

# **A HABITAÇÃO COMO UMA QUESTÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: UMA HISTÓRIA DE CEM ANOS / The housing like a social question in América Latin: the history of one hundred years / La vivienda como una cuestión social en América Latina: una historia de cien años**

## **Abstrac**

The article is about the housing issue in Brazil and Uruguay at the beginning of the Twentieth century as a political issue. With first-hand data, speeches and draft bills from parliamentary elites in both countries, the article reveals how these Brazilian and Uruguayan elites coped with the housing issue in the political agenda from 1904 to 1914. There were debates from Brazilian and Uruguayan Parliaments upon housing as a social issue, but adopting differentiated approaches. To Uruguay's elites, housing was associated to worker status recognition as a social agent. To Brazil's elites, housing demands little attention and, when discussed, it was about real-estate titles legislation. It was possible to verify that political elites discussed housing due to growing urbanization and social pressures. Despite the differences, Brazilians and Uruguayans recognized in the State the political agent to address the issue.

## **Key words:**

Housing issue, Brazil and Uruguay, Brazilian and Uruguayan elites, State, Social issue.

## **Resumen**

Este artículo aborda el tema de la vivienda en el Brasil y en Uruguay a comienzos del siglo XX como un tema político. Con datos inéditos –discursos y proyectos de las elites parlamentarias de los dos países– muestra como las elites brasileras y uruguayas incluyeron la vivienda en la agenda política durante los años de 1904 a 1914. Se demuestra que polemizaba sobre la vivienda en el área legislativa brasileras y uruguayas como cuestión social, con enfoques diferentes. Para las elites uruguayas la vivienda estuvo asociada al reconocimiento del estatus del trabajador como agente social. Entre las elites brasileras, la vivienda recibe poca atención y, cuando se discute, de lo que se trata es de legislar sobre los títulos nobiliarios. Se verificó que las elites políticas controvertían sobre el tema debido a la creciente urbanización y a las presiones sociales y, a pesar de las diferencias, brasileros y uruguayos señalaban al Estado como el agente político idóneo para encauzar la cuestión.

## **Palabras clave:**

Vivienda, Brasil y Uruguay, Elites brasileras y uruguayas, Estado, cuestión social.

## **Sonia Ranincheski**

Doutora em Ciências Sociais pela UnB. Atualmente é diretora do CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, no programa de Estudos Comparados sobre as Américas – da UnB <http://www.unb.br/ics/ceppac>. Realiza pesquisas sobre o pensamento das elites latino-americanas da atualidade. Correio eletrônico: [soniaran@unb.br](mailto:soniaran@unb.br)

Este artículo ofrece resultados de la investigación *Elites latinoamericanas e a questão social*, financiado con una beca del Consejo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Cnpq y la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES del Brasil.

## **Resumo**

O artigo trata do tema da habitação no Brasil e no Uruguai no começo do século XX como um tema político. Com dados inéditos - discursos e projetos das elites parlamentares dos dois países - o artigo mostra como estas elites brasileras e uruguaias inseriram a habitação na agenda política nos anos de 1904 a 1914. Demonstra-se que havia discussões sobre a moradia no legislativo brasileras e uruguaias como uma questão social, porém com enfoques diferenciados. Para as elites uruguaias a habitação esteve associada ao reconhecimento do status de trabalhador, como um agente social. Entre as elites brasileras, a habitação recebe pouca atenção e, quando era discutido, se tratava de legislar sobre os títulos nobiliários. Verificou-se que as elites políticas discutiam a habitação mediante a crescente urbanização e as pressões sociais e apesar das diferenças, brasileros e uruguaios sinalizavam no Estado o agente político para encaminhar o tema.

## **Palavras-chave:**

Habitação, Brasil y Uruguay, elites parlamentares, Estado, questão social.

## Introdução

Aproximadamente 80% dos habitantes moram nas grandes cidades da América Latina. Mas a tragédia que enfrentamos atualmente em termos de déficits de moradias já foi tema relevante entre as elites latino-americanas há cem anos atrás.

Discutimos neste artigo com dados inéditos, como as elites brasileiras e uruguaias inseriram o tema da habitação na sua agenda política no período em que tal tema não era objeto de discussão. Mais precisamente, as elites políticas latino-americanas começam a discutir o tema da habitação no começo do século XX, mediante a crescente urbanização e as pressões sociais para solucionar o problema de moradias. E o ator principal para essas elites dominantes foi o Estado, em plena vigência do liberalismo inicial (cabe assinalar que a primeira guerra foi o resultado da crise desse liberalismo). De certa forma, corrobora com a tese de Bolívar Lamounier sobre o Estado brasileiro como o *Leviatã* benevolente, no qual havia sobretudo o princípio estatal sobre o mercado.<sup>1</sup>

No começo do século XX, apareceram iniciativas de projetos no sentido de contornar as pressões sociais quanto à moradia, no Chile, na Argentina, no Uruguai no Brasil. Inaugurando na agenda política o tema da habitação. No Brasil as elites políticas darão menos atenção ao tema sem nenhuma legislação específica votada, como nos demais países citados.

Para a realização desta pesquisa foi feita uma completa investigação nos Anais da Câmara de Deputados do Brasil e do Uruguai, percorrendo os discursos e projetos das elites parlamentares dos dois países apresentados entre os anos de 1904 a 1914 com vista a identificar um quadro síntese do que se discutiu e como foi tratado o tema da habitação.

I. A habitação como uma questão social no Brasil: os discursos e projetos

No Brasil, as discussões sobre moradias entre as elites parlamentares estavam diretamente apontadas ao movimento de modernização urbana, realizada

em várias capitais brasileiras — São Paulo e Rio de Janeiro, as mais destacadas —, em um contexto de remodelação dos centros das cidades e expulsão dos cortiços e habitações pobres para as periferias. Nota-se uma linha tênue entre o discurso da higienização dos espaços da cidade, de bem-estar da população pobre e do embelezamento da cidade e valorização imobiliária.

Os discursos relativos às necessidades de construção de casas populares, para operários e para funcionários, estiveram presentes em um total de 19 sessões parlamentares entre os anos de 1905 a 1914 e principalmente focados no exemplo da capital federal – Rio de Janeiro. Neste período foram apresentados projetos relativos à habitação na Câmara de Deputados do Brasil, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 Projetos relativos à habitação apresentados na Câmara de Deputados do Brasil 1904 a 1914

Ano	Nº Projeto	Título do projeto*	Autor	Resultado**
1905	337	Concepção de vários favores aos indivíduos ou associações que se prepuerem a construir casas populares	Sá Freire (DF)	Pendente de decisão
1906	54	Construção de casas para operários	Comissão de finanças	Pendente de decisão
1908	81	Construção de Casas populares	Alcindo Guanabara (DF)	Sancionado
1910	362	Construção de casas populares	Comissão de finanças	Sancionado
1911	224	Contratação de empresas ou particulares para a construção de casas para operários e funcionários públicos na capital da República e em outros Estados	Domingos Mascarenhas (RS)	Pendente de parecer
1912	49	Construção de casas para o funcionalismo público	Serzedello Correa (MG)	Pendente de parecer
1912	52	Construção de casas para o funcionalismo público	Euzebio de Andrade (AI)	Pendente de parecer

1 Lamounier, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na primeira república: uma interpretação, pp. 344-374. In Fausto, Boris. História geral da civilização brasileira: vol III, tomo 2 O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A. 1990.

Fonte: CÂMARA DE DEPUTADOS. *Synopse dos trabalhos da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904 a 1914

\* O título corresponde à forma exata como está registrado no livro de sinopses de projetos editados anualmente.

\*\* Pende de decisão significa que o projeto foi votado pela Câmara e enviado ao executivo para ser sancionado. Pende de parecer, significa que o projeto é novo na Câmara e ainda não fora analisado em plenário. Sancionado significa que fora aprovado na Câmara e Senado e assinado pelo Presidente da República. Ver *Brasil Congresso Câmara dos Deputados: Regimento interno da Câmara dos deputados, 1904*. Rio de Janeiro Imprensa Nacional 1909.

Dos sete projetos indicados no quadro acima, os de número 54 e 362 foram considerados novos, porque representavam esforço de retomada da discussão na Câmara, mas na realidade eram reedições, com algumas modificações, do projeto original, de 1905. Nota-se que os títulos dos projetos até 1911 se voltavam para a idéia de atender uma parcela específica do operariado, como se observou no Quadro 1, acima, enquanto que os demais projetos propostos incluíam os funcionários públicos.

### Moradias para operários: o discurso inicial entre as elites parlamentares brasileiras

De acordo com T.H. Marshal, a tarefa de uma política habitacional, numa perspectiva liberal, abrange a liberdade individual, os direitos de propriedade, mas também os de justiça social. De certa forma as duas primeiras são contempladas nos discursos que serão aqui analisados.<sup>2</sup>

Em pronunciamentos na Câmara Federal, os deputados referiam-se às demolições ocorridas nas capitais do país como um *desideratum* da modernidade, mesmo que fossem contempladas nos discursos algumas das conseqüências negativas dessa modernidade:

*Foi votada a lei de higiene e que vemos hoje? Habitações onde existe grande número de cidadãos, em virtude de exigências das autoridades públicas são fechadas, os moradores são postos na rua, sem recurso de espécie alguma e sem que, de forma alguma, os poderes públicos possam dar-lhes teto ou guarida.*<sup>3</sup>

Na capital federal – Rio de Janeiro – em um período de dois anos, somente na capital federal, foram fechados mais de seiscentos prédios, que abrigavam mais de 13 mil pessoas, e o governo mu-

nicipal demoliu como moradias inseguras, umas setenta estruturas, onde moravam mais de mil pessoas.<sup>4</sup> Pelo menos um quarto da população da capital brasileira vivia em forma de moradias coletivas, insalubres, muito populosas, com preços de aluguéis altos demais para os trabalhadores, afirma a autora.<sup>5</sup>

Nesse contexto de permanente êxodo populacional para a cidade, e na migração de escravos libertos para os centros urbanos, o problema social não se esgotava na esfera privada dos trabalhadores obrigados a buscar soluções, mas aparecia no parlamento como um discurso relacionado à perspectiva de modernização e de expansão de possibilidades do sistema capitalista.

Como afirma Benício Schmidt, no Brasil, as medidas tomadas pelo Estado têm de ser vistas com lentes de aumento: elas buscam não só a solução emergencial de algumas externalidades urbanas negativas, mas também visam estabelecer parâmetros mais modernos e aptos a expandirem o capital através de processo urbano de reprodução. O Estado brasileiro tem de regulamentar e precisa principalmente expandir e aprofundar as relações sociais de produção no sentido de estabelecer um capitalismo desenvolvido.<sup>6</sup>

O incremento de projetos relativos às casas operárias ou populares pressupunha, no caso brasileiro, primeiramente favores ou auxílios aos indivíduos ou associações para construção dessas habitações e a sua colocação no mercado.<sup>7</sup> Os discursos na Câmara de Deputados do Brasil sobre o tema da habitação passavam pela necessidade de garantir a reprodução social e, também, pela reprodução do capital com possibilidades de expansão nesse período de dez anos.

*Tem-se a formulação de três discursos básicos, a saber:*

4 Hahner, June. *Pobreza e política: os pobres urbanos no Brasil 1870-1920*. Brasília: Editoria da Universidade de Brasília, 1993, pp. 176-177.

5 Rocha, Oswaldo Porto e Carvalho, Lia de Aquino. *A Era das demolições cidade do Rio de Janeiro 1870-1920: Contribuição ao Estudo das Habitações Populares: Rio de Janeiro 1886-1906*. 2 ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de cultura, 1995.

6 Schmidt, Benício Viero. *A presença do Estado nas grandes cidades*. 2. ed. Brasília: Univ Brasília, 1984, p. 13.

7 Ver o projeto 337 de 1905 cujo título é precisamente esse: "Concede vários favores aos indivíduos ou associações que se propuserem a construir casas populares e dá outras providências". Sessão da Câmara de Deputados do dia 7 de dezembro de 1905, P. 170/171. Estes favores são, em realidade, empréstimos e facilidades para aqueles que já possuem certo capital inicial para incrementar sua capacidade de construir as casas.

