

# Plano habitacional decenal

BIBLIOTECA DA ESCOLA DE ARQUITETURA DA U. F. M. G.

O Setor de Habitação do EPEA elaborou, para integrar o Plano Decenal Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social, um Plano Habitacional, do qual vamos apresentar a seguir, em primeira mão, um resumo.

O Setor de Habitação do EPEA esclarece que, "como todo o Plano, o presente resumo é um documento ainda provisório, sujeito a discussão e revisão. É com esse objetivo que se faz a presente divulgação, possibilitando o seu conhecimento e exame nos meios técnicos do País. Quaisquer contribuições deverão ser encaminhadas através dos

membros do Grupo de Coordenação do Setor de Habitação, ou a este diretamente. O coordenador desse Grupo é o engenheiro Alvaro Milanez, e o endereço: EPEA, Rua Melvin Jones, 5, 28.º andar — Rio de Janeiro, Guanabara".

O representante do IAB no Grupo de Coordenação acima aludido é o arquiteto João Ricardo Serran, IAB-GB, a quem os arquitetos porventura interessados deverão enviar suas sugestões e críticas afim de que sejam levadas de forma unificada ao Grupo de Coordenação do Setor de Habitação do EPEA.

## Resumo do Plano

O Planejamento Habitacional partiu de um conhecimento, ainda que parcial e imperfeito, da realidade, no que concerne, de um lado, às necessidades de habitação, face às possibilidades de pagamento das famílias, distribuídas por distintas classes de renda, e de outro às possibilidades da economia como um todo. Conhecidos os recursos disponíveis, o Planejamento Habitacional passa a constituir uma tarefa de compatibilização dos recursos financeiros com as necessidades habitacionais, maximizando o benefício social não só quanto ao campo da habitação, mas também, quanto aos efeitos secundários que o Plano de Habitação provocará.

Esses recursos provêm de duas fontes: há os recursos públicos, quantificáveis e previsíveis ao longo do tempo, para o qual se está planejando e que poderão ser canalizados de acordo com os objetivos sócio-econômicos, havendo também os recursos privados, isto é, aqueles que escapam ao controle dos órgãos institucionais do Governo, mas que serão também canalizados para a construção de habitações. Assim se distinguem os dois setores: o público e o privado.

veremos logo a seguir, os recursos totais são mais ou menos conhecidos. Nesse caso, a tarefa do planejamento vai consistir em calcular-se a parcela da demanda existente capaz de ser atendida com os recursos públicos. A outra parte da demanda será atendida de alguma forma com os recursos do Setor Privado. Em princípio, pois, toda a demanda será de alguma forma satisfeita: ou através dos recursos governamentais, ou mesmo sem eles.

E aqui surge logo um outro aspecto fundamental do planejamento. É aquele, segundo o qual o Governo conhece bem

lindo ao longo do tempo, assim como à absorção do deficit existente em um prazo mais longo.

--- Previsão para 1969

O Quadro 2 fornece dados relativos à renda familiar mensal disponível. As famílias foram distribuídas pelas diversas classes de renda com base em informações obtidas das Contas Nacionais, de pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas, do Censo Demográfico de 1960 e de projeções realizadas pelo próprio EPEA.

Os limites das classes correspondem a 1, 3, 8 e mais vezes o maior salário mínimo vigente no País em 1966.

Não há dúvida que as classes I e II são as das famílias de menor renda, a que se refere a Lei n.º 4.380, de 21-8-64. A classe III compreende as famílias de classe média inferior e, finalmente, a classe IV abrange a restante classe média, assim como a superior.

O Quadro 3 mostra como se distribui a Necessidade ou Demanda de Habitações por Classe de Renda. O Plano prevê ainda como se apresenta essa distribuição nos diversos meios, urbano e rural, assim como nas diversas Regiões do País.

O Quadro 4 mostra a previsão do investimento físico e financeiro em habitação. O investimento físico compreende o custo dos materiais e da mão-de-obra e o lucro empresarial na construção das habitações, enquanto que o investimento financeiro compreende, além do investimento físico, o custo do terreno.

Admitiu-se que durante o período 1967/76 a fração do PIB investida em habitação crescerá linearmente de 3,08% em 1967 a 3,80% em 1976. Atualmente, estima-se que essa fração esteja em torno de

Quadro 2  
Classes de Renda Familiar Mensal Consideradas  
(Mil Cr\$ de 1966)

CLASSES DE RENDA	LIMITE DE RENDA		MÉDIA
	Inferior	Superior	
I	—	84	48,1
II	84	252	150,9
III	252	672	389,4
IV	672	—	1 040,8
Total	—	—	223,0

## 2 — Apresentação dos Quadros Básicos

Quadro 1  
Necessidade de Habitações no País  
(Mil habitações)

MEIO	1967	1968	1969	1970	1971	1967/71	1967/76
Urbano	519,0	535,2	551,5	568,7	586,3	2 760,7	5 969,9
Rural	178,4	185,0	191,7	198,6	205,5	959,2	2 107,3
Total	697,4	720,2	743,2	767,3	791,8	3 719,9	8 077,2

Em face das dificuldades apontadas, mas levando em conta, por outro lado, toda a realidade, diríamos que o Planejamento Habitacional é normativo no que respeita ao Setor Público e apenas indicativo, no que concerne ao Setor Privado.

