casas para operários quando estava à frente da Cia Industrial e Viação Pirapora (MG).
- (5) Na questão de Armando Godoy, a FCP empreendeu um programa de pesquisas. Sua destituição foi justificada nos seguintes termos: *"O maior e principal objetivo da FCP é construir. Já foi criada há um ano e dois meses e até hoje nada produziu. De uma vez disse mesmo ao Dr. Armando Godoy que deixasse de lado essa planificação, pois tudo deve ser executado durante o meu governo"*. (Dutra, in *FCP, Anais...*, 1947, 38ª sessão.)
- (6) É o caso por exemplo de Rômulo, Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha, que integraram o Departamento de Pesquisas Sócio-econômicas da FCP. Outros especialistas vinculados aos grupos de ação Social da Igreja Católica vieram assumir posições de relevo no Ministério do Trabalho onde coordenaram os programas na área de habitação nas décadas de 30 e 40, como foi o caso de Rubens Porto, Paulo Accioly de Sá e Moacir Velloso Cardoso de Oliveira. Os dois primeiros representaram o Brasil no I Congresso Pan-americano de la Vivienda Popular em Buenos Aires, evento de grande impacto sobre a trajetória da política da habitação no Brasil. (Ver Porto, 1938; Sá, 1939; Oliveira, 1944). Entrevista com Rubens Porto.
- (7) A comissão era presidida por Amaral Peixoto e constituída pelos deputados Osvaldo Pacheco, Juscelino Kubitschek, Crepori Franco, José Armando, Leri Santos, Pereira dos Santos, Campos Vergal, José Leomil e Manoel Vitor. (*"Comissão Parlamentar..."*, *Jornal do Comércio*, 16-17/9/1964:4.)

- (8) Para a posição dos arquitetos ver Portinho, in *Correio da Manhã*, 1946, para quem "o homem da favela, o biscateiro, o trabalhador de pequeno salário não serão beneficiados"; para a crítica dos técnicos ver "Condenado pelos técnicos...", *O Globo*, 24/4/1946; para a posição cristã, ver, entre muitos outros, Cortines in *Jornal do Comércio*, 1946.
- (9) A proposta foi apresentada no 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo (1941) e no 2º Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria por Baptista de Oliveira. Ver projeto in Baptista de Oliveira (1943).
- (10) É interessante notar que, à semelhança do BNH, o instituto teria como receita o *spread* entre os juros que pagaria (5% e 5,5%) e os que captaria (5%, 6% e 8%). Inexiste, no entanto, nesse caso a poupança voluntária. No projeto da Caixa Federal de Habitação, esta pagaria 7% e captaria 7% de juros, sendo sua administração mantida pela Taxa de Habitação Higiênica. O deputado paulista José Armando também apresentou um projeto para um Instituto Nacional de Habitação Popular, que consistia na unificação das carteiras prediais dos IAPs, mantendo-se a sistemática dos mesmos (*Jornal do Comércio*, 27/4/1946:2-3).
- (11) Após longo processo judicial, o *Estado de São Paulo* perde a causa, e o caso é encerrado com a mediação do presidente Jânio Quadros em 1961 (Supremo Tribunal Federal, 1957).
- (12) Isto ocorreu sobretudo na primeira fase da FCP. É significativo que, de 608 circulares enviadas às prefeituras em que se solicitavam informações e a instituição de comissões locais de habitação em 1946, só 102 foram respondidas pelas prefeituras, a maioria das quais do Estado de São Paulo (FCP, *Anais...*, 1947).
- (13) Em 1963, para compensar os aluguéis e prestações sem correção a FCP determinou um aumento significativo das taxas de administração do núcleo de Deodoro, o que levou a forte mobilização popular e a ampla cobertura da imprensa, principalmente dos jornais *O Dia* e *A Notícia*. A questão é levada à Câmara dos Deputados pelos deputados Chagas Freitas e Breno da Silveira, e culmina na suspensão do aumento por Goulart, o que leva o superintendente do órgão a demitir-se. (FCP, *Anais...*, 396ª sessão, 1963; *Anais da Câmara dos Deputados*, 1963).
- (14) Esta visibilidade expressa por um superintendente: "*Já estão sendo construídas, no Brasil, 700 casas. Hoje terminaram 50 casas em Itajaí. Em abertura de concorrência e em construção já temos quase 2.000 casas. E ainda se diz que nada estamos fazendo, tão só porque ainda não demos início à construção do Distrito Federal*" (FCP, *Anais...*, 1953:82).
- (15) Nas palavras de um superintendente "a Fundação tem lutado muito principalmente para obter terrenos. É por isso que se vê obrigada a atender certos locais onde a carência habitacional não é intensa mas onde há terreno para construir. Em muitas localidades onde há carência habitacional não se consegue terreno. Onde há carência habitacional em regra as prefeituras não podem doar terrenos ou não têm dinheiro para fazer as instalações de água e esgoto" (FCP, *Anais...*, 1953:770).
- (16) FCP, Plano de Aconselhamento, 1952:23; ver na mesma linha Clark, 1947.
- (17) Foi o caso dos conjuntos de Aracaju, Natal, Nova Friburgo, Quaraí, Rio Pomba, Santa Rita, Teresina, Parnaíba e Três Rios.
- (18) A proposta partiu de grupos liderados por Josué de Castro e Rômulo Almeida, respectivamente vice-presidente da CNBS e coordenador da subcomissão de habitação e favelas, do círculo de assessores do presidente Vargas. Entrevista com Rômulo Almeida.
- (19) A CNBS havia sido incumbida antes do "planejamento de uma Política Nacional de Habitação Popular" (Vargas, 1952:414; *Mensagem*); no entanto o despacho presidencial formalizando a questão é de 1954. Ver a exposição de Motivos determinando a criação da Coordenação da Política Nacional de Habitação in CNBS (1954:77-78).
- (20) Apesar do título a Semana se constituiu um fórum de debates da questão da habitação, inclusive rural, com participação de vários estados.
- (21) A proposta originou-se no trabalho apresentado por Hugo Hamann, membro da bolsa de títulos do Distrito Federal, à Subcomissão de Habitação e Favelas (CNBS, "Atas...", 1951-52; Hamann, 1952).
- (22) Na justificativa do anteprojeto de lei que instituiu o banco se argumentava que: "*Com os exigüos recursos que dispõe, a Fundação da Casa Popular, não está, assim, em condições de, ao menos, atenuar de modo sensível a crise de moradias. Dai as inúmeras sugestões que têm surgido para dar maior elasticidade e amplitude a seus movimentos, de modo a permitir a acumulação de recursos ponderáveis e necessários a uma política social de resultados positivos. Dentre elas, a de mais fácil viabilidade, ao parecer, será a constituição de um Banco... o qual terá por finalidade capitalizar e angariar disponibilidades financeiras, para solução de um problema angustiante, sem o expediente,*