2 Marshall, T.H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 199.

3 Ver discurso de Sá Freire na Câmara de Deputados no dia 28 de novembro de 1905, p. 946. In *Anais da Câmara de Deputados do Brasil*. <http://www.camara.gov.br/> 1905.

- i) discurso de incentivo à construção de moradias para operários, a partir do incremento de capacidades de construção destas casas para operários;*
- ii) discurso de oposição aos projetos de construção de moradias para operários, por entendimento de ser aparente o problema da demanda e se questionar a existência de uma população significativa de operários;*
- iii) discursos com proposições sobre moradias que atendessem aquelas populações que estavam ligadas diretamente ao Estado.*

Em linhas gerais, o primeiro e o segundo enfoque do tema surgiram com o primeiro projeto dessa natureza apresentado na Câmara de Deputados, no ano de 1905. O terceiro apareceu mais claramente nos anos 10.

O primeiro projeto (Número 337, de 1905), cujo texto previa a concessão a indivíduos ou associações que se propusessem a construir casas populares teve suas origens em uma situação política interna à Câmara, de disputas de forças entre as bancadas e destas com o executivo, principalmente sobre a polêmica da primeira valorização do café. Trata-se de um embate que já indicava posições discrepantes quanto à política econômica do país, especialmente quanto ao predomínio da política agro-exportadora.

O projeto (e sua reedição sob o número de 54 de 1906, nova reedição em 1910, sob o número 362, após emendas do Senado), a ser aplicado nas capitais e cidades de mais de 20.000 habitantes, estabelecia em suas disposições gerais:

- a) No Art. 1: A concessão de vantagens a indivíduos ou associações que se propusessem a construir casas populares, com um prazo de dois anos para as construções;*
- b) O recebimento pelos construtores de: 1) isenção de impostos de importação sobre os materiais de construção; 2) isenção de selo federal para qualquer contrato referente à construção; 3) direito de receberem empréstimos das caixas econômicas;*
- c) No Art. 4: especificação pelo governo do valor máximo de cada casa poderia ser alugada ou vendida aos moradores e do mínimo que o proprietário poderia exigir para esta última transação, cobrando-se em prestações mensais. [...] O cálculo seria feito sem atenção às isenções de direitos pelos preços correntes do mercado, e de acordo com o que sucedia para as casas que pagavam todos os impostos;*
- d) No Art. 7 (um dos mais polêmicos, de acordo com as discussões entre os deputados): garantia do governo e juros do*



Sala de reuniones del parlamentares uruguayos: el palacio legislativo, Arrarte, Amelia Paz. *Palacio Legislativo: República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Talleres gráficos de Mosca Hnos. S.A., 1998.

*empréstimo não excedentes a 6% anuais, num prazo de 20 anos.*

Denunciam-se as demolições dos prédios insalubres provocadas inadvertidamente pelas administrações em nível regional, obrigando uma presença da esfera federal:

*[...] porque a capital federal e em alguns Estados da República se tem feito justamente o contrário do que se devia fazer, começando-se pelas derrubadas para depois construir, de forma que ficamos em uma situação de ver o operariado sem habitação.<sup>8</sup>*

O conteúdo dessa declaração passou a ser periódico entre outros deputados, e se formou uma idéia recorrente entre as elites parlamentares de que um dos problemas básicos a serem enfrentados eram os desdobramentos de duas questões que pareciam derivar uma da outra: a falta de higiene dos bairros populares obrigava as demolições, mas estas acarretavam insatisfação das populações carentes de moradia. Como resolver o paradoxo?

Para os deputados mais favoráveis à idéia de incentivar a construção de moradias, naqueles primei-

<sup>8</sup> Ver pronunciamento do deputado Sá Freire, em sessão da Câmara de Deputados no dia 22 de julho de 1906, p. 21. In *Anais da Câmara de Deputados do Brasil*. <http://www.camara.gov.br/> 1906.

ros dois anos, o tema se aproximava da noção de proteção.<sup>9</sup> Essa preocupação em “cuidar dos operários” não vinha acompanhada da noção de direito ou mesmo de discussão sobre as condições de bem-estar dos operários como no caos dos uruguaios.

Nos discursos o que apareceu foi à questão da modernização, da demolição dos prédios como relacionados ao problema da moradia dos trabalhadores. Esses temas apareciam com a conotação das idéias do período, voltadas para um recorte racionalista, higienista e sanitário, com visões moralistas desses aglomerados de moradias, que os deputados acompanhavam com suas propostas de caráter político-administrativo e assistencialista.<sup>10</sup>

Com esse conteúdo mais assistencialista, no sentido de proteger sem que isso se traduzisse em direito, o uso do termo “cuidar dos operários” aparecia, inclusive, no discurso de oposição. Como se procurará demonstrar há uma contraposição entre o pensamento das elites brasileiras e a uruguaia, em linhas gerais, neste aspecto é visível. Para as elites brasileiras ainda não havia a verbalização do direito social, de moradia ou mesmo de legislação social, enquanto que a uruguaia já apresentava esta perspectiva.

Para os deputados contrários à construção de moradias para operários poderia ocorrer um desfecho não desejado - mais desequilíbrio populacional no país - e a necessidade povoar outras áreas despovoadas. Para eles, aprovado o projeto de construção de casas populares nas capitais, principalmente em São Paulo, haveria uma grande onda migratória do campo para a cidade,<sup>11</sup> prejudicando quem realmente era o responsável pela riqueza do país. Com relação à menção de “torná-lo proprietário”, percebe-se uma diferença com o caso uruguaio, pois entre as elites parlamentares

uruguaios havia a recorrência favorável em relação a essa idéia.

Esse discurso, que parecia aludir a uma idéia fisiocrata, baseada na concepção de que só existe riqueza sob forma da exploração da terra, parecia aludir, também ao medo da subordinação da economia do campo à lógica do mercado urbano. Indicava, igualmente, que poderiam haver outros elementos percebidos pela liderança rural no plano simbólico, como a idéia de que a crescente urbanização seria uma atração para o deslocamento rural.

Somada às vantagens do mundo urbano, outra dimensão simbólica aparecia entre os defensores do projeto: a idéia do mundo rural,

*As condições de vida, apesar de tudo, são muito diferentes: a indústria pode pagar salários que a lavoura não comporta. Depois, o operário fabril que a cada dia mais se especializa, não se acomoda à vida do campo, nem se resigna a perder as vantagens do seu aprendizado para receber em troca a moradia da fazenda.... os campos hão de se povoar quando aquele que o labore o puder adquirir e tiver a garantia de que seu casal está ao abrigo da penhora. [...]”<sup>12</sup>*

No começo do século XX, a ocupação das terras no Brasil não formava propriamente um sistema econômico, pois as conexões comerciais entre as regiões eram precárias. As ligações entre Norte e Nordeste com o Centro-Sul dependiam de uma frágil navegação de cabotagem. Tratava-se de uma realidade decorrente do centralismo português. A única região que dependia do mercado interno era o Extremo-Sul pecuário. Esse quadro se modificaria com a forte expansão do café no altiplano paulista e a extração de borracha na região amazônica. Nestes dois casos, houve importantes deslocamentos de populações. Mas a estruturação de um sistema econômico nacional só viria nos primeiros decênios do século XX, com o avanço da industrialização.<sup>13</sup>

Deve-se considerar, ainda, que esse era um momento em que se discutia e se negociavam importantes apoios a agro-exportação, apresentando uma tendência mais favorável à produção de

9 Ver pronunciamento do deputado Homero Baptista, na sessão do dia 22 de julho de 1906, p. 22. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1906. Grifo meu.

10 Valladares, Licia do Prado. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro: 1907-2000*, uma bibliografia analítica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

11 De acordo com os dados estatísticos populacionais do IBGE, em 1910, a capital federal tem 870.475 habitantes contra 396.006 do interior; a capital paulista tem 346.410 contra um total de 3.108.620 residente no interior; a capital gaúcha tem 130.227 contra 464.212 no interior. Em outras palavras, a população brasileira ainda era eminentemente rural. Ver *Estatísticas do século XX / IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

12 Ver pronunciamento de Alcindo Guanabara em sessão do dia 23 de julho de 1906, p. 487.

13 Ver Furtado, Celso. Entrevista com Celso Furtado. In *Estatísticas do século XX / IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. pp. 11-24.

bens para os cafeicultores (e em menor escala, para a exportação da borracha, na Amazônia). O discurso de oposição do mundo rural a esses projetos de moradias para operários refletia ainda a circunstância de forças no interior da Câmara de Deputados e de projetos favoráveis ao campo.<sup>14</sup>

O discurso de oposição aos projetos de moradias, em 1905 e 1906, se traduziu também no uso do expediente da ameaça: da possibilidade de aumento de preços e da carestia da produção agrícola. Esses interesses do campo nutriam certo desprezo pela condição incipiente da indústria e pela população urbana, que se transformara em “estômago voraz”, obrigando o produtor rural a suprir essa demanda, como aparece no seguinte pronunciamento:

*[...] este afluxo da população dos campos para as capitais e cidades poderá encarecer de tal modo o trabalho que a exportação não dará lucro ao produtor; de fato, todos sabem que esse lucro não provém propriamente do preço de venda do produto e sim da diferença entre o custo de produção e o preço da venda; se o salário encarece pela falta de braços e este foge da agricultura rural para a cidade, prepara-se ao país uma série de dificuldades, que ameaça o seu futuro. Julgo o trabalhador agrícola digno de maior proteção. Em vez das medidas consignadas no projeto favoráveis ao afluxo dos proletariados para as capitais, darei o meu voto ao fornecimento de passagem gratuita nas estradas de ferro da União e outras vias de comunicação que gozam de favores oficiais, aos operários que quiserem se internar no país, solução mais de acordo com os interesses nacionais, e já efetivada em São Paulo.*<sup>15</sup>

Nestes argumentos, desenhados pela bancada ruralista havia um sinal distintivo com as posições dos que defendiam o projeto. Para os primeiros, não havia necessidade de projeto porque não havia operário, conforme manifestação a seguir:

14 Projeto N. 332 de 1905, do deputado Moreira da Silva, autorizando a criação de bancos emissores de crédito real sob a base de indústrias agrícolas, zootecnia, extrativa, fabril e de alugueis de casa; Projeto N. 190 de 1906, da Comissão de Finanças, autorizando a criação do Ministério da agricultura; Projeto N. 59 de 1906, da Comissão de Finanças, autorizando o Convênio de Taubaté; e o Projeto N. 239 de 1906, do deputado Cardoso de Almeida, referente aos salários dos trabalhadores agrícolas. Os três últimos foram sancionados.

15 Ver Nogueira Jaguaribe, representante de São Paulo, em sessão do dia 23 de julho de 1906, p. 477. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1906>.

*Por isso mesmo que resido no interior de meu país e não posso acreditar que exista proletariado operário no Brasil, exigindo os cuidados que lhe dão os governos europeus, esses algarismos me assustam, talvez pela minha inocência em política. [...] Há pouco eu dizia que não acreditava no problema do proletariado no Brasil. Esse problema pode se dar pelos países da Europa, que são países de população densa, de sermos um país de imigração e diariamente e importamos braços para a lavoura, para a agricultura do país, para a exploração de nossas riquezas, que não são sem o trabalho humano. Não há proletariado no Brasil, como as imaginações ricas de poesia o querem pintar. [...]*<sup>16</sup>

No discurso parece subjacente a definição sobre um Brasil industrial ou agrícola. A contestação ao discurso acima foi feita pelo deputado do Distrito Federal Sá Freire:

*[...] é indiscutível que na Capital Federal cada dia se torna mais indispensável a construção de casas para operários. [...] é claro que foram feitas inúmeras demolições, e não tendo diminuído e antes aumentado a população, torna-se preciso cuidar de agasalhar o proletariado, e o proletariado no Rio de Janeiro não é somente a classe que trabalha nas construções de prédios ou oficinas, é também o empregado público, é toda essa gente que sofre pelas imposições, talvez necessárias, da higiene e dos poderes municipais. [...] As casas proletárias neste capital, já atingirem o máximo do aluguel [...]*<sup>17</sup>

A idéia de necessidade “irredutível” da população da capital da República, o caráter de urgência, de necessidade, estava ligada nos discursos, à noção de ordem e distinção de classe. Em outras palavras, tinham-se os elementos compostos na questão da moradia para operários: a higiene, a ordem e a distinção de classe, como se percebe na continuidade do depoimento do deputado pelo Distrito Federal:

*Não é uma questão de lisonjear o proletariado, não é um resquício de paixão pela legislação social, não é um desejo de ver o Estado entrar neste caminho fecundo de proteção as classes fracas. O que me move agora [o orador]: [...] é antes o interesse das classes poderosas que fala, são esses os interesses que suscita e*

16 Ver pronunciamento de Nogueira Jaguaribe, representante de São Paulo, em sessão do dia 23 de julho de 1906, p. 482. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1906>.