Essa é a conceituação adotada com respeito ao planejamento e comum aos demais setores, além do de Habitação.

Com efeito, a população do País se desenvolve em ritmo crescente, as necessidades habitacionais são enormes, como

suas limitações e logo demonstra suas intenções. Não tem o Governo a pretensão de proporcionar casa a todo mundo, pelo menos a curto prazo — tarefa enorme jamais atingida por outros países mais ricos, mesmo a longo prazo.

O Quadro 1 acima fornece o número total de habitações a construir no País, nos meios urbano, rural e no total, durante os anos do Plano, para atender: ao crescimento da população, à necessidade de reposição das habitações que se vão demo-

Quadro 3  
Necessidade de Habitações por Classe de Renda

Classes de Renda	(Mil habitações)						
	1967	1968	1969	1970	1971	1967/71	1967/76
I	195,20	202,34	209,60	217,08	224,74	1 048,96	2 301,53
II	321,57	331,74	342,04	352,76	363,86	1 711,97	3 708,33
III	138,30	142,53	146,73	151,24	155,70	734,50	1 584,31
IV	42,33	43,59	44,83	46,22	47,50	224,47	483,03
Total	697,40	720,20	743,20	767,30	791,80	3 719,90	8 077,20

Quadro 4  
Investimento em Habitação

A N O	INVESTIMENTO FÍSICO		INVESTIMENTO FINANCEIRO	
	% PIE	Valor Total (*)	Valor Total (*)	Média por Habitação (**)
1967	3,08	1 509	1 715	2,46
1968	3,16	1 652	1 877	2,60
1969	3,24	1 791	2 033	2,74
1970	3,32	1 986	2 256	2,94
1971	3,40	2 160	2 452	3,10
1967/71	3,25	9 098	10 333	2,78
1967/76	3,48	23 028	26 162	3,24

(\*) — bilhões de Cr\$ de 1966.  
(\*\*) — milhões de Cr\$ de 1966.

Quadro 5  
Valor das Habitações por Classe de Renda em 1969  
(Mil Cr\$ de 1966)

CLASSES DE RENDA	LIMITES DO VALOR		Média
	Inferior	Superior	
I	—	1 007,8	591
II	1 007,8	3 023,4	1 852
III	3 023,4	8 062,5	4 779
IV	8 062,5	—	12 788

BIBLIOTECA DA ESCOLA DE ARQUITETURA DA U. F. M. G.

Quadro 6

Valor das Habitações Financiadas pelo Setor Público por Classes de Renda  
(Milhões Cr\$ de 1967)

CLASSES DE RENDA	VALOR DA HABITAÇÃO	FINANCIAMENTO PREVISTO
I	1,7	1,4
II	2,3	1,9
III	5,6	4,55
IV	13,5	8,7

Quadro 7  
Habitações Financiadas pelo Setor Público

Classe de Renda	(Mil Habitações)						
	1967	1968	1969	1970	1971	1967/71	1967/76
I	31,3	51,9	58,6	65,9	74,0	281,7	746,6
II	64,5	136,4	153,9	173,1	194,4	722,3	1 886,5
III	35,9	60,6	68,4	77,0	86,6	328,5	841,1
IV	22,6	8,9	10,0	11,3	12,6	65,4	139,9
Total	154,3	257,8	290,9	327,3	367,6	1 397,9	3 614,1

2,5% e o seu aumento se deverá, inicialmente, à implantação do Sistema Financeiro da Habitação.

O Quadro 5 apresenta os valores médios (investimento financeiro) previstos para as habitações de cada classe de renda, no ano de 1969, ano médio do primeiro quinquênio do Plano.

O Banco Nacional da Habitação, diretamente ou através de seus Agentes, orientará os investimentos em cada classe de renda de modo a impedir uma superinversão nas classes de renda mais alta, o que acarretaria uma redução dos investimentos nas classes de menor renda.

Os Agentes, promotores e financeiros, do Banco Nacional da Habitação são constituídos pelas COHABS, Cooperativas, Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário e outros órgãos previstos em Lei.

O Quadro 6 apresenta os valores médios das habitações financiadas pelo Setor Público, os quais são, necessariamente, maiores que os valores constantes do Quadro 5 e que correspondem à inversão global em habitação, compreendido o investimento privado.

