



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I  
COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO

Tarcila Melo Silva Aragão

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE 1964 A 2000 E SEU  
REFLEXO EM SALVADOR.

Salvador  
2004

Estrada das Barreiras s/n – Narandiba/Cabula. CEP: 41.195. 001, Salvador – BA  
Colegiado de Urbanismo – Telefax: (71) 387 5070, e-mail: [colurb@campus1.uneb.br](mailto:colurb@campus1.uneb.br)

TARCILA MELO SILVA ARAGÃO

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE 1964 A 2000 E SEU  
REFLEXO EM SALVADOR.

Trabalho monográfico apresentado na disciplina Seminário Monográfico como  
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo.

Orientador (a): Liliane Ferreira Mariano da Silva

Salvador  
2004

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I  
COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO

Tarcila Melo Silva Aragão

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE 1964 A 2000 E SEU  
REFLEXO EM SALVADOR.

Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo

Salvador, de de 2004.

Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Liliane Ferreira Mariano da Silva

---

Doutora em Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional  
Universite de Paris VIII (Paris-Val-de-Marne)

Prof<sup>o</sup>. Cristóvão Brito

---

Doutor em geografia  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSCar

Prof<sup>a</sup>. Maria Tereza Gomes do Espírito Santo

---

Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

## Sumário

Lista de Mapas.....	03
Lista de Tabelas.....	03
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	03
Introdução.....	07
Caracterização do Problema e Objetivo.....	10
Metodologia do Trabalho.....	11

### Capítulo I

<b>1. Antecedentes e Trajetória da Política Nacional da Habitação de 1964 a 1986.....</b>	<b>12</b>
1.1 O Banco Nacional da Habitação.....	17
1.1.1 Atuação do BNH.....	19
1.1.2 Subperíodos de Atuação do BNH.....	21
1.1.3 O Balanço da Política Habitacional do BNH.....	27

### Capítulo II

<b>2. Atuação do BNH em Salvador.....</b>	<b>30</b>
---	-----------

### Capítulo III

<b>3. Processo de Redemocratização do país e a Nova Política Habitacional.....</b>	<b>49</b>
--	-----------

### Capítulo IV

<b>4. Planos, Projetos e Programas Implementados em Salvador de 1986 a 2000.....</b>	<b>62</b>
4.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.....	62

4.2 O Déficit Habitacional.....	64
4.3 Os Novos Programas Habitacionais.....	66
4.3.1 O Programa Viver Melhor.....	72
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>83</b>
<b>6. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>87</b>
<b>7. Anexos.....</b>	<b>90</b>
Anexo A – Fotos de Alguns Conjuntos Habitacionais Implantados pelo BNH em Salvador	
Anexo B – Fotos de Algumas Intervenções do Viver Melhor	
Anexo C – Mapa Síntese das Intervenções do Viver Melhor	

## **Lista de Mapas**

Mapa I – Localização de Salvador no Estado da Bahia.....	29
Mapa II – Atuação do BNH em Salvador.....	48
Mapa III – Mapa Geral das Macro Áreas Numeradas.....	74

## **Lista de Tabelas**

Tabela I – Brasil: Unidades Residenciais Financiadas Pelo SFH Por Tipo De Demanda - 1964/1969.....	22
Tabela II – Brasil: Unidades Financiadas Para O Mercado Popular* Em Diferentes Períodos.....	26
Tabela III – Unidades Financiadas pelo INOCOOP, Característica do Imóvel/Tipo.....	33
Tabela IV – Conjuntos Habitacionais Produzidos pelo INOCOOP.....	44
Tabela V – Conjuntos Habitacionais Produzidos pela URBIS.....	46
Tabela VI – Conjuntos Habitacionais Produzidos pela AMESA.....	47
Tabela VII – Conjuntos Habitacionais Produzidos pela Prefeitura Municipal de Salvador.....	47
Tabela VIII – Déficit Habitacional em Salvador e Região Metropolitana.....	64
Tabela IX – Déficit Domiciliar por Nível de Renda em Salvador.....	65

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

ADCE – Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa

AMESA – Alagados Melhoramentos S A

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAR – Companhia de Ação Regional

CEDURB – Companhia de Desenvolvimento Urbano

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPED – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento do Estado

CESH – Carteira de Erradicação de Subhabitação

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CINASA – Companhia Imobiliária de Habitação e Urbanismo

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

COHAB – Companhia Habitacional

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

COS – Carteira de Operações Sociais

CPC – Carteira de Programas Cooperativos

CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

CURSA – Companhia Urbanizadora de Salvador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIMACO – Programa de Financiamento de Material de Construção

FINASA – Programa de Financiamento para o Saneamento

GTR/SFH – Grupo de Trabalho para Reformulação do SFH

HAMESA – Habitação e Melhoramentos S A

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH – Instituto Brasileiro de Habitação

INHASA – Instituto de Habitação para Salvador

INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

MAS – Ministério da Ação Social

MBES – Ministério do Bem Estar Social

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano

MHBES – Ministério da Habitação e Bem Estar Social

MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Ação Concentrada

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNH – Política Nacional da Habitação

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMUNICÍPIO – Plano Integrado de apoio aos Municípios

PROSANEAR – Programa de Saneamento para População de Baixa Renda

PT – Partido dos Trabalhadores

RMS – Região Metropolitana de Salvador

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento

SM – Salário Mínimo

SRHSH – Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

UPC – Unidade Padrão de Capital

URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S A

## **Introdução**

O presente trabalho traz a análise da política habitacional no período de 1964 a 2000, tendo como marcos a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) desde sua fundação até sua extinção em 1986, e a nova política que surgiu com o processo de redemocratização. Nesta segunda fase destaca-se o Programa do governo do estado, o Viver Melhor implementado em Salvador.

Assim, a pesquisa inicia-se com um breve histórico da política habitacional do regime militar, suas características, premissas, diretrizes, objetivos e contexto político, social e econômico, para então, analisar como este modelo foi implementado em Salvador e quais os resultados quantitativos e qualitativos. Esta análise segue até 1986 quando o BNH foi extinto e continua com o estudo da política que se formulou a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1996.

A década de oitenta é marcada pelo fim do autoritarismo do governo militar com o surgimento de uma gestão mais descentralizada e valorização das esferas estaduais e municipais. Com isso, surge uma nova forma de intervenção do governo acerca do problema habitacional, que seria a revitalização ou urbanização dos assentamentos residenciais da população de baixa renda, desprovidos de serviços públicos e infra-estrutura, visando oferecer melhorias urbanísticas a essas comunidades sem removê-las para as periferias distantes da cidade.

Por fim, destaca-se os planos, projetos e programas que foram implementados em Salvador com o objetivo de revitalizar áreas degradadas ou

faveladas para analisar seus resultados e compará-los com o modelo de política anterior.

A habitação, entendida como local de moradia, é indispensável para o ser humano. Desde os tempos primitivos, o homem já abrigava-se em cavernas, demonstrando a necessidade de possuir um local onde pudesse buscar abrigo e proteção contra animais ferozes e as adversidades do tempo.

O tempo foi passando e o abrigo adquirindo mais importância, na medida que os grupos nômades deixaram de migrar para constituir aldeias em local fixo, principalmente com o desenvolvimento da agricultura, atividade que passou a exigir do grupo a fixação em um local para o cultivo e colheita. Na vida em sociedade, cada família passou a ter um local de moradia. A partir do mercantilismo, do crescimento das atividades comerciais, e da industrialização a habitação tornou-se um bem, que tanto possui valor de uso (moradia), quanto valor de troca (pode ser comercializada).