17 Ver pronunciamento de Sá Freire em sessão do dia 23 de julho de 1906, p. 483. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1906>.

*convida a entrar nessa campanha, porque antes de todos talvez, são esses os interesses que estão em jogo, porque se o rico não facilitar ao pobre a habitação salubre, o pobre vingará-se-há do rico contaminando-o de tuberculose. (muito bem)*<sup>18</sup>

A negociação da aprovação desses projetos ancorava na perspectiva de que as condições higiênicas poderiam estimular revoltas, isto é, na proposição de que um Estado “higienista” devia oferecer proteção e defesa, como salienta Rosanvalon, para o caso europeu.<sup>19</sup>

Se no Brasil aparecia esse viés de certo Estado sanitário, ligado à idéia de uma intervenção do Estado, enquanto administrador da saúde pública, no Uruguai esse estado aparece com mais força, pois lá a idéia era estender ainda mais a intervenção do Estado, englobando toda uma gama do espaço privado (a casa, a relação sexual, etc.). Os projetos apresentados pelos uruguaios comportavam muitos detalhes nesta direção.

Havia a comparação desses “medos” com os “medos” contemporâneos dos empresários brasileiros do fim do século XX. De acordo com Elisa Reis, a preocupação das elites se deve a três problemas principais: migração, epidemias e violência. Mesmo que o segundo problema — epidemias — seja menos recorrente, eles apareciam no pensamento destas elites parlamentares, o que faria com que, por exemplo, as elites se preocupassem com assuntos como saneamento.<sup>20</sup>

Em 1910, dois anos depois do discurso citado acima, de Alcindo Guanabara igualmente aludiu à ameaça das revoltas do trabalhador, ao enfatizar que “não seria prudente esperar que as classes laboriosas reclamem” das condições de moradia. Uma solução para conter possíveis ameaças das “classes perigosas”, seria ofertar moradias baratas, apesar de não se cogitar a possibilidade de alterar ou intervir na esfera privada do salário. Para os deputados, se a moradia era uma questão social por atingir diretamente o trabalhador e este convertê-la em processo de instabilidade,

ela era compensada pelos aspectos menos centrais do sistema e da produção ou as condições de moradia desses trabalhadores.

As idéias predominantes destes dois projetos (de 1905 e 1906) prevaleciam também no projeto 81, de 1908, ou seja, de que havia um déficit de oferta em relação à população, de que havia uma defasagem entre preços e salários e, sobretudo, de que havia a necessidade de construir moradias “mais higiênicas”. Argumentava o deputado, autor do projeto, que “admitida ou não a eficácia das vacinas, o que ninguém contesta é a absoluta necessidade de habitações higiênicas para a garantia da vida (apoiados)”.<sup>21</sup>

Resumindo, na Câmara de Deputados, nos anos de 1905, 1906 e 1908, os deputados consideravam as demolições dos cortiços e das casas dos centros das cidades como legítimas, dadas as más condições de higiene dessas moradias, e indicavam a questão da higiene como uma causa para seus projetos. Dos dez deputados que se pronunciaram, seis deles expressaram diretamente esta opinião, enquanto que os demais a deixaram implícita nas suas falas, mediante aprovação dessas demolições.

Havia o uso recorrente das expressões “casas populares”, “habitações para operários”, “casas baratas”, “casas higiênicas” para nomear os projetos ou como referência nos discursos. Apenas os deputados que compunham a Comissão de Finanças, responsáveis pelo parecer do projeto 54, de 1906, não citavam de tal forma, preferindo o uso recorrente, que era o de “casas populares”<sup>22</sup>. E, por casas populares, estes deputados entendiam as casas que abrigavam apenas uma família e tinham a porta para a rua, enquanto que casas para operários seriam os prédios compartilhados por mais de uma família.<sup>23</sup>

Ao considerar a idéia de legislar sobre o tamanho das casas, lembrando princípio *comtiano* de casas operárias, Câmara deveria se pautar pelas cons-

18 Ver Alcindo Guanabara, em sessão do dia 23 de julho de 1906, p. 486. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1906>.

19 Rosanvalon, Pierre. O Estado em movimento, *Revista Sociedade e Estado*. Brasília: Unb/Departamento de Sociologia, vol VI, n. 2, jul/dez de 1991.

20 Reis, Elisa. As elites e a pobreza, *Revista Ciência Hoje*. Vol. 27, n. 162, julho de 2000, p. 13.

21 Ver pronunciamento de Alcindo Guanabara, em sessão do dia 9 de junho de 1908, p. 194. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1908>.

22 Os integrantes desta comissão são os deputados Francisco Veiga (MG), Cornélio da Fonseca (Pernambuco), Paula Ramos (Bahia), David Campista (MG), Serzedello Correa (Mato Grosso), Galvão Baptista (RJ).

23 Ver definição dada pelo deputado Erico Coelho, do Rio de Janeiro, em sessão do dia 26 de dezembro de 1910, p. 40 a 56. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/1910>.

truções de prédios mais modestos, de custo mais barato, de acordo com a finalidade de atender o operário e facilitar os interesses envolvidos.<sup>24</sup> Se essa consideração sobre os tamanhos das casas e suas diferenças e a diferença entre o tamanho para casas de operários e de outras casas pode ser entendida como um mero jogo de palavras, na realidade ela era um quesito que reaparecia nos anos 10 para inserir um item ainda não discutido: as condições de moradia de funcionários públicos que não necessariamente vivessem nestes cortiços, mas que igualmente estariam sofrendo as dificuldades de se manter em moradias de aluguel.

### Moradias para operários e para o funcionalismo público no Brasil

Uma transição da percepção de moradias para operários para a idéia de moradias como um tema mais amplo, contemplando também as moradias para funcionários públicos,<sup>25</sup> se fez presente no projeto 223, de 1911, para contratação de empresas construtoras de casas.

Em linhas gerais, dentre os artigos do projeto, pode ser destacado:

*1-No Art. 1º: o governo contrataria uma ou mais empresas ou particulares, em concorrência pública, para a construção de casas para operários e funcionários públicos federais, estaduais e municipais;*

*2-O Art. 4º ressaltava que os operários das empresas particulares só seriam aceitos nos contratos uma vez que essas empresas se responsabilizassem pelo valor dos edifícios, dentre das regras que no regulamento ficaram estabelecidas;<sup>26</sup>*

*O destaque para o funcionalismo público, desse modo, era o outro discurso sobre o tema e pode ser verificado no texto do projeto, construído pela dubiedade, para deixar livre a interpretação sobre quem seriam esses operários, haja vista os artigos 1º e 4º.*

24 Ver pronunciamento do deputado Erico Coelho em sessão do dia 26 de dezembro de 1910, p. 42. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1910.

25 No projeto de 1908, por exemplo, não é mencionado casas para operários e sim casas populares. Ver projeto N. 81 de 1908 apresentado na sessão do dia 12 de junho de 1908, p. 171 e 172. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1908.

26 Ver texto do projeto 223 de 1911, em sessão da Câmara de Deputados, no dia 14 de outubro de 1911, p. 437. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1911.

Finalmente, em 1912, com a entrada de dois projetos diretamente relacionados à construção de casas para funcionários da União, consolidou-se um discurso de compensação pelas dificuldades do momento: “A casa tem um papel importante na economia doméstica. A casa é talvez a maior dificuldade que tem o homem que vive do salário, de vencimentos fixos”.<sup>27</sup> Novamente aparecia, entre os deputados, o tema da sobrevivência destes operários, que foi ampliado para a sobrevivência do funcionalismo público, conjugando as questões pertinentes aos salários recebidos e as possibilidades de manter os vencimentos dos aluguéis.

Um contraste se estabeleceu entre estes dois projetos (1911 e 1912) e aqueles anteriores. Ao se dispor que o Estado não teria prejuízos ou mesmo custos com o projeto, assegurando a garantia de pagamento, propunha-se que os empréstimos fossem dados individualmente e deduzidos dos salários dos tomadores, numa visão diferente daqueles projetos que previam a construção por intermédio de empresas e por empréstimos financeiros de instituições bancárias:<sup>28</sup>

*As responsabilidades dos funcionários da Nação não são menores do que as dos operários, e suas necessidades, talvez mais imperiosas, mais exigentes. De modo que essa ligeira exposição tem apenas o fim de explicar a exequibilidade prática do projeto e demonstrar que em toda a sua execução o Governo não depende um real.*

O contexto destes anos gerava condições para realçar esta preocupação: a dívida pública do país nos dez anos cresceu de 568.952 mil contos de réis, em 1904, para 758.673 mil contos de réis em 1914. A Câmara de Deputados, para citar apenas um dos inúmeros projetos votados com relação a tentativas de manter as contas favoráveis (na perspectiva de saldo favorável entre exportação e importação), em 1914 aprovou a moratória do país com seus credores, medida que se constituiu

27 Ver defesa do projeto realizada por Serzedello Correa, no dia 19 de junho de 1912. P. 378. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1912.

28 Ver pronunciamento de Euzebio de Queiroz, na sessão do dia 20 de junho de 1912, p. 420 a 425. In Anais da Câmara de Deputados do Brasil. <http://www.camara.gov.br/> 1912.

em um marco da política econômica neste período.<sup>29</sup>

Em meio a este clima de instabilidade que se expressava em dificuldades de sustentação do governo do Marechal Hermes da Fonseca, o tema da moradia para operários revelava disposição para contemplar outros públicos que não somente o operário. Houve certo deslocamento de foco: os trabalhadores do Estado entraram em cena e ganharam o papel principal. O mesmo ocorreu, apenas para destacar o que será discutido em outro capítulo, com relação à questão pertinente à legislação do trabalho.

Diversamente dos uruguaios que, diante de quadro semelhante de crise econômica, enfatizavam o papel do Estado para facilitar a construção de casas para operários e a necessidade de medidas de legislação do trabalho, as elites parlamentares brasileiras centravam o papel do Estado e sua responsabilidade junto aos seus funcionários (públicos), relativizando a pertinência da legislação trabalhista para todos os operários.

Portanto, em relação ao caso brasileiro, quando as elites parlamentares discutiram o tema, elas recorrentemente colocaram a questão da participação do Estado como um dos elementos a serem definidos. Além do que, tal como na questão relativa ao trabalho, pensaram a questão a partir

de uma ótica urbana e de uma preocupação em certa medida higienista.

## II. A habitação como uma questão social no Uruguai: discursos e projetos

No Uruguai, da mesma forma que no Brasil, estava colada a discussão sobre qual a responsabilidade mínima e qual a abrangência das propostas que surgem no parlamento em relação ao problema da habitação, em um total de dezenove sessões legislativas ao longo de 1904 a 1914.

O contexto político em que as discussões sobre moradia se deram no Uruguai era de formação do bipartidarismo uruguiaio, vigente até os dias de hoje. O partido Colorado e o partido Nacional (também conhecido como *blancos*) representavam as duas maiores forças políticas. O primeiro, representava sobretudo os interesses urbanos, industriais, modernizadores. O segundo, estava vinculado aos interesses do campo.

