

Bases para um programa habitacional no Nordeste brasileiro

arquiteto Edmilson Carvalho Almeida, IAB-PE

I — Introdução

A divulgação de dados estatísticos sobre o problema habitacional nordestino não constitui o principal interesse visado por esse trabalho. O que realmente interessa é a discussão, com base em estudos, observações e experiências realizadas de alguns pontos fundamentais do problema habitacional nordestino, aos quais não se tem dado a devida atenção, como é o caso de indústria de materiais de construção, seu principal ponto de estrangulamento. Este é o primeiro objetivo.

Quando o objetivo do presente estudo seja o Nordeste, suas conclusões podem ser generalizadas e aplicadas a áreas subdesenvolvidas, desde que essas áreas possuam certo número de problemas comuns, notadamente os de natureza econômica.

Outro objetivo é levar o enfoque aqui adotado aos interessados no assunto, principalmente aos estudantes de arquitetura, que devem assumir posição dianteira no que concerne aos aspectos fundamentais do problema habitacional regional, ainda não considerados nos currículos oficiais do ensino superior. Tais estudos deverão ser realizados através de conferências, seminários e encontros entre estudantes e profissionais militantes, porquanto é imprescindível que o arquiteto encare com seriedade e objetividade os problemas da habitação em nosso meio, nos seus aspectos mais verdadeiros.

Pretendemos esclarecer que o nosso esforço por compreender o problema habitacional nordestino tem sido grandemente limitado pela escassez quase total de bibliografia sobre o assunto. (1)

II — A Indústria de Construção no Nordeste

A Indústria de Construção do Nordeste Brasileiro tem sido até hoje inacessível a uma grande parte de sua população. Aí temos a primeira causa do vultuoso **deficit** habitacional dessa região, expresso na alarmante falta de habitação e no baixo padrão habitacional exibido por grandes parcelas da população nordestina. É certa a afirmação de que o nordestino médio não tem condições para utilizar satisfatoriamente a indústria de construção, de modo a resolver o seu problema habitacional, pois o seu precário poder de compra não lho permite. E isso acontece precisamente porque a indústria imobiliária emprega materiais de construção e processos onerosos. Estes são oriundos de área distantes ou desenvolvidas, pois falta ao Nordeste base própria para utilizar economicamente os fatores locais. O emprego de materiais e de tecnologia de alto preço pela indústria de construção, pode ser eficaz para a solução do problema habitacional em área onde o progresso econômico o permita, nunca, porém naquelas de baixos níveis de renda,

como o Nordeste, onde, quando empregados, só são utilizados nos setores que já possuem características semelhantes às das regiões mais industrializadas, e, em termos de população, só utilizadas por uma parcela assaz restrita.

Com isso não queremos dizer que essas técnicas sejam condenáveis pelo fato de não estarem ao alcance das camadas populacionais mais pobres da região. Nosso intuito é mostrar a necessidade de se criarem condições favoráveis ao pleno uso, a médio e longo prazos, das vantagens dessas técnicas. Enquanto não houver tais condições, soluções intermediárias devem ser procuradas com o concurso de fatores locais, na altura da capacidade aquisitiva do nordestino médio, de modo que as técnicas empregadas permitam a elaboração de padrões de vivenda por preços acessíveis, com um mínimo de habitabilidade.

Podemos agora afirmar que o principal entrave com que atualmente se defrontam grandes camadas da população nordestina no campo da indústria de construção, em busca da solução para o seu problema habitacional, consiste na baixíssima disponibilidade de meios financeiros com que contam, em consequência da minguada margem de sua participação na renda regional, sabido que mais da metade da população nordestina vive quase desvinculada da economia monetária da região.

Nesta altura já se torna mais fácil imaginar a gravidade do problema para essas camadas populacionais. São tão baixos os seus rendimentos, que mesmo com assistência financeira, é muito provável que não possam amortizar os empréstimos, a menos que o financiamento seja empregado na elaboração cuidadosa de padrões habitacionais de baixo custo, objetivando corrigir a grande incidência de materiais e técnicas de alto custo, e tendo sempre em vista o baixo poder aquisitivo dessas populações.

Só a longo prazo se poderá pensar em uma solução efetiva do problema, na medida em que essas camadas populacionais forem sendo incorporadas ao processo de desenvolvimento da região, pelo aumento de sua participação no produto social. Este é o requisito principal, sem excluir a importância de outros, evidentemente.

III — A expansão da indústria de materiais de construção com base para um programa a longo prazo.

