

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

1. AGUIAR, Pinto de. **Rui e a economia brasileira.** Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1973. 535p.
2. ALMEIDA, Rômulo. O sentido do desenvolvimento industrial da Bahia. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, dez. 1974. Suplemento Especial "Bahia".
3. BARBOSA, Mário. **Aspectos econômicos e financeiros do Estado da Bahia.** Salvador, I.O.B., 1935. 218p.
4. \_\_\_\_\_. **Bahia, economia e finanças.** Salvador, I.O.B., 1946. 96p.
5. \_\_\_\_\_. et alii. **Contribuição ao estudo econômico do Estado da Bahia.** Rio de Janeiro, SESI, 1931. 268p.
6. BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República.** São Paulo, I. B. Editora, 1962. 429p.
7. BESOUCHET, Lídia. **Mauá e seu tempo.** São Paulo, Anchieta, 1942. 314p.
8. CALMON, F. de Góis. **Bahia de 1823 a 1900.** Salvador, I.O.B. 1940. 123p.
9. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 12 ed. São Paulo, Nacional, 1974. 248p. (Biblioteca Universitária, série 2, Ciências Sociais, v.23).
10. \_\_\_\_\_. O modelo brasileiro de subdesenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. p:95-109.
11. \_\_\_\_\_. Prefácio à nova economia política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
12. \_\_\_\_\_. Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais. In: \_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. p:77-94.
13. \_\_\_\_\_. Tendências estruturais do sistema capitalista na fase de predomínio das grandes empresas. In: \_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. p:15-76.
14. HILHORST, Jos G.M. **Planejamento regional; enfoque sobre sistemas.** | Regional Planning | Trad. Haydn Coutinho Pimenta. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. 189p. mapas, tab., graf. (Biblioteca de Ciências Sociais).
15. HIRSCHMAN, Albert. **Política econômica na América.** Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965. 142p.
16. JOBIM, José. **História das indústrias do Brasil.** Rio de Janeiro, Brasiliense, 1941. 191p.
17. LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930.** São Paulo, Difusão Européia, 1961. 268p.
18. MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica y regiones subdesarrolladas.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1964. 283p.
19. SAMPAIO, Fernando Talma. **Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano.** Salvador, 1974. Não paginado. Tese.
20. SCHLESINGER, Hugo. **Geografia industrial do Brasil.** São Paulo, Instituto de Estudos, Pesquisas e Estatística, 1956. 105p.
21. SIMONSEN, Roberto. **A evolução industrial do Brasil.** São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1939. 207p.
22. VIANA, Hélio. Economia e finanças do Império. In: \_\_\_\_\_. **História do Brasil; período colonial, monarquia e república.** 12 ed. São Paulo, Melhoramentos, 1975. p:492-498.

# A URBIS E A HABITAÇÃO POPULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

EVA BARBOSA SZUBERT\*

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A URBIS – DIRETRIZES GERAIS DE ATUAÇÃO
  - 2.1. O PERÍODO QUE VAI DE 1964 ATÉ O INÍCIO DE 1971
  - 2.2. O PERÍODO QUE SE INICIA EM 1971
3. A URBIS E A PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES POPULARES NA RMS
  - 3.1. A QUESTÃO DA TERRA URBANA
  - 3.2. CARACTERÍSTICAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DA URBIS
4. A URBIS E O PLANHAB
5. À GUIA DE CONCLUSÃO

\*Encontra-se atualmente na Alemanha, concluindo seu Doutorado em Sociologia, cuja tese versa sobre Planejamento Habitacional no Brasil. Este artigo foi escrito durante sua permanência em Salvador, no segundo semestre de 1976.

## 1. INTRODUÇÃO

A política habitacional brasileira, inaugurada em 1964 com a criação do Sistema Financeiro da Habitação e tendo como centro o BNH, revelou-se, desde o início, contraditória. A contradição reside no fato de ter-se proposto combater o problema da carência e precariedade da habitação popular, ao mesmo tempo que, para alcançar este objetivo, desenvolveu todo um mecanismo financeiro baseado nas premissas da compra e da venda numa economia de mercado, que enfatiza, sobremaneira, a rentabilidade e o retorno dos investimentos.

Ora, as leis da oferta e da procura supõem de início que, para uma oferta "x", haverá uma demanda "y", com o correspondente poder aquisitivo, mas é exatamente essa demanda solvente o que falta, quando se trata de habitação popular no Brasil, para citar-se apenas este item. Embora exista, *de fato*, uma grande demanda por habitações populares no País — e o Programa de Ação Econômica do Governo, para o período 1964/1966, calculava o "deficit" habitacional, já na época, em 7 milhões de habitações<sup>7</sup> — ela não tem poder aquisitivo suficiente para possibilitar-lhe acesso aos mecanismos de financiamento do BNH. Nas próprias palavras do Presidente do BNH, Maurício Schulman:

*"O BNH reconhece que um terço das famílias urbanas brasileiras, com renda inferior a 1,5 salário mínimo, não tem condições de adquirir uma habitação própria. Essa renda abaixo de 1.100 cruzeiros por mês é insuficiente para a compra de uma habitação, por mais simples que ela seja."*<sup>6</sup>

Dessa contradição entre objetivos propostos e meios para alcançá-los, decorreu o que ficou erroneamente conhecido como uma "distorção" na política do BNH, isto é, o progressivo financiamento de habitações para as classes média e alta. Na verdade, ao invés de constituir uma distorção, o financiamento habitacional para outras classes, em detrimento das classes populares, foi apenas o resultado da lógica política e econômica pela qual o BNH se orienta. Graças a essa lógica, contudo, ele realizou com êxito pelo menos um dos outros objetivos que se propusera — o desenvolvimento da indústria de construção e de materiais de construção.

A contradição entre o sucesso financeiro do BNH e seu fraco desempenho social, quando visto do ângulo da habitação popular, fez com que o próprio Banco tentasse diminuir a brecha existente entre esses dois níveis de atuação, através de medidas como uma política diferencial de juros nos empréstimos, o aumento dos prazos de pagamento e o lançamento de programas como o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), em 1973, e, mais recentemente, o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

Saber se as medidas postas em prática tiveram ou não o efeito desejado só é possível através do exame de exemplos concretos. É isso o que nos propomos neste artigo, ao analisar, na Região Metropolitana de Salvador (RMS), o desempenho da COHAB

do Estado da Bahia — a URBIS. Ao fazê-lo, partimos das seguintes premissas: 1) ao nível dos agentes promotores do BNH, a contradição entre o desempenho financeiro e o desempenho social do Banco deve colocar-se como um problema principalmente para as COHABs, que atendem às famílias de menor poder aquisitivo, com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos; 2) conseqüentemente, é através do possível desempenho das COHABs no campo do financiamento e construção de habitações populares que se pode avaliar a efetividade da política habitacional brasileira e a eficácia das medidas anteriormente mencionadas.

Ademais, pensamos que é na faixa de atuação das COHABs onde melhor se podem identificar os limites colocados à política habitacional, por dois fatores invariavelmente reconhecidos como fundamentais para o custo dos programas de habitação: o custo crescente dos materiais de construção e os preços, também crescentes, dos terrenos urbanos, variáveis entre as quais se debatem as COHABs na tentativa de desempenhar seu papel de agentes promotores da habitação popular.