sempre pernicioso, do acréscimo de impostos e taxas que acarretam, invariavelmente, o encarecimento do custo de vida" (FCP, *Anais...*, 1953:94-5).

- (23) Na prática previa-se que a FCP, quando realizasse um loteamento, lançaria ao público bônus que correspondentes a metros quadrados. Estes seriam resgatados num determinado número de anos, no caso de os aplicadores deterem a opção de bonificação em dinheiro, ou em lote(s) de terreno, quando obtivessem uma série correspondente a um lote(s). Caso contrário, o terreno seria leiloado, e a bonificação seria em dinheiro (FCP, *Livro de Atas...*, 1952).
- (24) A taxa de juros foi reduzida de 5% para 3%.
- (25) O que levou o senador a afirmar que: "As reações parecem significar uma falsa compreensão de que a capital da República nada contribui para o progresso do país, como se fosse um peso morto... O argumento de que o problema é local e de que é imperativo executar uma política de fixação do homem à terra através de uma reforma agrária,... não pode conduzir a que se feche os olhos diante do espetáculo indescritível que oferecem as favelas do Distrito Federal" (*Anais do Senado*, 1956:566).
- (26) Na verdade, fora do âmbito da FCP, duas sugestões da CNBS foram implementadas de imediato: a criação de uma agência específica para as favelas cariocas, SERPHA, e uma lei federal contra os despejos de favelados, a Lei das Favelas. Ver CNBS, 1954, e Wanick (1951).
- (27) O decreto especificava que os núcleos deveriam ser constituídos nos vales do Mearim(MA), Parnaíba(PI), Açu e Apodi(RN) e nas proximidades do Recife e Fortaleza visando seu abastecimento. Foram construídos quatro conjuntos na Bahia e no Rio Grande do Norte, dois em Pernambuco, e no Ceará e um em Alagoas. É significativo que por curto período, a FCP tenha como superintendente um ex-senador cearense que, afora o paulista Jair Monteiro, no governo Jânio Quadros, foi o único superintendente estranho ao círculo Rio-Minas.
- (28) Na CPI instituída no governo Jânio Quadros foram implicados, entre outros, Marcial do Lago, Sebastião do Lago e Carlos do Lago, sob a alegação de terem sido utilizados recursos da FCP para campanhas políticas ("Comissão de Inquérito...", *Correio da Manhã*, 22/7/1961:7). Significativamente, Carlos do Lago foi o autor do projeto de lei que previa a taxação de lucros imobiliários como fonte de recursos para a FCP em 1962.
- (29) O colapso iminente da FCP que não dispunha de recursos para pagar as despesas de pessoal leva seus funcionários a enviar memorial ao ministro do trabalho sugerindo medidas para levantar o órgão (*Correio da Manhã*, 8/2/1964:7).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Jornais