Com a industrialização, agrava-se os problemas habitacionais das cidades, quando um grande contingente de pessoas migraram em busca de melhores oportunidades de trabalho, e chegaram às cidades sem perspectivas de encontrar moradias e áreas próprias para construí-las. No Brasil a problemática habitacional agrava-se na passagem do século XIX ao XX na região Sul e na segunda metade do século XX em Salvador. As primeiras intervenções realizadas contaram com o apoio dos empresários que construíram as vilas operárias para seus funcionários. Com o agravamento dos problemas habitacionais, o Estado incorpora para suas funções a questão da moradia. A primeira tentativa de se delinear uma política habitacional começou com a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, primeiro

órgão, em nível nacional voltado exclusivamente para a provisão de residências à população de baixa renda. Esse órgão foi fundado num período onde o governo populista com receio do crescimento do Partido Comunista buscou a simpatia das classes populares, desenvolvendo uma política pública de construção de habitações populares.

A Fundação da Casa Popular não atingiu amadurecimento institucional, e sua atuação foi pouco expressiva. Em 1953 tentou-se transformar a FCP em banco hipotecário, mas a iniciativa não deu certo e o Golpe Militar de 1964 abortou as chances de mudança. Cinco meses depois foi criado o Banco Nacional da Habitação com o objetivo de realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de bancos privados e/ou públicos e de agentes promotores como as Companhias Habitacionais e as Companhias de água e esgoto.

Temos como características da política habitacional, consolidada durante o regime militar (1964-1985): o autoritarismo; a centralização da gestão; a ausência de participação da sociedade; desarticulação das políticas setoriais; a preferência por grandes obras beneficiando as empreiteiras e priorização, nos financiamentos habitacionais, para os segmentos de maior renda.

Esse modelo de política favorecia os interesses das construtoras, empreiteiras e empresas do setor imobiliário, que lucram diretamente com o desenvolvimento urbano. O BNH atuava na construção de conjuntos habitacionais, implantados nas periferias das cidades. Esses equipamentos eram padronizados e com baixo padrão construtivo, além disso não se articulavam com as políticas

urbanas para distribuição dos serviços e equipamentos públicos. O BNH atuou até 1986 quando foi extinto.

Com o processo de redemocratização na década de oitenta e a promulgação da Constituição Federal de 1988 surge uma nova postura da política habitacional que se baseia no trinômio: participação comunitária – desenvolvimento sustentável – qualidade de vida. A partir de 1995 com a nova política nacional da habitação do governo de Fernando Henrique Cardoso, tem-se início um novo modelo de intervenção para resolver os problemas habitacionais, visando reurbanizar áreas carentes ocupadas por população de baixa renda.

A nova política tem como características principais: gestão descentralizada e democrática, com ênfase no poder local e políticas setoriais articuladas; criação de canais institucionais para a participação popular (orçamento participativo, conselhos de gestão urbana, fórum de habitação); direito à moradia e à cidade; parcerias entre poder público e as organizações não-governamentais para apoiar programas que propiciem a geração de emprego e renda, melhores resultados e baixo custo; barateamento da produção habitacional através do uso de novas tecnologias e financiamento direto ao usuário final, regularização fundiária e urbanização de favelas.

### **Caracterização do Problema e Objetivo**

Como se vê, o período de 1964 a 2000 é marcado por políticas habitacionais diferentes, a partir dessa observação surgem as questões: como estas políticas foram implementadas em Salvador e como repercutiram na produção do espaço urbano?

Assim o presente trabalho tem como objetivos identificar as políticas implementadas no período, bem como seus sub-períodos de atuação, características, contexto social, econômico e político, destacando a atuação do BNH e do Programa Viver Melhor para analisar as mudanças no conceito de habitação popular e na produção habitacional para população de baixa renda.

### **Metodologia:**

Para analisar as políticas habitacionais implementadas no período de 1964 à 2000, em nível nacional, e seus efeitos sobre a produção do espaço urbano de Salvador, foi utilizado o método de estudo de caso, adotando os seguintes procedimentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica e documental.

Através da pesquisa bibliográfica (livros, artigos e teses publicados sobre o tema) foi construído um cenário histórico, subdividido em períodos, que visa demonstrar a evolução da política habitacional e as mudanças no conceito de habitação. Em visita à Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia (CONDER) foi feito um levantamento por meio de pesquisa documental, da atuação das políticas de habitação em Salvador.

## **Capítulo I**

### **1. Antecedentes e trajetória da Política Nacional da Habitação de 1964 á 1986**

Nas médias e grandes cidades brasileiras, vive-se, desde de 1950, um surto de crescimento demográfico, provocado principalmente pelo êxodo rural quando a população ociosa do campo migrou para as cidades em busca de oportunidade de emprego e melhoria de vida. Esse surto de crescimento não foi acompanhado por uma melhoria, ou mesmo implantação de serviços básicos de infra-estrutura, bem como uma política de terras para que a população pudesse estabelecer suas moradias em locais apropriados e que oferecesse melhores condições de vida.

A Fundação da Casa Popular, primeiro órgão, em nível nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências à população de baixa renda, foi criada pelo Decreto Lei n.º 9.218 de 1º de Maio de 1946. Antes de sua criação eram os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões que atuavam na provisão de habitações, somente para seus associados.

Nesta época, o governo populista temia o crescimento do Partido Comunista, então buscou uma estratégia para ganhar a simpatia das classes populares, alcançar a legitimidade e penetração junto aos trabalhadores urbanos. Inspirado no sucesso do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários - IAPI, o então Presidente da República Juscelino Kubitschek teve a idéia de criar uma entidade de gestão e financiamento da produção habitacional. Pode-se dizer que na criação da Fundação da Casa Popular houve considerações de ordem política,

onde, atuando em ações de cunho social, o governo populista buscou consolidar-se junto às classes populares.

Com o Decreto Lei n.º 9.777 de 6 de Setembro de 1946 a Fundação tornou-se um verdadeiro órgão de política urbana, pois passou a atuar em áreas como: financiamento de obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica e assistência social, além de financiar as indústrias de material de construção e construções de iniciativa ou responsabilidade de prefeituras, empresas e outras instituições sem fins lucrativos. A Fundação também passou a promover estudos e pesquisas de métodos e processos para barateamento da construção e estudos para identificar os tipos de habitação segundo os hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas e tendências arquitetônicas das habitações populares.

O objetivo geral da Fundação da Casa Popular era enfrentar os problemas habitacionais (falta de moradia) inclusive da falta de infra-estrutura física e saneamento básicos no ambiente urbano e rural.

Com o passar dos anos a Fundação demonstrou não ter força, recursos e maturidade institucional suficiente para atuar em tantas áreas complementares, por este motivo em 23 de Maio de 1952 a Portaria n.º 69 reduziu o papel destas atividades, que só eram realizadas quando consideradas indispensáveis, ou seja, na prática a Fundação deixou de atuar nos setores de infra-estrutura (saneamento, energia elétrica e assistência social).

As unidades construídas nos conjuntos eram homogêneas, a residência popular tinha em média 70m<sup>2</sup>, geralmente com 3 quartos. A Fundação atuava por empreitada ou administração direta, sendo mais comum a primeira. A licitação das

obras visava baratear a construção e proteger as pequenas e médias empresas regionais nas concorrências. Prevalecia à licitação para conjuntos com mais de 50 unidades, reservava-se metade da obra para a empresa vencedora e a outra metade era dividida entre as três melhores empresas classificadas. Os municípios doavam os terrenos e realizavam as obras de infra-estrutura.

