

A TRAJETÓRIA DA *PEABODY TRUST* ENTRE 1862 E 1955

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

MAHER JUNIOR, James Patrick

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo
e-mail: jmaher@usp.br

CYMBALISTA, Renato

Professor Associado; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo
e-mail: rcymbalista@usp.br

RESUMO

O artigo busca apresentar a trajetória da *Peabody Trust*, instituição que se destacou na história do urbanismo durante o advento do reformismo utópico através da provisão filantrópica de moradia para trabalhadores de baixa renda e que se converteu em um dos proprietários sociais mais relevantes da capital britânica. Normalmente a *Peabody Trust* é mencionada na literatura da história do urbanismo como solução precursora de futuros desdobramentos das políticas de habitação. Poucas vezes o *Peabody* é mencionado levando em conta a sua trajetória institucional mais alargada, que persiste até os dias de hoje. O marco temporal alargado abordado nesse artigo vai da fundação da instituição em 1862 até 1955, quando a instituição retoma sua expansão após um longo hiato causado, entre outros fatores, pela Segunda Guerra Mundial. Contempla a história da instituição durante o período que foi maior objeto de atenção pela historiografia, ao mesmo tempo em que traz alguns questionamentos sobre essa narrativa, por meio de considerações feitas ao longo do artigo e consolidadas nas considerações finais; sua relevância reside no fato de fundamentar e sustentar a compreensão sobre os eventos-chave que marcaram a trajetória da instituição no pós II-Guerra, bem como refletir sobre as lacunas historiográficas deixadas pela literatura.

Palavras-chave: habitação social; associação de moradia; propriedade social.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article seeks to outline the journey of the Peabody Trust, an organization that distinguished itself in the history of urban planning during the rise of utopian reformism through charitable housing provision for low-income workers and became one of the most significant social landlords in the British capital. The Peabody Trust is usually mentioned in history of urbanism literature as a precursor to future developments in housing policy. Rarely is the Peabody Trust discussed in terms of its broader institutional trajectory, which continues to the present day. The extended time frame addressed in this article spans from the institution's foundation in 1862 to 1955, when the institution resumed its expansion following a long hiatus caused, among other factors, by World War II. It examines the institution's history during the period that most attracted the attention of historiography, whilst also raising some questions about such narratives through remarks made throughout the article and consolidated in the considerations at the end; its relevance lies in the fact that it grounds and supports the understanding of the key events that marked the institution's path after World War II, as well as reflecting on the historiographical gaps left by literature.

Key-words: social housing; housing association; social landlordship.

RESUMEN

El artículo pretende presentar la trayectoria del Peabody Trust, una institución que destacó en la historia del urbanismo durante el advenimiento del reformismo utópico mediante la provisión filantrópica de viviendas para trabajadores con bajos ingresos y que se convirtió en uno de los propietarios sociales más relevantes de la capital británica. Normalmente, el Peabody Trust se menciona en la literatura sobre la historia del urbanismo como una solución precursora de futuros desarrollos de las políticas de vivienda. Rara vez se menciona a Peabody teniendo en cuenta su trayectoria institucional más amplia, que persiste hasta nuestros días. El amplio marco temporal abordado en este artículo abarca desde la fundación de la institución en 1862 hasta 1955, cuando la institución reanuda su expansión tras una larga pausa causada, entre otros factores, por la Segunda Guerra Mundial. Contempla la historia de la institución durante el período que ha sido objeto de mayor atención por parte de la historiografía, al tiempo que plantea algunas cuestiones sobre esta narrativa, a través de consideraciones realizadas a lo largo del artículo y consolidadas en las consideraciones finales; su relevancia reside en el hecho de fundamentar y sustentar la comprensión de los acontecimientos clave que marcaron la trayectoria de la institución después de la Segunda Guerra Mundial, así como de reflexionar sobre las lagunas historiográficas que ha dejado la literatura.

Palabras clave: vivienda social; asociación de la vivienda; arrendador social.

INTRODUÇÃO

Iniciativa pioneira na utilização de doações filantrópicas (*endowments*) para oferta de moradia social, a *Peabody Trust* destacou-se na história do urbanismo ao dar continuidade aos esforços que diversas instituições filantrópicas vinham promovendo desde os anos 1840 na promoção da moradia para trabalhadores de baixa renda na Londres da era vitoriana, esforços emblemáticos do reformismo utópico que contribuíram à constituição do urbanismo europeu em meados do século XIX como reação operacional aos “males” da cidade industrial. A *Peabody Trust* converteu-se, ao longo de sua trajetória, em um dos proprietários sociais (i.e. instituições não-estatais sem fins lucrativos voltadas à provisão habitacional de aluguel acessível) mais relevantes para a provisão de moradia acessível na capital britânica: atualmente, a instituição gerencia 109 mil moradias, as quais abrigam aproximadamente 220 mil moradores; dois terços dessas unidades são destinadas ao aluguel social/acessível e 80% da receita do *trust* provém da gestão de moradia social (PEABODY, 2025). Este artigo busca apresentar a trajetória da *Peabody Trust* a partir da sua fundação, em 1862, até a retomada de atividades de expansão da instituição em 1955, após um longo hiato causado, entre outros fatores, pela Segunda Guerra Mundial. Contempla a história da instituição conforme narrada pela literatura durante o período que foi maior objeto de atenção pela historiografia, ao mesmo tempo em que traz alguns questionamentos sobre essa narrativa por meio de considerações feitas ao longo do artigo e consolidadas nas considerações finais; sua relevância reside no fato de fundamentar e sustentar a compreensão sobre os eventos-chave que marcaram a trajetória da instituição no pós II-Guerra, bem como refletir sobre as lacunas historiográficas deixadas pela literatura.

