



A FACE ATUARIAL DA POLÍTICA HABITACIONAL DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS) E A PERPETUAÇÃO DOS ERROS: NATAL-RN (1933-1964)

Resumo

Os IAPs foram criados a partir do ano de 1933, como resposta ao déficit e às precárias condições da moradia urbana no Brasil. De maneira geral, os Institutos correspondem aos primeiros órgãos federais que conceberam moradias aos trabalhadores do país, cujas realizações serviram como modelo para a estruturação de programas e ações no campo da moradia social, posteriores. Além do caráter excludente e incompleto de sua política, por somente atender trabalhadores com carteira assinada, os IAPs também atenderam associados das classes média e alta. Esses aspectos foram perpetuados e são vislumbrados até hoje, comprometendo a eficácia da política habitacional brasileira em atender a população de baixo poder aquisitivo. Apontar esses aspectos comprometedores da atuação dos Institutos numa capital nordestina mostra-se o objetivo do presente artigo.

Palavras-Chave: Política Pública. Habitação Social. IAPs.

Resumen

Los IAPs se crearon a partir del año 1933, en respuesta a déficit y las condiciones precarias de la vivienda urbana en Brasil. En general, los institutos son las primeras agencias federales que han diseñado casas para los trabajadores en el país, cuyos logros han servido de modelo para la estructuración de programas y acciones en el ámbito de la vivienda social, más tarde. Además de su incompleta y exclusión política, tendo em conta apenas esos con carteira de trabalho, los IAPs también asistieron los trabajadores de clase media y alta. Estas características se perpetúan hasta hoy y no hace posible la eficacia de las políticas de vivienda para atender la población brasileña de bajo poder adquisitivo. Objetivo los aspectos negativos del rendimiento de los Institutos es el propósito de este artículo.

Palabras Clave: Política Pública. Vivienda Social. IAPs.



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

A FACE ATUARIAL DA POLÍTICA HABITACIONAL DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS) E A PERPETUAÇÃO DOS ERROS: NATAL-RN (1933-1964)

Caliane Christie Oliveira de Almeida

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo/Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP)

Endereço: Rua Cezar Ricomi, 121, Jardim Lutfalla, CEP 13560-510, São Carlos-SP

Telefone: 16-33071303/81626936

E-mail: calianec@yahoo.com.br

1. Esclarecimentos Iniciais e Caminhos Percorridos

Como resposta ao déficit de habitações e às precárias condições da moradia urbana no país evidenciadas, sobretudo, a partir do ano de 1933, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões. Os IAPs representam o alargamento, para o âmbito nacional, das funções assistencialistas e previdenciárias que até então estavam a cargo das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), passando a atender às diversas categorias trabalhistas como os bancários, industriários, comerciários, etc.

Além das funções primordiais relacionadas ao pagamento de aposentadoria e pensões e/ou serviços médicos em casos de doenças, incapacidade ou morte do chefe de família, aos Institutos também cabia corroborar com os programas sociais governamentais, como aqueles voltados à moradia. Nesse contexto, os IAPs marcam o início da intervenção direta do poder público no setor habitacional e correspondem aos primeiros órgãos federais que conceberam moradias aos trabalhadores do país, por meio da construção e/ou financiamento, essencialmente a partir do ano de 1937, quando foram criadas as suas Carteiras Prediais.

Entre os anos de atuação no campo habitacional (1937-1964), os Institutos de Aposentadorias e Pensões conceberam aproximadamente 125.000 unidades habitacionais em todo o país, excluindo os financiados concedidos às classes média e alta (FARAH, 1983). Esse número correspondia, de acordo com os dados censitários do IBGE, a mais de 4% do total de moradias urbanas ocupadas no Brasil, em fins da década de 1950. Produção essa, ainda pouco estudada ou, até mesmo, conhecida pela historiografia.

