

RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO EM SANTA MARIA

Tales Henrique Albarello*

Este artigo tem por objetivo apontar os resultados das políticas públicas implantadas pelo Banco Nacional de Habitação na cidade de Santa Maria entre os anos de 1967 e 1986. Para isso, o artigo foi dividido em três partes. Na primeira, estabelecemos as características das políticas sociais implantadas pelos governos militares ao longo do período. Na segunda parte, estudamos as obras implantadas na cidade de Santa Maria. Por fim, discutimos os resultados dessas políticas no atendimento das demandas da população santa-mariense.

A Ditadura Civil-Militar e suas políticas sociais

A Doutrina de Segurança Nacional defendia que a segurança interna contra os subversivos somente seria possível por meio do desenvolvimento econômico. Para isso, o controle dos meios sociais e políticos criariam um ambiente favorável para o investimento internacional. A paz social, resultante desse desenvolvimento, ajudaria na obtenção da acumulação de capitais e no crescimento econômico. Segundo Alves, o desenvolvimento econômico pensado pelos militares, e expresso na DSN,

[...] não está voltado para as necessidades fundamentais, e a política de desenvolvimento não se preocupa muito com o estabelecimento de prioridades para a rápida melhoria dos padrões de vida da maioria da população... Outros programas voltados para necessidades básicas, como habitação de baixo custo, saúde pública e educação primária, são considerados menos prioritários¹.

Mesmo não sendo considerados prioritários, ocorreu a ampliação e a renovação de políticas sociais para as áreas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação, sendo que as últimas serão tratadas nesse artigo a partir do estudo de caso da cidade de Santa Maria. Ainda para Sônia Miriam Draibe,

[...] foi sob o regime militar que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social... o período 1964-84 assiste, em quase todos os campos das políticas sociais, às “explosões” dos seus

* Graduado em História - Licenciatura Plena e Bacharelado pela Universidade Federal de Santa Maria (2010). Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo (2013). Professor de História no Colégio La Salle Carazinho e na rede estadual de ensino.

¹ ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: EDUSC, 2005. P. 61

números ou à expansão maciça dos seus subsistemas: das matrículas escolares, das consultas médicas, dos benefícios previdenciários, etc².

As políticas públicas para habitação executadas pelo Estado brasileiro durante a Ditadura Civil-Militar tiveram seu alcance ampliado em relação a outros governos. Em 21 de agosto de 1964, pela Lei nº 4.380, foi criado o Banco Nacional de Habitação, o BNH. A lei que criou o BNH, no seu primeiro artigo, dizia que ele formularia

[...] a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda³.

Quando fundado, o BNH teve um aporte de recursos de 1 bilhão de cruzeiros, mais 1% da arrecadação compulsória da folha de pagamentos das empresas sujeitas à CLT. No ano de 1966, foi criado o Fundo de garantia por Tempo de Serviço, o FGTS, o qual foi administrado pelo BNH. Administrando também as cadernetas de poupança, o BNH tornou-se o segundo maior banco brasileiro, atrás somente do Banco do Brasil. Os primeiros núcleos habitacionais construídos pelo BNH também contaram com financiamento externo, por meio da USAID. A ajuda financeira externa, por meio da Aliança Para o Progresso, chegou a representar 15% do investimento público realizado pelo governo brasileiro nos primeiros anos da Ditadura Civil-Militar.

Entre 1964 e 1986, período de sua existência, o BNH financiou em torno de um quarto das habitações brasileiras, tanto no setor formal quanto informal. Estima-se que em torno de quatro milhões de moradias tenham sido construídas com recursos do BNH. Uma das formas encontradas pelo BNH para atingir as populações de renda mais baixa foi a criação de núcleos habitacionais, os quais ficaram conhecidos como COHAB⁴. Mesmo assim, na maioria dos empreendimentos desse tipo, eram exigidos dois salários mínimos como renda mínima. Para famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, a alternativa encontrada foi a autoconstrução, em áreas periféricas da

² DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 291-309. P. 272.