1 A FUNDAÇÃO DA PEABODY TRUST

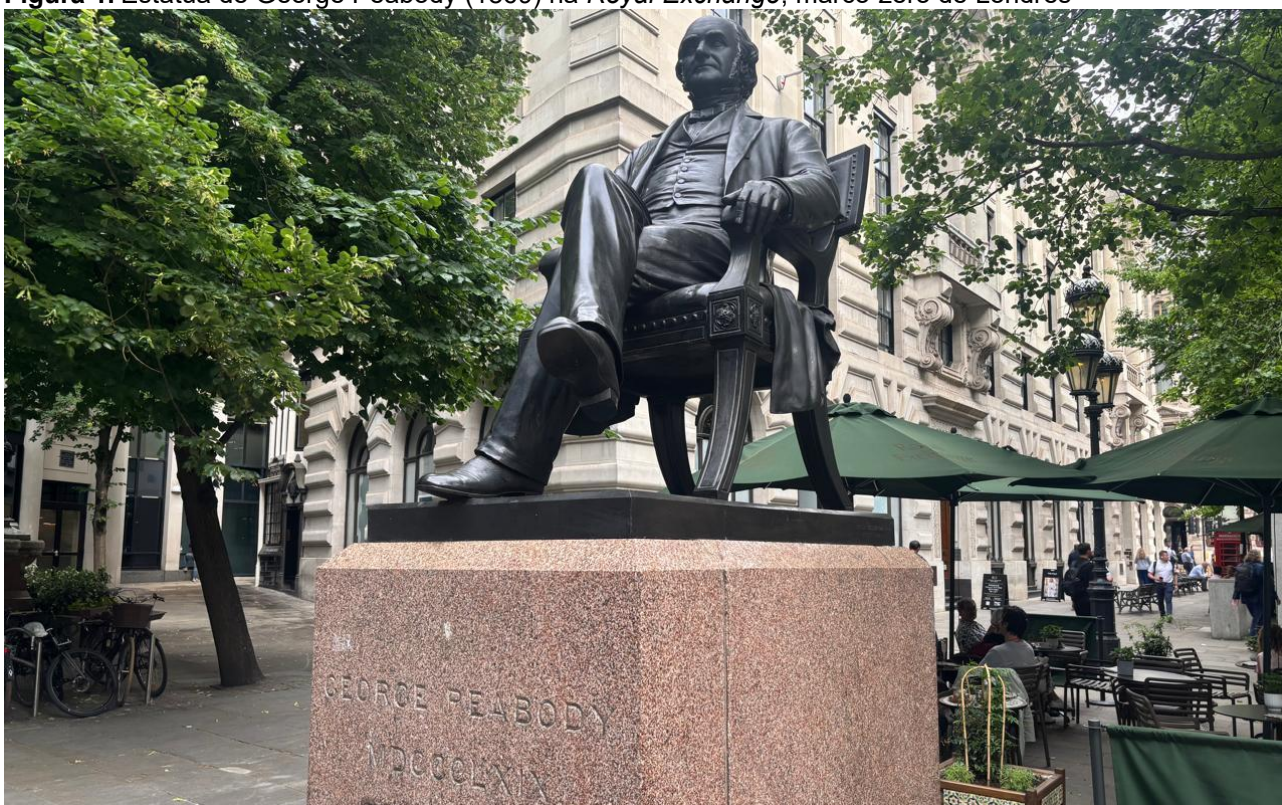
Iniciativa pioneira na utilização de doações filantrópicas (*endowments*) para oferta de moradia social, a *Peabody Trust* surgiu em 1862 em resposta à redução na provisão de novas moradias exemplares (*model dwellings*) pelas primeiras associações filantrópicas destinadas a esse fim por meio de operações não especulativas, como a *Metropolitan Association for Improving the Dwelling of the Industrious Classes* – MAIDIC (1841) e a *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes* - SICLC (1844). Outras instituições despontaram nos anos 1860 com propósito semelhante, como a *Improvement Industrial Dwellings Company* – IIDC e a *Artizans, Labourers & General Dwellings Company* – ALGDC. Entretanto, ao contrário da *Peabody Trust* e à semelhança da MAIDIC e a SICLC, essas companhias captaram recursos por meio de emissão de títulos com

PENSAR FORA DO EIXO

retorno reduzido, dentro do modelo denominado “capitalismo filantrópico” (ou *five per cent philanthropy*) Os empreendimentos dessas organizações filantrópicas constituíram-se para os trabalhadores de baixa renda como a única alternativa disponível às condições precárias e insalubres de moradia que geralmente se apresentavam nos cortiços da Londres vitoriana. (TARN, 1966; CALABI, 2012).

Inicialmente denominada *Peabody Donation Fund*, a fundação dessa instituição se deu a partir de uma sequência de doações filantrópicas entre 1866 e 1873 feitas pelo industrial norte-americano George Peabody (Figura 1), radicado em Londres desde 1837.

Figura 1. Estátua de George Peabody (1869) na *Royal Exchange*, marco-zero de Londres



Fonte: Os Autores, 2026.

Tais doações somaram £500 mil (o que equivale, nos dias de hoje, à cerca de £42 milhões), condicionadas a “melhorar as condições e aumentar os confortos dos pobres, os quais, seja por nascença ou residência estabelecida, formam uma porção visível da população londrina”¹. Os beneficiários deveriam ser pobres, bons membros da sociedade e ninguém deveria ser excluído em

¹ No original: *to ameliorate the condition and augment the comforts of the poor, who, either by birth or established residence, form a recognized portion of the population of London.*

PENSAR FORA DO EIXO

função de afiliação partidária ou crença (TARN, 1966, p. 5). A atuação filantrópica de George Peabody precede à sua migração para a Inglaterra, tendo fundado e apoiado previamente diversas iniciativas de caráter filantrópico nos Estados Unidos; sob influência de Lord Shaftesbury (um dos fundadores da SICLC), a atuação do fundo acabou sendo direcionada na Inglaterra à provisão de moradias para trabalhadores de baixa renda. O primeiro presidente do conselho de administração, tanto da *Peabody Trust*, quanto da IIDC foi Lord Stanley, Barão (*Earl*) de Derby, o qual desempenhou os dois cargos concomitantemente por cerca de dois anos (DAVIDOVICI, 2017; PORRITT, 1895; TARN 1968a; WAGG e McHUGH, 2017).

Uma das decisões iniciais do *trust* foi estabelecer que o fundo deveria permanecer de forma contínua (autoperpetuação), para que os benefícios pudessem alcançar diferentes gerações, o que é relevante considerando as dificuldades financeiras enfrentadas por algumas das organizações filantrópicas que o antecederam. Assim, definiu-se que o capital aplicado deveria gerar rendimento, por meio de receitas provenientes de aluguéis, de 3%, percentual consideravelmente inferior ao praticado no mercado (TARN, 1966).

A *Peabody Trust* implantou 18 conjuntos de moradia econômica em Londres durante o século XIX, atendendo cerca de 20 mil moradores em 5.071 apartamentos de uma a três cômodos. Esses conjuntos destacaram-se pela sua extensão, regularidade e funcionalidade. Anteciparam características que seriam replicadas e aperfeiçoadas pelos experimentos modernistas – “máquinas de morar” – que deram origem aos conjuntos habitacionais do século XX, embora estivessem longe de ser uma unanimidade em termos de qualidades estético-arquitetônicas.

Entre os contemporâneos vitorianos, imperavam opiniões pouco elogiosas acerca dos conjuntos da *Peabody Trust* e das associações de moradia filantrópica em geral, particularmente na imprensa, embora os periódicos especializados (como o *The Builder* e *Building News*) não conseguissem – apesar das críticas – oferecer alternativas à austeridade característica dessas construções (Figura 2). Embora considerasse os conjuntos de moradia filantrópica como “bastilhas” exemplares (*model ‘bastilles’*), William Morris – precursor do movimento *Arts and Crafts* e bastante atuante no movimento socialista inglês – reconhecia que eles promoviam um senso de comunidade (*communalism*) por meio da provisão de áreas comuns. Octavia Hill, pioneira do serviço de moradia social e do movimento conservacionista inglês, considerava esses blocos contraexemplos do que seriam lares, além de se opor ao modelo de provisão de moradia subsidiada por instituições filantrópicas ou de caridade (TARN, 1966; TARN, 1968b; TARN, 1973; WOHL, 1977).