Os Institutos funcionavam com base no sistema de arrecadação tripartite, no qual, o Estado, os empregadores e os empregados contribuía, por meio de pagamentos mensais, para os cofres da Previdência e a montagem do seu patrimônio. No entanto, duas das “pernas” do tripé permaneceram quase totalmente inadimplentes no período de existência dos órgãos e, no que



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

tange à concessão de moradias, esse encargo acabou sendo transferido aos próprios trabalhadores. Por esse e por outros aspectos, foi que a atuação dos IAPs no país foi largamente criticada.

É nesse contexto que se insere o presente artigo, cujo objetivo mostra-se analisar criticamente as ações dos Institutos de Aposentadoria e Pensões em uma capital nordestina, Natal-RN, apontando os aspectos atuariais e/ou negativos de sua atuação no âmbito dos próprios órgãos, caracterizando os associados assistidos e a natureza de suas realizações, bem como no âmbito da cidade, destacando os processos iniciados após as quatro décadas de atuação dos referidos órgãos na capital norte-riograndense.

Devido à escassez de dados e estudos acerca da atuação dos IAPs no campo habitacional, o trabalho foi fundamentado essencialmente em dados primários coletados nos arquivos públicos e privados de Natal. Sendo assim, concluiu-se o levantamento documental, iniciado no mestrado da autora, que consta de 560 processos de concessão de financiamentos para construção e/ou compra de unidades habitacionais, realizados pelos Institutos na referida capital, entre os anos de 1933 e 1964, que se encontram arquivados no Escritório Regional do INSS-RN. 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 deram respaldo às análises comparativas acerca de Natal e o cenário nacional, e serviram para contextualizar o objeto de estudo e introduzir as análises específicas.

A importância deste artigo recai sobre o fato de que, conhecer as experiências de órgãos federais no campo habitacional nas diversas localidades do Brasil, se mostra uma excelente fonte de referências nesse setor, de modo a oferecer subsídios para a formulação de programas ou políticas públicas habitacionais condizentes com a realidade de cada região do país, para que não se cometa os mesmos erros do passado.

2. A Atuação dos IAPs em Natal-RN

Inicialmente, cabe lembrar que os IAPs possuíam sede na Capital Federal (Rio de Janeiro) e eram representados nos estados brasileiros por agências e delegados. Esses eram determinados pelo presidente de cada IAP e a eles caberiam todos os poderes necessários, inclusive o de assinar documentos, para a completa execução das ações dos Institutos em cada estado.

Para pleitear uma moradia ou solicitar financiamento para aquisição de uma, os associados das Carteiras Prediais dos Institutos tinham que apresentar uma gama de



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

documentos, desde comprovação de identidade, renda e contribuição previdenciária, passando por orçamentos detalhados e plantas, no caso de construção e reformas, incluindo até várias certidões negativas e uma avaliação minuciosa da edificação efetivada por profissionais capacitados, cujo custo de expedição e/ou realização era de responsabilidade do próprio associado. Essa quantidade e diversidade de informações exigida para a concessão de pleitos no âmbito dos Institutos, por si só, já se conformava como um empecilho aos trabalhadores de menor poder aquisitivo e àqueles com os menores salários das categorias trabalhistas atendidas.

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. Mais especificadamente, foram identificados dez grupos de moradias edificadas e sete comprados pelos Institutos na cidade. Desses, seis eram de propriedade do IAPI, cinco pertenciam ao IPASE, sendo o restante do IAPC, da CAPESP, do IAPB e do IAPE/IAPTC. Os demais processos diziam respeito à compra de moradias a terceiros, compra de terrenos dos Institutos para a construção de residências, construção de casas em terrenos pertencentes aos associados, reformas de moradias, restituição da dívida, dentre outros.

Esse volume de concessões assistiu a 6,12% da população residente em Natal em meados da década de 1960. Comparando à produção nacional, a atuação dos Institutos na cidade equivaleu a 2% do volume de financiamentos concedidos no país. O maior volume de financiamentos foi concedido entre os anos de 1946 e 1950, e a maior parte dos processos aprovados referia-se à aquisição de moradias em conjuntos e vilas já edificadas por terceiros pelos Institutos e o repasse delas aos associados, correspondendo a quase 50% dos pleitos efetivados na cidade (ALMEIDA, 2007).

