

**SILACC\_2008: Simpósio Latino-americano  
“CIDADE E CULTURA: reflexões e projetualidade hoje”**

**Título:** (Mal) dita política habitacional social dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) no Brasil: especificidades e contradição da atuação em uma capital do Nordeste (Natal-RN).

**Palavras-Chave:** Políticas públicas habitacionais - Habitação social - IAPs.

**Autor:** ALMEIDA, Caliane C. Oliveira de - Arquiteta, doutoranda e pesquisadora.

**Sessão Temática:** 01- Urbanidade. Obscuridades e Iluminações sobre a cidade de hoje.

**Instituição:** Universidade de São Paulo (EESC-USP)

**E-mail:** calianec@yahoo.com.br

## **Introdução**

O atual quadro de reformulação de políticas públicas urbanas e habitacionais no Brasil começou a ser desenhado há mais de um século, principalmente, a partir das últimas oito décadas. Os primórdios da intervenção do poder público na cidade, essencialmente na moradia, foram evidenciados a partir da Velha República e caracterizados pelo início da conscientização do Estado de sua responsabilidade para com a estrutura, serviços e equipamentos urbanos.

A partir, essencialmente da década de 1930, durante o governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), a administração pública passou a reconhecer que a população de baixa renda não detinha condições de angariar uma moradia digna sem o seu auxílio. Isso resultou na transferência do encargo de mobilizar recursos e mecanismos para conceber habitações para o Estado. Dentre outras ações, procedeu-se a reforma do sistema previdenciário do país de modo que suas reservas passaram a ser empregadas para a construção e o financiamento de moradias para os trabalhadores brasileiros, principalmente por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Os IAPs foram criados a partir de 1933 para algumas categorias de trabalhadores, dentre elas: bancários, industriários, comerciários, ferroviários, estivadores, servidores públicos, etc. Inicialmente, os Institutos tinham como enfoque principal, propiciar aposentadorias e pensões aos seus beneficiados, ficando a construção e/ou aquisição de moradias em segundo plano. A atuação dos IAPs no setor da habitação social, mais especificadamente, na provisão de moradias aos seus beneficiados, permaneceu limitada até 1937, quando, por meio do Decreto nº 1.749, de 28 de junho, foram criadas as suas Carteiras Prediais. Por esse decreto, os referidos órgãos ficaram autorizados a utilizar até a metade de suas reservas na construção e/ou financiamento de habitações populares.

Cada Instituto era regulamentado por dispositivos legais específicos, o que resultou numa diversidade de atuação, produção, qualidade e serviços. Apesar de cada IAP possuir dispositivos legais próprios, eles seguiam um padrão no que condiz às operações imobiliárias, baseando suas ações em três planos: o *Plano A* (locação ou venda de unidades habitacionais adquiridas ou construídas pelos Institutos); o *Plano B* (financiamento para construção em terreno do beneficiado); e o *Plano C* (empréstimos hipotecários e todas as operações imobiliárias pertinentes aos IAPs, com o objetivo de elevar o volume de recursos capitados) (FARAH, 1983).

Os Institutos atuaram entre 1933 e 1964, quando foram extintos e transferidas as atribuições de suas Carteiras Prediais para o Banco Nacional de Habitação (BNH). Nesse período, de acordo com os relatórios das ações foram edificadas aproximadamente 125.000 unidades habitacionais, excluindo os apartamentos financiados para a classe média e alta.

Marcus André Melo (1985), Conceição Varon (1988), Marta Ferreira Farah (1983/1985) e Nabil Bonduki (2002), conformam-se como as principais referências acerca da atuação dos Institutos no país, enfocando principalmente cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife. Esses estudos são de grande relevância para o resgate histórico da produção habitacional e para o conhecimento da história da moradia no Brasil. Porém, em diversas outras cidades do país, como Natal, ainda é escassa a produção bibliográfica sobre o assunto. O presente artigo aborda essa temática e corresponde a um desdobramento da dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo (EESC-USP), defendida em setembro de 2007, e intitulada *Habitação Social: origens e produção (Natal, 1889-1964)*, que apontou aspectos quanto à estruturação, à organização das ações imobiliárias, ao caráter da atuação, às tipologias edificadas e aos materiais utilizados em Natal, que se mostram contraditórios e/ou muito distantes do colocado pela historiografia sobre a atuação dos IAPs; merecendo um maior aprofundamento.