As discussões principiam pela apresentação de projetos como indica o Quadro 2.

Quadro 2 Projetos relativos à habitação apresentados na Câmara de Deputados do Uruguai

Quadro 2 Projetos relativos à habitação apresentados na Câmara de Deputados do Uruguai 1904 a 1914

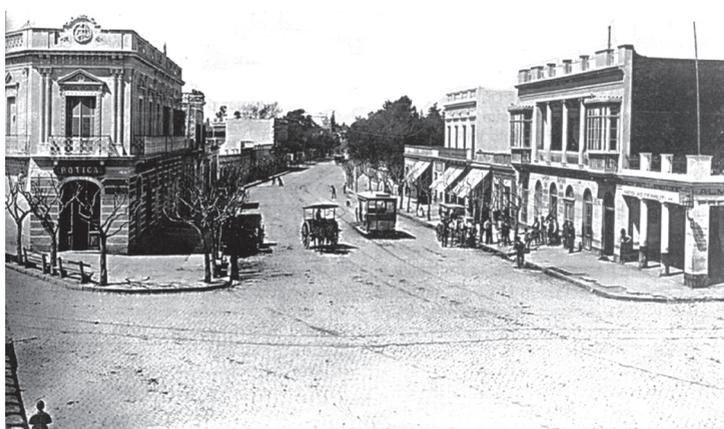
Ano	Projeto	Autor	Resultado
1907	Projeto de criação de um Banco de fomento a casas econômicas ==> Banco Obrero	Julio Muro	Volta à comissão
1911	Casas para obreros: empréstimo para edificação de casas de trabalhadores por um milhão de pesos em títulos	Pedro Cósio	Volta à comissão
1913	Compra de terrenos para construção de casas para obreros*	De los Santos	Sancionado

Fonte: DIÁRIOS DE SESIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES. Montevideo: Cámara de Representantes, 1904 a 1914.

\* Este projeto dá entrada como projeto de fomento, como parte de uma discussão sobre ativos bancários. Não é registrada a justificativa do projeto, sendo aprovado sem discussão.

Nos discursos pronunciados por estes deputados, como no caso brasileiro, havia a presença de uma hierarquia de percepção dos temas como política de Estado, higienização, projetos de urbanização

29 A primeira moratória externa do governo brasileiro é registrada, nos dados do IBGE, como sendo a de 1929.



Cortiço no Rio, principio del siglo XX. Foto de Augusto Malta, Pesavento, Sandra Jatahy. *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano*. Paris, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 1999.

e condições individuais de moradia. A diferença está na ênfase que as elites uruguaias atribuíam a cada um destes temas em seus discursos e projetos.

Em contraste com o Brasil, país de dimensões continentais com rivalidades entre os centros, como a capital federal, a capital paulista, os interesses mineiros, gaúchos e nordestinos, no Uruguai a clivagem entre campo e cidade se materializava entre o mundo das fazendas nos pequenos departamentos (os estancieros) e a capital, Montevideu. A modernização da capital se deu em vários aspectos: desde um novo desenho espacial, com a ampliação de avenidas e a construção de novos prédios para abrigar os ministérios e suas secretarias, projetos de pavimentação, esgotos, água potável e iluminação das cidades, até as normas para as alturas máximas e mínimas dos edifícios.

Em 1907 foi promulgada a lei 3170 determinando as alturas máximas e mínimas dos edifícios que se construíam nas ruas de Montevideu, por exemplo. Nos anos seguintes segue esse movimento de regulamentar os espaços públicos da cidade, as leis de ocupação dos espaços do centro da cidade e sobre regras de compra e venda de prédios e terrenos. Em 1910 é promulgada a lei de construção da Rambla Sul (lei 3721 de 1910), implicando em demolições de casebres ou *conventillos* (favelas) e as populações foram levados para lugares mais distantes. Esta região que na época era de gente pobre e desvalorizada se transforma ao longo do século em uma das regiões mais nobres e valorizadas da capital.<sup>30</sup>

O impacto dessa modernização acarretou o mesmo processo conhecido das cidades brasileiras, ou seja, maior valorização fundiária e expulsão de moradores pobres para lugares mais distantes. As elites uruguaias perceberam o fenômeno como uma questão social a ser resolvida concomitantemente à discussão da condição do trabalhador uruguaio, ultrapassando os limites da aparência da higienização espacial, apesar de existirem debates em torno dessa idéia e de os projetos surgirem no mesmo período legislativo da discussão

sobre a vacinação obrigatória (ou seja, no ano de 1907).

### Moradias para obreros: o discurso inicial entre as elites uruguaias

Considerando os projetos apresentados no Quadro 2, descrito acima, o primeiro deles, de 1907, previa a criação de um banco de fomento para construir casas para operários e alugá-las para estes. Esse projeto, assinado pelo deputado colorado Julio Muro, se configurou em uma tentativa de contemplar a demanda de habitação, e representava uma iniciativa de incorporar ao campo financeiro o tema social. Previa uma concessão para a constituição de uma sociedade anônima denominada *Banco Obrero del Uruguay* cujos fins seriam a liberação de impostos e vantagens para a construção de casas operárias de responsabilidade privada.

O êxodo rural e a entrada de imigrantes, que se alojavam em especial na capital Montevideu, nas primeiras décadas do século, já anunciavam a crescente urbanização do Uruguai e os problemas decorrentes desse fator. Em termos de estratificação social havia um processo de formação de uma forte classe média (em torno de 40,79% do total da população montevideana) contra 54,73% do setor popular. A distância social apesar da definição de sociedade de setores médios poderia ser visualizada no problema habitacional.<sup>31</sup>

A relação entre o total da população montevideana e as moradias ou “viviendas” disponíveis, realizada no Censo Geral de 1908, mostra que 11% dos montevideanos moravam em “conventillos” (equivalentes aos cortiços brasileiros). Do total dos 309.231 habitantes de Montevideu, 11% deles, cerca de 34 mil pessoas, viviam em condições totalmente inapropriadas. Os cálculos, com base neste Censo Geral, sobre os ingressos e as despesas com aluguéis, dão uma média da despesa com moradia em torno de 26% do total de ingressos das famílias pesquisadas.

O texto original do projeto de formação desse *Banco Obrero*<sup>32</sup> (assumido pela bancada colorada, mas

30 Ugon, Armando E. (org) *Compilacion de leyes y decretos: 1825 - 1930*. Montevideo: Camara de Representantes de la República del Uruguay, 1930.

31 Barrán, José. Nahum, Benjamin. *Battle, los estancieros y el imperio británico: El Uruguay del novecientos*. 2 ed. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990, pp. 181-183.

32 A discussão sobre a formação do *Banco Obrero* ocorre em três

produzido pelo representante do sistema financeiro, o banqueiro Antonio Gonzalez Crespo) concentrava-se na necessidade de consolidar a modernização nacional associada à pacificação das relações entre capital e trabalho. Os poderes públicos, entendidos como “tuteladores del pueblo”, deveriam intervir diretamente na luta que a classe operária travava com o capital. As dificuldades enfrentadas pela população seriam decorrentes da modernização das idéias e dos baixos salários recebidos, e tais problemas sociais se traduziam em movimentos “perigosos” e protestos violentos por parte dessa *classe trabajadora*.

Este projeto propunha a criação de um banco ou de caixas de poupanças para os trabalhadores, em que estes depositariam suas parcelas de rendas com vistas à aquisição da moradia “[...] de obreiros con las condiciones que imponen la higiene”, casas de um, dois ou três dormitórios, e todas individualizadas por família.<sup>33</sup> Os trabalhadores ganhariam o título de propriedade em dez anos, após o pagamento, sem interrupção, do aluguel mensal estabelecido de oito, onze ou quinze pesos. Para tanto, requeria o projeto que fosse garantida isenção de impostos de Aduana na aquisição de materiais de construção, isenção de impostos prediais ou de qualquer imposto nacional, municipal criado ou por criar durante vinte e cinco anos de duração para essa Sociedade denominada *Banco Obrero*.<sup>34</sup>

Tratava-se da formação de um sistema financeiro diretamente envolvido na construção de moradias, com um papel relevante do Estado, como mediador do conflito entre o trabalhador e o capital, mas, sobretudo como aquele que tinha condições de induzir atividades econômicas socialmente improdutivas.

O tema das casas higiênicas, entre as elites parlamentares, era suavizado por outro mais forte: a solução para o problema social, para a falta de moradia, resultando em benefícios materiais, mas também em benefícios morais. Em um discurso

que, aparentemente, anunciava uma idéia positivista, se frisava que as casas baratas organizariam a família, esteio de todo o progresso de qualquer nação.<sup>35</sup> Estes deputados davam demonstrações, igualmente, de estarem conectados com as discussões de outros países, como acontecia em relação ao tema do trabalho.

Diferentemente dos parlamentares brasileiros, os uruguaios, além de citar os modelos da política habitacional da Alemanha, França, Bélgica, Inglaterra e Itália, mencionavam como altamente relevantes às medidas implementadas pela vizinha Argentina. Estas menções aos modelos europeus eram bem recebidas entre os uruguaios como mais um recurso para o discurso de legitimidade dos projetos.

As vozes contrárias a projetos de moradias para operários quase sempre partiam de deputados do Partido Nacional. Eles produziam um discurso que questionava os aspectos da demanda, da isenção do imposto e da restrição de financiamento. Apoiando-se no exemplo de programa de moradias aplicado na França, a oposição dos *blancos* à isenção de impostos, continha elementos do liberalismo baseado no argumento de que com essa medida não se estabeleceriam as mesmas condições entre todos que quisessem construir suas casas.

Os *blancos* afirmavam que a concorrência se estabeleceria de maneira desleal, uma vez que a isenção de impostos às construções feitas pelo *Banco Obrero* ou por empresas não permitia as iniciativas isoladas, individuais. Centravam-se em torno do Artigo Primeiro do projeto: quem construiria mediante os benefícios da lei? Um indivíduo ou um grupo de indivíduos?<sup>36</sup> Quais os agentes que poderiam participar dessa “modernização”?

Em sua maioria, os *blancos*, representantes de departamentos do interior e ligados ao mundo rural, reproduziam a reação conservadora aos processos de modificações da sociedade, levantadas pelos projetos dos colorados. Em um discurso proferido por um deputado *blanco*, nota-se que

sessões ordinárias: dia 11 de julho, dias 26 e 28 de setembro de 1907.

33 Diferente de projetos brasileiros que propunham prédios compartilhados.

34 Ver sessão legislativa da Câmara de Representante do Uruguai, no dia 11 de julho de 1907, p. 554. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 191. Montevideo: Cámara de Representantes, 1907.

35 Ver parecer da Comissão de Fazenda sobre o projeto do *Banco Obrero del Uruguay* na sessão legislativa do dia 11 de julho de 1907 p. 557. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 191. Montevideo: Cámara de Representantes, 1907.

36 É relevante destacar a nitidez das discussões em torno das regras do sistema capitalista para o caso uruguaio, enquanto que no caso brasileiro não aparece de maneira muito explícita este tema.

este conservadorismo ocasionou, inclusive, um certo posicionamento favorável aos operários da fábrica (mesmo que momentâneo), pois isto significaria ser contrário ao empresário (o elemento urbano e inovador).<sup>37</sup>

O objetivo do projeto sobre moradias era conceder permissão para construir ou receber financiamentos apenas aqueles indivíduos que comprovassem ter posses de algum capital. No entanto, venceu a idéia de que as regras e o caráter desse projeto deviam ser o mais gerais possível, suprimindo prerrogativas nominais e abrindo o debate explícito em torno da participação e da responsabilidade do Estado. Este foi um traço característico do processo uruguaio: liberalismo e intervenção objetiva do Estado, normatizada por leis e regras claras.

Desta maneira, pode-se aproximar da hipótese levantada por Rimlinger: onde o liberalismo e o individualismo apareceram somente de forma superficial, as chances de proteção social pela participação do Estado foram muito maiores.