³ BRASIL. *Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm>. Acesso em: 12 jul. 2010.

⁴ Ficaram assim conhecidos por terem sido construídos por intermédio das companhias estaduais de habitação, de sigla COHAB.

cidade e com pouca infraestrutura urbana. Foi para a chamada classe média baixa, com salários na faixa de quatro a cinco salários mínimos, que as COHABs tornaram-se uma alternativa. Mesmo que mais afastados das cidades, os núcleos do BNH ofereciam preço mais acessível para o imóvel, além de uma infraestrutura urbana de maior qualidade em comparação a outros espaços.

Mesmo na construção desses núcleos habitacionais, o interesse pela lucratividade do empreendimento foi grande. Sem subsídios do Governo Federal que facilitassem a aquisição do imóvel, o BNH foi incapaz de beneficiar as famílias que recebiam até três salários mínimos em número significativo. A formulação dessas políticas não considerou que a população a qual ela estava destinada era frágil do ponto de vista econômico. Os constantes reajustes das prestações fez com que as taxas de inadimplência chegassem a mais de 50% dos mutuários. Outro erro dessas políticas foi a construção dos conjuntos habitacionais em lugares afastados dos locais de emprego e de serviços, o que demandava gastos com transporte⁵.

A forma de investimento feita pelo BNH o fez buscar clientes que conseguissem fazer frente aos pagamentos das dívidas contraídas, as quais eram reajustadas por juros e correção monetária. Já no final da década de 1960, se percebeu que a população brasileira que havia conseguido o financiamento para a casa própria dificilmente conseguia manter as prestações em dia, muito em razão dos seus rendimentos crescerem mais lentamente que as dívidas.

Para Brum⁶, majoritariamente, as linhas de financiamento do BNH acabaram por beneficiar a classe média e alta da sociedade brasileira, que representavam segmentos identificados com a Ditadura Civil-Militar, "praticamente inviabilizando-se como instrumento voltado à habitação popular". Para Maricato, os investimentos do BNH em

obras urbanas e a produção de edifícios de apartamentos para faixas de renda média alta foram privilegiados pelos financiamentos do SFH, que dessa forma participou da promoção de grandes transformações nas cidades brasileiras. O *boom* imobiliário modificou a maior parte das paisagens urbanas, seja através da verticalização que se deu na ocupação de áreas mais centrais, seja na abertura de vias expressas que tornaram possível o loteamento de novas áreas destinadas a um padrão residencial de alto nível⁷.

⁵ MARICATO, Erminia. *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

⁶ BRUM, Argemiro. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Unijuí, 2003. P. 352

⁷ MARICATO, Erminia. *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987. P.48.

Além de prover habitações, pela lei que o criou, o BNH também poderia intervir em obras de infraestrutura urbana. Nessa modalidade de empreendimento, o BNH financiou três tipos de obras urbanísticas: grandes projetos de abrangência regional ou nacional; apoio aos conjuntos habitacionais; e obras urbanas desligadas dos conjuntos habitacionais. Na primeira modalidade de investimentos, os recursos do BNH foram utilizados, entre outras obras, para a construção da Ponte Rio-Niterói e os metrô das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

No início da década de 1970, o BNH passou a destinar os seus recursos para os governos municipais e estaduais para a produção de obras de infraestrutura urbana. Entre os projetos, mereceu destaque o Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, o CURA, criado em 1972. Esse projeto, que tinha por objetivos principais melhorar a ocupação territorial das áreas beneficiadas, além de reduzir a especulação imobiliária, abriu a possibilidade para que o BNH entrasse no mercado imobiliário. Entretanto, por meio de suas obras, as áreas beneficiadas tornavam-se mais valiosas, levando a uma valorização imobiliária ainda maior.