O estudo da atuação dos IAPs em Natal também contribuirá para o entendimento dos processos de: auto-construção de moradias, favelização, proliferação dos loteamentos e assentamentos irregulares, expansão da periferia e difusão dos apartamentos e conjuntos habitacionais na cidade. Corroborará assim, para repensar as políticas urbanas e de habitação atuais; inserindo-se na sessão temática 01 do evento.

## **Objetivos**

Estudar a atuação dos IAPs em Natal, identificando a produção habitacional na cidade, bem como, apontar e analisar as especificidades dessa atuação, comparado-a ao cenário nacional.

## **Metodologia**

O trabalho abrange o período iniciado em 1933, quando foram criados os primeiros IAPs, até o Golpe Militar de 1964. O estudo dar-se-á a partir da análise de três variáveis: a estruturação das ações imobiliárias e as diretrizes que balizavam a atuação dos escritórios centrais dos Institutos, as regulamentações estaduais e as realizações efetivadas por esses órgãos no campo da habitação em Natal.

Devido à escassez de dados e estudos acerca da atuação dos IAPs no campo habitacional, o artigo fundamentar-se-á essencialmente em dados primários coletados nos arquivos públicos e privados da referida cidade. Sendo assim, será concluído o levantamento documental (processos para concessão de financiamentos dos IAPs) no Arquivo do Patrimônio Imobiliário do INSS-RN, iniciado no mestrado da autora. Bem como, o levantamento dos periódicos locais em circulação no período de maior atuação dos Institutos na cidade (1945-1964) e dos documentos oficiais (leis, decretos, relatórios, etc.) da época, além do levantamento e da revisão bibliográfica em obras de arquitetura que abordam a temática do trabalho. Os dados secundários darão respaldo às análises comparativas acerca de Natal e o cenário nacional, e servirão para contextualizar o objeto de estudo e introduzir as análises específicas.

Para a classificação do caráter da atuação dos IAPs levar-se-á em consideração os valores praticados nos financiamentos concedidos, comparando-os aos limites (piso e teto) especificados nas determinações estaduais, bem como, os salários dos trabalhadores atendidos; dados esses que serão coletados nos arquivos censitários do IBGE.

## **A atuação dos IAPs em Natal-RN**

Sabe-se que até a década de 1930, no Brasil, predominava a lógica rentista de produção habitacional. De modo geral, a intervenção do Estado no campo da moradia social nos principais centros do país ocorreu concomitantemente à introdução das propostas de reforma da habitação, trazendo um “novo conceito” de moradia. Em Natal, no entanto, os IAPs deram prosseguimento à tendência do mercado privado de provisão de moradias, perdendo por vezes, somente o caráter rentista.

Verificou-se que a maioria dos grupos de moradias construídos ou adquiridos pelos IAPs em Natal se assemelha às vilas construídas nos primeiros anos do século XX que, quando ocupadas pela população de baixa renda, eram comumente chamadas de “cortiços-pátio”. Esses empreendimentos se conformavam geralmente, por moradias geminadas (duas a duas ou em fila) distribuídas ao longo de um corredor ou pátio, com cômodos quase sempre sem iluminação ou ventilação adequadas, interligados entre si e por grandes circulações (corredores), possuindo latrinas no quintal. Eram moradias instaladas, mormente em áreas impróprias, propícias a alagamentos, abaixo do nível do arruamento e próximas aos locais tidos ainda naquela época como insalubres (vacarias, cemitérios, matadouros, lixões, dentre outros), e equipamentos coletivos, sendo desprovidos em diversos casos até de infra-estrutura de transportes e serviços básicos, como água encanada e iluminação. Ainda assim, essas unidades habitacionais foram consideradas pelos próprios Institutos e pela opinião pública em geral, como moradias que supriam as necessidades básicas dos trabalhadores natalenses e ofereciam condições aceitáveis de habitabilidade, conforto e higiene.