A particularidade dos uruguaios é desenvolver essa proteção social de maneira híbrida: uma composição de benefícios do Estado e direito individual. Compor um tipo de pensamento no país focado na naturalização do nível de vida, em termos de serviços do Estado, mas reativos há movimentos no sentido de se desfazer de determinados serviços do Estado, como é o caso da recente campanha pela venda da companhia de refino do petróleo, que não passou. Ao mesmo tempo, estes uruguaios desenvolveram um sistema de cooperativas e mutualismo que dá margens à formação de grandes empresas que desempenham atividades lucrativas nas esferas de serviços estatais.

Em outras palavras, entre as elites uruguaias se o pensamento liberal se manifestava, venceu a idéia de intervenção do Estado em termos de quais os procedimentos e as regras que demandariam esta intervenção, sendo que isto não se traduzia na ausência de valores liberais, como o tratamento individual de casos que poderiam ou estariam contidos em regras mais gerais.

Como indicação desse comportamento híbrido entre um pensamento tradicional e moderno estava

à aceitação, por parte dos deputados uruguaios, mesmo durante as discussões e batalhas pela moderna legislação trabalhista, de continuar a considerar e dar em grande número as *pensiones agraciadas*. Estas *pensiones agraciadas* eram pensões, aposentadorias que o congresso podia dar a qualquer pessoa, de acordo com o seu critério.

Esse projeto de criação de um *banco obrero* para construção de casas para operários tramitou na Câmara por longo tempo, sendo que os pontos de divergências concentravam-se em alguns artigos, basicamente no Artigo Primeiro, o qual se referia à extensão da lei. O eixo dos debates estava centrado nas condições de moradia desses trabalhadores, na função do Estado e nos agentes ativos do sistema econômico.

De acordo alguns deputados colorados em nenhuma parte do mundo as iniciativas de construção de casas para operários haviam sido provocadas por iniciativas particulares.<sup>38</sup> E era por isso que se legitimava a participação do Estado uruguaio com o financiamento desse processo que fomentava a construção de moradias para *obreros*. O desfecho foi a votação do inciso que permitia a particulares, que fabricassem casas econômicas dos tipos indicados, gozarem das mesmas isenções, ampliando o espectro dos envolvidos no processo.

As pressões para revogar o artigo que previa isenção total na Aduana saíram vitoriosas, e ficou estabelecido que a isenção se faria pela devolução do imposto segundo comprovação do uso de material na construção. Essa discussão sobre a cobrança ou não de impostos sobre os serviços básicos adquiriu uma conotação de destaque no projeto não só porque tocava em um ponto chave da sociedade moderna — a participação e arrecadação do Estado —, mas porque, no caso uruguaio, os impostos, em muitos momentos desse período, eram a única fonte de recursos do Estado.

Em relação à demanda de casas baratas, para os *blancos*, não havia em Montevideu a necessidade de promover casas baratas para os trabalhadores que pudessem pagar, mas sim a carência de casas que pudessem substituir os *conventillos (equipa-*

37 Ver sessão legislativa do dia 28 de setembro de 1907, p. 331. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 192. Montevideo: Cámara de Representantes, 1907.

38 Ver afirmação do deputado Julio Maria Sosa, em sessão legislativa do dia 28 de setembro de 1907, p. 332. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 192. Montevideo: Cámara de Representantes, 1907.

*rados as favelas no Brasil*), moradias que estavam situadas no centro da cidade e eram habitadas por pobres sem trabalho ou por trabalhadores pobres. Nos pronunciamentos desses deputados *blancos*, não aparecia o direito à moradia para os trabalhadores, mas à assistência aos pobres sem trabalho. A atitude não era caritativa, mas sim exercia a função de marcar as posições que, segundo estes deputados, cada um assumia na sociedade:

*[...] Respecto a las clases pobres, lo que necesitan, como lo dijo muy bien le señor diputado Guani y Salterain [também do Partido Nacional] y los higienistas que yo he leído, lo que necesitan son buenas habitaciones, lo que necesitan es la supresión de la ignorancia y de la miseria, nada más.<sup>39</sup>*

Já, para os colorados, se não havia uma situação de precariedade absoluta, era necessário formular um projeto que pudesse evitar esse tipo de problema. A precariedade dessas habitações, para os deputados colorados, não residia somente nas questões de insalubridade, mas numa questão moral. Não se se tratava de moradias precárias apenas no sentido de que várias pessoas compartilhavam o mesmo espaço, como se nota na seguinte observação:

*Por buenas que sean las condiciones de higiene en que ellos hagan puestos sus casas, la violación de los reglamentos que establecen sabiamente el maximun de habitantes por pieza debe tener consecuencias deplorables, no sólo desde el punto de vista moral, sino también desde el punto de vista de la salud pública, y agrega que este hacinamiento convierte á las casas de inquilinato en focos e enfermedades contagiosas, como se comprueba con los dados estadísticos.<sup>40</sup>*

Apesar das diferenças de percepção sobre a realidade uruguaia, este ponto não se converteu em polémica entre os deputados. Os colorados, em linhas gerais, mesmo considerando as facetas

políticas no interior do partido, mostravam preocupação com a idéia de prover às populações pobres de trabalhadores moradias baratas, inferindo o projeto como uma solução para o problema social. Se as causas apontadas por eles para o problema eram os salários baixos e os aluguéis altos, as soluções apontadas, além do projeto de moradia (como forma de melhorar a situação), foram outros projetos como a suspensão temporária dos impostos da farinha para baratear o preço do pão,<sup>41</sup> e supressão de 10% de imposto sobre os soldos dos empregados<sup>42</sup> públicos. Nota oficial do executivo assinalava que a criação do *Banco Obrero*, além de se traduzir no incentivo à imigração, se relacionava, de um lado, com as poucas condições de suprir essa necessidade com o salário e, de outro, com o temor à desordem:

*[...] Consecuencia de lo manifestado anteriormente es fácil deducir que la posición del emigrante en esta república es modesta, si bien el jornal que aquél percibe por su trabajo, le da lo suficiente para cubrir sus necesidades y las de la familia. No hay que olvidar, sin embargo, la carestía de la vida en este país á tal punto, que el Gobierno Uruguayo se preocupa de este asunto, y en perspectiva del peligro que supone el descontento de la clase obrera, procura conceder á ésta toda clase de facilidades para construir sus viviendas, dando vida al Banco Obrero del Uruguay, destinado á fabricar casas para obreros, que después las alquilan por la módica suma de ocho pesos mensuales. Los trabajadores continúan pagando esa cantidad durante diez y nueve años, y al cabo de dicho tiempo se hacen dueños de las citadas propiedades. Insisto, pues, en afirmar que no obstante las iniciativas que el Gobierno del Uruguay procura y ha de procurar en este asunto, constituye un relativo problema para el obrero hacer frente á la vida, por la carestía de ella en el país. De aquí que en contadísimos casos llegue á prosperar el emigrante, si bien y como es lógico esto depende de sus condiciones de talento y actividad, secundados en parte por la ayuda oficial".<sup>43</sup>*

Nas argumentações sobre o projeto *Banco Obrero*, um outro tema esteve presente: em linhas gerais, os deputados se apoiavam na idéia de tornar crí-

39 Ver discurso do deputado Carlos Roxlo, sobre a proibição do alcoolismo, especialmente aos pobres em sessão da Câmara de Representantes no dia 17 de novembro de 1908, p. 182. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 197. Montevideo: Câmara de Representantes, 1908. É interessante observar que foi este deputado Carlos Roxlo, o primeiro a apresentar um projeto de limites de horas de trabalho em 1904.

40 Ver sessão legislativa do dia 26 de setembro de 1907, p. 311. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 192. Montevideo: Câmara de Representantes, 1907.

41 Projeto apresentado pelo deputado do partido Nacional Carlos Percovich, em 1 de junho de 1908. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 194. Montevideo: Câmara de Representantes, 1908.

42 Projeto envidado pelo Senado e discutido em 1908.

43 Consejo Superior de Emigración: *Boletín*. Madrid, 1912. Año IV, Tomo IV. P. 30-34

vel e forjar nos trabalhadores em especial, mas na sociedade em geral, uma mentalidade capitalista, de proprietários, a partir das *facilidades* do projeto: “*sino que facilitar al proletariado el medio de interesarse en Sociedad: es decir, de convertirse lisa y llanamente en capitalista*”.<sup>44</sup>

Esse discurso se fazia presente tanto nos colorados, quanto nos *blancos*. No caso destes, a formalização desse aspecto do projeto se delineava na fala de uma de suas lideranças mais expressivas, o deputado Rodriguez Larreta, que assinalou: “[...] su tendencia [do projeto] de abaratar la vida de los obreros, es dar lugar á que estos puedan ser propietarios de las casas en que habiten, y en ese sentido este proyecto debe merecer la simpatia de todos”.<sup>45</sup>

A idéia de propriedade que estava presente na justificativa dos deputados do Partido Nacional, também aparecia, com uma ênfase ainda maior, entre os deputados colorados. Ou seja, a dimensão simbólica sobre propriedade apareceu nos debates sobre habitação ocorridos no ano de 1907. Para um deputado, por exemplo, “Nosotros queremos la fácil accesión a la propiedad; queremos que el obrero llegue a ser dueño de la casa que habita. Y así se resuelve por una parte la cuestión social”.<sup>46</sup>

Essa perspectiva encontrava-se relacionada aos discursos com outro campo: o dos direitos civis. As menções à necessidade de legislar sobre a posse da moradia e sobre os direitos de herança eram recorrentes nas discussões sobre as moradias para *obreros*, sendo que o tema da herança era matéria de atenção e projetos por parte dos deputados e seria discutida nos anos seguintes. Estes discursos pareciam aludir à possibilidade de garantir a noção de propriedade, de garantir a inclusão de setores fora das relações baseadas em créditos, e combinar a responsabilidade individual pelas suas



Rio de Janeiro a principios del siglo XX, Pesavento, Sandra Jatahy. *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano*. Paris, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 1999.

condições de moradia com “facilidades” promovidas pelo Estado através de setor financeiro.

Os deputados uruguaios pareciam preocupados com regras e formas de procedimentos do sistema capitalista no seu país e com formas de regularizar estas regras, o que não apareceu de maneira tão nítida entre as elites brasileiras. A inclinação, em termos gerais, desses deputados uruguaios é notada quando se contrastam os temas de projetos apresentados ao longo desses dez anos, na Câmara de Representantes do Uruguai: aproximadamente 10% de todos os projetos estavam relacionados à legislação comercial, penal e civil, sendo que 6% se referiam à legislação comercial, enquanto que no Brasil, no mesmo período, apenas 2,8 % do total de projetos apresentados referiam-se à legislação comercial.

A associação entre a questão social, o trabalho e a moradia eram evidentes entre os parlamentares uruguaios, sendo que o tema da desordem, apresentado como uma justificativa no texto do projeto original sobre o *Banco Obrero*, não provocava reações entre os deputados. Não apareceu nenhuma menção sobre esse ponto – desordem nas discussões e nos discursos dos deputados uruguaios. O peso maior se concentrava, entre os *blancos*, na viabilidade de estender “negócios” com a construção de casas baratas para os pobres e os *conventillos*, e, entre os colorados, na viabilidade de ampliar aos trabalhadores a possibilidade de também se envolver na atividade de construção de moradias.

Mas essa concepção, que parece abrandar o mundo social em que os trabalhadores e os pobres

44 Ver sessão legislativa da Câmara de Representante do Uruguai, no dia 11 de julho de 1907, p. 554. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 191. Montevideo: Câmara de Representantes, 1907.

45 Ver discurso do deputado do Partido Nacional Rodriguez Larreta, na sessão legislativa do dia 11 de julho de 1907 p. 562. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 191. Montevideo: Câmara de Representantes, 1907.

46 Ver discurso do deputado Santiago Rivas, em sessão legislativa do dia 11 de julho de 1907 p. 562. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 191. Montevideo: Câmara de Representantes, 1907.

apresentam suas dificuldades de moradia, não se manteve. Nos anos 10, outros projetos foram apresentados à Câmara de Representantes, com um discurso de promoção de moradias baratas, sob a supervisão direta do Estado, com vistas a promover as obras especificamente para *obreros*. O contexto desse retorno da discussão no campo econômico, foi conjuntura inicial de crise, de queda do PIB, principalmente a partir de 1912/1913, de um período inflacionário, de queda de produtividade pecuária, com retração da oferta de mão-de-obra no campo e urbana e diminuição de exportações.