Entre as possibilidades de investimentos do BNH, podemos visualizar a quantidade de recursos investidos por meio da tabela que segue:

Tabela 1 - Aplicações do BNH por grupos e programas - Brasil (% dos recursos financeiros)⁸

	Até 1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Habitação	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
2. Desenvolvimento urbano	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
3. Apoio técnico financeiro	7,67	9,37	6,63	4,03	3,87	2,79
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nessa tabela, pode-se observar que os recursos destinados à habitação ficaram próximos a 70%. Especificamente no ano de 1976, pouco mais da metade dos recursos do BNH foi destinada a esse fim. Nos anos subsequentes, as obras de desenvolvimento

⁸ MARICATO, Erminia. *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987. P.43.

urbano receberam recursos próximos a 30% anuais, sendo que, até 1975, eles não atingiam 20%. Percebe-se, assim, que durante a década de 1970, o BNH atuou repassando seus recursos via financiamentos para os governos estaduais e municipais, para atender aos projetos de desenvolvimento urbano. Por meio deles, foram executadas obras de infraestrutura urbana, como abastecimento de água e rede de esgoto, pavimentação de ruas e distribuição de energia elétrica.

As obras implantadas em Santa Maria

As origens de Santa Maria remontam ao período colonial brasileiro. A cidade, na primeira metade do século XX, teve seu desenvolvimento ligado a viação férrea. Na segunda metade do século XX, com o declínio das ferrovias, Santa Maria passou a integrar um polo de serviços, como educação e saúde, especialmente ligado as instituições federais, com a Universidade Federal de Santa Maria e unidades do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira. Santa Maria acompanhou o processo, verificado em nível nacional após os anos 1950, de crescimento tanto da população em geral quanto da população urbana, situação que pode ser observada pelos dados da tabela que segue:

Tabela 2 - Crescimento da população do município de Santa Maria 1950 - 1980⁹

Censo 1950	Censo 1960	Censo 1970	Censo 1980
83.001	120.975	156.609	181.685

No período de trinta anos, constata-se que a população santa-mariense aumentou 119%. Nesse período, também verifica-se um crescimento significativo da população urbana no Estado do Rio Grande do Sul. Em 1940, 31,25% da população estadual vivia no meio urbano. Já em 1960, 44,89% da população vivia nas cidades. Esse índice chegou a 67,55% em 1980. A cidade de Santa Maria acompanhou esse processo de crescimento, como pode ser visualizado na tabela que segue:

Tabela 3 - Crescimento da população urbana de Santa Maria 1950 - 1980¹⁰

Censo 1950	Censo 1960	Censo 1970	Censo 1980
47.904	85.014	124.288	154.619

⁹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

¹⁰ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

Conforme os dados do IBGE, a população urbana de Santa Maria, no período de quarenta anos, cresceu, aproximadamente, 222%. Durante esse período de crescimento urbano, poucas foram as medidas adotadas pelo poder público municipal na tentativa de prover habitações para o número cada vez maior de pessoas que viviam em Santa Maria. Nesse contexto, a população passou a habitar regiões periféricas da cidade. Essas áreas geraram várias ocupações irregulares no município, sendo que muitas delas permanecem na mesma situação até os dias atuais. As habitações construídas nesses espaços seguiam os sistemas de construção de mutirão e da autoconstrução. No quadro abaixo, é possível observar a relação das maiores ocupações:

Quadro 1 - Primeiras ocupações em Santa Maria (1960-1982)¹¹

Ano	Área ocupada	Localização
1960	Vila Nossa Senhora do Trabalho	Zona Norte
1964	Vila Esperança	Zona Sudeste
1966	Vila Bilibio	Zona Leste
1970	Vila Nossa Senhora Aparecida	Zona Nordeste
1970	Vila Brasília	Zona Norte
1975	Vila Cerrito	Zona Norte
1976	Vila Renascença	Zona Oeste
1977	Vila Rossi (área verde)	Zona Oeste
1980	Vila Bela Vista	Zona Nordeste
1980	Vila Nossa Senhora da Conceição	Zona Norte
1980	"Estrada da Picadinha"	Zona Oeste
1982	Vila Jardim	Zona Leste