O financiamento para aquisição da casa própria obedecia aos seguintes critérios: era concedido a brasileiros e estrangeiros com mais de 10 anos de residência no Brasil, ou com filhos brasileiros que não possuíssem habitação própria; a renda familiar não podia exceder 12 salários mínimos (SM), e o chefe da família só podia ter 5 dependentes sob sua responsabilidade (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Com o tempo a renda acabou deixando de ser o critério principal de seleção e o número de dependentes passou a ser o fator determinante, no entanto, nem sempre a escolha dos candidatos procedia de modo imparcial. Percebe-se que a preferência era por quem podia pagar. A maior parte dos adquirentes dos imóveis ganhavam em torno de 3 salários mínimos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Os critérios eram excludentes e o acesso à casa própria, limitado. Os editais de divulgação tinham alcance restrito, as pessoas acabavam por não ter conhecimento, o número de inscrições e unidades oferecidas era reduzido. O processo de seleção começava por uma visita de um assistente social da Fundação às pessoas inscritas para verificar suas reais condições econômicas e necessidades. Depois classificavam-se os candidatos. Como foi dito, nem sempre a seleção se dava de modo imparcial como deveria ser, reinava em alguns casos o clientelismo. Alguns políticos faziam uso dos imóveis para angariar votos

durante as eleições. A Fundação passou a ter uma imagem de um órgão que funcionava de acordo com a vontade de seus dirigentes (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Quanto à localização dos conjuntos, privilegiou-se os grandes centros urbanos, 68% das construções localizavam-se nas grandes cidades. Observando a distribuição regional, havia desequilíbrio em favor do Sudeste que possuía cerca de 70% de todas as unidades construídas (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 33-34). Nos Estados nordestinos, Maranhão, Alagoas, Sergipe e Bahia, a atuação da Fundação da Casa popular foi quase simbólica.

A Fundação teve uma atuação pouco expressiva, contribuindo com pouco menos de 10% das unidades construídas, em comparação com os Institutos e Caixas de Pensão no período populista (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 37). Dentre os principais problemas que levaram a sua extinção, destaca-se a inflação elevada, limitações de renda das classes populares e dificuldades de barateamento do custo da habitação.

A primeira tentativa de mudança da Fundação da Casa Popular ocorreu em 1953 para criar o Banco Hipotecário. A debilidade financeira da Fundação, necessidade de garantir recursos próprios e dificuldades de levantar, através de impostos e taxas os recursos, constituíram os principais motivos dessa mudança.

Logo após a extinção da Fundação da Casa Popular em 1953, o governo tomou algumas medidas para resolver o problema como o congelamento dos aluguéis, que por sua vez, só beneficiou os inquilinos mais antigos, os novos tiveram de enfrentar aluguéis caros para amortizar a desvalorização futura. Nesse

período havia escassez de oferta de moradias, por isso a necessidade de criar um órgão central para promover a aquisição da casa própria.

O projeto do banco hipotecário não foi levado à frente, mas apresentava soluções que foram implementadas com o Banco Nacional da Habitação (BNH) fundado em 1964. Pensava-se em programas que permitissem o acesso à casa própria, mas também proporcionasse a reparação, ampliação e construção em lote próprio. Em 1961 no governo Jânio Quadros começou-se a esboçar essa mudança, com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), já no governo de João Goulart, em 1962.

O Plano de Assistência Habitacional visava ações de curto e longo prazo, atuando inicialmente nas grandes cidades do Nordeste, Leste e Sul, ficando para outro momento o Norte e o Centro-oeste. Em curto prazo, o Plano visava construir cerca de 100 mil casas entre 1962 e 1963, com empréstimo de 80 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. As casas teriam chão de concreto sem revestimento interno e externo, nem portas, vidros e outros acabamentos que ficariam por conta do beneficiário. Ao IBH competiria a provisão de infra-estrutura básica (saneamento, energia elétrica) em parceria com as prefeituras municipais. As prestações seriam proporcionais ao salário mínimo (20% do mesmo). Para selecionar os beneficiários, além dos critérios que eram utilizados no período da Fundação da Casa Popular, somava-se a estabilidade no emprego e a capacidade de trabalho, ou seja, só era beneficiado quem podia pagar.

O IBH, foi idealizado para atuar de forma centralizada, financiando a execução de obras urbanísticas e planos habitacionais. Se por um lado, admitia-se a

necessidade de criar diretrizes de âmbito nacional, por outro, reconhecia-se a importância das peculiaridades regionais. O IBH apresentava inovações quanto à fonte de recursos, como a contribuição de 1% sobre as folhas de pagamento dos empregados, que mais tarde passou a ser uma das receitas atribuídas ao BNH. Criou-se o bônus de habitação que era um empréstimo obrigatório restituído, com prazos de vencimento entre 10 e 15 anos, corrigido anualmente.

A tentativa de mudança da Fundação da Casa Popular para o IBH não foi levada a diante e a política habitacional só tomou novos rumos a partir de 1964 com a criação do Banco Nacional da Habitação.

### **1.1 O Banco Nacional da Habitação**

A década de 60 é marcada pelo golpe militar e implantação das reformas de base, tendo a questão da propriedade urbana como alvo. A questão habitacional passa a ser vista como um problema técnico onde se buscava uma combinação ótima de fatores para resolvê-lo.

Criado pela Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964 o BNH, tinha o objetivo de centralizar a política habitacional do país reestruturando e eliminando alguns agentes ligados à produção da moradia, cuja prática não era condizente com a nova dinâmica de acumulação econômica. Esta mesma Lei criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH); o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU); as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Letras Imobiliárias.

A Fundação da Casa Popular passa a constituir-se no SERFHAU, órgão responsável pela definição da política urbana que promoveu a elaboração de

Planos Diretores em todo o Brasil até sua extinção em meados dos anos 70. Tais Planos tiveram como campo de intervenção os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais, daí a denominação, Planos Integrados. O SERFHAU fornecia assessoria técnica aos municípios e financiava com recursos do BNH a contratação dos Planos. Sob responsabilidade deste órgão o governo federal instituiu o Programa de Ação Concentrada (PAC) com o objetivo de implantar o processo de planejamento em cerca de 455 municípios, através de uma linha de crédito no BNH que visava à execução de projetos setoriais com ênfase no saneamento básico, programas habitacionais e organização dos serviços municipais.

O Sistema Financeiro da Habitação foi criado com o objetivo de promover a construção e aquisição da casa própria, principalmente para a população de baixa renda, além de oferecer incentivos às iniciativas públicas e privadas. A promoção e execução de projetos de construção de habitações seriam reservadas ao setor privado, cabendo ao setor público atuar apenas na elaboração dos projetos e na alocação dos recursos.

Ao BNH por sua vez, caberia controlar o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); fomentar a oferta de emprego através da indústria da construção civil e vincular o maior número de pessoas à propriedade privada através da compra da habitação. Acabou constituindo-se no principal definidor da política urbana, embora não fosse institucionalmente responsável. Tinha como competência, orientar, disciplinar e controlar o SFH. O BNH tinha funções predominantemente normativas, entre as quais estimular o hábito de poupança, canalizar os recursos captados e financiar

projetos relativos a serviços e equipamentos urbanos e ao desenvolvimento das indústrias de construção e de materiais de construção. O BNH não operava diretamente, o financiamento era realizado por agentes financeiros e as obras realizadas por agentes promotores que recebiam e repassavam os recursos.

