

## **Urbanização e salubridade na cidade de São Paulo, 1911-1930\***

Fábio Alexandre dos Santos

Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

O intenso processo de urbanização pela qual a cidade de São Paulo atravessou a partir da segunda metade do século XIX trouxe consigo os problemas inerentes ao adensamento populacional que, conjugado ao crescimento físico desordenado provocou toda sorte de problemas, refletindo na ocupação desigual do espaço, na eclosão de problemas estruturais ligadas à falta de infra-estrutura e de salubridade. Neste contexto, sob a dinâmica de fatores exógenos como a consolidação do Brasil nas linhas da economia mundial, e endógenos, como as instalações ferroviárias, a Proclamação da República, o fim do escravismo, a imigração etc. a cidade de São Paulo desenvolveu características peculiares de um intenso, porém, desigual processo de urbanização.

A instalação dos trilhos das diferentes companhias ferroviárias, a partir de 1867, com a São Paulo Railway ligando a principal zona cafeeira do interior da Província naquele momento, ao porto exportador, Santos, passando pela capital do estado; e, em 1877, a Estrada de Ferro do Norte (Central do Brasil) ligando São Paulo à capital brasileira, fundou as premissas básicas para o ulterior incremento urbano da cidade, pois além de permitir a circulação de mercadorias, pessoas etc., também incrementou sobremaneira a ligação com outras regiões e aumentou a velocidade de comunicação entre elas. A partir de Jundiaí, abriram-se ramais férreos rumo ao interior, com a construção da Cia. Paulista e da Cia. Mogiana, as quais incentivaram o processo de absenteísmo de abastados fazendeiros de café que se deslocaram para São Paulo. A capital paulista transformou-se, assim, em uma área tributária privilegiada, como uma encruzilhada de caminhos, na qual a atividade comercial foi largamente favorecida.<sup>1</sup>

Com os imigrantes foi possível a consolidação do mercado de trabalho, que de 1889 ao início do século XX, acarretou na chegada de cerca de 750.000 estrangeiros em São

Paulo, dos quais 80% subsidiados pelo governo; já da abolição do escravismo à Depressão de 1930, aportaram em terras paulistas 2.250.000 imigrantes, sendo 58% subsidiados; além disso, muitos dos que vieram após 1900 pagaram suas próprias despesas de viagens.<sup>2</sup>

Ao fim da primeira década do século XX, a cidade de São Paulo abrigava uma população de 375 mil almas, passando a quase 600 mil por volta de 1920 e, em 1930, chegando a quase 900 mil habitantes. Ao se tomar o período de 1910 a 1930, a taxa de crescimento populacional da cidade de São Paulo cresceu em torno de 136%, enquanto a capital brasileira apresentou uma taxa de 66%, Porto Alegre de 121% e Recife de 102%.

Por volta de 1920 os trabalhadores estrangeiros compunham 52% da mão-de-obra da indústria paulistana e o distrito do Brás, “localizado na parte baixa da cidade, a leste do antigo centro urbano, tornou-se uma das zonas residenciais que mais concentrava trabalhadores. Em 1910, cerca de um terço da população da capital vivia ali. Os vereadores que representavam o distrito trabalhavam duramente para conseguir que o governo municipal fornecesse a seus habitantes a mesma qualidade de serviços públicos que gozavam os bairros mais abastados.”<sup>3</sup>

Com a República estabeleceram-se as descentralizações fiscal e política, propiciada pelo Federalismo, as quais dotaram os Estados dos mecanismos necessários à adoção de medidas que atendessem diretamente aos interesses de seus setores dominantes, entre eles a possibilidade de contrair empréstimos externos, a implementação da política de imigração subsidiada<sup>4</sup>, que acabou refletindo diretamente na formação do mercado de trabalho urbano da cidade de São Paulo e a estruturação dos serviços sanitários do estado.