Um dos requisitos essenciais para se lograr uma margem desejável de rentabilidade dos investimentos públicos destinados à execução de programas habitacionais, no Nordeste brasileiro, é a promoção da expansão e diversificação da indústria de materiais de construção. A débil capacidade produtiva desse setor industrial vem-se apresentando como um agudo ponto de estrangulamento, que dificulta o crescimento e o barateamento operacional da indústria mobiliária, notadamente no sen-

tido de tornar-se ela um instrumento eficaz para a solução do problema habitacional das classes sociais de baixa renda.

A experiência vivida pela SUDENE no Nordeste, com a construção de unidades habitacionais e escolares, garante assegurar que as metas de um programa de construção deste tipo, para serem executadas a qualquer prazo, correrão o perigo de ser vertiginosamente reduzidas, se a expansão da oferta de materiais de construção ocorrer nos moldes de uma economia de livre mercado total, isto é, passo a passo com o aumento da procura. Um conjunto de fatores, que são próprios da fragilidade das economias subdesenvolvidas, autoriza negar que essa expansão se verifique, na realidade, a contento, como certamente ocorreria numa economia desenvolvida. Além da escassez crônica de capitais para investimentos nesse setor, outras dificuldades próprias da conjuntura econômica impedem o crescimento das empresas existentes.

A grande demanda de materiais, que cresce, dia a dia, já com grande margem insatisfeita, ao pressionar uma oferta que se expande, como resposta, muito lentamente tem provocado uma constante e acelerada alta de preços, que por sua vez é capaz de reduzir, de muito, as metas de um programa. A alta de preços tem sido a única resposta que se tem dado a uma repentina expansão da procura. Nestes termos, um programa global de construção de casas populares tem de comportar, como importante subprograma, medidas que facilitem a expansão da indústria de materiais de construção, a fim de conseguir, a longo prazo, a rentabilidade desejável dos capitais investidos com essa finalidade.

Preliminarmente, teria de ser removida uma série de dificuldades que impedem o crescimento da capacidade produtiva dessa indústria. Dessa forma corrigir-se-iam fatores negativos, como a escassez de capital de pequeno empresário nordestino, dificuldades de obtenção, acesso e transporte das matérias-primas e dos insumos indispensáveis, que a impossibilitam de produzir a baixos preços. Essas afirmações resultam de uma pesquisa realizada em fins de 1964 pela Divisão de Habitação do Departamento de Recursos Humanos, que procurou entrar em contato direto com os problemas específicos do setor, para conhecer, entre outras coisas, as suas dificuldades operacionais.

Dentre os materiais imprescindíveis à construção de uma vivenda de tipo popular, poucos são os produzidos no Nordeste, e, assim mesmo, em quantidade insuficiente. A maioria dos materiais de construção, notadamente os que se destinam às instalações higiênicas, são importados do Centro-Sul do país. Isso representa uma ampla perspectiva para o encorajamento de um processo de substituição de importações

muito rendoso para o Nordeste, não só pelo que representaria como expansão industrial, como pela queda que acarretaria dos custos desses materiais. O Nordeste importa, com efeito, materiais de construção, tais como vidros, tubos, aparelhos hidráulico-sanitários, vernizes, tintas, impermeabilizantes, ferragens, etc. Mesmo a produção de cimento, para a qual o Nordeste já conta com algumas unidades, não supre bem o mercado nordestino. Se fôr atacado, em grande escala, o problema habitacional nessa região, a indústria do cimento não poderá responder à altura das exigências.

Alguns exemplos concretos servem para ilustrar melhor a nossa exposição. Numa pesquisa realizada, em 1964, pela Divisão de Habitação, nos estados de Sergipe, Alagoas e Piauí, com o objetivo de auscultar os problemas e as características da indústria de materiais de construção nesses estados, bem como avaliar as questões de mercado, colheram-se dados que servem para ilustrar objetivamente o problema.

O estado do Piauí, por exemplo, é um estado que possui uma única fábrica mecanizada de material de construção. Trata-se de uma indústria de telhas e tijolos. Outras olarias existem, porém manuais, muito precárias, incapazes de atender satisfatoriamente a grandes demandas, e operando regularmente. Durante os meses de inverno essas oficinas quase não funcionam, devido às dificuldades de extração de argila e do armazenamento do produto. Não se pode, portanto, contar com elas para execução de grandes programas habitacionais. O Piauí é um estado de pequenas possibilidades, sob esse ponto de vista, para empreendimento de programas de tipo habitacional. Todo um lastro produtivo deve ser implantado dentro de áreas prioritárias para a execução de programas habitacionais naquele estado.