Cabe destacar, que inicialmente, a fonte de recursos do SFH era constituída por 1% de contribuição compulsória da folha de pagamento mensal de todos os empregados sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), além da contribuição de entidades governamentais e empréstimos a serem contraídos no país e no exterior. Tais recursos demonstraram, desde o início, serem insuficientes, de 1965 a 1966 só beneficiaram entre 3,8 e 4% da demanda total, por isso, em 1966 a Lei n.º 5107 de 14 de setembro criou o FGTS, o qual passaria a ser gerido pelo BNH, recolhendo 8% sobre as folhas de pagamento mensais de cada empregado (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

O BNH trouxe inovações para a política habitacional por tratar-se de um banco, por articular o setor público com o privado, por ser o centro decisório unificado com normas e políticas padronizadas, e pelo mecanismo de compensação inflacionária adotado para os financiamentos.

### **1.1.1 Atuação do BNH**

A atuação do BNH pode ser subdividida em três períodos, mas em síntese, atuava na construção de conjuntos habitacionais, que poderiam ser de casas ou apartamentos, com a construção de domínio exclusivo da iniciativa privada. Após

liberação do financiamento seguia-se o processo licitatório para contratação da construtora.

O BNH não atuava diretamente, havia os agentes financiadores que repassavam o financiamento, os agentes promotores que comercializavam as unidades habitacionais e os agentes locais que atuavam em cada município (Companhias Habitacionais). Para cada segmento populacional havia um agente específico:

- Mercado popular: inicialmente população beneficiada com renda de 1 a 3 SM, limite este, ampliado depois para 5 SM. Os agentes eram as Companhias Habitacionais (COHABs), que poderiam ser estaduais ou municipais, não possuíam fins lucrativos e formavam uma espécie de condomínio que se dissolvia após a concretização da obra;
- Mercado econômico: população com renda de 3 a 6 SM, limite que também fora estendido mais tarde. Os agentes eram também as COHABs;
- Mercado médio: população com renda acima de 6 SM. Atuam os agentes privados, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo e a Caixa Econômica Federal.

As COHABs foram constituídas sob a forma de sociedade de economia mista e o Poder Público detinha o controle acionário. Os projetos das Companhias eram submetidos à aprovação do BNH e ficava sob responsabilidade delas a complementação do investimento que por ventura o BNH não financiasse. Quase sempre, os encargos com a urbanização do terreno ficavam a cargo das Prefeituras, que também, em alguns casos doava o terreno, quando não havia doação, ele era adquirido por compra pelas Companhias. O investimento era

repassado para o mutuário que também pagava taxas por serviços técnicos que constituíam uma das fontes de lucro das COHABs.

O programa de Cooperativas Habitacionais que atuava em nível municipal, só foi iniciado em 1966, com o objetivo de construir 100.000 unidades para operários sindicalizados. No mesmo período foram criados os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) que são sociedades organizadas por entidades privadas. Os institutos atuavam como intermediários entre as Cooperativas e o BNH. O INOCOOP cobra uma taxa de 4% sobre cada projeto que intermedia.

### **1.1.2 Subperíodos de atuação do BNH**

O primeiro período de atuação do BNH vai de 1964 a 1969 e corresponde à implantação e expansão do BNH e a montagem do SFH. A proposta inicial era atender prioritariamente a população de baixa renda. Nesta fase é expressivo o número de unidades financiadas para o mercado de habitação popular (178.227 unidades) que correspondeu a 40,7% do financiamento total realizado no período. No entanto, o mercado de habitação para as camadas sociais médias foi mais beneficiado em termos de volume de investimento. As autoridades da época acreditavam poder conciliar os objetivos da política de habitação com o modelo empresarial de atuação do BNH. A tabela I a seguir mostra o número de unidades financiadas para cada tipo de demanda do mercado habitacional no período de 1964 a 1969.

**Tabela I – BRASIL: UNIDADES RESIDENCIAIS FINANCIADAS PELO SFH POR TIPO DE DEMANDA - 1964/1969**

CLIENTELA	UNIDADES FINANCIADAS	%
Mercado Popular	178.227	40,7
Mercado Econômico	125.950	28,8
Mercado Médio	133.838	30,5
<b>Total</b>	<b>438.015</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – Rio de Janeiro – 1981.  
Extraído de: AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 91.

Em 1967 o BNH cria o Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMACO), que tinha o objetivo de superar os problemas decorrentes da oferta insuficiente de materiais de construção. Com esta medida o governo pretendia tornar o setor da indústria da construção civil mais atraente e rentável. Em 1968 o governo também criou o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINASA), embrião do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1970. O FINASA justificava-se pelo fato que não adiantava construir casas se os estados e municípios não podiam dotar os conjuntos habitacionais de saneamento básico.

O segundo período vai de 1970 a 1974, corresponde ao esvaziamento da política e crise do BNH. Nesse período houve a perda de dinamismo das COHABs devido a sua situação financeira. Como reflexo disso ocorreu à defasagem entre a quantidade de unidades financiadas para classe média e para os setores populares. Nesse período foram 404.123 unidades habitacionais financiadas para o mercado médio, 157.748 para o mercado econômico e 76.746 para o mercado

popular. A situação crítica das COHABs era explicada em parte pelo aumento do preço das prestações do financiamento maior que aumento do salário dos mutuários, acarretando a inadimplência de muitos mutuários e conseqüente abandono de imóveis (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Os técnicos do BNH afirmavam que o problema decorria de falhas na seleção dos mutuários, escolha de locais impróprios, materiais de construção de baixa qualidade, defeitos técnicos nas obras e deficiência na infra-estrutura. Compradores, empresários e políticos afirmam que a principal causa da inadimplência residia na precária situação financeira dos mutuários (nesta época o salário mínimo já tinha perdido o poder de compra). Diante do problema os dirigentes do BNH mostravam-se inflexíveis em sua política de atuação e insensíveis aos reclamos populares, muitos mutuários se queixavam que a habitação não valia o preço que pagavam devido à má qualidade da construção e a falta de infra-estrutura.

Todos esses problemas financeiros agravam-se com a transformação do BNH de autarquia em banco de segunda linha, isto porque passou exigir remuneração do capital investido. Sem a contrapartida dos mutuários o banco não poderia dar continuidade às suas funções. Para evitar sua falência o banco passou a atuar com agentes privados que repassavam os créditos por ele concedidos e se responsabilizavam pelas operações realizadas. Essa mudança não teve os efeitos esperados, devido aos problemas financeiros dos mutuários, uma vez que qualquer oscilação da inflação era repassada para as prestações, e os agentes privados cobravam juros altos para poder remunerar o investimento.

Em 1972, o governo criou três fundos de desenvolvimento urbano que marcaram o início da atuação do BNH em programas de desenvolvimento urbano: o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste; Fundo de Desenvolvimento Urbano das Regiões Leste, Centro-oeste e Sul e o Fundo de Desenvolvimento Urbano da Amazônia. Estes fundos financiavam programas nas suas respectivas regiões e possuíam a participação de bancos estaduais de desenvolvimento como o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia.

O BNH implantou quatro programas de desenvolvimento:

1º - Urbanização: Projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, que tinha o objetivo de racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de infra-estrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária, reduzindo a escassez de terrenos urbanizados. No entanto, o CURA previa que os investimentos seriam cobertos pelos próprios moradores através de mecanismos fiscais, isto acabou acarretando a expulsão das famílias de baixa renda das áreas “recuperadas” para áreas menos servidas de infra-estrutura urbana.

2º - Saneamento: PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, se orienta por uma filosofia empresarial-intervencionista por parte dos governos estaduais e municipais, por isso foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento.

3º - Transportes: objetivo de desenvolver o transporte urbano de massa nas regiões metropolitanas.

4º - Equipamentos comunitários: esse programa complementa os programas habitacionais financiando equipamentos públicos de educação, saúde,

comunicação, recreação, e equipamentos a serem explorados por particulares nos conjuntos como garagens, lojas, supermercados, etc.