De acordo com economistas, em termos comparativos, o Uruguai se encontrava num grupo de países que seguia de perto os líderes da economia mundial e que se encontrava com níveis de ingresso *per capita* e salariais muito acima de uma grande quantidade de países, como, sem ir muito longe, o próprio Brasil. Nos anos até 1930, de acordo com os dados acima discriminados, os setores da construção e do transportes cresceram no país em função de investimentos em infra-estrutura e na comunicação entre a capital e o interior, entre a produção e o porto de Montevideu.

Os setores da indústria e da agricultura cresceram na medida em que recebiam os incentivos dos colorados, principalmente os *batllistas*. O setor da pecuária, aparentemente, parece ter sido o setor que menos cresceu, mas deve-se considerar que ele correspondia a quase 60% dos ingressos do país.

No ano de 1913, o executivo, preocupado com a crise, realizou um levantamento sobre as condições de vida dos trabalhadores com vistas a dar subsídios à discussão sobre a legislação do trabalho e planejamento dos gastos. No relatório deste levantamento, nota-se a preocupação por parte dos colorados governistas em saber qual era a situação das famílias uruguaias em termos de gastos, haja vista os itens pesquisados: habitação, alimentação, vestuário e outros gastos.<sup>47</sup> E, segundo este levantamento, as famílias gastavam em média 27% de seus rendimentos com a habitação.

Para os deputados colorados ligados ao executivo, tratava-se de defender a perspectiva de que era

possível interferir na defasagem entre o salário e o aluguel, mediante a interferência do Estado. Para eles, os gastos com salários poderiam representar mais horas de trabalho para cobrir estes gastos.

Para o economista Bértola, o desenvolvimento deste nível de riqueza estava mostrando sinais de certa tendência ao enfraquecimento econômico. Os dados estatísticos sugerem que o período anterior a 1913 se caracterizava por um movimento a favor da renda dos imóveis frente aos salários. A relação entre salário e aluguéis urbanos, na comparação das estimativas de custos comparativos das cestas de consumo dos trabalhadores uruguaios e ingleses, indica que o custo das moradias representava cinco vezes mais no salário dos primeiros. Apesar dos sucessos econômicos do período, que situavam o Uruguai em excelente posição no cenário internacional, os anos prévios da crise já davam sinais de queda de crescimento.

O Estado se mostrava impotente para aumentar a arrecadação e para pagar seus compromissos, principalmente aqueles ligados ao pagamento de salários. Havia um crescimento do Estado em termos de funcionalismo público, em especial no período do segundo governo de Battle y Ordonez (1911-1915). Considerando que o funcionalismo era composto por indicação política, na sua grande maioria, as implicações de uma crise de pagamento desses funcionários também poderiam ter reflexos em campanhas eleitorais. Como afirma Barrán, 40% dos votantes, no ano de 1913, estavam na faixa do funcionalismo público.

Para Bértola, apesar do desenvolvimento econômico uruguaio, em termos de distribuição de ingresso no Uruguai, é muito claro que o período até 1913 foi um período muito marcado pelo aumento das desigualdades e endividamento do Estado. Para este autor, o presidente Battle y Ordoñez viveu em um país onde a desigualdade estava em ascensão. Esse aumento de desigualdade é que teria despertado no presidente e entre os colorados uma “sensibilidade” para construir alguma modalidade de estado de bem-estar, e de associar o bom desempenho econômico a critérios de igualdade social.<sup>48</sup>

47 Pesquisa realizada pelo órgão do executivo, *Oficina del Trabajo*.

48 Bertola, Luis. *Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial, 1870/1990*. Montevideo: Ediciones Trilce,

No interior do campo político, na Câmara de Representantes, desenvolveu-se entre os deputados uruguaios a discussão em torno da possibilidade de forjar no país uma realidade social com uma certa igualdade, ou melhor, uma *desigualdade amena*, ao facilitar a expansão das chamadas classes médias. Estava presente já no projeto do *Banco Obrero* e seria expressa mais nitidamente no projeto colorado, em 1911, sobre moradias para operários. Em outras palavras aparecia no Uruguai o que não houve no Brasil: a referência a uma solução que promovesse menos desigualdade. No Uruguai havia uma elite parlamentar que focava o problema sob o ponto de vista de mudança social, mesmo que não revolucionária, enquanto que no Brasil, não existia ainda esse pensamento entre as elites parlamentares.

### Moradias para operários: o retorno do discurso inicial com ênfase na participação do Estado

Neste contexto econômico dos anos de 1910, retornou à Câmara de Representantes do Uruguai a discussão sobre projetos de moradias como uma solução da questão social, pois a última discussão sobre o assunto fora em 1908. No campo da política, as forças que se distribuíam nesta legislatura (1911 a 1914) estavam circunscritas ao Partido Colorado, aos liberais (um representante, deputado Pedro Díaz) e aos socialistas (um representante, deputado Emilio Frugoni), pois o Partido Nacional não concorrera na eleição para essa legislatura. Com o predomínio dos colorados, os projetos enviados pelo presidente colorado Batlle y Ordoñez, colorado, foram, em sua grande maioria, aprovados.

O projeto denominado de *Casas para operários*, de autoria do deputado colorado, da fração mais liberal do partido, Pedro Cosío, apresentado à Câmara em julho de 1911, reforçava o empreendimento promovido pelo Estado, acentuava a intervenção do Estado no setor produtivo da construção civil e continha., em linhas gerais, os seguintes itens:

*1-Autorizava o poder executivo a emitir até a soma de um milhão de pesos em títulos da dívida convertida em empréstimos*

*de edificação para operários, a juros anuais de 5% e 1% de amortização, a ser pago em 30 anos;*

*2-O empréstimo possibilitaria a compra de terrenos na capital em pontos convenientes para a localização dos operários;*

*3-Prevê a criação de uma Comissão Administrativa, composta por sete membros, sendo presidente o Intendente municipal (prefeito da capital), e demais componentes, indicados pelo executivo, com fins de fiscalização e compra dos terrenos;*

*4-A localização das moradias deveria obedecer ao tempo e ao custo de traslado do operário até o local do trabalho, e, toda vez que se terminasse um núcleo de casas, seria realizado sorteio aos operários inscritos no projeto. A cada sorteado seria entregue um título provisório da propriedade e informados os valores a serem pagos, mensalmente, pelo tempo determinado de 30 anos;*

*5-Deveria haver o envolvimento, na Comissão de Administração, de arquitetos e engenheiros;*

*6-Para cada conjunto de 200 casas construídas, deveriam ser projetadas uma escola, uma biblioteca e uma área de comércio.*

A proposta deste projeto (*Casas para operários, de 1911*), em comparação com o projeto do *Banco Obrero*, e também com os projetos apresentados pelos parlamentares brasileiros, apresentava alguns sinais distintivos, em termos de conteúdo: aludia à idéia de planejamento destas casas e contemplava outros aspectos, como a educação.<sup>49</sup> A sofisticação do projeto também se evidenciava na composição da Comissão Administrativa, acima citada. Na sua composição, era obrigatória a presença de engenheiros e arquitetos, de maneira a garantir não só o traçado das casas, mas a urbanização desses núcleos a serem criados. Espelhava-se, dessa maneira, um tipo de preocu-

<sup>49</sup> Ver texto do projeto na sessão legislativa do Uruguai, no dia 4 de julho de 1911, pp. 60 a 67. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 211. Montevideo: Câmara de Representantes, 1911. A idéia de financiar as construções de moradias ganha maiores contornos com a nacionalização do *Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)*, em maio de 1912 por iniciativa do Presidente da República José Batlle y Ordoñez, conjuntamente com Ministro da Fazenda Engenheiro José Serrato, e aprovado em julho do mesmo ano pelo parlamento uruguio. Uma das *missões* do Banco, de acordo com o projeto é "El Estado, que sigue atentamente la marcha del Instituto, va tomando conocimiento de que los controles ejercidos no habían sido lo suficientemente eficaces, como así también de la necesidad de transformar una sociedad anónima emisora de valores, en un Ente que cumpla con los cometidos sociales de distribución de riqueza, al revertir el ahorro nacional a la Sociedad, en forma de vivienda." Ver Sessão legislativa do no dia 23 de maio de 1912 e 8 de junho de 1912. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 217. Montevideo: Câmara de Representantes, 1912.

pação que não aparecia nos projetos brasileiros, os quais eram sempre projetos curtos e centrados nas formas de procedimentos dos investimentos, com, no máximo, uma descrição do tamanho das casas.

Os discursos produzidos em torno deste projeto de 1911 evidenciavam mais claramente as diferenças entre os integrantes do partido Colorado, numa demonstração de que, se o partido era hegemônico na Câmara de Representantes, ele não era monolítico em termos de idéias. Em outras palavras, não havia consenso de idéias, e por esta razão, havia demora na tramitação destes projetos relacionados à área social. Formaram-se três visões:

- i) *defesa da necessidade do projeto com o apoio moderado do Estado;*
- ii) *defesa do projeto, com maior ênfase na participação do Estado, visão exposta pelo parecer da Comissão de Fazenda sobre o projeto;*
- iii) *oposição ao projeto. (Como se trata de uma legislatura em que não havia a presença de deputados do outro partido, a presença de vozes dissonantes no interior do partido colorado se faz mais nítida.)*

Com relação à primeira visão, no discurso de justificativa do projeto colorado de 1911, o eixo da argumentação referia-se à idéia de que a sociedade estava montada sob diferentes grupos sociais, e de que era preciso harmonizar as relações entre estes grupos sociais. Para esta visão, faziam parte, como grupos sociais, os homens de trabalho (*hombres del trabajo, empleados públicos o privados*), a família *obrera*, o proprietário (a quem o *obrero* pagava o aluguel), os bancos (crédito privado), as empresas anônimas (que não viviam de *pietismo*), o Estado e populações industriais do interior. Nesta composição societária, a cada um, uma função.

Paradoxalmente, se o assunto era antigo, as pressões para a sua solução, segundo estes deputados, pareciam renovadas, uma vez que a situação do país impulsionava o aumento do aluguel e expulsava as famílias pobres ou *obreras* de suas residências localizadas no centro da cidade. A migração para as zonas das fábricas e as oficinas de indústria da construção de estradas de ferro, de frigoríficos e

de *saladeros*, ocasionou convivência no mesmo espaço daqueles que já tinham trabalho e daqueles que buscavam atividades pagas por dia (jornal) e gerou, de acordo com Barrán, os lugares combativos e alvos de ação política e policial.

Para eles, na hierarquia dos problemas sociais estabelecidos, a habitação era dos mais fáceis de serem resolvidos. E porque:

*Es pues, la carestía de la vivienda el problema de más apremiante solución, porque afecta 'la sanidad social, física y moralmente, porque es el alquiler lo que más pesadamente gravita sobre el presupuesto obrero y porque es el problema más fácil de abordar, desde luego que sólo demanda una acción del Estado, sin exigir sacrificio de intereses dignos de consideración, puesto que no pueden reputarse como tales los de propietarios de conventillos ó pocilgas, que tendrán que reducir sus exigencias de alquileres y aumentar las condiciones confortables de sus casas bajo el apremio de una sucesiva disminución de la demanda.*

*La extensión del crédito privado, mediante los bancos que operan á largos plazos, ha hecho mucho a favor de la vivienda para el pobre. Pero el crédito privado no puede subordinar á un espíritu de beneficencia y de pietismo de cálculo del interés y las sólidas garantías en que deben fundarse la reputación de un banco [...]*<sup>50</sup>

Neste tipo de visão sobre a realidade, exposta nesse trecho acima, pode-se discernir uma associação entre procedimentos morais que classificavam os capitalistas em bons e maus agentes. Essa idéia era manifesta entre os demais parlamentares, principalmente os colorados liberais, e por ela faziam suas avaliações da realidade e projetavam suas sentenças de futuro. Para eles não caberia ao Estado punir aqueles “bons capitalistas” que traziam um “pouco de ajuda”, mas que não podiam viver completamente praticando o socorro aos necessitados.