## 2. A URBIS — DIRETRIZES GERAIS DE ATUAÇÃO

A URBIS — Habitação e Urbanização da Bahia S.A. foi constituída como sociedade de economia mista vinculada ao Governo do Estado da Bahia, em março de 1965, com o objetivo de atuar na área de construção e higienização de habitações e de obras de urbanização em geral. Em fevereiro de 1968, ela incorpora o patrimônio da Companhia Habitacional de Salvador — COHAB, instituída em dezembro de 1964, evitando, assim, a coexistência, nas esferas estadual e municipal, respectivamente, de órgãos com campos de ação paralelos, e passando a integrar o quadro de agentes promotores do BNH. A partir daí, compete-lhe atuar na promoção de programas habitacionais para famílias com renda familiar mensal entre 1 e 5 salários mínimos, cabendo-lhe, pois, coordenar e implantar o PLANHAP no Estado da Bahia.

Como agente promotor do BNH, a URBIS reflete, no seu desempenho, as grandes linhas da política habitacional emanada do Banco. Assim, podem-se identificar dois períodos distintos de atuação da URBIS e que correspondem a fases semelhantes da política habitacional brasileira.

### 2.1. O PERÍODO QUE VAI DE 1964 ATÉ O INÍCIO DE 1971

Para o BNH, esse período pode ser subdividido entre o que vai de 1964 a 1966, isto é, os três primeiros anos de existência do Banco, quando são formuladas as primeiras diretrizes da política habitacional e os primeiros programas; e o período 1967-1970, onde ocorre uma mudança decisiva, com a criação do FGTS, que atribui características inteiramente novas ao Banco, do ponto-de-vista dos recursos disponíveis, dando-lhe a estrutura definitiva de funcionamento que possui até hoje.

Para a URBIS, esse é o período dos primeiros programas habitacionais, que, talvez exatamente por estarem mais próximos da ênfase originária do Banco — construção de habitações populares — se revelaram, ao mesmo tempo, os mais problemáticos. Pode-se dizer que essa foi a fase de “ensaio e erro”, na qual se manifestou, desde início e claramente, a contradição anteriormente mencionada da política habitacional brasileira.

Datam desse período os 12 conjuntos habitacionais construídos no interior do Estado e que apresentaram os maiores problemas para a URBIS, seja quanto ao atraso das prestações, da parte dos adquirentes (inadimplência), seja pela ausência de compradores para as habitações. De 8.410 habitações construídas pela URBIS até 1973, 1.128 não haviam sido vendidas, todas elas no interior do Estado. O atraso no pagamento das prestações se verificava, também, nos 4 conjuntos habitacionais construídos, na época, na RMS<sup>3</sup>.

Apesar de certos manuais de treinamento de pessoal<sup>5</sup> insistirem em colocar a “vontade de pagar” como primordial a “ter meios com que pagar”, parece-nos que este último fator teve um papel decisivo nessa etapa, explicando, assim, as referências feitas pela própria URBIS à “má seleção” dos candidatos à aquisição de casa própria, ao “afã de produzir sem pesquisa prévia de mercado” etc.<sup>3</sup> Levantamento realizado pela URBIS, em 1974, no Conjunto Habitacional 7 de Abril, revelou que, das famílias com renda entre meio e 3 salários mínimos, uma proporção que variava entre 20 e 64% dos entrevistados gastava mais do que ganhava; além disso, a grande maioria dos argumentos para justificar os atrasos no pagamento das prestações referia-se a dificuldades financeiras. O mesmo estudo evidenciou, contudo, uma tendência a que a faixa de renda mais alta, com mais de 3 salários mínimos por mês, apresentasse o maior número de prestações atrasadas.<sup>4</sup> É possível, também, que o não-pagamento das prestações tenha-se revelado uma forma de justo protesto contra conjuntos habitacionais em lugares afastados, mal-localizados, servidos por péssimo sistema de transporte e que apresentavam carência de serviços e equipamentos básicos, além de problemas técnicos na própria construção das habitações. Não era à toa, pois, que havia constantes reclamações dos moradores e que se fizessem necessários, posteriormente, trabalhos como recuperação de telhados, construção de taludes e sistemas de drenagem etc., nos conjuntos já construídos.<sup>3</sup>

## 2.2. O PERÍODO QUE SE INICIA EM 1971

Em 1971, a política habitacional brasileira e o BNH sofrem uma série de modificações que conformam o início de uma nova fase. O BNH deixa de ser um Banco voltado, primordialmente, para a construção de habitações para tornar-se uma empresa pública de desenvolvimento urbano.

Nessa mesma época, a URBIS também passa por um processo de remodelação: assiste-se não só à implantação de princípios de planejamento empresarial, como

— e por isso mesmo — a modificações na própria estrutura organizacional da empresa. Num esforço de resolver os problemas ditos “crônicos” dos conjuntos habitacionais, não só são criados novos setores, como se busca uma melhor coordenação entre os já existentes. Dentro deste espírito, mais recentemente é ampliado o Setor de Pesquisa, que passa a subdividir-se em Subsetor de Planejamento e Pesquisa e Subsetor de Desenvolvimento Comunitário.

Dentre as novas decisões tomadas na época, cabe destacar a de não mais construir no interior do Estado e a de dotar os conjuntos de equipamentos básicos e programas sociais, a fim de diminuir a impontualidade no pagamento das prestações e acelerar a venda de unidades já construídas, restabelecendo, assim, o equilíbrio financeiro da Empresa. Como é de praxe, não faltam menções à constituição, nos conjuntos habitacionais, de “autênticas comunidades integradas” como um dos objetivos dessa ofensiva no *front* do trabalho social. Grande ênfase é dada a programas de preparação dos futuros adquirentes e de recuperação da cobrança dos conjuntos já habitados, bem como à seleção dos novos candidatos à casa própria. A urgência de tal plano leva não só à ampliação, como à subdivisão do Setor de Vendas em um Subsetor de Vendas e um Subsetor de Cobrança. Além disso, há preocupação em dinamizar o funcionamento da Empresa e aumentar a sua produtividade, tudo dentro da mais límpida mentalidade empresarial.

É de se salientar que, na mecânica que preside às relações entre o BNH e seus agentes promotores, o retorno, ao Banco, dos empréstimos concedidos tem um caráter sagrado. Isto é, o BNH exige de seu agente promotor pontualidade no retorno dos recursos emprestados, independente de que o agente tenha, ele mesmo, obtido o retorno desses recursos, o que se daria — no caso da habitação — através do pagamento pontual das prestações. É claro que tal princípio coloca sérios problemas a agentes deficitários, como era o caso da URBIS até 1974\*. Entende-se, pois, que a URBIS tenha desencadeado toda uma estratégia empresarial de atuação a partir de 1971, baseada fundamentalmente no trabalho “social” de prevenção e recuperação de maus pagadores, não só como parte da sintonia necessária com a concepção global da política habitacional comandada pelo BNH, mas também como um meio de garantir a sua própria viabilidade e, em última análise, a sua sobrevivência.

Como resultado dessas novas diretrizes, em dezembro de 1974, dos 11 conjuntos habitacionais até então construídos e entregues na RMS, 7 eram superavitários. Entre os 4 conjuntos deficitários — 7 de Abril, Rubens Costa, Almirante Tamandaré e Itapajipe/Mangueira — os três primeiros haviam sido construídos ainda no período inicial da URBIS, entre 1967 e 1970.

Até julho de 1976, a URBIS havia construído, na Região Metropolitana de Salvador, um total de 6.234 unidades habitacionais, conforme aparece discriminado na Tabela I, número que representou, aproximadamente, 60% do total de unidades construídas no Estado.

Além de atuar na área de habitação popular, a URBIS ainda desenvolveu uma série de outras atividades, participando de convênios e projetos. Entre os primeiros, estão:

\* Não dispomos de dados para o período posterior.