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 2. Regularidade e austeridade na implantação do conjunto de *Pimlico/Peabody Avenue* (1876)

Fonte: Os Autores, 2024.

É possível verificar movimentos de divergência e de convergência entre os empreendimentos da *Peabody Trust* construídos ao longo do século XIX e a produção das demais organizações filantrópicas naquele mesmo período, durante o qual a instituição influenciou e foi influenciada pelos demais agentes do movimento de moradia filantrópica. A opção de compartilhamento das áreas molhadas entre os apartamentos (*associated dwellings*), a qual o *trust* aderiu consistentemente em todos os empreendimentos vitorianos, opôs seus empreendimentos às moradias com áreas molhadas exclusivas (*self-contained flats*) produzidas pela SICLC, pela IIDC e pela *Sutton Trust*; por outro lado, converge com a produção da EEDC, orientada pelo ideário de Octavia Hill e da *Guinness Trust*. A distribuição dos primeiros apartamentos ao longo de corredores gradualmente deu lugar à distribuição em torno de caixas de escada (solução clássica adotada nos projetos de moradia exemplar de Henry Roberts para SICLC apresentados na Exposição Universal de 1851 e posteriormente adaptada pela IIDC em seus empreendimentos), permitindo blocos mais compactos, implantação em renque e maior aproveitamento do terreno. Curiosamente, trajetória similar ocorreu também com a EEDC nos anos 1890. O aspecto austero, desprovido de ornamentos, que caracterizou a fachada dos primeiros conjuntos foi paulatinamente suavizado por influência da produção contemporânea de outras organizações, notadamente da IIDC. Sydney Waterlow, fundador da IIDC, chegou a apontar os prédios da *Peabody* como excessivamente “institucionais”, eufemismo para o aspecto militar (*barrack-like*) associado à produção do *trust* em sua fase

PENSAR FORA DO EIXO

fundacional. Por outro lado, à medida em que a IIDC passa a ter acesso a terrenos maiores no sul de Londres, essa companhia passa a adotar expedientes de projeto semelhantes aos da *Peabody Trust*, tal como o acesso aos blocos por pátios internos e não mais pelos limites dos lotes, i.e, pela rua (TARN, 1968a; TARN, 1968b; TARN, 1973; PORRITT, 1895).

O anseio por regularidade e funcionalidade não se restringiu às premissas construtivas. A gestão dos primeiros conjuntos era permeada por dispositivos de controle social e moral, característicos da gestão habitacional filantrópica vitoriana: o compartilhamento das áreas molhadas, o que se deve mais à preocupação sanitária/higiênica (controle de epidemias) do que propriamente econômica; os acessos aos blocos de apartamento a partir de pátios internos, rigorosamente controlados pelos superintendentes de cada conjunto, os quais não raramente eram de origem militar e responsáveis pela limpeza e pela manutenção das áreas comuns, bem como por cobrar o pagamento semanal de aluguéis e verificar o estado de saúde dos moradores. Embora o rigor e disciplina nos conjuntos da *Peabody Trust* não raramente afastassem potenciais locatários geralmente acostumados a lidar com locadores mais omissos, as regras da *trust* não eram mais severas do que as adotadas por outros proprietários filantrópicos e que mais à frente seriam adotadas pelos provedores públicos. (CALABI, 2012; MALPASS, 1999; PORRITT, 1895; DENNIS, 1989a; WOHL, 1977).

Cabe destacar aqui a ausência de registros orais na historiografia da *Peabody Trust* tanto em seu período fundacional quanto no entreguerras, o que limitou a compreensão sobre as experiências de vida dos moradores dos conjuntos da instituição no período coberto por esse artigo já que as fontes historiográficas parecem ter se resumido a documentos oficiais e artigos acadêmicos e jornalísticos. Apesar de trazerem informações sobre o perfil dos moradores (empregos, expectativa de vida, entre outros indicadores), os *Annual Reports* (relatórios institucionais) da *Peabody Trust* somente trouxeram informações mais pormenorizadas sobre os moradores, bem como depoimentos desses, a partir dos anos 1970. A produção acadêmica baseada em fontes orais, memórias e narrativas comunitárias parece ter somente ganhado tração a partir dos anos 2000 (DATTA, 2006; SILVERMAN, 2007).

As críticas mais contundentes à atuação do *trust* nessas fontes incidiram sobre a sua incapacidade de garantir acesso universal aos trabalhadores de menor renda², constatação embaraçosa dado o propósito estatutário da instituição em melhorar as condições e aumentar os confortos dos pobres

² Durante os inquéritos de 1884-85, verificou-se que menos de um quarto dos locatários da *Peabody Trust* possuía renda semanal abaixo de 20 xelins por semana, valor inferior ao limiar de pobreza (21 xelins) definido por Charles Booth em 1887 (WOHL, 1977).

PENSAR FORA DO EIXO

de Londres. Tratava-se, contudo, de meta de difícil consecução; nem mesmo as primeiras experiências de provisão pública a partir dos anos 1890 conseguiram garantir acesso universal ao estoque de moradia produzido (*council housing*), estendendo os programas de erradicação de moradias precárias (*slum clearance programmes*) até os anos 1960 (MALPASS e MURIE, 1999). Não obstante, os aluguéis cobrados pela *Peabody Trust* durante sua fase fundacional eram significativamente menores dos que os cobrados pelas outras organizações filantrópicas devido ao menor retorno financeiro (3%) exigido pelo *trust* nas suas operações. Aluguéis menores acarretavam, conseqüentemente, em maior demanda pelos apartamentos da *Peabody Trust* – com filas de espera que chegavam a dois anos – e implicavam um grau maior de atendimento aos operários com menor renda (*labourers*) do que o de outras organizações filantrópicas, ainda que aquém da escala requerida para a universalização do acesso à moradia. Por cobrar aluguéis estimados em até 30% abaixo dos valores de mercado, durante os inquéritos da *Royal Commission on the Housing of the Working Classes* de 1885 a instituição chegou a ser acusada por outras companhias filantrópicas de concorrência desleal; consideravam que o *trust* deveria dedicar suas unidades aos muito pobres e que, ao abrigar mão de obra mais qualificada (*artizan class*) que poderia ser atendida pelas demais organizações, a *Peabody* contribuía para a pauperização gradual de toda a classe trabalhadora de Londres. (TARN, 1973; MALPASS, 2000; WOHL, 1977; DENNIS, 1989a).