No tocante aos aspectos políticos, a Proclamação da República definiu as atribuições das Câmaras Municipais, as quais deveriam ser regidas diretamente pelo que rezavam as Constituições Estaduais, elaboradas por cada Estado.<sup>5</sup> Quanto à administração do espaço da cidade às Câmaras Municipais era permitido deliberar sobre a venda, o aforamento, a locação, a troca de bens, além da possibilidade de promover desapropriações por utilidade pública sem a aprovação de qualquer outro poder instituído, nem mesmo em nível estadual. É interessante ressaltar que entre suas atribuições estava a responsabilidade de legislar

sobre serviços públicos como limpeza, calçamento, construção de ruas e praças, conservação de obras e prédios públicos, assim como sobre os matadouros e outros serviços que podiam “prejudicar a saúde e o sossego dos habitantes”.<sup>6</sup> Ao governo estadual coube legislar sobre as atividades relativas aos jardins e passeios, navegação fluvial e marítima, obras públicas e edifícios públicos em geral, estradas, estradas de ferro, iluminação, água e esgotos.

No caso dos serviços ligados à saúde, sua origem em São Paulo remonta ao Decreto Federal de 30 de dezembro de 1891, do Governo Provisório, que autorizou a descentralização das organizações sanitárias, em função do Federalismo. No caso do Estado de São Paulo foram várias as leis que trataram do tema: a Lei nº 43, de 1892 criou o Serviço Sanitário do Estado de São Paulo, subordinado à Diretoria de Higiene, com objetivos de prevenir, combater ou atenuar as moléstias endêmicas, epidêmicas e transmissíveis. Essa legislação – a primeira do período republicano no tocante à saúde – visava o controle sanitário por meio da intervenção no espaço urbano, com a utilização de técnicas de engenharia sanitária e da ação da polícia médica em campanhas contra epidemias. Suas ações eram baseadas no modelo tecno-assistencial campanhista-policial. Nas alterações subseqüentes dos Serviços e dos diversos Códigos Sanitários promulgados, as principais preocupações sempre giravam em torno da problemática urbana, especialmente a de 1911, que ressaltava a calamitosa situação da cidade de São Paulo. Em 1917 e em 1925 novas reformas ocorreram e o tema se expandiu à área rural e à esfera da educação sanitária.

Por outro lado, essas diversas alterações e reformulações demonstram a atuação dos poderes públicos de tentar responder a uma demanda crescente na cidade por serviços desta natureza que, aliado ao adensamento populacional em um espaço em constante mutação, cada vez mais colocava em relevo as mazelas tipicamente urbanas.

Não é em vão que é justamente no final da década de 1910 que ocorre a encampação, por parte da municipalidade, dos serviços de limpeza pública da cidade e, no ano seguinte, na tentativa de resolver ou, no limite, minimizar o problema da falta de

recursos financeiros destinados à limpeza da cidade foi criado pela municipalidade a cobrança da taxa sanitária, promulgada pela Lei nº 1.413, de 20 de abril de 1911, que tratava da arrecadação da taxa sanitária para o serviço de limpeza pública e particular; e pelo Ato nº 402, de 24 de maio de 1911, que regulamentava sua cobrança e sua arrecadação.

As preocupações urbanas dos setores públicos não estavam focadas unicamente nas questões insalubres e carentes da cidade. Também se fazia mister demonstrar que a cidade crescia e se “modernizava” face aos valores da *belle époque*, como uma cidade civilizada. Durante as administrações de Antonio Prado (1899-1910), Raimundo Duprat (1911-1913) e Washington Luís Pereira de Souza (1914-1918) a cidade recebeu melhorias que buscavam dar conta dessa “modernidade” que as elites requeriam, houve aberturas de avenidas, arborização de praças etc., mas muitas vezes ao custo de demolições de cortiços, expulsão das prostitutas das ruas, além de outras intervenções que pudessem apagar os resquícios de um mundo considerado atrasado.

Estas obras representavam a conjunção entre o discurso científico da época, as práticas urbanas e as oportunidades de lucro especulativo, expressas no desejo generalizado de as elites conquistarem a modernidade, *status* auferido como sinônimo do progresso material; mas, nesse meandro eis que ganha escopo a questão social da pobreza que remete ao trabalhador, majoritariamente imigrante.