Tabela I  
RMS: Conjuntos Habitacionais da URBIS (1967-1974)

Nome do Conjunto Habitacional	Término da Construção	CASAS				Área (m <sup>2</sup> )	APARTAMENTOS			Total de Unidades por Conjunto	
		N. de Quartos					N. de Quartos				
		1	2	3	4		1	2	3		
Sete de Abril	09/1967	-	500	-	-	23,65	-	-	-	500	
Almirante Tamandaré	02/1969	-	272	-	-	37,82	-	-	-	389	
Rubens Costa	10/1969	90	-	-	-	34,10	-	-	-	800	
		-	390	-	-	38,02	-	-	-		
		-	-	100	-	46,32	-	-	-		
		-	-	100	-	49,86	-	-	-		
Flaviano Guimarães	11/1970	-	-	-	-	-	-	112	-	51,56	112
		-	76	-	-	36,60	-	-	-	-	683
Cidade Presidente Castelo I	01/1971	-	454	-	-	45,04	-	-	-		
		-	-	-	40	52,36	-	-	-		
		-	-	53	-	56,60	-	-	-		
Itapajipe/Mangueira	10/1971	-	60	-	-	45,26	-	-	-	100	
		-	-	40	-	53,00	-	-	-		
Cidade Presidente Castelo II	12/1971	-	151	-	-	36,60	-	-	-	627	
		-	272	-	-	50,81	-	-	-		
		-	-	80	-	45,04	-	-	-		
		-	-	-	104	51,82	-	-	-		
Eugênio Sales	12/1971	-	70	-	-	46,24	-	-	-	286	
		-	-	146	-	54,89	-	-	-		
		-	-	-	70	63,54	-	-	-		
Edgard Santos	03/1972	-	-	-	-	-	228	-	46,41	456	
César Araújo	09/1972	-	-	-	-	-	-	228	56,06	212	
Antônio Carlos Magalhães	09/1974	-	24	-	-	46,24	-	-	-	400	
		-	-	64	-	54,89	-	288	51,56		
		-	-	-	24	61,86	-	-	-		
Cidade Presidente Castelo III*	09/1974	-	731	-	-	40,00	-	-	-	1.139	
		-	-	66	-	51,00	-	-	-		
		-	-	-	282	55,00	-	-	-		
		-	-	60	-	55,00	-	-	-		
Magalhães Neto*	12/1974	-	-	-	-	-	-	210	54,50	322	
		-	-	-	-	-	-	32	56,00		
Clériston Andrade*	12/1974	-	-	-	-	-	-	80	64,50	208	
<b>TOTAL</b>	-	90	3.000	906	640	-	228	1.290	80	56,00	6.234

FORNE DOS DADOS: Departamento Financeiro da URBIS

\*Áreas médias calculadas a partir da indicação de área no padrão habitacional correspondente. Ex.: no padrão Ba-3-1-3/51, consideramos a área média 51 m<sup>2</sup>; no padrão Ba-23-A2-52/57, consideramos como área média a média entre 52 e 57 m<sup>2</sup>.

1) a construção de pavilhões na Escola de Polícia Nelson Pinto, da Secretaria da Segurança Pública do Estado, e na Delegacia de Proteção a Menores; 2) construção de Delegacia no Conjunto Habitacional 7 de Abril; 3) construção de cozinha, depósito e alojamento de praças na Colônia Lafayette Coutinho. A URBIS dispôs-se, ainda, a cooperar na construção de um estádio de futebol e de um prédio para a sede da Prefeitura, Forum e Delegacia de Porto Seguro.

Em termos de projetos, a URBIS participou, entre outros, dos seguintes: 1) sede e esquema de implantação do serviço de emplacamento do DETRAN; 2) clube e sede do BANE; 3) implantação da praça de esportes do Colégio da Polícia Militar; 4) esquema de estacionamento do Estádio Otávio Mangabeira.<sup>3</sup>

### 3. A URBIS E A PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES POPULARES NA RMS

A seguir, pretendemos examinar os resultados obtidos pela URBIS na RMS, abordando três aspectos: a) a questão da disponibilidade de terrenos urbanos para a realização de programas de habitação popular e de como a Empresa enfrentou essa situação; b) as características dos conjuntos habitacionais e dificuldades enfrentadas para sua construção; c) as relações entre a oferta e a demanda por essas habitações.

#### 3.1. A QUESTÃO DA TERRA URBANA

Qualquer analista da política habitacional brasileira, por mais breve que seja, não deixa de reconhecer que o terreno constitui um fator-chave para a realização de programas habitacionais, e nem deixa de mencionar, como um dos principais problemas enfrentados para a implantação de programas desse tipo, a escassez de terras urbanas para tais fins e a "especulação imobiliária". A existência de terrenos públicos ou de baixo preço em áreas urbanas constitui fator decisivo para a viabilidade de projetos de habitação popular. Como resolveu a URBIS este problema?

Como indica a Tabela II, a maioria absoluta dos terrenos foi colocada à disposição da URBIS pelo poder público estadual ou municipal, seja diretamente pelo Governo do Estado ou pela Prefeitura de Salvador, seja indiretamente, por instituições a eles vinculadas. Além disso, a presença de dois atos de desapropriação demonstra que a intervenção do poder público foi decisiva para a realização dos programas de habitação popular na Região Metropolitana de Salvador, não só colocando terrenos próprios à disposição, como garantindo preços compatíveis para a terra urbana, nos casos de venda por desapropriação.

Tabela II  
RMS: Origem e Características dos Terrenos dos Conjuntos Habitacionais da URBIS

Conjunto Habitacional	Natureza da Operação	Ano	Área (m <sup>2</sup> )	Preço <sup>1</sup> Total	Preço <sup>1</sup> /m <sup>2</sup>
Sete de Abril	Doado pela Prefeitura de Salvador	1967	760.334,00 <sup>2</sup>	(...)	(...)
Almirante Tamandaré	Doado pela Associação dos Servidores Civis do 29 Distrito Naval	1966	114.025,00	(NCr\$129.186,00)	(1,13)
Eugênio Salles	Desapropriação amigável de particulares	1967	55.203,90	NCr\$160.000,00	2,90
Flaviano Guimarães, Edgard Santos, César Araújo e Magalhães Neto	Vendido pela Fundação Hospitalar do Estado da Bahia	1967	299.385,43 <sup>3</sup>	NCr\$299.385,43	1,00
Rubens Costa	Vendido pelo Centro Industrial de Aratu	1968	698.800,00	NCr\$400.000,00	0,57
Cidade Presidente Castelo I, II, III	Vendido por particulares e pelo Estado da Bahia	1968	155.000,00 35.000,00 2.475.100,00	NCr\$ 85.000,00 NCr\$ 90.000,00 NCr\$597.510,00	0,55 2,57 0,24
Itapajipe/Mangueira	Vendido pela Cia. Progresso União Fabril da Bahia	1971	11.872,15	Cr\$59.360,75	5,00
Clériston Andrade	Desapropriação amigável de particulares	1972	34.848,00 <sup>4</sup>	Cr\$234.936,00	6,74
Antônio Carlos Magalhães	Doado pela Prefeitura de Salvador	1973	7.680,00	Cr\$20.000,00	(2,60)

FORNE DOS DADOS: Assessoria Jurídica da URBIS

NOTAS:

- <sup>1</sup> As quantias entre parênteses representam o valor estimado por ocasião das doações.  
<sup>2</sup> Os dados de que dispomos não deixam claro se toda esta área foi adquirida pela antiga COHAB à Prefeitura de Salvador e depois integrada ao patrimônio da URBIS, ou se esta última incorporou apenas uma parte dos 760.334 m<sup>2</sup>.  
<sup>3</sup> Desta área, 14.590,00 m<sup>2</sup> correspondem ao Conjunto Flaviano Guimarães, 21.542,84 m<sup>2</sup> ao Conjunto Edgard Santos, 26.731,36 m<sup>2</sup> ao Conjunto César Araújo e 23.600,00 m<sup>2</sup> ao Conjunto Magalhães Neto; 27.561,00 m<sup>2</sup> foram vendidos ao IAPSEB e o restante são áreas remanescentes.  
<sup>4</sup> Este preço diz respeito à área originalmente vendida, de 698.800,00 m<sup>2</sup>. Posteriormente, essa área foi aumentada para 729.721,00 m<sup>2</sup>, mas não sabemos por quanto foi vendida a parte suplementar.  
<sup>5</sup> Desta área, 13.901,00 m<sup>2</sup> foram vendidos pela URBIS. Ficando o terreno do Conjunto Clériston Andrade com 20.947,00 m<sup>2</sup>.