2 A ATUAÇÃO DA PEABODY TRUST NO PRIMEIRO SLUM CLEARANCE PROGRAMME

1878 é um momento-chave na fase fundacional da *Peabody Trust* em função de desdobramentos do *Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act* de 1875, também conhecido como *Cross Act*³. Esse ato do Parlamento foi, por sua vez, um desdobramento do *Artisans' and Labourers' Dwellings Act* de 1868, também conhecido como *Torrens Act*. O *Torrens Act* foi um marco na política higienista-sanitária da Inglaterra vitoriana ao conceder às autoridades públicas poderes para a demolição de casas consideradas inadequadas à moradia; além disso, foi pioneiro ao intervir de forma inédita no direito de propriedade (inovação sob a ótica da *laissez-faire* que imperava sobre o *ethos* vitoriano). Entretanto, esse ato não trazia nenhuma obrigação de reconstrução das moradias demolidas, o que comprometeu a sua eficácia. Foi somente através do *Cross Act* de 1875 que tais poderes viraram obrigações a serem cumpridas pelas autoridades locais; além disso, esse novo ato

³ Esse nome alternativo se deve ao parlamentar que apresentou o projeto desse ato no Parlamento, Richard Cross, o qual também ocupava o cargo de Secretário do Interior (*Home Secretary*).

PENSAR FORA DO EIXO

obrigou que o mesmo número de moradias demolidas fosse reconstruída no mesmo local. (TARN, 1973; MALPASS e MURIE, 1999).

Com base no Cross Act, o *Metropolitan Board of Works* (MBW) desapropriou áreas ocupadas por casarios superlotados (*slums*) à preço de mercado. Após promover a demolição das edificações e os arruamentos necessários, o MBW leiloou os lotes remanescentes, condicionando a aquisição dos mesmos à provisão de habitação para a mesma quantidade de famílias removidas. Esse condicionante afastou quase todos os interessados à exceção da *Peabody Trust*. A instituição conseguiu adquirir em 1878 um conjunto de terrenos bem localizados a um quinto do valor pago pelo MBW; tratava-se de subsídio implícito que se contrapunha ao discurso do *laissez-faire* que imperava naquele período. Por outro lado, a aquisição de terrenos desapropriados através do *Slum Clearance Programme* expôs os projetos da instituição, pela primeira vez, à ingerência externa pelo poder público local (i.e, pelo MBW), a quem coube a palavra final sobre *layout* e densidades a serem atendidas (TARN, 1966; DENNIS, 1989a).

A *Peabody Trust* foi a instituição filantrópica mais atuante nesses primeiros programas de erradicação de cortiços, os quais contribuíram para que a instituição consolidasse entre 1862 e 1890 um estoque composto de 5.071 apartamentos distribuídos em 18 conjuntos (*estates*), abrigando quase 20.000 pessoas. Mais da metade, 2.725 apartamentos, foram construídos em sete conjuntos de terrenos desapropriados no âmbito desses programas, beneficiando cerca de 11.000 pessoas; no total, os programas abrangeram 16 conjuntos de terrenos e envolveram o reassentamento de quase 28.000 pessoas. Outras organizações que também foram contempladas pelos programas de *slum clearances* foram a IIDC, a *East End Dwellings Company* – EEDC e a *4% Industrial Dwellings Company* (NEWSHOLME, 1891; TARN, 1973).

A proeminência da *Peabody Trust* jogou um holofote maior na atuação da instituição do que nas demais organizações durante os inquéritos da *Royal Commission* de 1885, gerando inclusive às críticas já mencionadas à incapacidade do *trust* de prover moradia aos trabalhadores com menor renda entre a população atingida. Como também já mencionado, a oferta de moradias a preços menores do que outras companhias filantrópicas fez com que as mesmas acusassem a instituição de concorrência desleal; temiam que as atividades do *trust* pusesse em risco todo o movimento pela moradia operária filantrópica e vaticinavam que o mesmo poderia vir a se tornar o único provedor de moradia operária no centro de Londres. Em 1881, durante um dos inquéritos que precederam a *Royal Commission* de 1885, um dos representantes da *Peabody Trust*, ao ser interpelado sobre o

PENSAR FORA DO EIXO

potencial desincentivo à provisão comercial e semi-filantrópica de moradias operárias, afirmou que a única solução seria a compra dos concorrentes pelo *trust* e reduzir os aluguéis cobrados por esses (TARN, 1968a, WOHL, 1977; HONSA, 2023).

Se, por um lado, tais intervenções se apresentaram como uma oportunidade de expansão da atuação dessas organizações filantrópicas, esses programas também evidenciaram os limites da capacidade de contribuição dessas associações à universalização do acesso à moradia. No caso da *Peabody Trust*, as obrigações de investimento nos terrenos adquiridos exauriram os recursos disponíveis e obrigaram a instituição a fazer empréstimos, comprometendo a capacidade de novos investimentos e freando a expansão do parque de moradias pelo restante do século XIX. Paradoxalmente, é ao atingir o apogeu de sua atuação, motivado pelo *Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act* de 1875, que a *Peabody Trust* teve que lidar com os limites enquanto instituição filantrópica (TARN, 1966; CALABI, 2012).

A baixa capacidade financeira das instituições filantrópicas para investir na aquisição dos terrenos e construção de edificações adequadas reforçou argumento de Engels (2015) de que as iniciativas filantrópicas de cunho reformista seriam incapazes de dar conta da demanda por moradia nas cidades liberais⁴. Além disso, a exigência de retorno financeiro (ainda que reduzido em comparação com os empreendimentos imobiliários comerciais e especulativos) para cobrir os investimentos, despesas operacionais e financeiras implicou a cobrança de aluguéis pelas organizações filantrópicas acima da capacidade de pagamento de boa parte da população atingida pela demolição de cortiços. Isso gerou questionamentos e críticas pela *Royal Commission on the Housing of the Working Classes* de 1885, já que o modelo de provisão **exclusiva** por organizações filantrópicas não apenas inviabilizaria o atendimento universal à demanda, como também não garantia o reassentamento da população atingida e, por tabela, agravaria a situação por meio do reforço do superadensamento de áreas do entorno não contempladas pelas intervenções (MALPASS e MURIE, 1999).

3 A PEABODY TRUST NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

⁴ “Ora, o evangelho da harmonia entre capital e trabalho já começou a ser pregado há cerca de cinquenta anos; a filantropia burguesa gastou pesadas somas em dinheiro para provar essa harmonia mediante instituições-modelo e, como ainda veremos, encontramos-nos hoje na mesma situação de cinquenta anos atrás.” (ENGELS, 2015, p.70). “Todos esses esforços filantrópicos são de fato tão deploravelmente minúsculos que os relatórios do Parlamento inglês que se ocupam da situação dos trabalhadores nem sequer fazem menção a eles.” (ENGELS, 2015, p.80).

PENSAR FORA DO EIXO

A assunção de dívidas bancárias para fazer frente às obrigações de investimento nos terrenos adquiridos nos programas de *slum clearances* motivou a paralisação das atividades de construção da *Peabody Trust* no final do século XIX. Além de optar por amortizar as dívidas pré-existentes antes de tomar novos empréstimos⁵, a oferta cada vez mais escassa de novos terrenos para construção no centro de Londres e o aumento no número de provedores de moradia operária reduziram as condições vantajosas de aquisição de terrenos que imperaram durante as primeiras *slum clearances* (MALPASS, 1999; TARN, 1968b).