De certa forma, o elemento da moral, no caso brasileiro, estava subsumindo aquele “medo” da contaminação de doenças como aparece em alguns discursos. Dito de outro modo, o aspecto da moral era também uma questão de saúde e uma questão de comportamento (quando a elite uruguaia assinalava que as casas deveriam ter cô-

50 Pedro Cosío, em sessão legislativa do dia 18 de fevereiro de 1911, p. 36. In Diários de Sesiones da Câmara de Representantes. Tomo 208. Montevideo: Câmara de Representantes, 1911.

modos separados estaria tocando na questão das relações familiares, mais íntimas).

O eixo do discurso da harmonia de interesses se associava a outro eixo, a idéia de mercado autor-regulado, numa aproximação da idéia liberal de sociedade. Sobre esse mercado auto-regulado, a tese de que as origens do cataclisma (Crise de 1929) repousam na tentativa utópica do liberalismo de estabelecer um sistema de mercado auto-sustentável<sup>51</sup>.

Ao assumir o discurso da crise e das dificuldades de um dos agentes sociais, o trabalhador, não cabiam julgamentos, uma vez que o paradoxo do sistema estava dado: os bons capitalistas também poderiam, por efeitos não previstos, provocar perdas. Atacar as ações dos capitalistas, com suas práticas de expansão do crédito, todo gênero de especulação, e considerável valorização das terras, representando em síntese um expoente de prosperidade, seria atacar a própria existência do país. Por isso,

*[...] entiendo que por ningún medido directo podría atacarse este síntoma sin promover una decadencia media en todas las manifestaciones de la vida económica nacional, como efecto del más bajo costo de los productos: [...] debemos esperar que un descenso general de los medios de adquirir sea la consecuencia inmediata del abaratamiento de las cosas.*<sup>52</sup>

Nesta diferenciação de grupos sociais, de categorias, os capitais privados continuavam com sua forma de agir, e o Estado era trazido à cena para temporizar as dificuldades dos *obreros*: “En favor de éstos [obreros] debe intervenir el crédito del Estado que no requiere garantía que la medición, como entidad responsable, afectando al cumplimiento de la deuda que es necesario contraer, el valor de los terrenos y las fincas que en ellos se construyan”.<sup>53</sup> Caberia ao Estado impulsionar os maus capitalistas a redimir-se usando, para tanto, a força da legislação e esperar que o mercado

produza as soluções. Compreende-se, nessa medida, o fato de ter sido um liberal a apresentar o projeto de construção de casas para operários com a argumentação de se tratava de assunto de fácil resolução, não questionando a estrutura social.

A questão da habitação dos trabalhadores, como parte da questão social, ou como solução possível às condições de vida dos trabalhadores, passou a ser entendida, em última instância, como parte de uma questão moral. Havia o reconhecimento de uma sociedade desigual, pensamento que não aparecia nos discursos entre os deputados brasileiros.

O elemento central para os uruguaios era o Estado que deveria ter um papel ativo e interferir nas situações mais delicadas da sociedade, uma vez que os “capitalistas” não teriam razões para tal. Mesmo para os colorados liberais tratava-se de encontrar formas de tornar menos traumática a existência dessas vulnerabilidades do sistema que atingiam preferencialmente os *obreros*.

As menções à desigualdade social, ao direito ao trabalhador, ao “direito do capitalista”, e à necessidade de intervenção do Estado, presentes na justificativa do projeto, surgiram também no Parecer da Comissão de Fazenda, a segunda visão destacada na Câmara sobre o projeto. Os deputados colorados mais radicais integravam essa comissão e forçaram, nesta medida, que um debate mais amplo se fizesse em torno da defesa da maior ênfase no papel do Estado e da lei, garantidores da harmonia social:

*La lucha entablada en la sociedad moderna, entre los capitalistas que tratan de conservar lo que los socialistas llaman sus privilegios, y los asalariados que exigen reformas que mejoren su situación, sólo se podrán evitar crisis perjudiciales para todos, con leyes que demuestren mismo a los más rebeldes, que las clases que poseen la riqueza, desean el bienestar común, u que por consecuencia, el dogma de la confraternidad humana no es una vana frase.*<sup>54</sup>

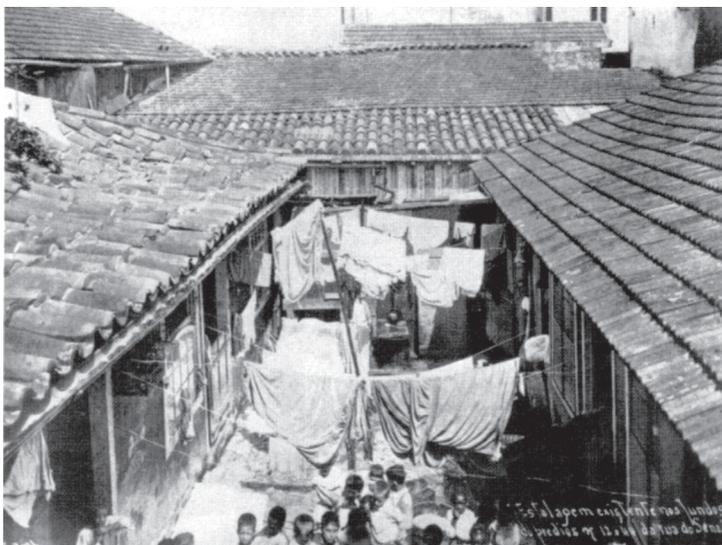
Entre a primeira visão, dos liberais, e a segunda, dos colorados mais radicais, no entanto, havia certo consenso, ao afirmarem que o problema da

51 Polany, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 46.

52 Ver discurso do Deputado colorado Pedro Cosio, em sessão legislativa do dia 18 de fevereiro de 1911, p. 36. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 208. Montevideo: Cámara de Representantes, 1911.

53 Ver discurso do Deputado colorado Pedro Cosio, em sessão legislativa do dia 18 de fevereiro de 1911, p. 36. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 208. Montevideo: Cámara de Representantes, 1911.

54 Ver parecer da Comissão de Fazenda, no dia 4 de julho de 1911, p. 61 a 63. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 211. Montevideo: Cámara de Representantes, 1911.



Un característico barrio obrero montevideano: Paso del Molino, Melogno, Tabaré y Abadie, Washington Reyes. *Crónica general del Uruguay*. Tomo VII: el siglo XX, volumen 2. 2001.

moradia era dos mais fáceis de serem resolvidos. Para a Comissão da Fazenda “de las reformas realizables en pro de las clases obreras, las que se relacionan con la habitación son las más importantes y urgentes”.<sup>55</sup>

Compreende-se por que o problema da habitação também era entendido, por estas elites parlamentares, como uma solução para o problema mais de fundo, a questão social do trabalho, da condição do trabalhador, esta sim, mais próxima da causa da fratura social, das desigualdades. Desta visão parece partir a idéia de direitos dos *obreros* circunscritos à noção de direito outorgado pelo Estado, pela lei.

Os colorados moderados<sup>56</sup> assinalavam que se tratava de um projeto com vocação para o *ensaio*, nada mais. Refletindo um traço de cultura do uruguaio, eles defendiam movimentos lentos e planejados e participação tão limitada do Estado que este saísse de cena, após a implementação do primeiro experimento do projeto. Ou seja, o

<sup>55</sup> Ver parecer da Comissão de Fazenda, no dia 4 de julho de 1911, p. 61 a 63. In Diários de Sesiones da Cámara de Representantes. Tomo 211. Montevideo: Cámara de Representantes, 1911.

<sup>56</sup> Representante da capital Montevideu, nas legislaturas de 1908 e 1911, como um dos mais votados deputados colorados, não se reelege para a legislatura que inicia em 1914.

projeto de 1911 se constituía, para estes deputados, em uma necessidade que deveria, em última instância, ter uma primeira experiência e implementação pelo Estado para posterior garantia de ampliação à sociedade.

Da mesma maneira que no Brasil, também no Uruguai, havia referência à construção de casas para funcionários públicos, mas sem maior expressão. Referindo-se às positivas demolições de casas nos *conventillos* pela administração municipal, estes deputados defendiam a concepção do problema social e de que o trabalhador era o mais atingido, uma vez que não conseguiria dedicar melhor seu tempo para o bem-estar material e moral.

A discussão sobre a habitação para operários, no Uruguai, entre os parlamentares, em diferentes momentos, em que pese à menção a higienização, era polarizada pela concepção de que se tratava de um problema social, uma vez que os trabalhadores eram afetados pelas dificuldades salariais. Era também um problema moral e higienista, pois os aspectos da higiene, em certo sentido, poderiam estar contidos na referência à moral, uma vez que habitavam em um mesmo cômodo cinco, seis, sete pessoas da família, o que, já está comprovado, constitui-se um dos focos de proliferação de doenças, como, por exemplo, a tuberculose, doença do início do século. Em todos os discursos e projetos uruguaiois havia a recorrência às medidas e números de cômodos que a casa a ser construída deveria obedecer.

Os discursos evoluíram da perspectiva de uma iniciativa individual e privada da construção dos chamados bairros operários para uma ação mais efetiva do Estado. No início, em 1907, era considerada uma matéria nova, mas passou a ser entendida como parte da agenda política. Dadas as condições de forças políticas internas à Câmara nesta conjuntura (1911), haja vista o predomínio do Partido Colorado e a ausência dos *blancos*, poder-se-ia esperar que os projetos tivessem uma rápida tramitação. A realidade demonstra que apesar dos discursos dos colorados afirmarem tratar-se de um problema de fácil resolução, tal não se confirmou, pois deixou de aparecer na pauta da Câmara de Representantes para deliberação.

Outra observação relevante e característica destes discursos, mesmos os de oposição à idéia de construção de moradias para operários, era o direcionamento do projeto especificamente para o *obrero*. E *obrero* entendido aquele trabalhador em condições de pagar mensalmente a dívida a ser contraída. Para assegurar esse projeto, as elites parlamentares travaram o embate em torno dos limites do Estado, sendo consensual a idéia de que a legislação poderia assegurar uma espécie de mentalidade capitalista, na figura do proprietário e da implementação de regras claras nas relações.

As elites parlamentares, embora houvesse a referência ao funcionalismo público, não se desvinculava a perspectiva do *obrero* em geral, fosse ele particular, fosse público. O que parece ter sido relevante, pois, era a noção de um Estado que deveria “atender” a todos, sempre de forma clara, com regras claras.<sup>57</sup>

Comparando os discursos e projetos legislativos sobre moradias para operários o Brasil e no Uruguai, é possível traçar diferenças de concepção entre os deputados no período aqui considerado, conforme indicado no Quadro 3. Na presença do tema da habitação como uma questão social, uma semelhança constatada entre as elites brasileira e uruguaia é a recorrência da atribuição causal do problema, além dos problemas das demolições à defasagem salarial em relação ao valor dos aluguéis.

Quadro 3 Comparativo entre Brasil e Uruguai com base nos projetos apresentados e nas concepções das elites parlamentares sobre moradia como uma questão social, 1904 a 1914

Base	Brasil	Uruguai
Projetos	Mais projeto de moradias para operários	Menos projetos de moradias para funcionários do Estado.
		Mais projeto de moradias para operários
		Nenhum projeto de moradias para funcionários do Estado

57 Não significou uma racionalização total da máquina, pois perdura através dos anos o procedimento tradicional de ingresso às funções do Estado, por indicação política.