Em Sergipe também só existe uma indústria cerâmica localizada nas imediações da capital. Essa fábrica dispõe de uma única máquina produtora de tijolos, com uma produção diária média de 8.000 unidades, operando com pleno rendimento; tomando como base a produção de tijolos dessa fábrica, poderiam ser construídas, mensalmente, em média, 60 casas nesse estado, excluídas as importações, pois estamos considerando o caso de programas regionais, com o conseqüente e total emprego da população na área de cada estado. Isso significa uma média de 720 casas por ano.

Logo aqui nos deparamos com uma capacidade operacional muito aquém daquela que seria exigida por um programa de eliminação progressiva do déficit habitacional cada ano maior, em virtude da expansão demográfica. Sabe-se que o déficit habitacional do estado de Sergipe é da ordem de dezenas de milhares. Assim, o plano de construção de casas que visasse a extinguir

esse déficit, considerada a capacidade acima referida relativa à produção daquele estado, levaria muitos anos, em prazo incerto e de pouca utilidade.

Mesmo as metas mais modestas, baseadas na pequena capacidade produtiva já citada, não poderiam ser alcançadas, porque: a) A produção atual da indústria cerâmica sergipana, na base de uma oferta média de 8.000 tijolos (e aproximadamente a mesma quantidade de telhas "francesas"), já encontra procura, deixando mesmo grande parte da procura insatisfeita. Qualquer programa de construção em grande escala, avolumaria de muito, a procura, pressionando uma oferta muito débil, e concorrendo, de imediato, para um processo de continuada elevação de preços. Esse fato já foi constatado nesse mesmo estado, quando da construção de unidades escolares no ano de 1963. O resultado imediato seria, como disse, a alta constante dos preços com tendência a continuar. As conseqüências seriam, muito provavelmente, a não exequibilidade dos programas dentro dos prazos previstos e a vertiginosa redução das suas metas.

b) Ainda que contássemos com essa produção diária de 8.000 tijolos capaz de assegurar uma média de construção mensal de 60 casas não devemos esquecer que casas não se constroem só com telhas e tijolos. Existe uma crônica escassez também de outros materiais que, em certas épocas do ano, nem mesmo podem ser encontrados (é o caso da madeira, por exemplo). Neste caso, restaria a alternativa de sua importação maciça de área distantes do Centro-Sul do país. É fácil observar que, desta forma, os custos de cada unidade habitacional poderiam ser proibitivos, muito além do poder aquisitivo de um indivíduo de baixa renda.

No estado de Alagoas podemos contar com uma capacidade maior, mas sem nenhuma diversificação, incapaz, portanto, de atender à procura existente nesse estado.

Há, em Alagoas seis cerâmicas mecanizadas, sendo que uma delas também produz manilhas. Acontece que, mesmo sendo maior do que a dos estados atrás citados, a capacidade produtiva da economia alagoana, no setor de materiais de construção, não deixa de chocar-se com uma série de dificuldades operacionais, sendo impotente para atender às necessidades do mercado.

A indústria cerâmica, no setor de materiais de construção, única mecanizada em todo o estado de Alagoas, pode fornecer uma média diária de 150.000 telhas. Bem se vê que é muito maior do que a sergipana ou a piauíense, mas, em termos de necessidades habitacionais, é insuficiente, e padece dos mesmos problemas.

Em Alagoas existem também fábricas de cal. Nas proximidades de Maceió, algumas

40 delas, esparsamente situadas no litoral, utilizam como matéria-prima o calcário depositado em jazidas praias. Essa produção não pode crescer, em virtude da limitação do tamanho das jazidas e da dificuldade de extração da matéria-prima, que está sujeita ao movimento das marés. Além do mais, é uma cal de qualidade inferior.

A cal de pedra, no referido estado, é produzida principalmente no município de Palmeiras dos Índios, também em regime de pequenas fábricas. As condições para a produção também são precárias, estando o empresário com grandes dificuldades para a obtenção da lenha, principal combustível, insumo indispensável.

Este é o quadro da indústria de materiais nos referidos estados. A visão que dele se tem, pode, no Nordeste, ser generalizada. Ainda que não se tenha feito uma pesquisa semelhante quanto aos demais estados, a experiência vivida através de trabalhos nessa área, autoriza a generalização.

IV — A amostragem como técnica de conhecimento das características habitacionais e como base para uma política.