Apesar da retomada de novas construções ao longo da primeira metade do século XX, a atuação da *Peabody* durante este período não foi tão pujante quanto no final do século XIX, particularmente em função da prominência progressivamente assumida pelo poder público na oferta de moradia social a partir da criação do *London County Council* (LCC) em 1889 (em substituição ao MBW) e a instituição do *Housing of the Working Classes Act* em 1890. Mesmo entre os *trusts* filantrópicos, a atuação da *Peabody Trust* na virada do século XIX para o século XX foi eclipsada por novos agentes filantrópicos: o *Guinness Trust* (fundado em 1889) já havia construído até 1903 mais unidades do que a *Peabody Trust* construiu entre 1890 e 1914 (TARN, 1973; MALPASS e MURIE, 1999; MALPASS, 2000); em 1900, o Sutton Trust entra em operação após uma doação de £2 milhões, com uma inédita ausência de expectativas de retorno financeiro, com os aluguéis cobrindo apenas as despesas de operação e manutenção das moradias. (GARSIDE, 2001; HONSA, 2023).

Entretanto, não deixa de ser notável o crescimento do estoque de moradias sociais da instituição: de 3.500 unidades habitacionais em 1882, o parque sob gestão do *trust* saltou para 8.074 moradias às vésperas da Segunda Guerra Mundial. A produção da *Peabody Trust* na primeira metade do século XX gradualmente foi se distinguindo da sua fase fundacional. Ainda que a história da instituição tenha, nesse período, atraído menor atenção do que no período fundacional, é possível encontrar alguma informação na literatura sobre sua atuação nessa época.

Os projetos dos novos conjuntos do início do século XX, especialmente daqueles do período entreguerras, são mais bem integrados com o entorno e apresentam maior diversidade tipológica e refinamento estético do que os empreendimentos da fase vitoriana. Com a adesão dos projetos de

⁵ O conservadorismo financeiro da *Peabody Trust*, que veio a influenciar posteriormente outros *trusts*, guarda correlação com o perfil financista de boa parte dos *trustees/governos* que compuseram o conselho de administração da instituição (MALPASS, 1999; HONSA, 2023), muitos dos quais são de famílias ligadas ao mundo britânico das finanças (Morgan, Hambro, Grenfell, Baring, entre outros), evidenciado nos *Annual Reports* da instituição.

PENSAR FORA DO EIXO

Victor Wilkins (arquiteto-chefe do *trust* entre 1911 e 1948) ao estilo neogeorgiano nos anos 1920, o *trust* buscou afastar o estigma de austeridade associado aos seus conjuntos clássicos (Figura 3). Posteriormente, a ornamentação suntuosa foi moderada por razões econômicas; Wilkins também teve contato com a produção contemporânea de moradia operária na Holanda e na Alemanha em 1929, o que teve algum grau de influência, ainda que de forma limitada, na produção da *Peabody Trust* a partir de 1929. Por fim, destaque-se que a partir dos anos 1910, a *Peabody Trust* abandonou a política de compartilhamento de áreas molhadas, de modo a alinhar sua política de construção de novas conjuntos com as práticas do LCC (TARN, 1968b; WILKINS, 1929).

Figura 3. Conjunto de *Hammersmith* (1926), emblemático da produção neogeorgiana do *trust*



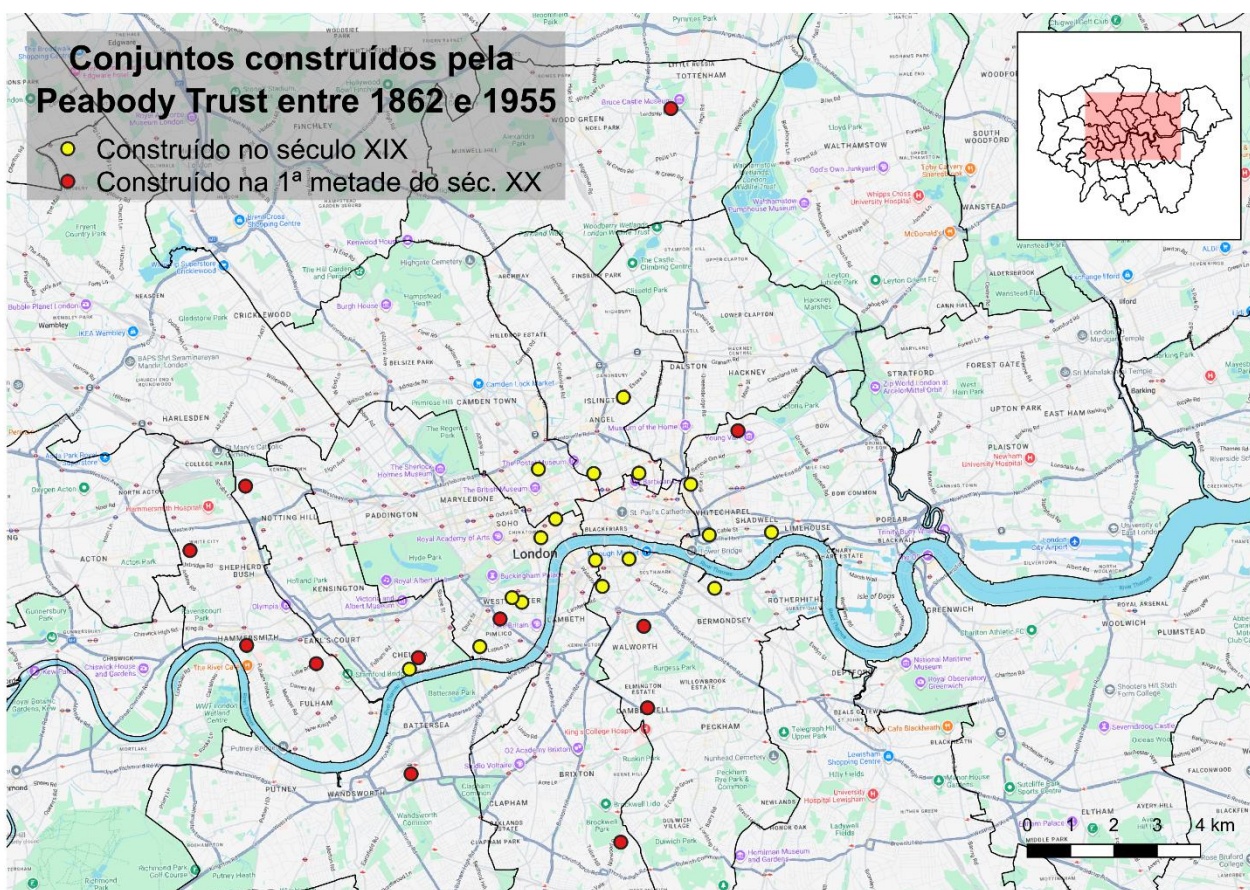
Fonte: Os Autores, 2024.