Com base nesses dados, pode-se argumentar que, do início desses processos até o fim do período estudado, surgiram doze locais nos quais a população passou a residir de maneira irregular permanentemente. As ocupações, como são chamados esses locais, na maioria dos casos ainda não contam com títulos de propriedade do terreno. Além da falta de habitações, os equipamentos urbanos também eram precários na cidade no período estudado.

Para tentar amenizar os problemas ligados à falta de habitação e a carência de infraestrutura urbana, a Prefeitura Municipal de Santa Maria buscou recursos junto ao Banco Nacional de Habitação para projetos de reformas urbanas e núcleos habitacionais. O Programa CURA teve seus primeiros passos em 1973 em Santa Maria.

¹¹ Adaptado de: PINHEIRO, Alessandra do Carmo. *Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos (1970-2000) em Santa Maria – RS*. 112f. Monografia (Graduação em Geografia). Universidade Federal de Santa Maria: Santa Maria, 2002.

Pela Lei Municipal nº 1.684, de 31 de dezembro de 1973¹², o Poder Executivo foi autorizado a firmar os convênios com o BNH. A negociação foi retomada em 1977, por meio da Lei Municipal nº 1.939, de 18 de outubro de 1977¹³. As obras iniciaram no final do ano de 1979 e terminaram em 1983.

Santa Maria recebeu dois financiamentos para realização dos chamados Programas CURA. O primeiro, e maior, foi o Projeto Sinuelo. O segundo, o Projeto Minuano. Como já demonstrado, justificativas para receber o financiamento para as obras do Programa CURA não faltavam, pois a cidade carecia de infraestrutura. A população da cidade, especialmente com o incremento do efetivo militar e do crescimento da Universidade Federal de Santa Maria, passou a ter uma característica flutuante. Essa população, por sua vez, exigiu a qualificação das habitações e das condições de moradia existentes. Isso acelerou a especulação imobiliária, e pressionou o poder público na realização de ações eficazes.

Ao observar os demonstrativos dos projetos, verifica-se que os investimentos foram concentrados nas chamadas áreas verdes e no sistema viário. Verificou-se, também, que alguns projetos – como a construção do novo terminal rodoviário, a rede de esgoto cloacal e de canalização de sangas – não tiveram recursos investidos. Conforme o relatório do projeto, o investimento maior no sistema viário pretendeu atender a um maior número de pessoas. As primeiras obras feitas em Santa Maria trataram desse setor, realizadas em trechos das ruas Pinheiro Machado, Tuiuti, Venâncio Aires, Major Duarte, Euclides da Cunha, Domingos de Almeida (atual Avenida Nossa Senhora das Dores), Fernando Ferrari, André Marques, Silva Jardim, Tamanday e Avenida Gaspar Martins (atual Avenida Nossa Senhora Medianeira), entre outras, sendo que elas compreenderam modificações no saneamento, iluminação, pavimento e sinalização¹⁴. Já no sistema viário, foram investidos 44,78% dos recursos. Conforme a proposta técnica do Projeto Sinuelo, havia a necessidade do estabelecimento de um sistema viário que fosse funcional e fator gerador de desenvolvimento. Sem um

¹² SANTA MARIA. *Lei Municipal nº 1684, de 31 de dezembro de 1973*. Autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos e convênios com o Banco Nacional da Habitação e seus agentes, para a participação do município no Projeto CURA, a oferecer garantias para os empréstimos assumidos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/1973/1684.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

¹³ SANTA MARIA. *Lei Municipal nº 1939, de 18 de outubro de 1977*. Dá nova redação aos Artigos 1º e 4º da Lei Municipal nº 1684, de 31 de dezembro de 1973 e altera datas estabelecidas no Artigo 7º. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/1977/1939.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

¹⁴ PRIMEIRA etapa CURA deverá ser concluída dentro de 150 dias. *Jornal A Razão*, Santa Maria, p. 16, 17 nov. 1979a.

perímetro urbano definido, e com o crescimento urbano desordenado, a hierarquização de vias tornava-se necessária para o desenvolvimento da cidade¹⁵. Essa foi a justificativa para os maiores investimentos previstos estarem nesse setor.