Mesmo no caso do Conjunto Habitacional Itapajipe/Mangueira (Alagados), onde a Cia. União Fabril vendeu à URBIS o domínio útil de um terreno da qual era foreira, e que, na realidade, pertence à Marinha, não estamos frente a uma mera transação comercial. Alagados é, reconhecidamente, uma área carente em Salvador, e aquele conjunto constitui a primeira etapa de um plano de recuperação realizado por um órgão vinculado ao Governo do Estado – a AMESA – Alagados Melhoramentos S.A. Por sua vez, no caso dos Conjuntos Cidade Presidente Castello, a área maior era do Governo do Estado, o que leva a crer que as duas outras adquiridas a terceiros tenham constituído muito mais uma operação complementar.

A conclusão que se pode extrair dos dados acima é a de que tais programas habitacionais não teriam tido condições de se concretizar se os terrenos devessem ser adquiridos segundo o livre jogo do mercado. Na economia de mercado, o que se chama normalmente de “especulação”, em relação à terra urbana, nada mais é do que a norma básica de um sistema onde cada um procura maximizar seus lucros, apropriando-se privadamente da maior parcela possível de privilégios e benefícios, independentemente das conseqüências daí advindas para os outros. Dentro desse mecanismo, a URBIS certamente não encontraria terrenos a preços compatíveis com a construção de habitações para as camadas de baixa renda, já que os proprietários de terrenos não estão dispostos a vendê-los a preços baixos, preferindo – no caso – estocá-los, à espera de lucros maiores em melhores oportunidades.

Uma tentativa de minorar o problema da escassez, cada vez maior, de terras urbanas a preços acessíveis para a realização de programas habitacionais é a compra de terrenos pelas COHABs e Cooperativas Habitacionais e sua estocagem para projetos futuros, procedimento que a URBIS, por sua vez, já vem pondo em prática. Contudo, sejam quais forem essas tentativas, o importante é não esquecer que a questão da liberação de terras urbanas para a construção de habitações é um dos aspectos mais contraditórios de um processo de urbanização, onde a tônica é dada pela disputa entre o dono da terra – que quer obter por ela o maior preço possível – e o comprador, que, naturalmente, tem interesses inversos a esses; os dois agindo segundo a mesma lógica de maximização dos respectivos benefícios.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DA URBIS

Não dispomos de informações sobre as condições da etapa propriamente de construção dos conjuntos habitacionais da URBIS. Algumas pistas, no entanto, nos podem ser fornecidas, se examinarmos o ritmo de realização dos conjuntos, ao longo do tempo, conforme indica a Tabela III.

Os dados apresentados na Tabela III mostram, de imediato, que não houve continuidade na realização dos conjuntos habitacionais da URBIS na RMS, tendo ocorrido, do ponto-de-vista do início dos processos de construção, uma concentração das atividades nos anos 1969-1970 e 1973, quando foram iniciados 11 dos 14 conjuntos em questão. Devem ter atuado como fatores condicionantes dessa descontinuidade:

- o fato de que o período até 1968 tenha sido uma etapa de organização, dando-se apenas no início daquele ano a efetiva incorporação da COHAB-Ba. pela URBIS. (Naquele ano, é iniciada a construção de 5 dos 12 conjuntos habitacionais do interior do Estado, sendo que, dos demais, 2 foram iniciados em 1969 e os 5 restantes em 1970);

b) os prazos variáveis de construção, segundo o número de unidades de cada conjunto e o porte geral da obra, incluindo-se, aí, as diferentes obras de infraestrutura;

c) dificuldades decorrentes do aumento dos custos de construção, o que pode ter levado a atrasos nas obras e a rescisões de contratos etc.

Tabela III

RMS: Conjuntos e Unidades Habitacionais Construídos Anualmente pela URBIS (1965 – julho/1976)\*

Anos	Número de Conjuntos Começados	Número de Conjuntos Concluídos	Número de Unidades Habitacionais Construídas	
			N.	Cr\$
1965	1	—	—	—
1966	—	—	—	—
1967	—	—	—	—
1968	1	1	500	8,02
1969	3	—	—	—
1970	4	2	1.189	19,07
1971	1	1	112	1,80
1972	—	4	1.696	27,21
1973	4	2	668	10,72
1974	—	—	—	—
1975	—	4	2.069	33,18
1976	—	—	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>6.234</b>	<b>100,00</b>

FONTE DOS DADOS: Departamento Financeiro da URBIS

\* Até julho de 1976, estavam em construção mais dois conjuntos habitacionais: o Cabula III, com 52 apartamentos, e o Cluster Habitacional Alagados I, com 121 casas. Não conhecemos, porém, a data de início da construção.

De modo a poder comparar os prazos de construção dos conjuntos da RMS, a partir das datas de início e término dos processos de construção, e levando em conta o número de unidades de cada um, elaboramos a Tabela IV:

Tabela IV

RMS: Prazos de Construção dos Conjuntos Habitacionais da URBIS (1967 – julho/1976)

Conjuntos	Tempo Gasto na Construção		N. de Unidades Construídas	N. de Unidades
	N. de Meses	N. de Horas		
César Araújo	23	5.520	212	26,04
Flaviano Guimarães	11	2.640	112	23,57
Itapajipe/Mangueira	8	1.920	100	19,20
Clériston Andrade	16	3.840	208	18,46
Edgard Santos	24	5.760	456	12,63
Magalhães Neto	15,5	3.720	322	11,55
Sete de Abril	24	5.760	500	11,52
Antônio Carlos Magalhães	19	4.560	400	11,40
Eugênio Salles	12	2.880	286	10,07
Almirante Tamandaré	8	1.920	389	4,94
Cidade Presidente Castello II	12,5	3.000	627	4,78
Cidade Presidente Castello I	13	3.120	683	4,57
Cidade Presidente Castello III	16	3.840	1.139	3,37
Rubens Costa	7,5	1.800	800	2,25

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Departamento Financeiro da URBIS

\* Para efeito de cálculo, consideramos: mês = 30 dias; dia = 8 horas de trabalho.

Lamentavelmente, não dispomos de informações que possibilitem a explicação da clara divisão dos conjuntos em 3 grupos, segundo a duração do processo de construção. Deixamos aqui o registro, acreditando, contudo, que a explicação não se encontra no processo de construção em si, e nem se deva a problemas técnicos, mas sim a fatores que — como o aumento no custo das obras, por exemplo —, tenham afetado, a partir de fora, os prazos de construção.

