

# HABITAÇÃO DE NATUREZA SOCIAL

## Subsídios para uma Nova Política

### EQUIPE:

Elizane Regina Mendes da Silva  
Liana Graça Suassuna de França  
Valnázia de Oliveira Marinho  
Vânia Souza Brito Barros

### INTRODUÇÃO

Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, num período de graves problemas políticos e econômicos, o Estado procurava solucionar a séria questão habitacional no país, agravada com o acelerado processo de crescimento das cidades e com a intensa transferência de população rural para o meio urbano. O BNH visava também atender a requisitos políticos e financeiros do Estado e estimular setores estratégicos da economia. Assim foram criados planos estaduais e municipais para oferta de moradias, cuja demanda efetiva era assegurada pela propagação da ideologia da casa própria e pelos diversos sistemas de financiamento, que viabilizavam sua comercialização. A princípio, esses planos e programas eram destinados apenas à população de baixa renda. Porém, posteriormente, o interesse social cedeu lugar às funções econômicas características de qualquer banco. Dessa maneira, apenas a camada da população de rendas média e alta teve acesso à moradia. Daí a necessidade da criação de programas especiais, para atender ao crescente número de famílias não absorvidas pelos programas anteriores (convencionais), com rendas de até 3 (três) salários mínimos. No Rio Grande do Norte, a implantação desses programas foi considerada uma forma de procurar sanar a grande carência existente apesar das atuações governamentais desde o início da década de 60, com a criação da Fundação da Casa Popular (FUNDHAP) e posterior transformação em Companhia Habitacional (COHAB). Desse modo, foram implantados em Natal, em caráter pioneiro, dois programas especiais de habitação para população de baixa renda; o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados/Financiamento da Construção, Ampliação e Melhoria (PROFILURB/FICAM) em 1978 e o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) em 1979. Trata-se de dois programas com características próprias, como veremos a seguir, e resultados diversos, ainda não devidamente avaliados pelos órgãos competentes. Por isso, tomamo-los como objeto de estudo para o desenvolvimento de uma ampla pesquisa, com o objetivo de, a partir dos estudos de casos, gerar subsídios para uma política habitacional alternativa, destinada à população de baixa renda, dentro do atual contexto sócio-econômico e político brasileiro.

### ESTUDOS DE CASOS:

Para o desenvolvimento da pesquisa a cerca dos programas especiais do BNH, adotamos para estudo de caso, o primeiro conjunto implantado por cada um desses programas. Tal escolha se deve ao fato de, além de ter sido a experiência pioneira, nos dois casos comprovou-se ter havido menos distorções em relação às características originais dos projetos, do que nas experiências subsequentes. São eles: o conjunto Amarante e o Sta. Esmeralda.

O conjunto Amarante, com 648 unidades construídas, foi a primeira experiência PROFILURB realizada, e ocorreu de maneira singular. Ao contrário do programa PROFILURB clássico, em que o mutuário recebe financiamento apenas para a compra do lote e construção da unidade sanitária, em Amarante a COHAB-RN complementou-o com outra linha de financiamento do FINAM, oferecendo recursos para a construção dos demais cômodos necessários à moradia, utilizando-se o processo de autoconstrução. Aos mutuários foi possibilitada a participação durante a definição do projeto de cada casa, adequando-a às necessidades particulares e recursos financeiros ou materiais de cada família. Através do Amarante, demonstrou-se ser possível, dentro do SFH, oferecer habitações para essa faixa da população, com custos inferiores (aproximadamente 30%) aos programas convencionais; ao mesmo tempo em que são criadas condições de moradia satisfatórias à população e condizentes com seu modo de vida. Condições estas dificilmente alcançadas nos demais programas, devido à padronização das habitações. No entanto, vale salientar que nem todos os objetivos e requisitos originais do projeto foram totalmente respeitados. É o caso da utilização desse conjunto para a erradicação da favela da encosta da Av. Getúlio Vargas, localizada em área de interesse turístico. Este também é o caso das medidas tomadas durante a seleção dos mutuários, onde foram privilegiados os trabalhadores da construção civil, com a clara intenção de garantir o sucesso na utilização da autoconstrução. Com este tipo de financiamento PROFILURB/FICAM, foi construído apenas mais um conjunto em Natal, o Sta. Catarina, com 478 unidades construídas.

Quanto ao PROMORAR, visa a recuperação e urbanização de favelas, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. A primeira atuação do programa a nível nacional ocorreu em Natal na favela da China-Japão, que recebeu obras de infraestrutura e teve parte de sua população removida para uma área próxima, no vizinho bairro do Bom Pastor. Construiu-se assim o conj. Sta. Esmeralda, com 119 unidades-embriões construídas em local dotado de infraestrutura e serviços básicos, em lotes que permitiam futuras ampliações da casa. A participação popular no projeto não teve maior expressão, limitando-se praticamente à escolha do lote, possibilitando-se a manutenção do círculo de vizinhança existente anteriormente, na favela. Sobre essa primeira experiência (foram construídos outros conjuntos PROMORAR em Natal: Felipe Camarão I, II, III e Papatis, todos iniciados em 81 e concluídos em 82), é necessário ressaltar que te-

ve forte conotação política. Esse programa garantiu um amplo respaldo popular a um governo municipal que iniciava campanha para candidatura ao governo estadual, poucos anos após (82). O conj. Sta. Esmeralda foi a base para uma série de outras intervenções do poder público, todas com nítidos objetivos eleitorais. E por isso mesmo, apresentou defasagens entre o prometido e o realizado, que levaram à insatisfação popular e à comercialização das casas pelos próprios moradores.