A maior obra do Programa CURA foi o Parque Itaimbé, já que seu projeto previa as obras do Centro Administrativo, construção de um pavilhão para atividades múltiplas, quadras esportivas e quiosques para atender a diversas funções comerciais e administrativas do parque¹⁶. Além dele, também integraram as chamadas áreas verdes as Praças Nonoay e Marechal Gomes Carneiro, que foram o destino de 29,93% dos recursos investidos por meio do Projeto Sinuelo. Se somados, os recursos investidos nas áreas verdes e no sistema viário totalizaram 74,71% do valor total do projeto.

Dentre os vários objetivos das obras, um deles era a diminuição da ociosidade dos terrenos localizados na área de atuação do Programa CURA. Pelas conclusões de Júnior¹⁷, o programa foi eficaz ao reduzir a ociosidade de 36% em 1978 para 15,62% ao final do projeto, em um prazo de seis anos. Ainda segundo ele, as áreas limítrofes também foram beneficiadas, já que o índice de ocupação aumentou. A qualidade das habitações também melhorou, com o incremento na construção de prédios residenciais na área CURA.

É inegável que os investimentos realizados pelo programa CURA trouxeram benefícios para a população santa-mariense. Mas pode-se perceber que esses benefícios ficaram restritos à região central da cidade, não atingindo a população que mais precisava, que era a de classe baixa e que residia na periferia da cidade em áreas ocupadas. Como dito, não foram realizadas somente reformas urbanas com recursos do BNH. A construção de núcleos habitacionais, em parceria com a Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul, a COHAB, ocorreu na cidade.

Já a carência habitacional levou os governos brasileiros a elaborar políticas públicas para melhorar as condições de moradias dos brasileiros. Durante a Ditadura Civil-Militar, além da criação do Banco Nacional de Habitação, também foram criadas companhias de habitação estaduais, as quais se tornavam parceiras do BNH para financiar a construção de moradias no Brasil. A Companhia de Habitação do Estado do

¹⁵ SANTA MARIA. Magna Engenharia LTDA. *Projeto Sinuelo*: proposta técnica. Volume 1. 1979.

¹⁶ CALÇAR e iluminar todas as ruas seria um absurdo, uma utopia. *Jornal A Razão*, Santa Maria, p. 09, 24 jun. 1980a.

¹⁷ JUNIOR, Roberto da Luz. *O Programa CURA e o processo de renovação urbana: o caso de Santa Maria*. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989. P. 132

Rio Grande do Sul, a COHAB-RS, foi criada em 26 de dezembro de 1964, e tinha por encargo executar o Plano Estadual de Habitação¹⁸. Para isso, era função da COHAB-RS promover a inscrição, seleção e classificação das famílias para o direcionamento às unidades habitacionais.

O principal programa habitacional implantado no Rio Grande do Sul partiu das ações do Plano Nacional de Habitação Popular, o qual foi resultado de um protocolo de intenções estabelecido entre o estado do Rio Grande do Sul e o Banco Nacional de Habitação, os quais elaboraram o Plano Estadual de Habitação com base no Decreto Estadual nº 22.430, de 1º de maio de 1973¹⁹. Entre todos os projetos executados no Rio Grande do Sul, foram construídas 103.139 habitações com recursos do Banco Nacional de Habitação, divididas entre os seguintes programas:

Tabela 3 - Programas habitacionais executados no Rio Grande do Sul com recursos do BNH²⁰

Programas	Unidades	Abrangência
Cesta Básica	1.268	Famílias entre 0 e 5 salários mínimos
João de Barro (Mutirão)	763	Famílias entre 0 e 2 salários mínimos
Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)	69.549	Famílias entre 2 e 5 salários mínimos
Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR)	16.202	Famílias entre 0 e 2 salários mínimos
Programa de Financiamento de Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM)	6.320	Famílias entre 2 e 5 salários mínimos que já tivessem um terreno próprio
Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)	9.037	Famílias entre 0 e 3 salários mínimos que já tivessem um terreno próprio

¹⁸ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual nº 4.892, de 24 de dezembro de 1964*. Autoriza o Governo do Estado a constituir e subscrever ações da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul – COHAB-RS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=43946&hTexto=&Hid_IDNorma=43946>. Acesso em: 05 nov. 2013.

¹⁹ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Decreto nº 22.430, de 1º de maio de 1973*. Dispõe sobre a Comissão Especial para elaborar Programa Estadual de Habitação segundo o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=37430&hTexto=&Hid_IDNorma=37430>. Acesso em: 05 nov. 2013.

²⁰ Fonte: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2013a.

A análise da tabela permite observar que 75.869 habitações, que representam mais de 75% das casas, foram construídas pela COHAB-RS para famílias que tivessem renda de, ao menos, dois salários mínimos. Para as famílias com renda menor, a partir de zero salários mínimos, foram financiadas 27.276 habitações, em torno de 25% do total de habitações. No entanto, esses programas traziam algumas exigências como as apresentadas na tabela, entre elas a propriedade do terreno ou a autoconstrução da moradia pelo regime de mutirão.

Do total de habitações construídas no estado do Rio Grande do Sul, 4,59% estão localizadas na cidade de Santa Maria. Foram construídas 4.739 habitações na cidade por intermédio do BNH e da COHAB-RS. O primeiro núcleo habitacional, na Vila Kennedy, com 174 habitações, foi comercializado em 1967, na administração de Francisco Alves Pereira. Durante a década de 1970, e especialmente na década de 1980, os prefeitos municipais buscaram apoio do BNH tanto para a construção dos núcleos habitacionais quanto para as reformas urbanas. O segundo núcleo habitacional, do Distrito Industrial, com 872 habitações, teve seu planejamento durante o governo de Arthur Marques Pfeiffer, da ARENA, que foi prefeito de Santa Maria entre 1973 e 1976. A entrega das casas ocorreu na administração municipal de Osvaldo Nascimento, do MDB, que governou Santa Maria entre 1977 e 1982.

A COHAB de Camobi, com 400 habitações, teve seu planejamento iniciado durante o governo de Arthur Marques Pfeiffer, da ARENA, sendo que a autorização para a construção do núcleo ocorreu em 1981, durante o governo de Osvaldo Nascimento, do MDB. Já a entrega das casas ocorreu em 1984, durante o governo do prefeito municipal José Haidar Farret, do PDS, que governou Santa Maria entre 1983 e 1988. A COHAB do Passo do Ferreira, com 3.184 habitações, teve sua construção autorizada em 1982, durante a administração de Osvaldo Nascimento, do MDB, e a entrega das casas ocorreu em 1986, durante a gestão municipal de José Haidar Farret, do PDS.

Como pode ser percebido pelos prazos apresentados, do planejamento até a execução e entrega das obras, o tempo era longo. A maioria das negociações começava na administração de um prefeito municipal e as obras nas administrações seguintes. Dois núcleos habitacionais e o Programa CURA tiveram suas negociações iniciadas durante a administração municipal de Arthur Marques Pfeiffer, da ARENA. A execução

das obras, em sua maior parte, ocorreu durante as administrações de Osvaldo Nascimento, do MDB, e de José Haidar Farret, do PDS. O momento de maior investimento no município, que foi o Projeto Sinuelo do Programa CURA, ocorreu durante a gestão de Osvaldo Nascimento. Dessa forma, pode-se afirmar que o caráter partidário não foi fundamental para a liberação dos recursos para as obras em Santa Maria, pois o maior projeto do BNH em Santa Maria foi executado durante a gestão do MDB.