Essa especificidade da atuação dos Institutos em Natal, diz respeito, sobretudo, a três aspectos. O primeiro refere-se à escassez de verbas nos cofres das Carteiras Prediais dos IAPs em âmbito estadual, o que comprometeu a aquisição de terrenos, materiais de construção, pagamento de mão-de-obra, dentre outras despesas que acarretariam à construção de um conjunto residencial. O segundo aspecto recai sobre a economia e a redução do tempo para reaver o capital investido, alcançados comumente por meio da produção em série e, conseqüentemente, na rapidez da execução da obra, que no caso de Natal foi alcançada por meio de compra de moradias já construídas. No entanto, ao proceder dessa maneira, os Institutos perdiam em termos de durabilidade do imóvel, visto que esses já apresentavam entre cinco a vinte anos de construção, o que resultava em grandes investimentos em reparos e reformas das



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

moradias. A terceira explicação remete à latente necessidade de construção de unidades habitacionais para as camadas mais carentes na cidade devido aos momentos de agravamento da crise de moradias ocasionada por diversos fatores, dentre eles, a exacerbação do fluxo de migrantes em direção à capital devido às secas constantes na região, e ao papel de base militar desempenhado pela cidade durante a Segunda Guerra Mundial, que também atraiu uma leva de migrantes de todo o estado e região para Natal.

Em se tratando das unidades habitacionais, apesar de pregarem moradias econômicas, higiênicas e “modernas”, grande parte das residências construídas ou adquiridas pelos IAPs não apresentava serviços de água, esgoto e, por vezes, nem iluminação. De modo geral, a maioria dos conjuntos edificados ou adquiridos pelos Institutos na cidade era conformada por pequenos grupos de casas geminadas, duas a duas ou em linha, e por um pátio central ou rua ao longo da qual eram distribuídas as moradias, não possuindo equipamentos coletivos e/ou serviços básicos, como determinado pelas portarias que regiam a atuação dos Institutos. As unidades apresentavam o modelo tradicional do tipo “meia-morada” ou “porta-e-janela”, com platibanda simples obstruindo a visão do telhado em duas águas de telha colonial, em alguns casos. A implantação e a disposição da planta seguem, na maior parte dos casos, a tradição colonial brasileira com demandas higienistas, como a criação de recuos laterais e a incorporação da cozinha e do sanitário no corpo da moradia; permitidas pelas inovações da água encanada, esgotos e sifão.

Mais especificadamente, as residências apresentavam em planta, a solução de cômodos alinhados ao longo de um corredor ou interligando as duas salas, separadas por uma alcova, adaptando-se ao lote. A cozinha e o banheiro quando se encontravam no corpo da casa, estavam recuados no fundo da residência. As moradias apresentavam em planta geralmente: sala, dois ou três quartos, cozinha e banheiro, variando entre 40 e 70m². Algumas das residências foram construídas com divisórias em taipa e em terreno com declive para o quintal, permitindo em períodos chuvosos o acúmulo de água naqueles espaços.

Diversas moradias de propriedade dos Institutos em Natal, ou não possuía energia elétrica ou sua fiação era aparente, o que em muito aumentava o risco de curto-circuito e choques elétricos. Mormente, nem os logradouros onde estavam situadas essas moradias apresentavam iluminação pública; revelando que diversos dos empreendimentos dos IAPs na cidade foram locados em áreas precárias.

No âmbito das normativas, as Portarias e Regimentos Estaduais que conduziam a atuação dos Institutos afirmavam que para os conjuntos, vilas ou imóveis isolados de propriedade dos Institutos, enquanto não fossem realizadas as instalações de água e esgotos pelo Estado, bem como as regularizações da energia elétrica pela CIA Força e Luz Nordeste do Brasil, o associado



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

teria a sua disposição, um depósito de água destinado ao abastecimento comum e seria responsável por todas as despesas relativas a ele, inclusive de empregados para o acionamento e conservação das bombas, como também no que diz respeito à energia e à iluminação elétrica, tanto particular como a do logradouro.