O custo dos materiais de construção é, sem dúvida, um fator que ocupa posição preponderante na atuação da URBIS e das COHABs em geral. Num relatório dessa Empresa, referente ao período 1971/1974, fala-se da "crise da construção civil", com o conseqüente aumento dos custos e dos orçamentos das empreiteiras, o que determinou, entre outras coisas, que 5 projetos tenham tido concorrências que não

levaram a contratos de obras<sup>3</sup>. Aqui está, a nosso ver, o calcanhar de Aquiles da política habitacional brasileira, no que diz respeito a programas de habitação popular. Conquanto existam, de fato, condições institucionais e financeiras do BNH para a realização de tais programas, elas se tornam sem efeito, frente aos preços crescentes dos materiais de construção e da indústria de construção civil — indústrias essas tão enfaticamente incentivadas pelo próprio BNH.

Ou seja, preços crescentes de construção e dificuldades financeiras para os órgãos encarregados de programas de habitação popular são, ambos, produto de uma mesma política habitacional e de uma mesma lógica de mercado. Os altos custos de construção levam a aumentos no preço da habitação popular, o que, paralelamente aos baixíssimos salários, torna essa habitação cada vez mais inacessível às camadas populares, e praticamente anula os esforços das COHABs, por mais bem intencionados que eles sejam. A nosso ver, o próprio lançamento do PLANHAP, em 1973, é uma tentativa do BNH para compensar os efeitos tão claros dessa contradição interna à política habitacional brasileira, não deixando de ser curioso que a esse respeito se possa ler, no mesmo relatório acima mencionado, a seguinte observação:

*"Por fim, em plena crise da construção civil, é lançado o Plano de Habitação Popular — PLANHAP, deixando as Empresas em situação difícil."<sup>3</sup>*

Na verdade, como mostra a Tabela III, no ano de lançamento do PLANHAP, a URBIS inicia a construção de 4 conjuntos habitacionais. Mas que, nos anos subsequentes, salvo dois pequenos projetos com, respectivamente, 52 e 121 unidades, nada mais tenha sido iniciado, parece-nos um atestado definitivo das dificuldades de uma COHAB para corresponder aos objetivos propostos pelo PLANHAP.

Vejamos o que ocorre com os custos dos conjuntos habitacionais da URBIS. Conforme mostra a Tabela V, principalmente, o custo médio do m<sup>2</sup> construído (em UPC) indica a tendência crescente do custo de construção. Assim, se estabelecermos para alguns dos conjuntos analisados uma média do custo médio/m<sup>2</sup> para diferentes anos, em UPC, veremos que os valores obtidos serão: 3,974 UPC/m<sup>2</sup> para 1969; 5,297 UPC/m<sup>2</sup> para 1970 e 5,666 UPC/m<sup>2</sup> para 1974. No caso dos conjuntos Sete de Abril e Rubens Costa, os custos relativamente altos por m<sup>2</sup> construído, em relação ao esperado, certamente se explicam por outros fatores, como o percentual de participação, no custo total, de custos com infra-estrutura e correção do financiamento e/ou com o terreno.

Outra informação que vem confirmar o aumento dos custos durante o período de construção são as correções dos financiamentos concedidos pelo BNH. Seja para toda a obra ou apenas para parte dela, o fato é que, no caso de seis conjuntos habitacionais — Rubens Costa, Edgard Santos, Antônio Carlos Magalhães, Cidade Presidente Castelo III, Magalhães Neto e Clériston Andrade —, encontramos, nas retificações dos financiamentos, referências explícitas ao aumento no custo das obras.

Tabela V  
RMS: Custo Total Médio, por m<sup>2</sup>, e Área das Habitações Construídas pela URBIS

Conjuntos Habitacionais	Custo Total do Conjunto Habitacional		Valor da UPC Cr\$	Custo Médio Total <sup>1</sup> da Unidade Habitacional		Área Média (m <sup>2</sup> )	Custo Médio/m <sup>2</sup>	
	Cr\$	UPC		Cr\$	UPC		Cr\$	UPC
Sete de Abril	2.285.480,00	87.298,700	26,18	4.570,00	174.59740	23,65	193,28	7,383 <sup>2</sup>
Almirante Tamandaré	2.300.170,28	64.575,247	35,02	5.913,03	166.00321	40,28	146,79	4,121
Rubens Costa	5.512.025,20	130.154,079	42,35	6.890,03	162.69260	42,51	162,08	3,827
Flaviano Guimarães	1.569.125,60	31.065,643	50,51	14.010,05	277.37181	51,56	271,72	5,380
Cidade Presidente Castello I	6.491.663,56	123.321,875	52,64	9.504,63	180.55911	48,18	197,26	3,747
Itapajipe/Mangueira	1.081.885,60	15.690,871	68,95	10.818,86	156.90871	48,36	223,73	3,245
Cidade Presidente Castello II	8.638.174,08	125.281,714	68,95	13.776,99	199.81135	46,99	293,20	4,252
Eugênio Salles	4.175.940,34	60.564,762	68,95	14.601,19	211.76490	54,89	266,01	3,848
Edgard Santos	8.016.958,80	116.272,063	68,95	17.581,05	254.98259	51,24	243,15	4,977
César Araújo	4.802.607,72	67.766,442	70,87	22.635,81	319.65303	56,91	398,06	5,617
Antônio Carlos Magalhães	11.902.591,52	94.890,464	125,70	29.756,48	236.72616	52,39	567,96	4,518
Cidade Presidente Castello III	41.742.744,60	372.696,297	125,70 <sup>1</sup>	36.648,59	287.70527	45,14	812,44 <sup>4</sup>	6,426 <sup>4</sup>
Magalhães Neto	13.533.730,58	107.666,910	125,70	42.030,22	334.36929	57,17	733,99 <sup>4</sup>	5,839 <sup>4</sup>
Clériston Andrade	8.610.328,48	68.499,034	125,70	41.395,81	329.32228	56,00	739,21	5,881

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Departamento Financeiro da URBIS

<sup>1</sup> Média ponderada, segundo tipo e número de unidades por conjunto

<sup>2</sup> Esse alto custo por m<sup>2</sup> pode dever-se a um erro quanto a área das casas, já que, apesar de todos os dados considerarem a área como 23,65 m<sup>2</sup>, a área indicada no padrão BA G-2-33 é 33 m<sup>2</sup>. Se considerarmos como área 33,65 m<sup>2</sup>, o custo por m<sup>2</sup> cai para \$ 190 UPC

<sup>3</sup> A UPC para o padrão habitacional BA-12-1-2-40 foi calculada em Cr\$ 128,69, o que foi levado em conta para o cálculo do custo total, nos demais padrões habitacionais do mesmo Conjunto, a UPC tinha o valor acima indicado

<sup>4</sup> Tendo tomado como área da habitação não a metragem real, mas a indicada nos diferentes padrões habitacionais existentes no Conjunto, não se obteve um mesmo custo por m<sup>2</sup>, conforme para os demais Conjuntos Habitacionais. O dado representa, pois, a média das diferentes custos por m<sup>2</sup> no Conjunto em questão

Quanto ao aspecto de correção dos financiamentos, cabe observar que, na medida em que eles "atualizam" financeiramente os custos originais, impedem de certa forma que se veja nitidamente a progressão daqueles, o que — abstraindo as taxas de inflação — se torna muito mais claro quando se comparam os custos médios/m<sup>2</sup> em cruzeiros. Tomando como exemplo dois conjuntos habitacionais, mais ou menos semelhantes em tipo e número de unidades — Edgard Santos e Clériston Andrade — ver-se-á que o primeiro, construído em 1972, tinha um custo médio de Cr\$343,15/m<sup>2</sup>, enquanto para o segundo, construído em 1974, esse custo era de Cr\$739,21, ou seja, duas vezes maior. Considerando que a taxa de inflação não foi de 100% entre 1972 e 1974, resta como questão-chave a de saber se a renda familiar mensal do futuro comprador daquelas habitações também progrediu nas mesmas proporções.