Pode-se dizer que este período representou para o BNH a ampliação de suas atividades, o problema é que foi adotada a mesma orientação empresarial empregada nos programas habitacionais, com isso, os serviços, antes considerados "bens públicos" começaram a ser privatizados em detrimento dos setores menos favorecidos da sociedade.

O terceiro período, entre 1975 e 1980, foi marcado pela tentativa de restaurar o BNH. Tentou-se também o revigoramento das COHABs com a ampliação de seu mercado potencial para famílias com renda de até 5 SM, isso porque o aumento dos preços dos imóveis e dos aluguéis fez com que a classe média visse nas COHABs uma alternativa para seus problemas habitacionais. Pode-se dizer que a especulação imobiliária e o comportamento do mercado imobiliário de certo modo ajudaram o revigoramento das Companhias.

A melhoria do desempenho das COHABs pode ser explicada por dois motivos: primeiro a construção de conjuntos habitacionais para população com renda entre 3 e 5 SM e segundo o repasse de imóveis usados para pessoas de melhor situação financeira. Houve também a melhoria em relação à localização dos conjuntos, a qualidade das obras e serviços de infra-estrutura, aumento dos prazos de amortização das dívidas e diminuição das taxas de juros. Em seis anos a inadimplência com mais de três meses de atraso caiu de 36,6% para 12,6% e quase todas as COHABs começavam a apresentar um bom desempenho (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Neste período as unidades financiadas para o mercado popular superaram as do mercado médio. A tabela II mostra o total de unidades financiadas ao mercado popular nos três períodos:

**Tabela II – BRASIL: UNIDADES FINANCIADAS PARA O MERCADO POPULAR\* EM DIFERENTES PERÍODOS**

<b>ANOS</b>	<b>UNIDADES</b>	<b>%</b>
1964-1969	178.227	17,1
1970-1974	76.746	7,7
1975-1980	749.911	74,6
<b>TOTAL</b>	<b>1.004.884</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

\* Conjuntos COHABS, e residências construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda. Extraído de: AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 99.

Em 1975 o BNH criou o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), devido à necessidade de se oferecer uma alternativa habitacional dentro do SFH. A meta do programa era ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), principalmente às famílias mais carentes. A idéia central do programa era evitar o processo de favelização. Até o final de 1980 o programa financiou um pequeno número de lotes (42.904 lotes). O financiamento funcionava da seguinte maneira: o mutuário compra o lote e constrói a habitação de acordo com suas possibilidades financeiras, mas as prestações dos lotes se aproximavam às das casas próprias.

### **1.1.3 O balanço da política habitacional do BNH**

Em 17 anos de atuação o BNH financiou pouco mais de 1 milhão de casas para o setor popular em todo o Brasil. Em comparação com os Institutos de Previdência Social que de 1946 até a segunda metade da década de 1950 só construíram 100 mil unidades e possuíam 929 conjuntos com 32.936 habitações alugadas, e a Fundação da Casa Popular que produziu 17 mil unidades, pode-se dizer que o BNH teve uma atuação expressiva. No entanto, o número de moradores de favela no Brasil, na década de 1980 era de 2.248.366 pessoas, segundo o IBGE, demonstrando que apesar da atuação expressiva, quando comparada aos demais órgãos, esta não foi suficiente para resolver o problema habitacional da população de baixa renda (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Além disso, do total de unidades financiadas pelo BNH apenas 18% destinaram-se à população com renda entre 1 e 5 SM. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio (PNAD), referentes aos tipos de domicílios das regiões metropolitanas brasileiras, indicam que entre 1972 e 1976 houve um aumento de 114% dos domicílios de construção rústica, produzidos pelos próprios moradores, contra 0,7% dos duráveis. Nesse período aumentou em 126% o número de pessoas morando em habitações rústicas (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Do exposto até aqui pode-se afirmar que em termos sociais, tomando como base a grande demanda insatisfeita o BNH não conseguiu atingir plenamente seus objetivos. Até dezembro de 1980, 65% dos imóveis destinaram-se as populações de renda média e alta. As famílias com renda alta captaram 23,68% dos recursos, enquanto que as famílias com renda baixa não

chegaram a 10%. A faixa salarial de 1 a 3 SM que um dia foi à razão de ser do BNH passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Quando encaminhado ao Presidente Castelo Branco, em 1964, o Plano Nacional da Habitação chamava atenção pelo predomínio do objetivo social sobre o econômico:

É preciso não abandonar a população favelada. Na realidade ela muito maior do que se vê nas favelas, pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas-furtadas, os porões, etc. Esta gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social previsto no texto de forma ampla, para ser posteriormente estudado e regulamentado. Se essa faixa de população não for atendida, o Plano ficará falho. Poderá ajudar a construção civil do país a se recuperar, poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderia melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem-aquinhorados. Mas, sem atender a faixa proletária (salário mínimo), terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da compensação inflacionária a ser instaurada. (SOUZA apud, AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 60).

Como se observa, os impasses da política decorrem da discrepância entre o objetivo e os meios de intervenção, ou seja, a ação. Se por um lado buscava-se evitar a descapitalização do BNH, por outro se limitava às chances dos mutuários de poucos recursos a se beneficiarem do sistema. Como o BNH atuava com construtoras, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, estes agentes dificilmente se aliariam a uma política que contrariasse seus reais interesses, que seria o lucro. A política do BNH acabou tendo um efeito perverso, porque fora concebida para atenuar as desigualdades sociais e terminou por acentuá-las ainda mais, concorrendo para agravar a concentração da renda no país.



## Capítulo II

### 2. Atuação do BNH em Salvador

A lógica do capital e dos interesses imobiliários se confronta com a necessidade de moradia porque a maior parte da população não tem condições de acesso à habitação através dos mecanismos típicos de mercado: aluguel e compra. Sendo assim, a medida que vai crescendo a população urbana, cresce também os cortiços e a autoconstrução em loteamentos clandestinos ou invadidos.

Entre 1943 e 1944, em Salvador, 75% da população alojava-se em mocambos, favelas e cortiços. Nesse período o Decreto Lei 347/44 estabeleceu normas para extinção dessas habitações (SOUZA, 2001, p. 20).

Começa na década de 1950 a preocupação do governo em criar organismos de controle e organização da cidade que resolvessem o problema habitacional através de soluções de baixo custo que substituíssem gradativamente as favelas que surgiam. As condições habitacionais da população constituíam um entrave para o desenvolvimento do Estado e da Capital. Pode-se dizer que neste período começa a surgir uma política habitacional para Salvador. Em 1959 surgem propostas para criação do Instituto de Habitação para Salvador (INHASA), a Companhia Imobiliária de Habitação e Urbanismo (CINASA) e em 1961 a Companhia Urbanizadora de Salvador (CUBA) e o anteprojeto da Companhia de Habitação da Bahia S A (URBIS) . Em 1963 a proposta era criar a Companhia Urbanizadora de Salvador (CURSA), vinculada a prefeitura (esta de fato foi criada e funcionou até 1965). Todas estas instituições foram criadas com o intuito de

iniciar uma nova fase na esfera de planejamento urbano, estando vinculadas à política habitacional do BNH.

O período militar inicia-se em Salvador com a nomeação de Antônio Carlos Magalhães para prefeito. Dentre as iniciativas para a expansão do capital na cidade, a Prefeitura promoveu uma reforma urbana em 1968, onde quebrou a estrutura de propriedade da terra, transferindo para mãos privadas as maiorias das terras públicas (até então, o poder público era um grande latifundiário), e ampliou o sistema viário com a abertura das avenidas de vale.