No Departamento de Recursos Humanos está-se elaborando o esquema de uma pesquisa a ser lançada em algumas cidades do Nordeste, visando a levantar as características habitacionais das populações dessa região, segundo faixas de renda. O interessante dessa pesquisa é que ela pode servir de lastro a uma política habitacional capaz de guardar uma estreita e realística vinculação com os níveis sócioeconômicos das camadas populacionais nordestinas que ainda não resolveram o seu problema habitacional. Ela será útil primordialmente, porque vai permitir formular tecnologia de baixo custo, que implicarão em solução intermediária para as populações de baixa renda, que não podem, como já ficou demonstrado, ter acesso às tecnologias mais avançadas, senão a longo prazo.

Em linhas gerais, trata-se de colher a representação total das características habitacionais do todo, dividido, convencionalmente, em faixas de renda, e depois, cuidadosamente, procurar identificar os padrões habitacionais existentes dentro de cada uma destas faixas.

A experiência e o contato com o problema habitacional, que inspirou tal pesquisa, dão-nos a possibilidade de encontrar, dentro de cada faixa de renda, a incidência, mais ou menos constante, de certa gama de elementos habitacionais (tomando o termo no seu mais amplo sentido). Serão assim definidas, para cada faixa, quais os elementos habitacionais e culturais que a constituem: elementos físicos e de construção, como tecnologias e materiais; elementos sócio-culturais, como o uso que se faz dos serviços de uma casa, notada-

mente os de finalidade higiênica.

É de se esperar, por exemplo, que para as famílias que têm os seus rendimentos mensais até 40 mil cruzeiros, o tipo de vivenda caracterizado nos moldes descritos acima, seja distinto do daquelas que têm os seus rendimentos entre 40 a 80 mil cruzeiros.

Essa pesquisa, oferece a possibilidade de levantar, não somente os elementos físicos que integram um padrão habitacional para determinada faixa de renda, mas, também, aqueles ligados ao grau de desenvolvimento sócio-cultural relativo ao **habitat** e à população de cada faixa de renda.

Uma política habitacional, alicerçada nos subsídios de tal pesquisa, tem condições objetivas para impedir que, ao serem dirigidos programas habitacionais para as populações que mantêm o **deficit** habitacional, os padrões oferecidos entrem em discrepância com os encontrados segundo as faixas de renda. Em outras palavras, tal política permite que, ao se oferecerem padrões habitacionais, eles não se distanciem dos padrões encontrados, senão em certa e bem planejada medida.

Do mesmo modo, quer isto dizer que terão de ser engendradas tecnologias e encontrados novos usos de materiais, cujos custos, principalmente, não se distanciem desproporcionadamente dos custos dos padrões encontrados, mas, antes em certa medida, procurem ajustar-se a eles. Essas idéias se baseiam em alguns princípios muito claros:

a) uma população, que tenha sofrido uma elevação de renda, não pode repentinamente, alcançar e manter, sob o ponto de vista de construção e higiene, um padrão de habitação muito superior àqueles que lhe são habituais:

b) o **status** sócio-cultural também não lhe permite sair repentinamente desses padrões de habitação. Este é, aliás, um fato que se teve oportunidade de constatar, em certos casos de vivendas que, com apenas alguns meses de ocupadas, tomaram as características de mocambo, isto é, próprias da habitação que os seus moradores anteriormente ocupavam.

Essa pesquisa, em termos de levantamento estatístico, deveria ser lançada periodicamente. Isso nos daria uma informação contínua da situação habitacional. Permitiria que nossas teorizações sobre o problema deixassem de ser puramente abstratas e passassem a ser apoiadas na realidade que se transforma. Poder-se-ia, com esse levantamento periódico, verificar até que ponto os materiais e as mais avançadas e eficazes técnicas construtivas estariam se tornando acessíveis às camadas populacionais de baixa renda. Nas regiões em processo de desenvolvimento, mormente naquelas em que a produção começa a expandir-se, com diversificação dos materiais de construção, concomitantemente com a expansão e distribuição da renda,

esse levantamento periódico parece ser um instrumento capaz de permitir uma visão, sempre em dia, da feição dos padrões habitacionais em transformação. Também permite avaliar o grau de educação popular com respeito ao uso da casa. A política de atendimento, portanto, deverá mudar de acordo com a elevação da renda, do **status** sócio-cultural, das possibilidades cada vez maiores das camadas populacionais menos remuneradas de adquirir os materiais e adotar as técnicas construtivas mais eficientes (em face do barateamento dos mesmos em virtude da produção local) e, conseqüentemente, atingir novos padrões demandados pelas faixas de renda em ascensão.

1 — Vale ressaltar que a experiência no campo da Programação Habitacional, entre nós, é recente, sendo certamente a SUDENE o órgão que deu os primeiros passos na elaboração de uma política e de um programa habitacional dentro de um plano global de desenvolvimento.