Esse quadro depõe que além de custear a própria moradia, os trabalhadores natalenses associados aos Institutos também tiveram que arcar com grande parte das despesas com capacitação da área que estava locada sua moradia, com infra-estrutura e serviços. Essa função, que desde a promulgação da Constituição Republicana de 1891¹, passou a ser de responsabilidade da municipalidade.

Outro agravante das precárias condições de grande parte das residências concedidas pelos IAPs em Natal era a exigência estipulada quanto ao uso e à conservação do imóvel, na qual, o Instituto obrigava o pleiteante a manter, obrigatoriamente, o imóvel em permanente estado de asseio, de conservação e de habitabilidade, podendo nele serem realizadas as suas custas, quaisquer obras de reparos necessárias ou exigidas pelas autoridades competentes. Dessa forma, as unidades habitacionais eram entregues aos associados, por vezes, em péssimo estado de conservação. Um grande número de residências chegava a apresentar problemas quanto à iluminação e à ventilação, devido ao reduzido número e dimensões das aberturas, e em diversos casos há referências a instalações elétricas aparentes, que de acordo com as normativas dos Institutos em Natal, teriam que ser consertadas pelos próprios associados. Ironicamente, o IAP poderia vistoriar o imóvel sempre que julgasse conveniente verificar o cumprimento dessas obrigações.

Essa contradição é ainda mais acentuada pelo fato de que, caso houvesse qualquer reclamação a se fazer com relação aos defeitos construtivos, evidenciados após a entrega do prédio, ou em relação ao funcionamento e ao uso normal de todas as partes dele, o associado deveria fazê-lo por escrito em, no máximo, trinta dias após a data de entrega do imóvel. Passado esse prazo, o Instituto só se responsabilizaria pela solução e/ou reparo de defeito construtivo que poderia por em risco a estabilidade e a segurança do imóvel e de seus moradores, de acordo com o Art.125 do Código Civil Brasileiro. Mas, o que era um defeito construtivo ou um reparo necessário para o corpo técnico dos IAPs, já que algumas moradias não eram nem dignas de serem habitadas? Fica ainda essa questão!

Para classificar o caráter da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no campo habitacional em Natal, realizou-se uma análise de acordo com os valores dos financiamentos

¹ Por meio desta Constituição foi determinado que os estados deveriam se organizar e assegurar a autonomia dos municípios, tendo estes, que legislar sobre ruas, jardins, praças, vias, serviços e obras de interesse social, além de determinar as condições de higiene e estética da cidade, e especificar a arquitetura das edificações públicas e particulares.

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 (Figura 01).

Em se tratando dos valores dos financiamentos, de acordo com as Portarias que regem 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 (Figura 02).

CLASSIFICAÇÃO RENDA MENSAL DOS ASSOCIADOS					
Instituto	Salários dos Associados (Cruzeiros)				
	Até Cr\$1.075,00	Entre Cr\$1.075,00 a Cr\$2.150,00	Acima de Cr\$2.150,00	Não especificado	Total
IAPI	112	35	17	04	168
IPASE	-	43	64	09	116
IAPC	-	34	52	01	87
IAPB	-	20	46	-	66
IAPTC/IAPE	05	11	-	34	50
CAPESP	05	-	51	01	57
Não esp.	05	05	02	04	16
Total Abs.	127	148	232	53	560
Atuação	22,67%	26,42%	41,42%	9,46%	100%

CLASSIFICAÇÃO VALORES DOS FINANCIAMENTOS					
Instituto	Valores dos Pleitos Concedidos (Cruzeiros)				Total
	Até Cr\$53.750,00	Entre Cr\$53.750,00 a Cr\$107.500,00	Acima de Cr\$107.500,00	Não especificado	
IAPI	139	15	10	04	168
IPASE	12	46	58	-	116
IAPC	13	52	22	-	87
IAPB	08	19	34	05	66
IAPTC/IAPE	28	-	04	18	50
CAPESP	33	03	01	20	57
Não esp.	04	06	02	04	16
Total Abs.	237	141	131	51	560
Atuação	42,32%	25,17%	23,39%	9,10%	100%

Figura 01 e 02: Tabela “Salários dos associados” e “Valores dos pleitos concedidos em Natal”.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados no INSS-RN.