Neste sentido, a cidade “cindida” apresenta cada vez mais necessidades de saneamento, pois áreas tidas como insalubres passavam a representar perigo às regiões salubres, ameaçando a saúde de toda a população, cujo argumento central era largamente pautado na concepção miasmática, que considerava as várzeas e charcos próximos aos rios locais insalubres e nocivos à saúde, em função das emanações pútridas que poderiam exalar das águas estagnadas em seu entorno.

Desenhava-se na cidade, portanto, os locais de aglomeração dos pobres, dos trabalhadores, os bairros populares e insalubres, considerados “perigosos”, e que acabaram sendo focos das intervenções urbanas por parte das autoridades preocupadas com a

mínima possibilidade de as latentes epidemias se alastrarem por toda a cidade e, assim, alcançar o outro lado da “fronteira” – os elegantes bairros das elites paulistanas –, considerados arejados e salubres, como Campos Elíseos, Higienópolis, etc., além da trágica possibilidade de se obstar o processo produtivo.

De acordo com Raquel Rolnik, há uma articulação entre a ordem política e a ordem urbanística, associando formas de inscrição territorial à condição de legalidade e ilegalidade. Neste contexto de definição de espaços legais e ilegais, as posturas acabam por promover a estigmatização dos territórios, “faz parte do mecanismo poderoso de reprodução do modelo – é a maioria integrada e ‘normal’ que se identifica nesta operação. A favela ou cortiço, espaço marginalizado, passa assim de contradição do modelo à territorialidade inimiga.” É a partir daí que se justifica uma intervenção que destrua estes locais e os reconstrua de acordo com o projeto padrão, impondo novamente a norma.<sup>7</sup> Em outra esfera da realidade, o setor privado se ocupou lucrativamente destas mesmas concepções na valorização dos espaços da cidade que interessavam aos interesses especulativos, como indica Murilo Marx ao enfatizar que desde 1850 com a Lei de Terras, baseada no liberalismo, o conceito da terra foi universalmente transformado, conferindo-lhe o caráter de mercadoria e, incluída neste conceito, também estava a terra urbana.<sup>8</sup>

Ao livre mercado imobiliário também se conjugou a necessidade de salubridade, reforçada pela discussão imposta pelas teorias urbanísticas e sanitárias, que acabou reforçando as margens de manobra dos agentes especulativos, pois permitiu a cada região da cidade receber classificações capazes de condicionar sua capitalização. A questão da altitude foi uma delas, através da qual se definia o espaço considerado salubre e em boas condições de moradia, pois eram mais arejadas e estavam menos sujeitas às doenças, segundo a teoria miasmática.

Essa delimitação do espaço através do mercado imobiliário representa um processo no qual foram recrudescidos os locais específicos de moradia e trabalho a determinados grupos sociais, da mesma forma que também foram reproduzidos os espaços destinados às elites. Da mesma forma, foi a partir da concepção de que o contágio das doenças se dava

por meio dos fluídos miasmáticos que se direcionaram os programas de intervenção urbana destinados à remoção dos elementos físicos que poderiam causar a difusão de doenças, por meio da putrefação da água, do lixo, dos esgotos, de águas poluídas, das habitações e dos cortiços superlotados, com pouca ventilação e pouca higiene etc. Por isso, as áreas localizadas próximas aos rios, várzeas, charcos foram consideradas insalubres e comercialmente inviáveis, portanto, mais baratas do ponto de vista do mercado imobiliário.

Mesmo diante de inovações, como as descobertas da microbiologia, a utilização da teoria miasmática teve longa “utilidade” aos interesses do capital, e grandes áreas localizadas próximas às várzeas – como a Várzea do Carmo, a Várzea de Pinheiros – representam os exemplos da exploração deste discurso ligados aos interesses do mercado imobiliário.