Concepções das elites parlamentares	Ênfase na defesa das moradias como uma questão social para os funcionários do Estado. Moradia como um projeto higienista e moral Mais participação do Estado	Ênfase na defesa das moradias como uma questão social para os trabalhadores do setor privado. Moradia como um projeto higienista e moral Mais participação do Estado
-------------------------------------	--	--

Procurou-se demonstrar neste artigo que havia discussões sobre a moradia no legislativo brasileiro e uruguaio como uma questão social, porém com enfoques diferenciados. No Uruguai houve o reconhecimento do status de trabalhador, como um agente social, mesmo que empobrecido, considerando sua situação em termos de condições de vida. Já entre as elites brasileiras, se essa concepção estava presente, ela se expressava apenas no sentido mais básico, com a formalização dos títulos dos projetos — casas populares, casas operárias.

Em suma, os discursos sobre a moradia aparecem como uma questão social aspectos do espaço social mais amplo, como a preocupação com o Estado, a preeminência da visão urbana (sem que isso tenha o significado da defesa da industrialização), o incremento de problemas urbanos no caso brasileiro, além da presença das disputas regionais tal como já verificada no capítulo anterior. No caso uruguaio, as condições para a produção destes discursos parecem estar mais centradas na tentativa de minorar as dificuldades dos trabalhadores em geral, sobretudo a partir da conjuntura de crise econômica que se inicia em 1912.

## Bibliografia:

### Fontes primárias

DIÁRIOS DE SESIONES DA CÁMARA DE REPRESENTANTES. Tomo 211. Montevideo: Cámara de Representantes 1904 a 1914.

ANAIS DA CÁMARA DE DEPUTADOS DO BRASIL. <http://www.camara.gov.br/> 1904-1914.

### Fontes secundárias

Barrán, José. Nahum, Benjamin. *Battle, los estancieros y el imperio británico*: El Uruguay del novecientos. 2 ed. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

- Bertola, Luis. *Ensayos de historia econômica: Uruguay y la región en la economía mundial, 1870/1990*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2000.
- IBGE. *Estatísticas do século XX / IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- Furtado Celso. Entrevista com Celso Furtado. In *Estatísticas do século XX / IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- Hahner, June. *Pobrezas e política: os pobres urbanos no Brasil 1870-1920*. Brasília: Editoria da Universidade de Brasília, 1993.
- Lamounier, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na primeira república: uma interpretação. P.344-374. In FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira: vol III, tomo 2 O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A. 1990.
- Marshall, T.H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- Polany, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- Ranincheski, Sonia. A questão social, o trabalho e o Estado: visões das elites parlamentares brasileiras. In *Revista Sociedade e Estado*, v. 21, p. 199-234, 2006.
- Reis, Elisa. As elites e a pobreza. In *Revista Ciência Hoje*. Vol. 27, n. 162, julho de 2000.
- Rocha, Oswaldo Porto e Carvalho, Lia de Aquino. *A Era das demolições cidade do Rio de Janeiro 1870-1920: Contribuição ao Estudo das Habitações Populares: Rio de Janeiro 1886-1906*. 2 ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de cultura, 1995.
- Rosanvallon, Pierre. O Estado em movimento. In *Revista Sociedade e Estado*. Brasília: Unb/Departamento de Sociologia, vol VI, n. 2, jul/dez de 1991.
- Schmidt, Benicio Viero. *A presença do Estado nas grandes cidades*. 2. ed. Brasília: Univ Brasília, 1984.
- Ugon, Armando E. (org) *Compilation de leyes y decretos: 1825 – 1930*. Montevideo: Camara de Representantes de la República del Uruguay, 1930.
- Valladares, Licia do Prado. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro: 1907-2000, uma bibliografia analítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

■ Fecha de recepción: julio 18 de 2007

■ Fecha de aprobación: agosto 9 de 2007

## COMITÉ EDITORIAL

**Alejandro Álvarez Gallego** es profesor en la Universidad Pedagógica Nacional – UPN. Ha publicado *Los medios de comunicación y la sociedad educadora: ¿ya no es necesaria la escuela?* (2003) y *La escuela se hizo necesaria: en busca del sentido actual de la escuela* (1995).

**Álvaro Augusto Oviedo Hernández** es Magíster en análisis de problemas económicos, políticos e internacionales contemporáneos. Especialista en Historia de América Latina y Doctor de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Profesor Asistente del Departamento de Historia de la Pontificia Universidad Javeriana. En coautoría ha publicado *Paipa: historia y memoria colectiva Paipa (Boyacá, Colombia)* (2003).  
aaoviedo@javeriana.edu.co

**Diana Bonnett Vélez** es Licenciada en Filosofía y Letras con especialización en Historia de la Pontificia Universidad Javeriana. Maestra en Historia Andina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO y Maestra y Doctora en Historia de El Colegio de México. Actualmente es Directora del Departamento de Historia en la Universidad de Los Andes. Ha publicado *Introducción a la historia: fundamentos de las ciencias históricas* (1993); *Las reformas en la época toledana (1569-1581): economía, sociedad, política, cultura y mentalidades* (1995); *Los protectores de naturales en la Audiencia de Quito. Siglo XVII y XVIII* (1992).  
dbonnett@uniandes.edu.co

**Guillermo Sosa Abella** es Antropólogo, Maestro en Historia Andina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO y Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es Director del Departamento de Historia Colonial del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Ha publicado *Representación e independencia 1810-1816* (2006); *Labradores tejedores y ladrones. Hurtos y homicidios en la Provincia de Tunja 1745-1810* (1993).  
gsosa@icanh.gov.co

**Marta Herrera Ángel** es Politóloga de la Universidad de los Andes. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y Doctora en Geografía de la Universidad de Syracuse. Ha publicado *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en la Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII* (2002); *Poder local, población y ordenamiento territorial en la nueva Granada – Siglo XVIII* (1996); en coautoría con Hermes Tovar Pinzón y Luis Enrique Rodríguez Baquero *Territorio, población y trabajo indígena. Provincia de Pamplona. Siglo XVI* (1998). Actualmente es docente en el Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.  
maherrer@uniandes.edu.co

**Oscar Saldarriaga Veléz** es Historiador de la Universidad de Antioquia y Doctor en Filosofía y Letras-Historia de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Actualmente es profesor Asociado y Director del Departamento de Historia y Geografía de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha publicado *Del oficio de maestro. Prácticas y teorías de la pedagogía moderna en Colombia* (2003); en coautoría con Javier Sáenz y Armando Ospina *Mirar la Infancia. Pedagogía, Moral y Modernidad en Colombia, 1903-1946* (1997).  
saldarri@javeriana.edu.co

## COMITÉ CIENTÍFICO NACIONAL

**Héctor Publio Pérez Ángel** es docente del Colegio Braulio González, Yopal. Anteriormente publicó *Caminos reales de Casanare* (2003); *Por la huella del Cabrestero, palabras que tienen historia* (2001); *La participación de Casanare en la Independencia 1809-1819* (1988); *La Hacienda Caribabare, estructura y relaciones de mercado* (1987). Director de la Revista Caribabare (1989-1999).  
publiop@hotmail.com

**Miguel Ángel Gómez Mendoza** es Profesor titular de la Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Ha publicado *Introducción a la didáctica de la filosofía* (2003); *Educación: entre la racionalidad comunicativa y la racionalidad instrumental* (2002); *Pensar la educación: ensayos sobre la idea de conformación, filosofía y acción comunicativa* (2001); *El "status" de la pedagogía y la educación: problemas teóricos epistemológicos* (1996); *No sólo tiza y tablero: epistemología de la pedagogía y de la educación* (1996).

**Oscar Torres López** es profesor de la Universidad Libre – Sede Barranquilla. Ha publicado *Educación ciudadana y comunicación política: prensa y opinión pública en Cartagena a mediados del siglo XIX* (2003).

**Zamira Díaz López** es Doctora en Historia y profesora en el Departamento de Historia de la Universidad del Cauca, Colombia. Ha publicado *Contextualización histórica del afrocolombiano desde las fuentes documentales. Una propuesta metodológica* (2004); *La ciudad colonial Popayán: Política y vida cotidiana (siglo XVI)* (1996).  
alifer@emtel.net.co

## COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

**Charles Bergquist** es docente en el Departamento de Historia en la Universidad de Washington. Ha publicado *Labor and the Course of American Democracy: U.S. History in Latin American Perspective* (1996); *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia* (1988); *Café y conflicto en Colombia (1886-1910)* (1981); *La guerra de los Mil Días, sus antecedentes y consecuencias* (1981).  
caramba@u.washington.edu

**Gabriela Ossenbach Sauter** es investigadora y docente de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. Ha publicado *Psicología y pedagogía en la primera mitad del siglo XX* (2003); *La revolución francesa y su influencia en la educación en España* (1991).  
gossenbach@edu.uned.es

**Manuel Lucena Giraldo** es investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas - CSIC, España. Ha publicado en coautoría con Juan Pimentel *Diez estudios sobre literatura de viajes* (2006); *A los cuatro vientos: las ciudades de la América hispánica* (2006); *Historia de un cosmopolita: José María de Lanz y la fundación de la ingeniería de caminos en España y América* (2005); *Premoniciones de la independencia de Iberoamérica: las reflexiones de José de Ábalos y el conde de Aranda sobre la situación de la América española a finales del siglo XVIII* (2003); *Viajes a la Guayana ilustrada: el hombre y el territorio* (1999); *Memorias fragmentadas: la historiografía latinoamericana reciente sobre la América colonial* (1997); *Laboratorio tropical: la expedición de límites al Orinoco: 1750-1767* (1993). En coautoría con Antonio E. de Pedro *La frontera carbónica: expedición de límites al Orinoco, 1754-1761* (1992); en coautoría con Juan Félix Pimentel *Igea Los "Axiomas políticos sobre la América"* de Alejandro Malaspina (1991); *El bosque ilustrado: estudios sobre la política forestal española en América* (1991); *Francisco de Miranda: el precursor de la independencia de Venezuela* (1988).  
mlucena@ih.csic.es

**Michael LaRosa** es profesor asociado en Rhodes College, USA. Ha publicado *An atlas and survey of Latin American history* (2007); *Popular art and social change in the retablos of Nicario Jiménez Quispe* (2004); *The United States discovers Panama: the writings of soldiers, scholars, scientists, and scoundrels, 1850-1905* (2004); *De la derecha a la izquierda: la iglesia católica en la Colombia contemporánea* (2000); *Neighborly adversaries: readings in U.S.-Latin American relations* (1999); *Los colombianistas* (1997).  
larosa@rhodes.edu

**Thomas Fischer** - Universidad de Berlín, Alemania. Ha publicado *El comienzo de la construcción de los ferrocarriles colombianos y los límites de la inversión extranjera* (2002); *La gente decente de Bogotá: estilos de vida y distinción en el siglo XIX vistos por viajeros extranjeros* (1999); *Empresas extranjeras en el sector del oro y de la plata en Colombia, 1870-1914: la free standig company como modelo aplicado por inversionistas extranjeros* (1995).  
thomas.fischer@wiso.uni-erlangen.de

### Editor

**Gabriel Cabrera Becerra** es Antropólogo y Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es Profesor Asistente en el Departamento de Historia y Geografía de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha publicado *Las Nuevas Tribus y los indígenas de la Amazonia. Historia de una presencia protestante* (2007); *La Iglesia en la frontera: misiones católicas en el Vaupés 1850 - 1950* (2002); en coautoría con Carlos E. Franky y Dany Mahecha *Los Nukak: nómadas de la Amazonia colombiana* (1999) y *Demografía y movilidad socio-espacial de los Nukak* (1995). Con los mismos autores junto a Carmen R. Fajardo *Los Nukak: un mundo nómada que se extingue* (1998).  
cabrerag@javeriana.edu.co

### Coordinadora Administrativa

**María Isabel Zapata Villamil** es Historiadora y Magíster en Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha publicado *Walter Benjamín, historia cultural y fotografía* (2004); *El fotoperiodismo y los hechos del 9 de abril de 1948 en Bogotá* (2001); en coautoría con Consuelo Ospina *Cincuenta años de la televisión en Colombia. Una era que termina. Un recorrido historiográfico* (2004); *Apuntes para una historia visual* (2000). Actualmente es candidata a Doctorado en Historia en la Universidad Nacional de Colombia y Profesora Asistente en la Pontificia Universidad Javeriana.  
mizapata@javeriana.edu.co