A instituição somente retoma a expansão de seu estoque de moradias na virada do século XIX para o século XX após as alterações na constituição do *trust* pelo *Royal Charter* de 1900, o qual aumenta o raio de ação da instituição de 8 para 12 milhas em volta do marco-zero de Londres (*Royal Exchange*, edifício que sediou a primeira bolsa de valores de Londres). A alteração estatutária, a consolidação dos efeitos do *Cheap Trains Act* de 1883 (o qual determinou que as companhias ferroviárias oferecessem serviços de transporte economicamente acessíveis aos trabalhadores de baixa renda) e a expansão das redes de bondes (*tramways*) viabilizaram a atuação da *Peabody Trust* e dos demais provedores de moradia operária nos arredores em torno do centro de Londres (*inner boroughs*), nos quais havia oferta de terrenos a preços mais acessíveis (ver Figura 4).

PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, a disposição do *trust* para uma atuação mais periférica foi se reduzindo à medida em que encontrava dificuldades para atrair locatários aos seus conjuntos mais distantes; dessa maneira, a instituição continuou preferindo construir conjuntos nos distritos mais centrais, para os quais havia maior demanda (DENNIS, 1989b; GUILLERY, 2017; TARN, 1968b; WAGG e McHUGH, 2017; WOHL 1977; HONSA, 2023).

Figura 4. Mapa com localização dos conjuntos implantados pela Peabody Trust entre 1862 e 1955



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Administração da Peabody Trust.

A atuação da *Peabody Trust* no início do século XX pode ser caracterizada como periférica, tanto no que diz respeito à localização dos seus novos empreendimentos, quanto ao seu capital político reduzido frente aos demais atores, notadamente a LCC. A entrada desse agente público em cena “até certo ponto, (...) reduziu o fardo da *Peabody* e das organizações semelhantes, mas a expansão do trabalho da instituição continuou e reforçou a percepção da mesma como uma autoridade

PENSAR FORA DO EIXO

parapública"⁶ (WAGG e McHUGH, 2017, p.27). De maneira geral, ainda que reduzida, a provisão filantrópica teve continuidade, com criatividade e dinamismo, ao longo do período que se estende até a Primeira Guerra Mundial, contradizendo até certo ponto a hipótese da falência do modelo de provisão filantrópica e a substituição plena por moradia pública após os inquéritos da *Royal Commission* sustentada por Gauldie (1974), conforme apontado por Malpass (2001). Cerca de 13.000 moradias foram produzidas pelas organizações filantrópicas entre 1885 e 1914, enquanto 24.000 moradias foram produzidas pelas municipalidades, sendo metade em Londres; até a Primeira Guerra Mundial, a provisão habitacional filantrópica era quase equivalente à oferta pública de moradia em Londres (MALPASS, 2001; WOHL, 1977).

Entretanto, do ponto de vista do atendimento à demanda por moradia, a oferta total de moradias era bastante escassa às vésperas da Primeira Guerra Mundial; tal escassez foi aprofundada pela entrada do Reino Unido na Guerra. A pressão sobre os juros incidentes sobre empréstimos e financiamentos, além de outros motivos, levou os proprietários-locadores de Glasgow a aumentarem em fevereiro de 1915 os aluguéis em 25%. Em resposta, grupos de locatários se uniram e deram início em março a uma greve bem estruturada (*Glasgow Rent Strike*), amparada por um incipiente movimento operário local bastante renomado pela sua capacidade de mobilização; os cerca de 20 mil locatários que aderiram à greve pagaram somente os valores vigentes antes do reajuste e se mobilizaram para resistir a despejos e prisões de lideranças. A partir de Glasgow, novos movimentos similares começaram a disseminar pela Grã-Bretanha. A perspectiva de novas greves em outras cidades britânicas pressionou o governo britânico a promulgar, em novembro/1915, o *Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act* de 1915, o qual congelou os aluguéis e juros hipotecários aos níveis de agosto/1914. Embora fosse inicialmente considerado como uma medida temporária necessária em tempos de guerra, o aprofundamento da escassez de moradias após a Primeira Guerra Mundial fez com que a aplicação do controle de aluguéis perdurasse até a Segunda Guerra Mundial, especialmente nas moradias destinadas aos trabalhadores de menor renda; alguns reajustes limitados foram esporadicamente autorizados em 1920 e 1933. Inicialmente, o controle incidiu somente sobre as edificações construídas antes de 1915, mas em 1939 já incidiam sobre praticamente todo o estoque privado destinado à locação; os aluguéis somente podiam revistos quando um contrato de locação chegava ao fim, isto é, quando havia mudança de locatário (SCOTTISH HOUSING NEWS, 2020; MALPASS e MURIE, 1999).

⁶ No original: *to some extent, this lessened the burden for Peabody and similar organizations, but the expansion of the charity's work continued and it was seen by many as a quasi-public authority.*

PENSAR FORA DO EIXO

A política de controle de aluguéis, implementada em 1915 durante a Primeira Guerra Mundial, permaneceu assim aplicável a moradias de aluguel destinadas a trabalhadores de menor renda por todo a primeira metade do século XX, comprometendo a capacidade de modernização das moradias existentes e expansão do parque locatício, não apenas da *Peabody Trust*, mas também dos demais provedores não-estatais (MALPASS e MURIE, 1999). No que tange a *Peabody*, os relatórios anuais de administração do período informam ter havia apenas um único reajuste de aluguéis em 1920; trata-se de aumento de 25%, abaixo do teto de 30% permitido pelo *Increase of Rent and Mortgage Interest (Restrictions) Act, 1920*. (PEABODY TRUST, 1921).

O desincentivo ao mercado de locação representado pelo controle de aluguéis a partir de 1915 teve que ser compensado por outros incentivos à produção de moradias de aluguel após o fim da Guerra, como a introdução de subsídios à construção. No início da década de 1910, a adoção de subsídios para novas construções habitacionais já fazia parte da pauta de associações como a *Workmen's National Housing Council* (WNHC) e do recém criado Partido Trabalhista (*Labour Party*). Durante a guerra, a possibilidade de subsidiar o setor privado na construção de moradias de aluguel chegou a ser contemplada pelo governo britânico e descartada por ser considerada politicamente insustentável. Outra alternativa, a da construção direta pelo governo central, também foi descartada por problemas associados à operacionalização centralizada. Por fim, em 1919, foi promulgado o *Housing and Town Planning etc. Act 1919* (também conhecido como *Addison Act*⁷), o qual instituiu subsídio aos governos locais (*local authorities*), sociedades de utilidade públicas (*public utility societies*⁸) e *trusts* habitacionais (*housing trusts*) para a construção de novas moradias. A produção pública destacou-se primazia indiscutível na quantidade de moradias subsidiadas construídas: foram 170 mil unidades construídas com subsídios do Ato de 1919 frente a apenas 4.545 unidades construídas pelas sociedades e pelos *trusts*. (MALPASS e MURIE, 1999; MALPASS, 2000).