A diferença entre o valor da habitação e a parcela do financiamento previsto, em cada classe, de renda, provém de que o financiamento não é total, exigindo, ao contrário, uma contribuição (esforço induzido) por parte do pretendente à casa própria.

O Quadro 7 apresenta o número de habitações financiadas ou construídas pelo Setor Público, por classe de renda, em cada período plano.

Em 1967 adotaram-se os programas já estabelecidos pelo B.N.H. e outros órgãos Federais, enquanto que nos anos seguintes mantiveram-se os valores unitários apresentados no Quadro 6 anterior, até que o financiamento público atingisse 60% das habitações urbanas e 30% das rurais a serem construídas em cada ano.

A realização desse programa implicará na criação anual de 27 mil empregos na indústria de construção de habitações (pública e privada), passando o número de empregados no setor de 375 mil em 1967 a 600 mil em 1976.

Serão consumidos, em média, por ano, 1,5 milhão de toneladas de cimento, 80 mil toneladas de ferro, 1 160 milhões de tijolos, 56 milhões de m<sup>2</sup> de materiais cerâmicos (ladrilhos e azulejos), 20 milhões de m<sup>2</sup> de tábuas de pinho e 10 milhões de m<sup>2</sup> de madeira para esquadrias e tacos.

### 3 — Conclusões Gerais — Definição de Políticas

Os Quadros anteriormente apresentados mostram as diversas metas físicas de produção, assim como os diferentes programas de investimento, visando ao atendimento das várias classes definidas pelos seus limites de renda.

Os resultados que se espera alcançar constam especialmente do Quadro 7 que

mostra o número de habitações a serem construídas ou financiadas, pelo poder público, por classe de renda e em cada ano do período considerado.

A intervenção do Estado no Setor Habitacional se fará, dentro do espírito da Lei n.º 4380, através do financiamento concedido pelo Setor Público. Esse financiamento, além do benefício imediato concedido ao adquirente da casa, terá outras consequências, como a de estimular toda a economia, além de gerar novos empregos. Além disso, o financiamento concedido pelo Setor Público proporcionará ainda um impacto no Setor Privado, seja através da indução provocada, seja pelo estímulo que vai provocar na canalização da poupança em direção ao Setor de Construção de Residências, em virtude do efeito demonstração necessariamente despertado.

E aí reside, em contrapartida, um eventual perigo, qual seja o de provocar uma superinversão em habitação, especialmente nas classes de maior renda, capazes por si mesmas de um maior investimento no setor. Por todos esses motivos, o Planejamento Habitacional proposto previu a partir de 1968 um maior atendimento às classes de menor renda. Tal política, de acordo com o espírito da Lei n.º 4380, que determinou um tratamento prioritário às classes de menor renda, está igualmente compatibilizada com a capacidade de pagamento das famílias e com a necessidade de garantir a rentabilidade devida ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, principal fonte de recursos colocada à disposição do Sistema Financeiro da Habitação.

Como ficou dito na Introdução, a Programação Habitacional proposta não alimenta nenhuma pretensão de resolver a curto prazo o problema habitacional brasileiro. Os recursos disponíveis, embora substanciais, não são suficientes para o atendimento completo da demanda, inclusive porque os mecanismos institucionais existentes não comportariam a possibilidade de ultrapassar em curto prazo as metas apresentadas.

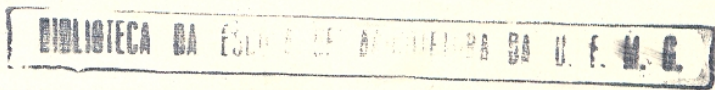
Ao Setor Privado caberá dessa forma a tarefa de contribuir para o atendimento da demanda restante. Bem sabemos como seria temerário querer prever o comportamento a que vai obedecer o Setor Privado. De qualquer modo, é certo que a participação do Setor Público será marcada por um aumento no investimento habitacional global, na qualidade das habitações financiadas e da área total construída, concorrendo ainda para uma redução das disparidades dos padrões habitacionais, decorrentes de uma distribuição da renda familiar.

O Setor Privado, de seu lado, estimulado pelo Setor Público e sob a influência do efeito demonstração, deverá, no futuro, e ao longo do tempo, melhorar o nível dos investimentos em cada classe de renda, aumentando ainda o número das habitações financiadas.