Evidentemente, essas são apenas algumas indicações para um fenômeno que se revela muito mais no que a URBIS deixou de fazer do que naquilo que ela realmente fez, já que os dados acima indicam, antes de mais nada, os limites de custo dentro dos quais ainda é possível encontrar compradores na faixa de 1 a 5 salários mínimos mensais. Na verdade, isto só é possível para as famílias que possuem renda mensal mensais. A recente criação do Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) indica o reconhecimento implícito, pelo BNH, das dificuldades que enfrentam as famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos mensais para ter acesso à habitação popular.

Na Tabela VI, pode-se constatar a decomposição, em cada conjunto habitacional, do preço total da habitação. De referência a tais dados, gostaríamos de chamar a atenção para 3 pontos: a) a concentração do custo, principalmente, nos itens "construção" e "correção do financiamento"; b) o aumento de quase 50% da taxa de administração do BNH nos conjuntos em 1974, isto é, exatamente no período de vigência do PLANHAP (a taxa de 1% é válida, também, para os conjuntos habitacionais Magalhães Neto e Clériston Andrade, que não constam da Tabela VI); c) o fato de que, no caso do conjunto Sete de Abril, incida no preço da habitação o custo de um terreno doado à URBIS pela Prefeitura de Salvador.

Tabela VI  
RMS: Composição do Custo da Unidade Habitacional Construída pela URBIS  
1967 - julho/1976 (%)\*

Conjuntos Habitacionais	Terreno	Construção	Infra-estrutura	Taxa de administração e fisc. de obras	Taxa de administração do BNH	Correção do financiamento	Total
Sete de Abril	3,60	37,37	23,29	3,86	-	31,88	100,00
Almirante Tamandaré	-	79,85	4,98	5,09	-	10,08	100,00
Rubens Costa	7,26	75,11	0,12	4,95	0,54	12,02	100,00
Flaviano Guimarães	3,90	57,82	21,46	3,33	0,57	12,92	100,00
Cidade Presidente Castello I	2,03	66,91	8,61	3,10	0,63	18,72	100,00
Itapajipe/Mangueira	3,24	69,77	-	3,65	0,67	22,67	100,00
Cidade Presidente Castello II	1,92	49,48	15,59	2,68	0,58	29,75	100,00
Eugênio Salles	7,89	48,66	17,88	2,98	0,65	21,94	100,00
Edgard Santos	1,55	59,32	4,50	2,61	0,46	31,56	100,00
César Araújo	5,58	56,98	4,31	2,01	0,55	30,57	100,00
Antônio Carlos Magalhães	-	84,83	2,54	5,24	1,00	5,39	100,00
Cidade Presidente Castello III	1,07	80,52	6,18	5,20	1,00	6,03	100,00
Média para os Conjuntos	3,80	63,89	9,95	3,73	0,67	19,54	-

FONTE DOS DADOS: Departamento Financeiro da URBIS

\* Os conjuntos Magalhães Neto e Clériston Andrade não foram considerados, porque a soma das diferentes parcelas não corresponde à soma dada como valor total da unidade habitacional, nas informações de que dispomos.

Na Tabela VI, o item "infra-estrutura" compreende, geralmente: terraplenagem, água potável e águas pluviais, esgoto sanitário, energia elétrica, pavimentação, meios-fios e sarjetas e obras de arte. Os três últimos itens mencionados não estão presentes em todos os conjuntos.

Os prazos de venda das habitações foram de 20 anos para os conjuntos Sete de Abril, Almirante Tamandaré, Rubens Costa, Flaviano Guimarães e Cidade Presidente Castello I, sendo de 25 anos para os demais. As taxas de juro decresceram ao longo do tempo, variando de 7% ao ano, no Conjunto Flaviano Guimarães, a 1% ao ano, no Conjunto Antônio Carlos Magalhães. Não há informações disponíveis sobre as taxas de juro dos Conjuntos Cidade Presidente Castello II, Magalhães Neto e Clériston Andrade.

A Tabela VII, a seguir, mostra como os mesmos custos, agora considerados como preços das habitações, transformaram-se em prestações a serem pagas mensalmente.

Tabela VII  
RMS: Prestações Médias Pagas nos Conjuntos Habitacionais da URBIS

Conjuntos Habitacionais <sup>1</sup>	Término da Construção	Prestação/Sal. Mín. Regional (%) <sup>2</sup>	Valor Médio das Prestações	
			Inicial (Cr\$)	Em 12/75 (Cr\$)
Sete de Abril	1967	45,32	29,91	134,69
Almirante Tamandaré	1969	34,90	41,88	152,80
Rubens Costa	1969	40,67	48,80	144,27
Flaviano Guimarães	1970	80,13	115,39	285,12
Cidade Presidente Castello I	1971	41,80	72,23	170,79
Itapajipe/Mangueira	1971	36,61	63,27	96,40
Cidade Presidente Castello II	1971	49,34	85,26	144,04
Eugênio Salles	1971	55,37	95,68	164,23
Edgard Santos	1972	60,90	125,70	147,39
César Araújo	1972	87,62	180,85	297,64
Antônio Carlos Magalhães	1974	57,23	168,93	168,93

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Departamento Financeiro da URBIS

<sup>1</sup> Não dispomos de informações para os Conjuntos Cidade Presidente Castello III, Magalhães Neto e Clériston Andrade.

<sup>2</sup> Os salários mínimos na RMS eram: em 1967 - Cr\$66,00; em 1969 - Cr\$120,00; em 1970 - Cr\$144,00; em 1971 - Cr\$172,80; em 1972 - Cr\$206,40; e em 1974 - Cr\$295,20. (Fonte: Anuários Estatísticos da Bahia de 1972 e 1974 e Anuário Estatístico do Brasil, de 1974).

Como indica a Tabela VII, os percentuais que a prestação inicial representava, em relação ao salário mínimo regional do ano em que o conjunto habitacional foi entregue, passam a constituir parcelas cada vez maiores do salário. A consequência imediata desta observação é confirmar as menções anteriores sobre as dificuldades cada vez maiores da URBIS - face aos aumentos de custos - em atender às famílias de renda mais baixa, dentro da sua faixa de atuação, de 1 a 5 salários mínimos. Se

se considerar, como a Tabela VI explicitou, que o custo de construção torna-se progressivamente o maior componente dos custos totais da habitação, pode ser encontrada, aqui, mais uma indicação que converge no sentido de testemunhar o aumento dos custos de construção e os efeitos desastrosos daí advindos para os programas de habitação popular.

A progressão da parcela representada pela prestação na renda familiar, considerando-se as taxas crescentes de inflação e, conseqüentemente, a redução do poder aquisitivo real das camadas de renda mais baixa, levando-se ainda em conta que os salários não foram reajustados nas mesmas proporções, são, a nosso ver, elementos que podem explicar, em grande parte, o aumento do número de casos de atraso nos pagamentos das prestações, conforme mostra a Tabela VIII.