Os dados encontrados nos arquivos do Patrimônio Imobiliário do INSS-RN revelaram que os Institutos mais atuantes na cidade foram: o IAP dos Industriários (IAPI), dos Bancários (IAPB), dos Comerciais (IAPC), dos Servidores Públicos Estaduais (IPASE), dos Estivadores (IAPE), dos Empregados nos Transporte e Cargas (IAPTC) e dos Ferroviários e Servidores Públicos (IAPFESP), nessa ordem. Em conjunto foram responsáveis por um volume de construção e/ou financiamentos que se aproxima de 2.000 unidades habitacionais<sup>1</sup> (ver imagem 01: “Tabela, classificação dos financiamentos dos IAPs em Natal”).

O maior volume de financiamentos, em concordância com o cenário nacional, foi concedido entre 1946 e 1950. Os anos de 1947 e 1958 equivalem aos maiores picos da ação dos Institutos, bem como de agravamento da crise de moradias em Natal, resultantes da crise econômica/social por que passou a cidade com o fim da II Guerra Mundial e a perda de considerável parcela de capital circulante, e do grande período de estiagem que culminou no aumento do número de favelas na cidade. A ação estatal dos IAPs, dessa forma, foi estruturada como resposta imediata aos momentos de agravamento da crise habitacional na cidade (ver imagem 02: “Gráfico, atuação dos IAPs em Natal”).

Acerca dos financiamentos concedidos, ocorreu em Natal um processo diferente daquele que a historiografia especializada afirma ter ocorrido nas grandes e médias cidades brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte, onde os IAPs atuaram quase que

---

<sup>1</sup> Foram encontrados nos arquivos 700 processos. Desses, 140 foram aprovados após 1965, transcendendo o recorte temporal da pesquisa (1933-1964). Foram analisados, dessa forma, 560 processos.

exclusivamente para atender a demanda por habitações sociais sob a forma de construção de unidades habitacionais. Em Natal, a maior parte dos processos aprovados referia-se à aquisição de moradias de terceiros pelos Institutos e o repasse delas aos associados, ou à compra de habitações realizada diretamente entre proprietários (terceiros) e beneficiados. O número de moradias e grupos delas edificado na cidade por esses órgãos é ínfimo (17 grupos) se comparado à quantidade total de pleitos concedidos (2.000) (ver imagem 03: "Tabela, classificação das ações imobiliárias dos IAPs em Natal").

Para a classificação da atuação dos Institutos como atuarial ou social em Natal, foi preciso analisar os valores dos financiamentos concedidos e os salários recebidos pelos associados. Sendo assim, tomou-se como base o salário mínimo praticado entre 1945 e 1955 (período de maior atuação dos IAPs em Natal) que, de acordo com os dados do IBGE, se mostrou praticamente estável, em torno de Cr\$215,00 (Cruzeiros). Considerou-se também a classificação sócio-econômica praticada pela Fundação João Pinheiro, que define quatro faixas de renda: a primeira, até três salários mínimos (Cr\$645,00, naquela época); a segunda, de três a cinco salários mínimos (até Cr\$1.075,00); a terceira faixa, entre cinco e dez salários mínimos (Cr\$2.150,00); e a quarta, abrange os trabalhadores que recebem mensalmente mais de dez salários mínimos (acima de Cr\$2.150,00). Dessa forma, foram considerados classe alta, os associados cujos salários se enquadravam na quarta faixa de renda, como classe média os contribuintes da terceira faixa, e classe média baixa e baixa, os trabalhadores cujos salários não ultrapassavam Cr\$1.075,00 e se enquadravam nas duas primeiras faixas de rendas acima definidas (ver imagem 04: "Tabela, salários dos associados dos IAPs em Natal").

De acordo com as Portarias que regiam as ações imobiliárias dos Institutos, o valor máximo liberado para um financiamento ou empréstimo, não poderia ultrapassar o limite de 250 vezes o salário do requerente. Isso correspondia, considerando o salário mínimo de Cr\$215,00, ao valor de Cr\$53.750,00; aqui considerado como o teto dos financiamentos com caráter social. Dessa forma, classificou-se: financiamento social até Cr\$53.750,00; financiamento intermediário, até duas vezes o valor do financiamento social (Cr\$107.500,00); e financiamento atuarial, cujo valor ultrapassasse os Cr\$107.500,00 (ver imagem 05: "Tabela, valores dos pleitos concedidos em Natal").