A abertura destas avenidas significou para a cidade, a extirpação do tecido urbano de um número grande de assentamentos de população carente que habitavam os fundos destes vales, além disso, houve a erradicação das invasões localizadas na Orla Marítima, pois uma das estratégias do governo era incentivar o turismo na área. As avenidas tornaram-se vetores de crescimento por onde se espalhou o capital imobiliário.

Convém observar, que foi a partir de 1960/70, com a industrialização, que Salvador começou a crescer em um ritmo mais acelerado, sobretudo a partir da década de sessenta com a abertura das avenidas de vale e a consolidação dos grandes vetores de crescimento do tecido urbano: a Orla Norte, o Miolo e o Subúrbio Ferroviário.

Com relação aos vetores, são assim caracterizados:

- Orla Norte: área nobre, valorizada, com concentração de investimentos públicos, equipamentos e serviços, área de moradia e lazer.

- Miolo: área de implantação dos conjuntos habitacionais para classe média e baixa pelo BNH, com deficiência de equipamentos e serviços, e com loteamentos populares e invasões.
- Subúrbio Ferroviário: concentração de invasões e loteamentos populares, ou seja, concentração da parcela mais pobre da cidade.

Esses vetores significaram para o tecido urbano a criação de periferias para abrigar à população de baixa renda. Houve também uma política radical para impedir o aparecimento de invasões próximas às áreas “nobres” da cidade. Ameaçadas pela polícia de choque ou pelos tratores dos proprietários ou das construtoras, as invasões passaram a ocorrer de forma lenta, gradual e individualizada, ocupando encostas perigosas e terrenos alagadiços nas bordas das marés, como o caso de Alagados, que em 1969 concentrava 8,2% da população de Salvador. O governo realizou o aterramento e urbanização da área, mas a valorização das casas dos moradores mais pobres acabou expulsando-os o que contribuiu para o surgimento de outra invasão denominada “Novos Alagados” em condições semelhantes a anterior.

O BNH atuou em Salvador através da COHAB/Salvador, as Cooperativas Habitacionais vinculadas ao Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), a Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (URBIS) e a Alagados Melhoramentos S.A. (AMESA) que teve uma atuação restrita a Alagados com uma pequena produção. Foi a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa ADCE que teve a iniciativa de constituir o INOCOOP-BA.

As primeiras Cooperativas foram criadas em 1967 e só em 1969 foi iniciada a construção do primeiro conjunto habitacional, entregue em 1971. Em 1976

totalizavam 39 Cooperativas, destas: 15 já estavam com conjuntos prontos ou em fase final de construção, 6 com programas interrompidos, 15 em processo de contratação de empreiteira e 3 esperando autorização.

Inicialmente as Cooperativas produziam habitação predominantemente para operários. Com o tempo elas passaram a atender a setores de classe mais elevada. Isto ocorre principalmente a partir de 1973 com a alta dos preços da construção e insuficiência da renda familiar dos cooperativados.

A princípio as Cooperativas organizaram-se com base na participação de um sindicato independente do BNH e do INOCOOP, só num segundo momento em 1971 é que estas passaram a dirigir-se ao INOCOOP para aquisição do terreno, elaboração do projeto arquitetônico e de estudos, e obtenção de financiamento junto ao BNH. Depois de realizada estas etapas abriam-se concorrência para seleção da construtora.

Até a Segunda metade de 1976 totalizavam 19 conjuntos residenciais em fase final de construção com 5.500 unidades financiadas. Essas unidades estavam distribuídas, segundo o tipo de habitação e o número de dormitórios conforme mostra a tabela III.

**Tabela III** – Unidades Financiadas pelo INOCOOP, Características dos Imóveis/Tipo

Característica do imóvel / Tipo	Nº de Quartos				
	1	2	3	4	TOTAL
Casas	145	139	110	90	<b>484</b>
Apartamentos	320	1.984	1.280	1.432	<b>5.016</b>

Fonte: SEPLANTEC, 1979.

Como se percebe pelos dados da tabela III, 91,2% das unidades eram apartamentos e apenas 8,8% eram casas. As áreas médias das casas variavam entre 65 e 69 m<sup>2</sup>, enquanto a área média do apartamento era 78,21 m<sup>2</sup>.

Em geral estas Cooperativas levavam um a dois anos para adquirir o terreno com as características adequadas para o empreendimento. A participação do custo do terreno no custo total dos conjuntos era em média de 6 a 11%. Havia atrasos nas entregas dos conjuntos e isto agravou-se a partir de 1973 com a alta do preço da construção e da inflação, acarretando, em alguns casos a paralisação das obras. Em 1974 nenhum conjunto foi construído.

Quando o BNH passou atuar como banco de segunda linha, a intermediação financeira passou a assumir um papel decisivo, porque até então, o BNH atuava diretamente com seus agentes promotores, sendo que estes não eram responsáveis pelos financiamentos. Os empréstimos passaram a ser concedidos por agentes financeiros que tornaram-se responsáveis pela aplicação e retorno dos créditos. Nesta época começaram a surgir os grandes problemas do programa. Essa modificação deixou claro que as metas sociais foram deixadas a segundo plano, em face do interesse de adequar o banco ao processo de intermediação financeira, o que implicou a elevação dos custos indiretos da unidade habitacional para o adquirente.

No período de 1972 a 73 o BNH liberava o financiamento para o agente financeiro que repassava parceladamente para as Cooperativas, as parcelas retidas deveriam render no mercado financeiro reduzindo em 3% o custo do programa, só que com a instabilidade do mercado no momento, o que ocorreu foi

a elevação dos custos das Cooperativas de 13 para 18%, elevação esta que foi repassada para os mutuários.

O problema é que os agentes financeiros deveriam aplicar os investimentos nas faixas de renda mais baixa o que significava redução dos lucros e como tais agentes não estavam interessados nesta redução começaram a aplicar os recursos nas faixas de renda mais alta, uma vez que o mutuário é que passou a arcar com os aumentos e oscilações das taxas de remuneração ao BNH. Tornou-se princípio básico do BNH aumentar os lucros dos agentes financeiros para atraí-los, em vez de diminuir os custos da habitação.

No entanto, a diferença dos preços pagos pelos adquirentes não era repassada ao BNH para ser redistribuída em programas habitacionais para população de baixa renda e estes recursos ficavam acumulados na esfera dos agentes financeiros.

Algumas medidas foram tomadas pelo poder público para socorrer os programas habitacionais tais como: aumento do prazo de amortização; estabeleceu um prazo fixo para resgate da dívida e um novo cálculo para prestações – o Sistema de Amortização Constante, onde parte da prestação referente à amortização aumenta, enquanto a parte referente aos juros diminui acompanhando o saldo devedor, com efeito, geral de que as prestações são decrescentes ao longo do tempo.

A taxa de juros que incide na fase de produção dos conjuntos é maior que os da fase de amortização do financiamento. Isto implica que quanto mais demora a produção maior o custo final da habitação. Em Salvador muitos conjuntos tiveram atraso na entrega. Em 1973 o valor médio da habitação demonstra que o

adquirente deve possuir um poder aquisitivo maior que o participante dos primeiros programas. Em termos médios, o custo direto por m<sup>2</sup> de produção da unidade habitacional foi de 5,44 UPC e o custo total do m<sup>2</sup> foi de 9,73 UPC (interfere neste valor: o terreno, a construção, infra-estrutura, projeto, encargos diretos e administrativos, juros do financiamento e da amortização).

A Unidade Padrão de Capital (UPC), era a moeda própria do SFH, instituída pela mesma lei de criação do SFH. O valor desta unidade era reajustado trimestralmente segundo o índice de correção monetária, este mecanismo visava preservar os investimentos da corrosão inflacionaria.