Nesse sentido, 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 no momento da criação das Carteiras Prediais. Mais especificadamente, dos sete Institutos de Aposentadorias e Pensões mais atuantes em Natal, apenas 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 sociais (79,64%).

Traçando-se um quadro geral da atuação dos IAPs em Natal, em escala crescente, observou-se que dos 560 associados atendidos, 22,67% eram pertencentes à classe menos favorecida, 26,42% à classe média e 41,42% à classe alta. No tocante às características dos financiamentos, 42,32% equivaliam aos pleitos sociais, 25,17% aos financiamentos considerados como intermediários e 23,39% aos financiamentos tidos como atuariais.

Em se tratando da localização das unidades habitacionais na cidade, observou-se que a locação 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 (compra ou aluguel de unidades edificadas pelos IAPs), 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). 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



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

natureza essencialmente residencial e bem arborizadas, como os bairros de Tirol e Petrópolis (35,89% dos financiamentos).

* * *

Como ocorreu nas demais cidades brasileiras, os programas governamentais postos em prática pelos governantes da cidade, especialmente a partir de meados da década de 1950, assim como a concepção de moradias por meio dos IAPs e outros órgãos atuantes no período foram interrompidos com o Golpe Militar. Após 1964, a provisão de habitações para a população menos abastada tornou-se uma vertente importante na política social implementada pelo governo militar. Foi nesse contexto instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujo principal órgão era representado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

4. Considerações Finais

Percebeu-se que a essência social das ações imobiliárias dos IAPs em Natal foi perdendo o espaço e a significância com o passar dos anos. O maior volume de ações sociais executadas na capital norte-riograndense remete ao IAP dos Industriários (IAPI), que também corresponde ao órgão que mais edificou moradias na cidade. Os demais Institutos apresentaram, principalmente, ações caracterizadas como atuariais, financiando moradias de alto padrão ou concedendo pleitos aos associados de alto poder aquisitivo como foi o caso do IAP dos Bancários (IAPB), do IAP dos Comerciais (IAPC) e do IAP dos Servidores Públicos Estaduais (IPASE).

Apesar do discurso que pregava o emprego de técnicas e materiais “modernos” nas realizações dos IAPs no campo habitacional em todo o país, bem como, a construção de unidades habitacionais mínimas higiênicas e com qualidade, de modo que o custo da produção se enquadrasse nos salários dos trabalhadores, a grande maioria das unidades edificadas pelos Institutos em Natal se assemelhava às vilas construídas nos primeiros anos do século XX, que quando ocupadas pela população de baixa renda eram comumente chamadas de “cortiços-pátio”. Conformavam-se, sobremaneira, por moradias geminadas 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, inclusive 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). 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 humildes natalenses e ofereciam condições aceitáveis de habitabilidade, conforto e higiene. Em outras situações, no entanto, seriam imputadas como cortiços, casebres, dentre outras várias denominações. Os supracitados grupos,



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

em sua maioria, foram adquiridos pelos Institutos de terceiro, algumas vezes reformados, e repassados para os associados por meio de contratos de compra e venda, mediante hipoteca.

Os locais onde foram implantadas as moradias – muitas vezes sem infra-estrutura de transportes e serviços básicos –, a ausência de uma atuação efetiva do poder público no tocante à implantação 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.

O resultado dessa política foi a construção de conjuntos e grupos de moradias sem arborização, sem conforto ambiental, com residências que não ofereciam, por vezes, uma boa qualidade de vida à população. Essa conjuntura ocasionou também transformações nas habitações, equipamentos e espaços públicos pelos moradores, com o intuito de atender às carências e funções não previstas inicialmente nos projetos habitacionais, o que muitas vezes resultou na descaracterização completa dos conjuntos.