Sendo assim, observou-se que foram atendidos tanto os associados de menor poder aquisitivo quanto aqueles que recebiam vultosas quantias mensais de seus empregadores, o que correspondeu à perda do caráter social das ações dos IAPs na cidade, previstas por lei no momento da criação das Carteiras Prediais, em 1937. Mais especificadamente, dos sete Institutos mais atuantes em Natal, apenas um, o IAPI, apresentou caráter

essencialmente social, enquanto os outros seis Institutos se dedicaram a atender os associados cujos rendimentos mensais os classificavam como classe média alta e classe alta, apesar da maior parte dos financiamentos serem classificados como pertencentes aos planos A e B (79,64%).

Foram identificados dezessete grupos de moradias edificadas e/ou compradas pelos Institutos na cidade. Desses, seis eram de propriedade do IAPI (Vila Gomes, Vila São Pedro, Vila Janete, Vila Seabra, Vila Regis e Vila São João), cinco pertenciam ao IPASE (Conjunto Paulo Gentile, II Conjunto do IPASE, Vila Lustosa, Conjunto Manoel Miranda e III Conjunto do IPASE), os demais eram propriedades do IAPC (Conjunto Nova Tirol), da CAPESP (Conjunto Henrique Eboli), do IAPB (Vila Palatinick) e do IAPE/IAPTC (Vila 19 de Abril), totalizando aproximadamente 350 unidades habitacionais, o que corresponde a 17,5% dos financiamentos realizados em Natal.

Em se tratando da distribuição dos imóveis na cidade, percebeu-se que essa não se deu de forma homogênea. A maior parte dos pleitos concedidos encontra-se situada na zona oeste (98,17%), que engloba o núcleo mais antigo da cidade (Cidade Alta e Ribeira), o bairro comercial e destinado à moradia dos mais carentes (Alecrim), os bairros destinados à população mais abastada (Petrópolis e Tirol) (ver imagem 06: "Tabela, distribuição dos pleitos nos bairros de Natal").

Sendo assim, os empreendimentos foram construídos e/ou adquiridos nas localidades mais centrais e nos bairros já consolidados da cidade. Isso pode ser justificado pela existência de grandes parcelas de terras vazias na área central de Natal, que possibilitou a compra de terrenos com consideráveis dimensões por preços razoáveis, permitindo que as moradias fossem instaladas próximas aos locais de trabalhos dos associados.

Observou-se ainda que, no caso de Natal, a localização dos imóveis financiados ou de propriedade dos Institutos se dava de acordo com o caráter da ação. Os pleitos concedidos aos trabalhadores cujos rendimentos mensais eram pequenos e as ações imobiliárias que se caracterizavam como sociais correspondiam, em sua grande maioria, aos imóveis situados nos bairros mais carentes, centrais, de natureza urbana e mista, principalmente comercial e residencial, como os bairros do Alecrim e da Cidade Alta (50,53% dos financiamentos). A grande maioria desses financiamentos equivalia à compra de imóveis, isolados ou em grupos, de propriedade dos Institutos. Enquanto os financiamentos cujos altos valores os caracterizam como atuariais, concedidos essencialmente aos associados de maior poder aquisitivo dentro das carteiras trabalhistas,

eram reservados à edificação de grandes e modernas residências e para a compra de moradias localizadas nas áreas mais “privilegiadas da cidade”, geralmente dotadas de boa infra-estrutura (equipamentos e serviços), modernas, de natureza essencialmente residencial e bem arborizadas, como os bairros de Tirol e Petrópolis (35,89% dos financiamentos).

Cabe destacar que o IAPI e o IPASE foram aos Institutos que financiaram imóveis no maior número de bairros da cidade, enquanto os demais concentraram a sua produção em bairros específicos, considerados “mais adequados” à sua clientela, como foi o caso do IAPC e do IAPB, cujas produções se resumem às unidades habitacionais e terrenos situados nos bairros de Cidade Alta, Petrópolis e Tirol. Coincidentemente, esses Institutos juntamente com o IPASE foram os que mais atenderam às classes mais abastadas de suas carteiras trabalhistas, como também foram os que mais concederam financiamentos atuariais para a compra e/ou a construção de residências que chegavam a apresentar mais de 500m<sup>2</sup>.