O INOCOOP trabalhava com a Carteira de Programas Cooperativos – CPC. Até dezembro de 1980 sua produção foi de 19.748 unidades (17.185 em Salvador e 2.563 em outros municípios da Região Metropolitana de Salvador), tendo um investimento de 20.357.921 UPC e um empréstimo junto ao BNH de 18.159.340 UPC. Do total de unidades financiadas, neste período, 944 eram do tipo casas e 18.754 do tipo apartamentos.

Todos os dados (...) corroboram o afastamento definitivo dos programas cooperativos do propósito em função do qual foram criados, qual seja, o de constituírem em programas voltados para atender às necessidades habitacionais dos setores operários da sociedade brasileira. Ao contrário, o que se verificou, pelo menos em Salvador, foi a crescente marginalização daqueles setores e o deslocamento dos programas cooperativos para setores que, por disporem de maiores níveis de renda, podem garantir a continuidade dos programas habitacionais numa conjuntura de preços de construção, custos financeiros, especulação imobiliária e taxas de inflação crescentes.

Nessa defasagem entre propósitos e desempenho concreto (...) permanece a contradição fundamental da política habitacional brasileira. (SEPLANTEC, 1979, p. 79).

Segundo dados da CONDER (1981), os conjuntos do INOCOOP localizam-se em Salvador nos seguintes bairros: Graça, Federação, Engenho

Velho de Brotas, Vasco da Gama, Acupe de Brotas, Brotas, Pituba/Parque Nossa Senhora da Luz, Paralela/Stiep, Cabula, 19 BC, São Gonçalo de Retiro, Paralela/Pituaçu, Piatã, Mont Serrat e Plataforma. A tabela IV na página 45 apresenta o nome de cada conjunto, número de unidades, data de conclusão da obra, área total do terreno e população prevista a ser beneficiada.

Com relação aos demais agentes promotores do BNH, destaca-se a URBIS que foi criada em 1965, pela Lei n.º 2.114 de 4 de janeiro, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação – SRHSH, tendo por finalidade a realização de serviços de interesse coletivo ligados à execução da política habitacional no estado da Bahia. Em 1968 incorporou a COHAB/Salvador assumindo a responsabilidade de atuar com famílias de renda entre 1 e 3 SM. Também na década de 60 incorporou a CURSA e em 1979 a CEDURB – Companhia de Desenvolvimento Urbano. Após estas incorporações a URBIS se tornou a segunda maior captadora de recursos do estado, segundo dados da secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia divulgados em 1982.

A URBIS tinha como finalidades:

- Estudar as questões relativas à habitação popular, ao planejamento e à execução de suas soluções observando a política de desenvolvimento econômico e social do estado;
- Formular, coordenar e executar o plano estadual de habitação e seus diversos sub-programas;
- Promover a urbanização de áreas habitacionais carentes de infra-estrutura básica, com vistas a propiciar a ocupação de vazios urbanos destinados a implantação de assentamentos residenciais de interesse social;

- Racionalizar a ocupação de vazios urbanos implantando assentamentos residenciais de interesse social;
- Cuidar da legalização do uso dos terrenos urbanos, através da expedição de títulos de posse e/ou propriedade;
- Promover a articulação entre órgãos e setores compatibilizando as ações da prefeitura com o Estado.

A URBIS foi responsável pela implantação de cerca de 100 mil unidades habitacionais, entre casas, apartamentos, embriões e lotes urbanizados, distribuídos por todo o Estado, beneficiando 92.953 famílias até 1995 quando foi liquidada e suas funções incorporadas a CONDER – Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia.

Na década de 1980, a URBIS incorporou a Habitação e Melhoramentos S.A. (HAMESA) assumindo a responsabilidade de urbanizar a invasão de Alagados que surgiu na Enseada dos Tanheiros na década de 1940. Parte do lixo da cidade era despejado nesta área que servia de aterro e as famílias começaram a constituir suas casas em cima de palafitas que avançavam sobre o mar. Mais tarde a URBIS passou a intervir em outras áreas carentes da cidade, principalmente no miolo, expandindo-se para o eixo Cabula/Paralela.

A URBIS operava com a Carteira de Operações Sociais (COS) e seu primeiro conjunto, Sete de Abril, possui 500 unidades do tipo casas de bloco e alvenaria, com dois quartos, na maioria térreas, construídas em lotes de 120 a 200 m<sup>2</sup>. O primeiro conjunto tipo apartamento foi construído em Brotas – Solar Boa Vista, em 1973. Até dezembro de 1980, financiou 20.940 unidades (15.929 em Salvador e 4.911 em outros municípios da Região Metropolitana de Salvador). O

investimento foi de 6.836.465 UPC e o empréstimo junto ao BNH de 6.586.710 UPC. Do total de unidades produzidas no período, 1.287 eram do tipo lotes urbanizados, 14.386 casas e 5.167 apartamentos. A superioridade da produção tipo casas, deve-se ao padrão cultural da clientela e pela possibilidade da casa ser mais barata que o apartamento.

A maioria dos terrenos foi adquirida pela URBIS a baixo custo, uma vez que, o empreendimento se destina à habitação popular. O Poder Público colocou à sua disposição, a maioria absoluta dos terrenos, quer seja por compra ao Estado ou Município por um valor inferior ao mercado, ou por atos desapropriação por interesse social.

Com relação às formas de aquisição do terreno 40% foram adquiridos por compra ao Poder Público; 15% por doação do Poder Público; 36% atos de desapropriação; 6% por compra a particular e 3% não tem informação (SZUBERT, 1979).

Os terrenos foram sub-avaliados durante a aquisição gerando uma taxa de valorização alta. Os conjuntos localizados na periferia detiveram as mais altas taxas, enquanto que os conjuntos mais centrais uma taxa inferior. A média das taxas de valorização varia de -11% na Paralela até +34,8% na Pituba. As taxas negativas não significam necessariamente que as áreas estejam se desvalorizando, mas que estes terrenos podem ter sido adquiridos a preços acima do preço do mercado (SZUBERT, 1979).

Os loteamentos e núcleos habitacionais localizavam-se em áreas periféricas, e a infra-estrutura implantada era muito básica (água, luz, abertura de ruas, nem sempre pavimentadas, com poucos equipamentos comunitários).

Constituíam-se em lotes urbanizados ou unidades edificadas (na maioria embriões). Em alguns casos a prefeitura doava materiais de construção e na ausência da unidade pronta, a auto-construção e o mutirão viabilizavam o abrigo mínimo. Apesar de originados de investimentos públicos, esses loteamentos são precários em relação aos equipamentos sociais e comunitários a exemplo de escolas, creches, postos de saúde, posto policial, espaços públicos, áreas de lazer e acesso aos transportes.

De acordo com dados da CONDER (1981), os conjuntos construídos pela URBIS em Salvador localizam-se nos seguintes bairros: Alagados, Cajazeiras, Nandiba, Engenho Velho de Brotas, Cabula, 19 BC, Pirajá, Castelo Branco, Periperi, Boca do Rio, Engomadeira, 7 de Abril, São Cristóvão, Águas Claras e Paripe. A tabela V na página 47, apresenta o nome dos conjuntos, número de unidades, data de conclusão da obra, área total do terreno e população prevista a ser beneficiada.