Nenhuma moradia subsidiada pelo Ato de 1919 foi construída pela *Peabody Trust*; a instituição permaneceu refratária a ideia de aceitar subsídios públicos até a Segunda Guerra Mundial; embora esse tipo de apoio financeiro estivesse disponível aos *housing trusts* desde 1919, a instituição somente começou a aceitar apoio financeiro público, por meio da *War Damage Commission*,

⁷ Esse nome alternativo faz alusão ao criador do projeto que originou esse ato, Christopher Addison, então Ministro da Saúde.

⁸ O termo *public utility societies* (sociedades de utilidade pública) precede a adoção do termo “associação de moradia” (*housing association*), atualmente utilizado para se referir às entidades que atuavam na provisão de moradia registradas de acordo com a *Industrial and Provident Societies Act, 1893* e que se comprometiam a limitar seus dividendos a uma taxa definida pelo Tesouro Britânico.

PENSAR FORA DO EIXO

quando se deparou com a necessidade de reparo e a construção das edificações danificadas ou destruídas durante os ataques aéreos e bombardeios a Londres. (TARN, 1968b; BAKER, 1976; MALPASS, 2001; PEABODY TRUST, 1943).

Isso contradiz, em termos, a percepção de atuação parapública sustentada por Wagg e McHugh (2017) e confirmar que a atuação da *Peabody Trust* na primeira metade desse novo século tendeu a um maior grau de independência. Isso é reforçado pela recusa inicial à adesão à *National Federation of Housing Societies* - NFHS (criada em 1935 para apoiar a formação e a extensão das associações de moradia, bem como representar os interesses do setor) por não se identificar com os propósitos da entidade. Sua adesão tardia se deu em um momento quando boa parte das organizações contemporâneas já haviam aderido à federação (WAGG e McHUGH, 2017; MALPASS, 2000).

Entretanto, em certos momentos, o *trust* atuou em parceria com os governos locais, assumindo de fato um papel quase público: é o caso da implantação dos conjuntos de *Dalgarno Gardens* e *Chelsea Manor Street* em terrenos arrendados respectivamente em 1930 e 1932 por 999 anos a um valor simbólico (*peppercorn rent*); em contrapartida, a instituição se comprometeu a dar preferência a trabalhadores daqueles distritos na distribuição dos apartamentos (PEABODY TRUST, 1931; PEABODY TRUST, 1933).

O aquecimento dos preços no setor da construção civil no período que seguiu ao fim da Primeira Guerra Mundial, estimulado pelos subsídios, e a recessão da década de 1930 também reforçaram os limites à capacidade de expansão das associações de moradia sem fins lucrativos (TARN, 1968b). Dada as limitações de atuação dos agentes do *voluntary housing movement*, os efeitos do controle de aluguéis na expansão da oferta de moradia só puderam ser efetivamente contrabalançados após a Primeira Guerra Mundial por meio da provisão pública subsidiada pelos governos locais, os quais estimularam a construção de mais de um milhão de moradias estatais (10% do estoque habitacional em 1939), das quais 87 mil foram produzidas pela LCC (MALPASS e MURIE, 1999; GIBBON e BELL, 1939).

Diante dos entraves econômicos, só restou à *Peabody Trust* apelar a recursos de terceiros para fazer novos investimentos: os relatórios contábeis anuais da instituição no período evidenciam realização de empréstimos bancários junto ao *Bank of England* e de venda de títulos de

PENSAR FORA DO EIXO

investimento⁹ (*War Stock* - 5%, ações da *London & North Eastern Railway*, entre outros) para financiar os investimentos realizados no período entreguerras. (PEABODY TRUST, 1928; PEABODY TRUST, 1929; PEABODY TRUST, 1930; PEABODY TRUST, 1938; PEABODY TRUST, 1939; PEABODY TRUST, 1940; PEABODY TRUST, 1941).

O passivo financeiro gerado pela captação de recursos levou a *Peabody Trust* a entrar em um novo hiato de construções após 1938, o qual se estenderá até 1954. De forma muito parecida com o que ocorreu no início do século, essa retomada foi precedida pela quitação, em 1948, de todos os empréstimos realizados antes da Segunda Guerra Mundial e pela instituição de um novo *Royal Charter* no mesmo ano, expandido a área de atuação do *trust* de 12 para 25 milhas em volta da *Royal Exchange* (TARN, 1968b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *trust* construiu, ao longo da primeira metade do século XX, cerca de 3.000 moradias e chegou às vésperas da Segunda Guerra Mundial com um estoque de 8.074 apartamentos distribuídos em 30 conjuntos, abrigando em 1939, paradoxalmente, o mesmo contingente de pessoas (cerca de 20.000) que a companhia abrigava em 1890 (PEABODY TRUST, 1940). Em que pese tal paradoxo - o qual se deve mais a alteração demográfica na composição familiar média dos domicílios ingleses do que a questões de gestão habitacional - as evidências demonstram que não só a *Peabody Trust* não sucumbiu ao advento da moradia pública a partir dos anos 1890, mas a instituição conseguiu expandir o seu parque locatício. As constantes revisões da área de atuação do *trust* ao longo do tempo demonstram também a intenção de participar ativamente no processo de expansão e estruturação das áreas urbanas de Londres, ainda que, como apontado anteriormente, essa participação se sujeita aos limites impostos pelas escolhas e renúncias inerentes à relação (por vezes contraditória e tensionada) entre a oferta de terrenos acessíveis nas áreas mais periféricas e a demanda por moradia nessas áreas.

A compreensão dessa demanda por moradia traz à tona algumas lacunas, conforme já mencionado anteriormente; a carência de registros orais não permite trazer à tona a perspectiva subjetiva dos moradores sobre a vida nos conjuntos da *Peabody Trust* em seus primeiros oitenta anos. Entretanto,

⁹ A carteira de investimentos da *Peabody Trust* contemplou título de renda fixa (6% *Exchequer Bonds*, 5% *National War Bonds*, entre outros), bem como ações em companhias locais (*London & North Eastern Railway*) e companhias que atuavam em diferentes colônias britânicas, como Índia e Canadá, o que insere a sua produção habitacional no fluxo de capitais do imperialismo britânico (HONSA, 2023).

PENSAR FORA DO EIXO

a documentação disponível - tais como os relatórios, manuais e artigos acadêmicos e jornalísticos - permite vislumbrar, dentro dos limites de tal perspectiva, como viviam ali os inquilinos do *Trust*: as regras de comportamento, monitoramento de indicadores demográficos (como taxa de natalidade, taxa de mortalidade e mortalidade infantil), perfil profissional dos inquilinos, entre outros.