**Tabela VIII**  
RMS: Evolução das Prestações Atrasadas nos Conjuntos Habitacionais da URBIS (1969-1974)

Conjuntos Habitacionais*	N. de Unidades Com Mais de 3 Meses de Atraso						Total de Unidades
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
Sete de Abril	37	128	219	269	347	375	500
Almirante Tamandaré	23	77	113	142	206	226	389
Rubens Costa	—	51	212	290	498	428	800
Flaviano Guimarães	—	—	14	5	29	33	112
Cidade Presidente Castello I	—	—	86	95	274	254	683
Itapajipe/Mangueira	—	—	—	26	47	65	100
Cidade Presidente Castello II	—	—	—	51	209	185	627
Eugênio Salles	—	—	—	47	59	80	286
Edgard Santos	—	—	—	17	111	83	456
César Araújo	—	—	—	—	32	35	212
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>256</b>	<b>644</b>	<b>942</b>	<b>1.182</b>	<b>1.764</b>	<b>4.165</b>

FORTE DOS DADOS: Habitação e Urbanização da Bahia S/A — URBIS. Relatório da Diretoria; período 1971/1974. Salvador, janeiro de 1975. p. 34, quadro VIII.

\*Os Conjuntos Antônio Carlos Magalhães, Cidade Presidente Castello III, Magalhães Neto e Clériston Andrade foram todos concluídos no último trimestre de 1974.

Em 1972, o atraso no pagamento das prestações representava 23,83% das habitações vendidas pela URBIS, tendo passado para 43,51%, em 1973, e 42,35%, em 1974. Evidenciam-se assim, uma vez mais, as dificuldades encontradas por aquela COHAB para retornar os empréstimos tomados do BNH, justificando-se, deste modo, a necessidade da Empresa de lançar todo um plano de recuperação de cobrança. Tudo indica, portanto, que para a URBIS se tratou muito mais, nos últimos anos, de fazer funcionar o que já existia do que de lançar-se a novos empreendimentos, cujo sucesso empresarial não estaria garantido.

#### 4. A URBIS E O PLANHAP

Como se pode ler em artigo publicado como estudo especial na revista "Conjuntura Econômica", em um número que comemorava os 10 anos de existência do BNH<sup>2</sup>, o Plano Nacional da Habitação Popular — PLANHAP, lançado em 1973, tinha um objetivo bastante ambicioso: o Programa propunha eliminar, em 10 anos, o deficit habitacional acumulado das famílias urbanas de renda entre 1 e 3 salários mínimos regionais, além de atender à demanda adicional daquelas famílias. As habitações a serem construídas dentro do Programa teriam valor unitário máximo de 320 UPC, com a média nacional em torno de 192 UPC. Para os Estados do Nordeste, aquele valor deveria ser de, aproximadamente, 140 UPC. Previa-se que não seriam computados, no preço da habitação, os custos com investimentos em infra-estrutura de serviços públicos já remunerados através de tarifas (por exemplo, água, esgoto, luz), ou que fossem atividades consideradas "normais" do poder público (por exemplo, ruas e escolas). Grande ênfase era atribuída à participação do Estado, com a criação dos FUNDHAP — Fundo Estadual da Habitação Popular, para o qual poderiam ser usados até 2% da Receita Tributária Estadual. O BNH se dispunha a usar o FGTS para financiar até 100% dos investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários e aproximadamente 85% dos investimentos em habitações, cabendo a parcela restante do financiamento ao Estado, via FUNDHAP. Além disso, para incentivar os Estados à construção de habitações baratas, a participação do BNH nos investimentos decresceria à medida que aumentasse o valor unitário do financiamento, sendo que a taxa de juros lhe seria proporcional. O PLANHAP teria como agente promotor as COHABs e como agente coordenador, um órgão de Estado, a nível de Secretaria.

A URBIS, por sua vez, propunha-se promover o PLANHAP, tendo como objetivos principais: a) dar acesso à casa própria a 90.000 famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos mensais; b) eliminar, em 10 anos, o deficit habitacional das famílias de baixo poder aquisitivo. Na primeira etapa, o Programa restringir-se-ia à Região Metropolitana de Salvador.

Em termos de investimentos globais para o decênio, a URBIS previa a aplicação de 14.411 UPC, e quanto a habitações, propunha-se construir 2.500 unidades em 1974,

em cujo preço não deveriam estar incluídos os custos com redes de água, de esgotos e com energia elétrica. O PLANHAP permitia, também, às COHABs, para o custeio de despesas operacionais, incluir, no custo global dos projetos, o equivalente a 5% do valor total dos investimentos realizados anualmente e cobrar do adquirente 7% do valor das prestações para custear despesas de cobrança, das quais 2% corresponderiam a uma taxa para atividades de integração comunitária.

No programa da URBIS estava explícito que, para evitar a descapitalização do FUNDHAP, as perdas financeiras deveriam ser cobertas com recursos do Estado.

A comparação entre o desempenho efetivo da URBIS, já parcialmente caracterizado nas seções anteriores deste artigo, e os objetivos que ela se propunha dentro do PLANHAP coloca uma série de questões. O problema-chave, a nosso ver, é tentar compreender o porque da defasagem tão visível entre propósitos e realizações. Embora a maior parte das respostas já esteja praticamente obtida pelo exame dos dados anteriores, ainda há oportunidade para várias especulações de caráter geral.

Em primeiro lugar, algumas observações sobre os quatro conjuntos habitacionais concluídos pela URBIS em 1974, isto é, em plena vigência do PLANHAP — Antônio Carlos Magalhães, Cidade Presidente Castello III, Magalhães Neto e Clériston Andrade:

a) nos conjuntos habitacionais acima mencionados, o menor custo unitário da habitação foi de 208,931 UPC, e o maior, de 372,110 UPC, ultrapassando, de longe, o valor de 140 UPC aconselhado para os Estados do Nordeste. Ou seja, a tendência foi, antes, a de construir habitações mais caras;

b) ao contrário do proposto, o BNH aumentou sua participação em relação direta ao aumento do valor unitário do financiamento. Assim, tomando o custo médio, em UPC, da habitação em cada conjunto, obtém-se o resultado que pode ser visto na Tabela IX.

Ou seja, que com o aumento do custo da habitação tenha-se elevado, também, a participação do BNH nos financiamentos concedidos, contrariando o que fora proposto no PLANHAP, parece ser um indício seguro da pequena capacidade de endividamento do Estado para corresponder à parcela de financiamento que o Plano lhe atribuíra e da impossibilidade estrutural e objetiva da produção de habitações baratas, frente aos preços dos materiais de construção.

O que os dados acima parecem demonstrar é que, em última análise, não adiantam plantas, incentivos aos Estados para que "eles" construam mais barato, ou artifícios meramente financeiros, como o aumento dos prazos de pagamento ou a diminuição das taxas de juros, para atenuar o problema da habitação popular, se as demais condições, onde jazem as verdadeiras origens do problema, permanecem intocáveis.

Um outro modo, ineficaz, de pensar a questão é atribuir as dificuldades, como o faz José Maria Aragão<sup>1</sup>, à falta de "agilidade" dos Estados e Municípios na aplicação

de recursos, em comparação com a "agilidade de captação" destes mesmos recursos, ao argumentar que aos Estados e Municípios cabe a decisão de construir habitações e solicitar financiamento ao BNH, e que se as COHABs não apresentam projetos, "simplesmente se deixa de atender à faixa mais necessitada do mercado".<sup>1</sup> Em questão de política habitacional no Brasil, este é mais um exemplo de como se deslocam os problemas de seus verdadeiros lugares, sempre atribuindo aos outros as dificuldades, sejam esses "outros" os Municípios, os Estados, as COHABs, os maus pagadores, os altos preços dos materiais de construção etc.; tudo se passando como se uma força inexorável estivesse a comandar os entraves de um sistema financeiro de habitação que, enquanto financeiro, é perfeito, mas que, enquanto habitação, muito deixa a desejar, principalmente sendo esta a habitação popular.