Nestas condições, o direcionamento da ocupação da cidade para as terras consideradas baixas e mais baratas, traria como consequência os conflitos entre a cidade e as várzeas dos rios, em função das periódicas inundações, as quais ocasionavam a proliferação de insetos e causavam doenças. Da mesma forma, essa ocupação resultou no empreendimento de obras que visavam seu saneamento, através de drenagem, aterramento, canalizações e retificações de rios que, ao passarem por estas intervenções, passavam imediatamente a interessar ao mercado imobiliário e eram por ela incorporadas.

As intervenções, explica Ferreira, podem acontecer através de obras urbanizadoras convencionais, mas também por meio de um conjunto de instrumentos tributários e reguladores do uso e das formas de ocupação do solo urbano. “Ou seja, nessa dinâmica é muito fácil entender como a influência sobre a máquina pública pode render benefícios significativos a quem conseguir direcionar os investimentos do Estado segundo seus interesses de valorização”.<sup>9</sup> E tal fato encontra-se instalado no conjunto deste objeto de estudo, quando consideramos as obras de expansão dos serviços de água e esgotos e dos serviços da Light (incluindo bondes e energia elétrica), por exemplo, em relação às regiões que abrigavam os inúmeros loteamentos privados lançados durante as décadas de 1910 e 1920, ou ainda, quando consideramos a incorporação imobiliária das terras localizadas ao

longo do rio Tamandateí, o qual teve seu curso retificado e suas áreas de charcos e várzeas saneadas. Tal fato também foi muito bem observado por Maria Luisa Paschkes, que ao buscar conhecer a especulação da cidade através do capital privado aponta que “tanto os bondes quanto os imóveis da Light se constituíram em instrumento de especulação, disseminando a ocupação e expansão da cidade ao sabor dos interesses privados, sem a possibilidade de controle por parte do poder público.”<sup>10</sup>

Em ambas as situações – tanto originárias dos poderes públicos quanto da iniciativa privada –, os interesses do capital estavam garantidos por meio das intervenções urbanas ora pautadas pelas ações sanitárias ora pelas sanitárias associadas a outros fatores, como o domínio e o controle do trabalhador, no caso, colocado em prática por meio das construções das vilas operárias.

Na pauta de discussão das autoridades públicas e dos trabalhadores há muito tempo, a moradia para trabalhadores foi arrastada durante anos; várias leis foram promulgadas visando sua construção em massa, porém todas fracassaram.<sup>11</sup> Segundo o recente estudo de Marcos Lima, quando os empresários resolveram empreendê-las realizaram-na como forma de se proteger de uma possível legislação trabalhista em discussão em nível federal.<sup>12</sup> Ao implementá-las, contudo, ampliaram também o grau de dependência e de subordinação do trabalhador aos interesses do capital, reforçaram os laços de dominação assim como minimizaram ou até sanaram problemas decorrentes das más condições de vida dos trabalhadores, que muitas vezes estavam alocados em moradias coletivas e insalubres.

A importância desta problemática aos propósitos deste trabalho reside no fato de que várias empresas ao se dedicarem à construção de vilas operárias além de, relativamente, minimizar ou resolver a questão das más condições de vida para uma parcela da população, também acabou direcionando parte de seus negócios ao lucrativo mercado imobiliário, como foi o caso, por exemplo, da Sociedade Anonyma Industrias Reunidas Francisco Matarazzo, empresa do grupo Matarazzo que passou a atuar no mercado imobiliário na cidade de São

Paulo e que também investiu na construção de vila operária; ou ainda da Sociedade Anonyma Votorantin.

Assim, da inter-relação da ocupação e capitalização do espaço urbano, da salubridade, das condições de vida dos trabalhadores em relação à oferta de serviços públicos emergem as preocupações deste estudo, que pretende apreender os interesses envolvidos assim como as formas de urbanização da cidade, que excluiu os trabalhadores das condições mínimas de vida, numa relação inversa ao processo de urbanização, ao oferecimento de serviços públicos e de acumulação de riqueza.