O ESTADO DE SÃO PAULO

FOLHA CARIOCA

CORREIO DA MANHÃ

JORNAL DO COMÉRCIO

O GLOBO

"A Fundação da Casa Popular. Pronunciamento das Classes Trabalhadoras de São Paulo acerca do Anteprojeto de sua Criação". *O Estado de São Paulo*, 28/4/1946:8. Documento assinado pelas Federações dos Empregados no Comércio de São Paulo, Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário do Estado de São Paulo, Federação dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário do Estado de São Paulo, Sindicato dos Empregados Vendedores Viajantes do Comércio do Estado de São Paulo, Sindicato dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, Associação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo.

"Anteprojeto do Decreto da Fundação da Casa Popular". *Jornal do Comércio* 31/3/1946, p.7.

CLARK, Oscar - "A Fundação da Casa Popular Deve Cuidar da Educação da Família", *Jornal do Comércio*, 2/2/1947:4-5.

"Comissão Parlamentar de Inquérito na Fundação da Casa Popular", *Correio da Manhã*, 27/7/1961:7.

"Como Resolver o Problema da Habitação?", *O Globo*, 6/12/1946:1.

"Comissão Parlamentar da Casa Popular, Relatório do Presidente Dep. Ernani do Amaral Peixoto

- aprovado pela Comissão". *Jornal do Comércio*, p.16-17/9/1946:4.
- "Condenado pelos Técnicos o Anteprojeto da Fundação da Casa Popular", *O Globo*, 24/4/1946.
- CORTINES, Roberto. O Problema da Habitação. Conferência realizada na Associação dos Antigos Alunos dos Padres Jesuítas, *Jornal do Comércio*, 1/9/1946:5).
- "Financiamento Imobiliário", editorial, *Correio da Manhã*, 15/2/1947:4.
- "Engenheiros e Arquitetos debatem o assunto com o Ministro do Trabalho, O Problema da Casa Popular, *Correio da Manhã*, 13/7/1946:1.
- "O Problema da Habitação nas Palavras do General Dutra", *O Estado de São Paulo*, 16/10/1945:4.
- PORTINHO, Carmem "Habitação Popular, *Correio da Manhã*, 7/4/1946:1.
- SARAIVA, Amadeu "A Grave Situação das Construções", *Monitor Mercantil* 13/7/1946.
- "Sobram Casas para Vender, Faltam Casas para Alugar", *Folha Carioca*, 4/7/44:1.
- "Casas Populares para o Rio Grande do Norte", *Correio da Manhã*, 28/8/1956:10).
- "Câmara Nega Ajuda para Casa Popular", *Correio da Manhã*, 3/12/63:7.