Verificou-se também, 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.

De modo geral, a atuação dos IAPs se caracterizou por uma política social incompleta e como uma medida excludente. 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 e os trabalhadores rurais, excluídos desse processo. Tal situação pode ser constatada pelo crescimento e diversificação das favelas já existentes em Natal, 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. 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.

Muitas das características e especificidade da atuação dos IAPs não só em Natal, mas também em todo o país, foram perpetuadas por diversos outros órgãos federais posteriores e podem ser facilmente identificadas em programas e ações no campo da moradia social atuais. Mais especificadamente, da mesma forma que os IAPs em Natal, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que entre os anos de 1964 e 1986 financiou cerca de quatro milhões e meio de moradias



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

no país, alocou apenas uma parcela ínfima de seus recursos (13%) para a promoção de habitações sociais para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Outros exemplos remetem aos objetivos e à estruturação da Fundação da Casa Popular – FCP – (1946), à falta de qualidade projetual identificada no âmbito das Cohab's (1964), os modelos de financiamentos promovidos pela Caixa Econômica Federal – CEF – (1986), e até mesmo à base do Programa de Arrendamento Residencial – PAR – (1999).

Por outro viés, sabe-se que desde as ações estatais das sociais-democracias europeias da década de 1920, a política de aluguel mostra-se uma alternativa viável para minimizar os problemas habitacionais. No Brasil, embora o aluguel tenha feito parte das políticas de habitação no século XX – IAPs, FCP, BNH, etc. –, o Estado não promoveu uma política de aluguel consistente, sendo mais voltada para a difusão da propriedade privada. O crédito habitacional no país, por sua vez, também iniciado com os IAPs, 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. A estratégia política baseada sobremaneira na concessão de crédito (financiamento) praticada desde a década de 1930, já apresentou indícios suficientes de que não é a mais adequada para a situação brasileira, uma vez que a massiva parcela populacional do país, aquela que ganha entre zero a três salários mínimos, não é assistida. E, como exposto por Raquel Rolnik – relatora da ONU no tocante ao direito de moradia, em entrevista recente concedida à Revista Isto É – a política de crédito imobiliário no Brasil não apresenta resultados satisfatórios porque não é acompanhada por uma política de uso do solo consciente.

Essa conjuntura acaba por gerar, cada vez mais, gigantescas e novas periferias, além de diversificar e aumentar o número de favelas nas cidades brasileiras. Dando ressonâncias a essas ações no campo habitacional, o poder público continuará a combater esses tipos de ocupações e a urbanizá-las dotando-as de infra-estrutura e serviços necessários, desprendendo tempo e dinheiro, e ao mesmo tempo criará condições para que as mesmas surjam, sem que as reais necessidades de déficit do país sejam supridas. O quadro atual do déficit habitacional no Brasil é de 7,9 milhões de residências e o poder público continua a operar da mesma maneira, salvo poucas exceções, desde os primórdios da intervenção estatal no campo habitacional, nos anos de 1930.

As supracitadas atuações representam 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.



II Congresso Ibero-americano Sobre Habitação Social: ciência e tecnologia: “Por uma nova abordagem”

5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Caliane C. **Habitação Social: origens e produção** (Natal, 1889-1964). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: EESC/USP, 2007.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2002.

FARAH, Marta. **Estado, Previdência Social e Habitação**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). São Paulo: FFLCH-USP, 1983.

_____. **Estado e habitação no Brasil: o caso do Instituto da Previdência**. In: Espaço e Debates, n.16, São Paulo, ano V, p.73-82, 1985.

MELO, Marcus André. **A cidade dos mocambos: Estado, habitação e lutas sociais no Recife (1920/1960)**. In: Espaço e Debates, n.14, São Paulo, ano V, 1985.

PORTO, Rubens. **O problema das casas operárias e os Institutos e Caixas de Pensões**. In: Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Rio de Janeiro, 1938.

VARON, Conceição. **E a história se repete... as vilas operárias e os conjuntos residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAU-USP, 1988.