Tabela IX

RMS: Valor Médio Unitário da Habitação em Alguns Conjuntos Habitacionais da URBIS e Participação do BNH no Financiamento

Conjuntos Habitacionais	Valor Médio Unitário da Habitação (UPC)	Participação do BNH no Financiamento (%)
Antônio Carlos Magalhães	236,726	78,41
Cidade Presidente Castello III	287,705	87,30
Clériston Andrade	329,322	88,20
Magalhães Neto	334,269	92,50

FONTE DOS DADOS: Assessoria Jurídica da URBIS

Ao contrário desse raciocínio, o que os dados parecem mostrar é muito mais uma "tirania" do BNH frente a alguns de seus órgãos promotores — forçosamente vinculados aos governos locais e estaduais — dos quais o Banco exige pontualmente no retorno dos empréstimos, salientando-se, como é o caso do PLANHAP, que as perdas financeiras — e os dados mais uma vez mostram que elas existem — da COHAB devem ser cobertas com recursos do Estado.

Um aspecto interessante para a investigação e a reflexão é contrastar as menções geralmente feitas ao BNH como redistribuidor de renda entre as diferentes regiões do País e esse estranho princípio, segundo o qual o BNH fica com os ganhos,

mantendo intangível sua excelência financeira, enquanto aos Estados cabe arcar com as perdas. Não estará aí, por exemplo, uma das possíveis explicações para a pequena e tão falada capacidade de endividamento dos Estados e Municípios?

## 5. À GUIA DE CONCLUSÃO

O exame do desempenho da URBIS, enquanto órgão promotor do BNH para a implantação de programas de habitação popular, de suas realizações e dificuldades, deve ser visto aqui, antes de mais nada, como um ângulo pelo qual se procurou abordar e refletir sobre a política habitacional brasileira. Que se tenha tomado um exemplo concreto e, por isso mesmo, particular, através do qual se perceba claramente o dilaceramento de um órgão que, obedecendo a ditames superiores, tenta conciliar objetivos e meios para alcançá-los contraditórios entre si, apenas ajuda a aumentar e a agudizar a percepção, colocando o problema onde ele deve ser colocado, isto é, no âmbito de uma política habitacional que, concebendo a habitação popular pelo viés do mercado, esquece que, nas atuais condições da sociedade brasileira, a maior característica dos supostos clientes é exatamente a pequena participação nesse mercado, seja ele de trabalho ou de consumo, fazendo com que se torne mais fácil "um camelo passar pelo buraco de uma agulha" do que compatibilizar aqueles dois termos da equação.

Se recordarmos que: 1) em todo o seu período de existência, a URBIS conseguiu entregar à população da Região Metropolitana de Salvador 6.234 habitações; 2) só no período 1970-1975, inscreveram-se na Empresa, para habitações iguais àquelas, 20.217 famílias, num total de 71.125 pessoas; 3) que destas, 52,76% tinham renda familiar mensal entre meio e 2 salários mínimos, não é difícil perceber o acerto do raciocínio anterior.

## ANEXO

### LISTA DOS NOMES OFICIAIS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

O nome entre parênteses é o nome pelo qual os conjuntos são tratados nos documentos internos da URBIS.

1. Conjunto Habitacional Sete de Abril
2. Núcleo Habitacional Almirante Tamandaré (Paripe)
3. Núcleo Habitacional Dr. Rubens Costa (CIA)
4. Núcleo Habitacional Flaviano Guimarães (Solar Boa Vista B)
5. Núcleo Habitacional Cidade Presidente Castello I
6. Núcleo Habitacional Itapajipe/Mangueira (Alagados)
7. Núcleo Habitacional Cidade Presidente Castello II
8. Conjunto Residencial Cardeal Eugênio Salles (Periperi)
9. Núcleo Habitacional Reitor Edgard Santos (Solar Boa Vista C)
10. Conjunto Residencial Dr. César Araújo (Solar Boa Vista D)
11. Núcleo Residencial Antônio Carlos Magalhães (Cabula I)
12. Núcleo Habitacional Cidade Presidente Castello III
13. Núcleo Habitacional Professor Magalhães Neto (Solar Boa Vista E)
14. Núcleo Habitacional Prefeito Clériston Andrade (Solar Boa Vista F)

## OBRAS CONSULTADAS

1. ARAGÃO, José Maria. **O BNH e a política de habitação popular.** s.n.t.
2. \_\_\_\_\_. **O Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP).** *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, 28 (3):72-79, mar. 1974.
3. **HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA BAHIA S/A – URBIS**, Salvador. **Relatório da Diretoria**; período 1971/1974. Salvador, 1975. 24 p. mimeog.
4. \_\_\_\_\_. **Setor de Pesquisa. Levantamento sócio-econômico do Conjunto Habitacional 7 de Abril.** Salvador, 1974. 16p. mimeog. tab.
5. **INSTITUTO DE TREINAMENTO DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA – INTECIP.** Delphos Serviços Técnicos Ltda. **A entrevista do candidato ao financiamento habitacional.** s.ed. s.l., 1974. 2p. mimeog. Curso de técnicos em cadastros e entrevistas nos empréstimos habitacionais.
6. SCHULMAN, Maurício. **Sempre haverá quem more mal.** *Veja*, São Paulo, (41): 3-4, set. 1976. Entrevista.
7. "Apud" TABK, Fanny V. **Política habitacional y de desarrollo urbano en el Brasil.** *Revista Interamericana de Planificación*, Bogotá, 7 (27): 134-151. 1973.

NOTA: A autora agradece a colaboração prestada pela equipe técnica da URBIS, a qual, colocando à sua disposição dados e estatísticas sobre a atuação do órgão, tornou possível a realização deste trabalho.

Planejamento. Salvador, 5(2):23-44, abr/jun. 1977.

## ALGUNS ASPECTOS PSICOSSOCIOLÓGICOS E CULTURAIS DA INFLAÇÃO

ABRAHAM SAMUEL SCHEINOWITZ\*

"The rules of economics are not working quite the way they used to". \*\* Estamos em agosto de 1971, e quem fala é Arthur Burns, presidente do conselho encarregado da gestão das reservas monetárias dos Estados Unidos. Dias após esta afirmação, o presidente da nação americana se via forçado a recorrer a medidas autoritárias para bloquear uma inflação cada vez mais perigosa e reativar uma economia surpreendentemente estagnante. Congelando preços e salários, reconhecia-se implicitamente os limites da ciência econômica, cujas intervenções tradicionais não tinham trazido os resultados esperados por não ter levado em conta os aspectos psicossociológicos culturais da problemática.

Keynes nos tinha dado técnicas seguras para lutar contra o aquecimento ou a falta de vitalidade da economia; com reduções dos gastos do Estado, novos impostos e cortes no crédito, freava-se o entusiasmo pernicioso, e com a atitude contrária conseguia-se, em geral, a dinamização econômica. Ora, tais mecanismos não haviam funcionado, pois tinham sido aplicados a uma população cujos ideais e atitudes mentais eram novos. Com efeito, um preconceito com implicações inflacionárias fora introduzido na economia: a nação exigia uma alta taxa de emprego, ao mesmo tempo que um alto índice de crescimento econômico. Nenhum parceiro do jogo econômico aceitava restringir suas exigências. A força de trabalho de certas indústrias de ponta exigia e obtinha acréscimos de salários exorbitantes. O capital, que

\* *Sociólogo da Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano – CEDURB.*  
\*\* *As regras da economia não estão funcionando como de costume.*