b) Outros

- Anais da Câmara dos Deputados*, vol. 14, 1963.
- Anais do Senado*, 1956.
- ALMEIDA, Rômulo. "Primeiras observações sobre o projeto da Fundação da Casa Popular" *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 126, jul. p.111-115, 1946.
- AZEVEDO, Sérgio e Gama de Andrade, L.A. - *Habitação e Poder*, Zahar, 1982.
- BAPTISTA DE OLIVEIRA, F. "O acesso do povo à Casa Própria", *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 92, p.124-129, 1943.
- CARONE, Edgar. *A República Velha - Instituições e Classes Sociais*, Difel, 1975.
- "Casa Popular", in *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 128, set, p.137-139, 1946.
- COMISSÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR SOCIAL. Subcomissão de Habitação e Favelas. *Atas das reuniões da Subcomissão de Habitação e Favelas*, 1951-1952.
- _____. *Semana de Estudos Favelas*, 1952.
- _____. *Problemas de Habitação Popular*. Contribuição para o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, 1952.
- _____. *Habitação e Favelas. Uma Nova Política para Enfrentar o Problema da Habitação Popular*. Gráfica Carioca, 1954.
- CONNIFF, Michael. "Urban Politics in Brazil. The Rise of Populism 1925-45, University of Pittsburgh Press, 1981.
- DUTRA, Eurico Gaspar. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Imprensa Nacional, 1949.
- DIRETRIZES, 29/3/1946.
- FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. *Anais do Conselho Central 1946-1964*. Datilografado.
- _____. *Anais do Conselho Central*, 1953.
- _____. *Anais do Conselho Técnico*, 1952/1953, 2 vols.
- _____. *Livro de Atas da Comissão de Planejamento Financeiro*, datilografia.
- _____. *Estatutos*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1952.
- _____. *O Problema da Habitação Popular no Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947.
- _____. *Duzentos Milhões de Cruzeiros para Casas Populares*, 11 pp, 1953.
- _____. *Sugestões para o ataque ao problema da carência de habitação na zona rural brasileira*, 8p., 1953.
- _____. *Resumo das Resoluções do Conselho Central 1948-1964*. 1964.
- _____. *Plano de Aconselhamento*, Rio de Janeiro, 1952.
- _____. *Legislação*, 1952.
- _____. *Relatório apresentado pelo Conselho Central ao Presidente da República Eurico Gaspar Dutra*. Exercício de 1948-1950. Rio de Janeiro, 1951.
- _____. *Fundamentos e Bases de um Plano de Assistência Habitacional*. Rio de Janeiro, 1961.
- GREENHALG FILHO, Ricardo. "A Casa Popular no Brasil", *Revista do Serviço Público*, vol. 1, n. 2, fev. 1950.
- GUSMÃO, Alberto A. C. de. "o 'Câmbio Negro' das Locações", *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 100, jul. 1944.

- HAMANN, Hugo - Bases para um desenvolvimento maior do problema da casa popular, transcrito in, *Fundação da Casa Popular, Anais do Conselho Central*, 1953, p.42-48.
- HELLE, Frederico. "Aspectos da crise da habitação", *O Observador Econômico Financeiro*, n. 107, dez. 1944.
- "Homens e casas", *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 138, agos., p.50-62, 1947.
- "Leis do Inquilinato e crise da habitação", *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 128, set., 1946.
- MALLOY, James. *The politics of social security in Brazil*, University of Pittsburgh, 1979.
- MELO, Marcus André B. C. de. *The State, political projects and the urban question in Brazil 1920-1980*, Urban and Regional Studies Working Papers, n. 48, 45p., University of Sussex, 1985.
- MORAES, Maria Luiza Studart de. "Habitação popular actual. Favelas, quartos alugados, casa de cômodos", in *A Semana de Ação Social do Rio de Janeiro, Typographia Jornal do Comércio*, p.101-115, 1938.
- OLIVEIRA, M. V. Cardoso de. "As casas operárias", in *Boletim do MTIC*, n. 119, p.205-211, 1944.
- ORLANDO, Mário. "Crédito Imobiliário", *O Observador Econômico e Financeiro*, n. 45, nov., p.100-109, 1943.
- _____. "Mercado Imobiliário", n. 106, nov., p.106-112, 1944.
- PORTO, Hannibal. "Habitações populares", in *Primeira Semana de Ação Social do Rio de Janeiro*, Typographia Jornal do Comércio, p.165-177, 1938.
- PORTO, Rubens. *O problema das casas operárias e os Institutos e Caixas de Pensões*, Rio de Janeiro, 1938.
- PENHA, Luiza de A. Habitação Popular. Estudo do Distrito Federal. Trabalho de conclusão de curso. Escola de Serviço Social de Pernambuco, 144p., 1946.
- RIBEIRO, Renê. "O Problema da habitação do operário urbano de Pernambuco Recife", in *Terceira Semana de Ação Social de Pernambuco, Recife*, 1939, 3-29.
- SIMONSEN, Roberto. Conferência inaugural da I Jornada da Habitação Econômica, *Revista do Arquivo Municipal*, vol. 7, n. 87, mar/abr p.13-28, 1942.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.- Recurso extraordinário nº 29.243/55. Memorial da Recorrida, Fundação da Casa Popular pelo advogado Ney Rache. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1957.
- VARGAS Getúlio. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, vol. 1 (1952); vol. 2 (1954); vol. 3/4 (1969).
- WANICK, Amerino - *A crise de habitação*, Rio de Janeiro: MTIC, 1951.