O comportamento de ambos os setores será verificado através de levantamentos por amostragem feitos periodicamente. Daí porque é indispensável um permanente acompanhamento da programação, corrigindo as distorções verificadas e indicando as necessárias modificações regulamentares e institucionais. □

# Urbanização e desenvolvimento

Arquiteto HARRY JAMES COLE, IAB-GB



## Revolução Tecnológica e Explosão Demográfica

Os dois grandes fatores de modificação da humanidade ou melhor dizendo, de "mutação" do século XX são, sem dúvida, a revolução tecnológico-científica e sua resultante explosão demográfica. A sua consequência direta é o processo de urbanização mundial. Não podemos mais isolar o desenvolvimento econômico sem que dentro de estratégia geral seja considerada de forma dominante políticas relativas ao processo de urbanização. Para termos uma dimensão do fenômeno, entre 1900 e 1950, a população urbana vivendo em cidades na Ásia cresceu de 19,4 milhões para 105,8 (444%) milhões, na África de 1,1 milhão para 10,2 (827%), enquanto que a população mundial cresceu de 260% (1). Note-se que no período terminado em 1950, o avanço tecnológico na Medicina não havia alcançado o alto nível de hoje, sendo este um dos fatores de grande peso na formação da explosão demográfica. É interessante citar a preocupação da Organização Mundial de Saúde (OMS), que em um relatório sobre o problema do crescimento da população urbana, diz: "O estudo da evolução demográfica deixa clara a preocupação de que, depois do problema de manutenção da paz mundial, o planejamento metropolitano e urbano é, provavelmente o mais sério problema a ser enfrentado pela humanidade na segunda metade do Século XX" (2).

Esta preocupação é perfeitamente justificável. É bastante óbvio que nos países subdesenvolvidos a alternativa de opção política se apresente entre:

(a) desenvolvimento econômico através do processo de intensiva industrialização; ou

(b) manutenção de uma economia agrícola artesanal.

Uma vez tomada a primeira (a), e esse é o caso brasileiro, está implícita a necessidade de uma solução "especial" como parte da estratégia de desenvolvimento. A aglutinação urbana nos pólos de desenvolvimento e o esvaziamento do campo é um efeito direto da opção. Introduzir um melhor nível tecnológico na agropecuária maximizando a produtividade, é incompatível com a permanência da segunda opção (b), pois como decorrência, serão liberados braços nesta parte do setor primário, que ocorrerão às áreas urbanas. A situação brasileira hoje é uma de transição típica. Veja-se que a contribuição no acréscimo anual de população urbana vem indiscutivelmente da área rural para a área urbana. O crescimento natural das áreas urbanas é inferior ao das regiões predominantemente rurais.

Os programas de planejamento familiar são muito mais efetivos nas cidades do que no campo. Não é possível estancar o "der-

rame" demográfico das áreas não urbanas, de forma tão efetiva como na área urbana.

Por outro lado, a incorporação do homem ao campo não tem suporte econômico. A formação de um operário rural produtivo pressupõe um investimento em termos de treinamento correspondente ao nível de 2.º ano ginasial, isto é, 7 anos no mínimo. Por outro lado, a absorção do trabalhador não especializado pode ser feita na indústria ou serviços urbanos.

Segundo os estudos do Prof. Asimov para o Cariri/Ceará, em 98% dos empregos urbanos, um período de 2 a 15 dias de treinamento é suficiente para tornar o operário rentável e a um custo social muito reduzido. Este treinamento pode ser realizado na forma do aprendizado, dentro da própria indústria, em inúmeros casos. Um outro aspecto importante é a oportunidade de emprego nas regiões metropolitanas com base mais diversificada e, por isso mesmo, com maiores possibilidades de absorção. Uma política de ampliação e racionalização global dos investimentos e a correspondente distribuição espacial otimizada na área urbana é requisito básico para evitar perdas no sistema, ainda carente de poupanças desperdiçáveis.

O exposto acima pressupõe apenas, uma constatação do que poderia ocorrer à base de um conhecimento generalizado da evolução de uma economia desenvolvida e em índices experimentais de países subdesenvolvidos.

Entretanto, pode-se constatar certos fatos que isoladamente seriam aceitáveis como uma primeira análise de situação.

Há, obviamente, uma anomalia entre o sistema de distribuição espacial habitação/emprego nas cidades e, principalmente, regiões metropolitanas. Esta anomalia tem raízes históricas e administrativo-políticas. Essa situação obriga o operário ou trabalhador de menor renda a despende em gastos de circulação (transporte) e de energia elétrica, própria, mais do que deveria comportar sua renda limitada inelástica.

Isso se pode constatar pela quantidade de viagens efetuadas nas horas de "ponta" pela manhã e pela tarde nas grandes metrópoles brasileiras (o mesmo ocorre em alguns países desenvolvidos).

Entretanto, pequenos ajustes poderiam ser introduzidos no sistema de forma a minimizar esta situação. Damos como exemplo a hipótese de uma distribuição racional das horas de entrada e saída dos diversos setores de emprego que não são necessariamente interligados. Ter-se-ia um desafio das "horas de ponta", com o seguinte esquema hipotético para o Rio de Janeiro:

(Conclui na pág. 25)