---

\* Esta comunicação apresenta alguns resultados parciais do trabalho de doutoramento intitulado *Saneando a cidade, fomentando disparidades. Trabalhadores, intervenções urbanas e salubridade em São Paulo, 1911-1930*, em andamento no Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada – Área de Concentração em História Econômica, do Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). A pesquisa é financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

<sup>1</sup> Paul Singer. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Editora Nacional, 1974, pg. 363. Sobre um estudo específico que mostra os impactos da chegada da ferrovia em uma cidade ver o trabalho do mesmo autor: Fábio Alexandre dos Santos. *Rio Claro: uma cidade em transformação, 1850-1906*. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2002.

<sup>2</sup> Thomas H. Holloway. *Imigrantes para o café. Café e sociedade em São Paulo, 1886-1934*. Trad., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, pp. 68 e 84.

<sup>3</sup> Joseph Love. *A locomotiva. São Paulo na Federação, 1889-1937*. Trad., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, pg. 122.

<sup>4</sup> Naquele momento, os estados passaram a contar com o acréscimo, em seus cofres, dos lucros oriundos da receita dos impostos de exportações, enquanto as receitas provenientes dos impostos de importações eram direcionadas ao governo Federal. Com a descentralização financeira e administrativa, explica Nelson Hideki Nozoe. *São Paulo: economia cafeeira e urbanização. Estudo da estrutura tributária e das atividades econômicas na capital paulista (1889-1933)*. São Paulo: IPE/ USP, 1984, pg. 18, houve um “extraordinário aumento da receita” de São Paulo no exercício de 1892 ante a anterior à reforma: “em 1890-1891 a receita foi de 9.100 contos de réis e, em 1892 chegou a 388.100 contos de réis.” Iguamente importante para o resultado alcançado no exercício de 1892, complementa o autor, foi o aumento da quantidade de café exportado, que saltou de 137.898.061 kg em 1888/90 para 245.456.719 kg em 1892; somado a isso, o preço do produto, cujo valor médio do quilograma fora de \$586 em 1889-1890, subiu para \$1026 em 1892. Nelson Hideki Nozoe. *São Paulo: economia cafeeira e urbanização. Estudo da estrutura tributária e das atividades econômicas na capital paulista (1889-1933)*. São Paulo: IPE/ USP, 1984, pg. 18.

<sup>5</sup> Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 5.ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1986, especialmente o capítulo terceiro – Eletividade da administração municipal.

<sup>6</sup> Dainis Karepovs. “Papéis avulsos. A Constituição Santista.” In: *Acervo Histórico*. São Paulo: Divisão do Acervo Histórico da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, nº 2, 2º semestre de 2004, pg. 39.

<sup>7</sup> Raquel Rolnik. “São Paulo na virada do século: territórios e poder”. In: *Cadernos de História de São Paulo*. São Paulo: Museu Paulista da Universidade de São Paulo, nº 1, jan./dez. de 1992, pp. 41 e segs.

<sup>8</sup> Lei nº 601 de 1850 e Decreto nº 1.318 de 1854. Murilo Marx. *Cidade no Brasil terra de quem?* São Paulo: Nobel/Edusp, 1991, especialmente o capítulo Patrimônio Leigo.

<sup>9</sup> João Sette Whitaker Ferreira. “A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.” Texto inédito a ser publicado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

<sup>10</sup> Maria Luisa N. de Almeida Paschkes. “Bondes, terrenos e especulação.” In: *História e Energia*. São Paulo: Eletricidade de São Paulo S.A., 1, maio de 1986, pg. 45.

<sup>11</sup> Segundo Márcia Lúcia R. R. Dias. *Desenvolvimento urbano e habitação popular em São Paulo (1870-1914)*. São Paulo: Nobel, 1989, pg. 61. Sobre as construções de vilas operárias consultar a importante obra de Eva Alterman Blay. *Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985.

<sup>12</sup> Marcos Alberto Horta Lima. *Legislação e trabalho em controvérsias historiográficas. O projeto político dos industriais brasileiros (1919-1930)*. Campinas: Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 2005.