Voltando à escala de atuação da instituição, é possível constatar que a *Peabody Trust* talvez pudesse ter se expandido ainda mais na primeira metade do século com o auxílio dos subsídios disponíveis desde 1915, mas não se dispôs a se sujeitar a uma inevitável interferência externa de agentes públicos nos projetos dos empreendimentos. Entretanto, é digno de nota que a busca por uma atuação independente não significa que a instituição tenha se mantido alheia aos governos locais, conforme evidenciado pelas parcerias mencionadas anteriormente, as quais contribuíram em certo grau à expansão do estoque locatício do *trust*. Tais parcerias, por fim, tendem a ratificar observação de Garside (2001) de que a atuação do chamado “setor voluntário” (nome pelo qual a classe de proprietários sociais também é conhecida na Inglaterra) foi relegada ao preenchimento de lacunas de oferta entre o mercado e os governos locais.

A trajetória aqui apresentada destina-se a subsidiar eventuais análises comparativas com períodos posteriores da trajetória da instituição, identificando elementos de continuidade e ruptura e problematizando o papel contemporâneo dessa instituição como relevante proprietária social. Por meio do estudo de um proprietário social que se destaca por sua longevidade e relevância, pretende-se, ainda, oferecer novas perspectivas para compreender a evolução das associações de moradia e sua contribuição potencial à estruturação da cidade, bem como limites e desafios para atuação resiliente e efetiva dessas instituições.

AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer a Christine Wagg, historiadora da Peabody Trust, pelo apoio na obtenção de documentação que subsidiou parte dessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

BAKER, Charles V. **Housing Associations**. Londres: Estates Gazette, 1976.

CALABI, Donatella. **História do urbanismo europeu**. Tradução de M. Barda e A. Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2012.

PENSAR FORA DO EIXO

DATTA, Ayona. From tenements to flats: gender/class and 'modernization' in Bethnal Green Estate. **Social & Cultural Geography**, v. 7, n.5, p. 789–805, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14649360600974774>_Acesso em: 01/05/2024

DENNIS, Richard. The geography of victorian values: philanthropic housing in London, 1840–1900. **Journal of Historical Geography**, vol. 15, nº 1, p. 40-54, 1989a.

DENNIS, Richard. 'Hard to Let' in Edwardian London. **Urban Studies**, vol. 26, nº 1, p. 77-89, 1989b.

GARSDIE, Patricia L. Reassessing voluntary action in English housing provision post 1900. **Journal of Social Policy**, v. 30, n. 4, p. 613-636, 2001. Disponível em: [doi:10.1017/S0047279401006419](https://doi.org/10.1017/S0047279401006419). Acesso em: 27/04/2024

GAULDIE, Enid. **Cruel Habitations: A History of Working-Class Housing, 1780–1918**. 1. ed. Londres: Routledge, 1974.

GIBBON, Ioan G.; BELL, Reginald W. **History of the London County Council, 1889–1939**. Londres: Macmillan and Company, 1939.

GUILLERY, Peter. Historic Overview. In: GUILLERY, P.; KROLL, D. (Eds.) **Mobilising Housing Histories**. Londres: RIBA Publishings, 2017, p. 57-73.

HONSA, Jesse. 'The germ of future extension and perpetuity': capitalism and the Peabody Trust. **The Journal of Architecture**, v. 28, n. 4, p. 554-576, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13602365.2023.2244521>. Acesso em: 04/09/2024

MALPASS, Peter. Continuity and Change in Philanthropic Housing Organisations: the Octavia Hill Housing Trust and the Guinness Trust, **The London Journal**, vol. 24, nº 1, p. 38-57, 1999.

MALPASS, Peter. The Discontinuous History of Housing Associations in England. **Housing Studies**, vol. 15, nº 2, pp. 195-212, 2000.

MALPASS, Peter. The Uneven Development of 'Social Rented Housing': Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain. **Housing Studies**, vol. 16, nº 2, p. 225-242, 2001.

MALPASS, Peter; MURIE, Alan. **Housing Policy and Practice**, 5th ed. Londres: MacMillan Press, 1999.

NEWSHOLME, Arthur. The Vital Statistics of Peabody Buildings and other Artisans' and Labourers' Block Dwellings. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 54, n. 1, p. 70–111, 1891. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2979343>. Acesso em: 22 dez., 2024.

PEABODY TRUST. *Annual report 1920*. Londres: Peabody Trust, 1921. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/011).

PEABODY TRUST. *Annual report 1927*. Londres: Peabody Trust, 1928. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/011).

PENSAR FORA DO EIXO

PEABODY TRUST. *Annual report 1928*. Londres: Peabody Trust, 1929. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/011).

PEABODY TRUST. *Annual report 1929*. Londres: Peabody Trust, 1930. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/011).

PEABODY TRUST. *Annual report 1930*. Londres: Peabody Trust, 1931. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/012).

PEABODY TRUST. *Annual report 1932*. Londres: Peabody Trust, 1933. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/012).

PEABODY TRUST. *Annual report 1937*. Londres: Peabody Trust, 1938. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/012).

PEABODY TRUST. *Annual report 1938*. Londres: Peabody Trust, 1939. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/012).

PEABODY TRUST. *Annual report 1939*. Londres: Peabody Trust, 1940. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/012).

PEABODY TRUST. *Annual report 1940*. Londres: Peabody Trust, 1941. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/013).

PEABODY TRUST. *Annual report 1942*. Londres: Peabody Trust, 1943. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/013).

PEABODY TRUST. *Annual report 1970*. Londres: Peabody Trust, 1971. (LMA: ACC/3445/PT/01/015/013).

PORRITT, Edward. The Housing of Working Classes in London. **Political Science Quarterly**, vol. 10, no.1, p. 22-43, 1895.

SCOTTISH HOUSING NEWS. Our Housing Heritage: How Glasgow tenants 'fought the huns at home' during World War One. **Scottish Housing News**, 3 Setembro 2020, s/p. Disponível em: <https://www.scottishhousingnews.com/articles/our-housing-heritage-how-glasgow-tenants-fought-the-huns-at-home-during-world-war-one> Acesso em: 14/02/2025.

SILVERMAN, Emily. Families and urban regeneration: the case of mixed income new communities in the UK. PHD diss., London School of Economics and Political Science, 2007.

TARN, John Nelson. The Peabody Donation Fund: The Role of a Housing Society in the Nineteenth Century. **Victorian Studies**, v. 10, n. 1, p. 7-38, 1966.

TARN, John Nelson. The Improved Industrial Dwellings Company. **Transactions London and Middlesex Archaeological Society**, v. 22, p. 43-59, 1968a.

TARN, John Nelson. The Peabody Donation Fund. **Architectural Association Quarterly**, v. 1 (winter 1968/69), p. 32-47, 1968b.



PENSAR FORA DO EIXO

TARN, John Nelson. **Five Percent Philanthropy. An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914.** Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

WAGG, Christine; McHUGH, James. **Homes for London: The Peabody Story.** Londres: Strathmore Publishing, 2017.

WILKINS, Victor. **Report on Visit to Germany and Holland: Comparative study of workmen's flats with enclosed layout plans** (LMA ACC/3445/PT/10/02/019), Memo, 1929.

WOHL, Anthony S.. **The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London.** 1st. ed. Londres: Routledge, 1977.