Resultados das políticas públicas implantadas pelo BNH em Santa Maria

Apesar da utilização de vultosos recursos, o BNH não conseguiu solucionar o problema habitacional brasileiro durante o seu período de existência. Desde a sua criação, as atividades estiveram mais próximas da tentativa de dinamizar a economia nacional por meio da atividade imobiliária do que ser o indutor de políticas públicas para a superação da falta de moradias no País. Suas operações, na maior parte das vezes, eram transferidas para a iniciativa privada.

Esses núcleos ajudaram a diminuir o problema habitacional que havia, mas não atenderam às demandas da população durante o período estudado. Mesmo com a criação dos núcleos habitacionais, boa parte da população teria dificuldades para concorrer ao sorteio das casas. Diante das exigências de renda, com pontuações maiores para as rendas formais, trabalhadores informais partiam em desvantagem aos outros, sendo que esses eram os que mais necessitariam de moradias.

Importante constatação foi feita no que se refere aos valores dos imóveis cobrados pela COHAB-RS. Em 1967, foi possível financiar uma casa com renda familiar de um salário mínimo e meio. Treze anos depois, em 1980, para comprar o imóvel mais barato do Núcleo Habitacional do Distrito Industrial, com 30 m², tamanho semelhante a imóveis ofertados no núcleo da Vila Kennedy, o mutuário também deveria ter uma renda de, aproximadamente, um salário mínimo e meio. Já para conseguir comprar os imóveis mais em conta do Núcleo Habitacional de Camobi, em 1984, de 36 m², era necessária uma renda de, no mínimo, três salários mínimos. Por fim, para adquirir um imóvel de 32 m² do Núcleo Habitacional do Passo da Ferreira, em 1986, a renda mínima exigida ultrapassava os três salários mínimos. Ou seja, em um período de crise econômica e de grande desemprego, além do característico arrocho salarial, foram

elevados os valores exigidos para a contratação dos financiamentos, no caso das habitações oferecidas pela COHAB-RS. Essa situação dificultava ainda mais a situação das famílias carentes, as quais se viam sem alternativas para a obtenção de sua moradia, além da ocupação de vazios urbanos e a autoconstrução da habitação.

No que se refere à infraestrutura urbana de Santa Maria, *A Razão* noticiou a situação da cidade. Se durante a década de 1960 até próximo ao final da década de 1970 poucas eram as reportagens que tratavam do tema, durante a década de 1980 o jornal dedicou várias notícias sobre a situação do município. Relatos de ruas esburacadas e calçadas danificadas eram comuns. Durante os anos iniciais da década de 1980, foi grande o destaque dado pelo jornal *A Razão* sobre a situação enfrentada pelas famílias da Vila Urlândia. Naquele local, inundações eram frequentes, visto à inexistência de esgoto pluvial. O acompanhamento da situação se prolongou desde 1983 até o ano final desta pesquisa, sendo que, no período, não foram realizadas obras pelo poder público municipal para que a situação de vida daquela população melhorasse. A falta de recursos foi o motivo reiteradamente apontado pelas administrações municipais como justificativa para que as vilas de Santa Maria não recebessem investimentos na qualificação de sua infraestrutura urbana.