### **Considerações Finais**

Verificou-se que a ação estatal no campo da moradia social, por meio dos IAPs, foi acompanhada por indícios de segregação espacial e social. Sucintamente, a segregação garantiu às classes mais abastadas áreas de uso exclusivo, capacitadas de toda infra-estrutura e equipamentos necessários, como os bairros de Petrópolis e Tirol. As camadas mais carentes, por sua vez, foram resguardadas em áreas específicas, mais afastadas do centro da cidade ou em bairros reservados para elas, como Lagoa Seca, Dix-Sept Rosado, Quintas e Alecrim. Por outro lado, os locais onde foram implantadas essas habitações mais modestas, a ausência de uma atuação efetiva do poder público no tocante à implantação de infra-estrutura, de serviços, comércio e lazer quando previstos nos projetos, e a inexistência de instrumentos urbanísticos reguladores adequados à realidade das transformações dos grupos de moradias adquiridos ou edificados pelos IAPs, foram fatores que contribuíram para a descaracterização das construções em Natal.

De modo geral, a atuação dos IAPs se caracterizou por uma política social incompleta. Somente os trabalhadores associados tinham o direito de financiar um terreno ou imóvel, ou adquirir empréstimos junto às Carteiras Prediais dos Institutos, ficando a população de mais baixa renda, excluída desse processo. Até mesmo no âmbito dos próprios Institutos, observou-se uma predominância das ações atuariais, por meio de financiamentos de moradias de alto padrão ou concessão de pleitos aos associados com alto poder aquisitivo, em detrimento às ações sociais, previstas por lei.

Tal situação pode ser constatada pelo fato de que até a década de 1930 a área urbana de Natal se apresentava de forma compacta e restrita apenas ao perímetro do seu centro histórico. Entre os anos de 1930 e 1950, a cidade sofreu uma acentuada expansão urbana, evidenciada pelo crescimento e diversificação das favelas já existentes, pela proliferação de ocupações de terrenos vazios na cidade, bem como pela intensificação do mercado informal de terras, marcada principalmente pela proliferação dos loteamentos clandestinos, sobretudo, a partir da década de 1950. Dessa forma, a atuação dos IAPs na cidade corroborou para uma urbanização restrita às áreas centrais, ao mesmo tempo em que contribuiu para a formação dos subúrbios em condições insalubridades pela população carente. Estes espaços de pobreza se conformaram como motivo, tanto no plano do discurso como da prática, para as várias intervenções estatais no plano da habitação ao longo do século XX.

Por outro viés, sabe-se, desde as ações estatais das sociais-democracias europeias da década de 1920, que a política de aluguel mostra-se uma alternativa viável para a minimização dos problemas habitacionais. No Brasil, embora o aluguel tenha feito parte das políticas de habitação no século XX, o Estado não promoveu uma política de aluguel consistente, sendo mais voltada para a difusão da propriedade privada. O crédito habitacional no país iniciou-se em 1937 com os IAPs, e se manifesta nos dias de hoje, essencialmente, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR/1999), que promove o arrendamento residencial por um período de 15 anos, com opção de compra ao final desse prazo. Ambos apresentam a perpetuação da ideologia da casa própria, aliada a uma política de aluguel deficiente que justifica a ineficácia da política habitacional brasileira em atender a população de baixo poder aquisitivo.

### **Referências Bibliográficas**

- Almeida C., *Habitação Social: origens e produção (Natal, 1889-1964)*, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Brasil, São Carlos, EESC/USP, 2007.
- Bonduki N., *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*, Brasil, São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 2002.
- Farah M., *Estado, Previdência Social e Habitação*, Dissertação (Mestrado em Sociologia), Brasil, São Paulo, FFLCH-USP, 1983.
- Farah M., "Estado e habitação no Brasil: o caso do Instituto da Previdência" em *Espaço e Debates*, n.16, Brasil, São Paulo, ano V, p.73-82, 1985.
- Melo M., "A cidade dos mocambos: Estado, habitação e lutas sociais no Recife (1920/1960)" em *Espaço e Debates*, n.14, Brasil, São Paulo, ano V, 1985.
- Porto R., "O problema das casas operárias e os Institutos e Caixas de Pensões" em *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Brasil, Rio de Janeiro, 1938.
- Varon C., *E a história se repete... as vilas operárias e os conjuntos residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado, Brasil, São Paulo, FAU-USP, 1988.