Considerando os dados acima, e diante do objetivo a que nos propúnhamos, tornou-se necessário: verificar os programas especiais do BNH, suas metas e resultados; avaliá-los a nível governamental e segundo o ponto de vista dos mutuários, levando-se em conta os índices quantitativos e sobretudo qualitativos; e então, fazer uma avaliação crítica dos casos estudados e um diagnóstico comparativo entre os dois, no que diz respeito aos aspectos sócio-econômicos da população atendida, suas condições habitacionais e seu posicionamento diante de cada programa em questão. Tais informações foram obtidas através de pesquisa em campo, compreendendo os conjuntos da forma homogênea, com a aplicação de questionários a amostras significativas em cada caso estudado. Assim, verificamos uma pequena elevação no nível de vida das famílias do conjunto Amarante, em relação às do conjunto Sta. Esmeralda. Assim como também no Amarante é maior a organização e a participação popular na busca de soluções para os problemas da comunidade. Em ambos os programas verificou-se altos índices de inadimplência, devido à própria condição financeira dos moradores. No entanto, no Amarante é maior o índice de satisfação com as casas, por terem sido "adequadas" a cada família desde a fase inicial do projeto. Por fim, verificamos ser o programa PROFILURB/FICAM o mais eficiente e coerente com seus objetivos. Por sua viabilidade econômica, por seus resultados sociais e pela efetiva melhoria na qualidade de moradia e, por extensão, de vida dessa população.

### PROPOSTAS

A partir da análise dos resultados da pesquisa, formulamos alternativas para a viabilização de uma política habitacional para a população de baixa renda. Uma vez que se trata de assunto por demais complexo, envolvendo elementos bastante diversos, elaboramos propostas abrangendo aspectos das políticas administrativa, econômico-financeira, fiscal e tributária, de uso do solo e de planejamento habitacional. No que se refere à política administrativa, por exemplo, destacamos a importância da criação do Ministério da Habitação e a tomada de medidas descentralizadoras, com uma nova forma de integração entre União, Estados e Municípios. Quanto à política econômico-financeira, ressaltamos as propostas de redefinição do sistema de subsídios atualmente em vigor; de maior flexibilidade nas normas de acesso do SFH; e de modificação nos sistemas de amortização, principalmente nos programas destinados à população de menor poder aquisitivo. Quanto à política fiscal e tributária, medidas para contenção da espe-



culação urbana, a constituição de um Banco de Terras a serem utilizadas em estratégias habitacionais e a aplicação de alíquotas diferenciadas na cobrança de taxas e impostos urbanos, são algumas das sugestões apresentadas. No que diz respeito ao uso do solo, a regularização fundiária, o combate à ociosidade do solo urbano edificável e a racionalização do processo de expansão do espaço urbano são os principais pontos lavados à discussão. E finalmente, no que diz respeito ao planejamento habitacional, enfatizamos entre outras propostas, a organização da indústria da construção civil, a utilização de tecnologias apropriadas e a melhoria da qualidade arquitetônica e da implantação urbana de projetos habitacionais.

#### CONCLUSÃO

Através de todo esse trabalho de pesquisa e avaliação citado, procuramos captar sobretudo os resultados sociais obtidos nos programas estudados, sem desconsiderar, no entanto, os aspectos políticos-econômicos e técnicos. Afinal, por mais que existam outros condicionantes do planejamento habitacional, ele não será eficiente se não respeitar a necessidade básica de atender à população. E esse é o objetivo que visamos ao lançarmos as propostas apresentadas. Com elas, pretendemos estar contribuindo não apenas para o aprofundamento dos estudos e discussões sobre a problemática habitacional brasileira mas, principalmente, para a busca efetiva de soluções concretas, que sabemos serem necessárias e urgentes.

#### BIBLIOGRAFIA

01. AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gomes de. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
02. AZEVEDO, Sérgio. *A autoconstrução como base de uma política habitacional: alternativa ou mito?* Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Ciência Política, 50 pp.
03. BARROS, Vânia Souza Brito, et alii. *Crescimento Urbano e Mobilidade Populacional — Estudo de Caso. O Projeto Cura*, trabalho curricular de Planejamento Urbano e Regional II do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UFRN, Natal, 1984.
04. BOLLAFI, Gabriel. "Para uma nova política habitacional e urbana: Possibilidades econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticas". In: VALLADARES, Lícia do Prado. Org. *Habitação em Questão*, 2ª ed. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1981, pp. 167-96.
05. Habitação e Urbanismo. "O Problema e o Falso Problema". In: Centros de Estudos Rurais e Urbanos, nº 3, 1976, pp. 65-85.
06. BNH. *A EXPERIÊNCIA DE AMARANTE*; a implantação de um novo programa de lotes urbanizados. Companhia de Habitação Popular do RN; Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1979.
07. *O BNH apresenta PROMORAR*. Diretoria de Programas Habitacionais. Carteira de Erradicação da Sub-Habitação e Emergências Sociais, 14 pp.
08. SERRAN, J.R. *O IAB e a Política Habitacional Brasileira. 1954/1975*. São Paulo. Schena Editora, 1976. p. 42.
09. VALÉRY, Françoise Dominique. "A Política Habitacional para populações de baixa renda no RN. In: *O sonho acabou ou a Política Habitacional no RN e seus impactos nos hábitos de moradia da população de baixa renda (1960-1982)*. Fundação Norte Rio-grandense de Pesquisa e Cultura. Projeto Rio Grande do Norte. Natal, 1983.
10. VALLADARES, Lícia do Prado. *Estudos Recentes sobre Habitação no Brasil: resenha da literatura*. In: Org. *Repensando a Habitação no Brasil*, 1ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1983, série Debates Urbanos, nº 3, pp. 21-61.
11. *Passa-se uma casa*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.