Um dos grandes programas de melhorias da cidade de Santa Maria foi o Projeto Sinuelo do Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada. O volume de recursos investidos nos quatro anos de ações superou o orçamento municipal de dois anos, o que demonstra a importância do projeto diante do dinheiro investido. As áreas escolhidas para serem beneficiadas pelas ações desse projeto respeitaram as determinações do BNH. Por elas, os locais em que houvesse investimento deveriam ter capacidade de ampliação da taxa de ocupação urbana e ter interesse imobiliário para futura comercialização. Com base nesses critérios técnicos, pautados por uma opção política da direção do BNH, locais mais afastados do centro das cidades não receberam investimentos em qualificação urbana por meio do banco, como foi o caso de Santa Maria. As áreas escolhidas já contavam com uma infraestrutura mínima, a qual foi melhorada pelas obras do projeto.

Como consequência das ações desenvolvidas pelo programa CURA, ocorreu um processo de valorização venal dos imóveis, com aumento no valor dos impostos. Isso resultou em dificuldades para a quitação dos impostos por parte da população que havia

sido beneficiada pelas obras do Projeto Sinuelo. Também ocorreu um processo de especulação imobiliária, visto que as áreas CURA tiveram sua infraestrutura melhorada e, em razão disso, aumentou o interesse de pessoas para residir nesses espaços.

No tocante às reformas urbanas, as obras realizadas pelo Programa CURA já eram questionadas por munícipes ao final de sua execução. A escolha das áreas para as melhorias foi debatida, principalmente quando confrontada com as dificuldades dos bairros mais pobres de Santa Maria em razão da precária infraestrutura urbana. Também foi debatido por *A Razão* o endividamento municipal resultante dos empréstimos contraídos. A dívida, a ser paga em mais de vinte anos, chegou a ser considerada como um impeditivo para a governabilidade da gestão de José Farret, pois era responsável por significativo montante da dívida pública de Santa Maria.

Finalizando esta etapa da investigação, mas compreendendo a permanência da necessidade das reflexões, e retomando as palavras iniciais, entendemos que investigar as políticas públicas é remeter o olhar ao lócus de contextos históricos pretéritos – e também contemporâneos – capazes de problematizar o papel de agentes políticos, de condições socioeconômicas de indivíduos e grupos, de ideologia e interesses, o embate entre necessidades e interesses sociopolíticos, a relação entre o poder constituído, as formas de cooperação entre governo e outras instituições. Enfim, entre outras questões, refletir sobre políticas públicas é identificar os próprios limites do Estado/governo frente às demandas sociais.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: EDUSC, 2005.

BRASIL. *Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRUM, Argemiro. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Unijuí, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 291-309.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Decreto nº 22.430, de 1º de maio de 1973*. Dispõe sobre a Comissão Especial para elaborar Programa Estadual de Habitação segundo o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=37430&hTexto=&Hid_IDNorma=37430>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual nº 4.892, de 24 de dezembro de 1964*. Autoriza o Governo do Estado a constituir e subscrever ações da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul – COHAB-RS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=43946&hTexto=&Hid_IDNorma=43946>. Acesso em: 05 nov. 2013.

JUNIOR, Roberto da Luz. *O Programa CURA e o processo de renovação urbana: o caso de Santa Maria*. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989. P. 132

MARICATO, Erminia. *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

PINHEIRO, Alessandra do Carmo. *Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos (1970-2000) em Santa Maria – RS*. 112f. Monografia (Graduação em Geografia). Universidade Federal de Santa Maria: Santa Maria, 2002.

SANTA MARIA. *Lei Municipal nº 1684, de 31 de dezembro de 1973*. Autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos e convênios com o Banco Nacional da Habitação e seus agentes, para a participação do município no Projeto CURA, a oferecer garantias para os empréstimos assumidos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/1973/1684.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

SANTA MARIA. *Lei Municipal nº 1939, de 18 de outubro de 1977*. Dá nova redação aos Artigos 1º e 4º da Lei Municipal nº 1684, de 31 de dezembro de 1973 e altera datas estabelecidas no Artigo 7º. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/1977/1939.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

SANTA MARIA. Magna Engenharia LTDA. *Projeto Sinuelo: proposta técnica*. Volume 1. 1979.