Mesmo com as tentativas de erradicação das favelas, transferindo a população para os conjuntos nas periferias, nas áreas erradicadas voltavam a surgir novas invasões, a exemplo da invasão de Malvinas, que ocupava uma extensa área (812.000 m<sup>2</sup>) e foi erradicada em 1982. Em 1987 voltou a ser ocupada e já possuía 1.975 domicílios com 8.271 moradores. O modelo de política irradiado pelo BNH, somado às diretrizes da política urbana local e os interesses imobiliários, definiram a localização dos conjuntos: situados nos limites do perímetro urbano, ou espaços remanescentes de bairros populares, contribuindo com a exclusão da população de baixa renda. O que ocorreu após a implantação dos conjuntos foi à ocupação das áreas remanescentes pela população carente.

Apesar da criação de órgãos pelo Governo do Estado, como a URBIS para a resolução do problema habitacional, a Prefeitura Municipal de Salvador não formulou nenhuma política própria, atuando apenas de forma emergencial, lançando diversos loteamentos e núcleos habitacionais no Nordeste de Amaralina e em Paripe para abrigar famílias remanejadas (relocadas de invasões e áreas de risco) acompanhando as orientações da política nacional do BNH. Ver tabela VII, na página 48.

A AMESA como já foi dito, teve sua atuação restrita a Alagados e até dezembro de 1980 produziu 910 lotes urbanizados através da Carteira de Erradicação de Subhabitação – CESH e 462 casas através da Carteira de Operações Sociais – COS. O valor do investimento foi de 358.531 UPC que foi adquirido totalmente por empréstimo ao BNH. Também nos anos de 1980 e 1981 produziu 238 lotes no conjunto Joanes Leste e 672 lotes no conjunto Joanes Centro e Oeste através do programa PROFILURB, ambos em Alagados. Ver tabela VI na página 48.

O mapa II da página 49 mostra os vetores de expansão que surgiram com a abertura das Avenidas de Vale, as manchas de evolução do tecido urbano e a localização dos conjuntos habitacionais construídos pela URBIS, INOCOOP e AMESA. Observa-se que o maior crescimento da cidade se deu a partir da década de 1960 com o desenvolvimento industrial e principalmente a partir da Reforma Urbana de 1968. Os vetores de expansão influenciaram na localização dos conjuntos como um estratégia de promoção do crescimento da cidade e a infra-estrutura implantada para beneficiar os conjuntos acabou servindo para valorizar os terrenos no entorno, o que favoreceu a especulação. Por outro lado a

localização dos conjuntos, prejudicou os moradores devido a distância do centro de comércio e serviços e do local de emprego, aumentando o gasto com transporte. Alguns conjuntos como Cajazeiras, por exemplo, dista cerca de 13 Km do Centro Histórico. A situação se agrava porque a implantação destes conjuntos não foi acompanhada do fornecimento de infra-estrutura e equipamentos comunitários, nem por uma política de geração de emprego e renda, além de reforçar a segregação sócio-espacial da população.

De acordo com Santo (2002), vale ressaltar, algumas experiências com tecnologia não-tradicional realizadas no início da década de 80 pelo governo do Estado:

- 1983, Projeto CARACOL do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento do Estado da Bahia (CEPED)/Coordenação de Desenvolvimento Social (CDS)/Prefeitura Municipal de Salvador (PMS). Usava solo cimento em paredes monolíticas construídas com formas;
- 1984, Projeto de Encostas da URBIS. Objetivo: implantar habitações em encostas com declividades de 25 e 45% para população de 1 a 3 SM, utilizando áreas remanescentes de conjuntos já implantados. Compreende obras de terraplanagem, drenagem, abastecimento de água e esgotamento sanitário, construção de casas e acessos. A proposta era 1.066 unidades, mas só 222 foram construídas;
- 1984, Urbanização Simplificada da HAMESA. Uso de solo cimento em meio fio, pavimentação, drenagem em valas abertas, caixas de sarjeta, alvenaria de contenção de encostas e chafarizes. Foi aplicado nas comunidades de Engomadeira e Barreiras;

- 1984, Projeto Núcleo de Apoio à Produção (NAP) do CEPD/CDS/PMS para famílias com renda de até 2 SM, com o objetivo de implantar uma oficina de material de construção, utilizando a mão-de-obra da família, usando tecnologia alternativa para redução dos custos e incentivando os mutirões e o desenvolvimento comunitário;
- 1986, CAMPUS EXPERIMENTAL DE PROTÓTIPOS DE HABITAÇÃO em Narandiba. Fruto do Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional coordenado pelo BNH, que contou com a participação de 34 empresas que criaram diversos modelos habitacionais de tecnologia alternativa no local. Hoje o Campus é um condomínio fechado e estes modelos convivem com outros de construção tradicional e em estado de deterioração.

TABELA IV: CONJUNTOS CONSTRUÍDOS PELO INOCOOP ATÉ 1980

Órgão Executor	Nome do Conjunto	Localização ZI	Data de Conclusão	Número de Unidades	Área Total do Terreno m <sup>2</sup>	População Prevista
INOCOOP	COHAPEB	Graça (ZI 010)	1980	56 apt°	3.003	420
	CHOPE I	Federação (ZI 012)	1975	496 apt°	74.220	3.120
	CHOPE II		1977	704	74.220	3.960
	COHABA	Engenho Velho	1978	70 apt°	8.657	525
	COHCA II	de Brotas (ZI 019)	1980	288	13.834	1.440
	Cooperativa Habitacional Novo Horizonte	Acupe de Brotas (ZI 019)	1980	512 apt°	16.505	1.568
	CETEPRO I	Brotas (ZI 020)	1971	176 apt°	8.451	-----
	COHEBB I		1971	166	8.556	-----
	COHEBB II		1972	368	15.800	2.300
	CETEPRO II		1972	392	16.099	2.200
	CHOCSA		1974	552	44.850	3.020
	COHCA		1978	111	15.532	832
	COHAFAZ	Pituba/ Parque	1976	162 *C. e	21.999	1.215
	COHEABA	Nossa Senhora da Luz (ZI 021)	1976	apt° 138	44.294	1.035
	COHEX I	Paralela/ Stiep (ZI 022)	1977	208 *C. e	45.200	1.400
	COHEX II		1977	apt°	62.000	712
	CHEEBB		1978	95 1.192	180.021	6.980
	COHAMEBA	Cabula (ZI 029)	1974	208 *C. e	12.950	1.240
	COHEMA I		1976	apt°	38.198	475
	COHECSA		1978	80	67.825	1.800
	COHSEB		1979	352	29.855	-----
	COHEMA II		1979	256	38.198	-----
	COHAMETA		1980	48	100.984	3.340
	COHAGSA		1980	488	129.744	4.200
	CHOPEB		1972	672	42.213	4.040
	COHOSE II		1974	704	4.869	480
	COHATE		1974	64	12.179	1.040
	COHAMOR		1978	208 240	36.562	1.600
	COHAMONT II	19 BC (ZI 036)	1981	232 apt°	32.215	1.500
	COHACA		1978	527	88.000	2.880
	COHARIPE	Paralela/	1978	528 apt°	68.605	3.360
	COHABUI I	Pituaçu	1981	384	74.191	2.880
	COHABUI II	(ZI 037)	1980	192	338.367	1.440
	COHABUI III		1981	336	37.246	2.400
	CHOPM I	São Gonçalo	1980	880 apt°	-----	5.720
	CHOPM II	do retiro (ZI 043)	1981	448		2.400
	COHAP	Piatã (ZI 046)	1980	100 casas	102.900	430
	COHCONTABIL		1981	304	46.261	1.920
	COHASE BA		1981	352	43.602	1.960
	COHACA III	Bolandeira (ZI 031)	1981	528	-----	2.200

COHAMONT III	Pau da Lima	1981	288	-----	2.160
COHAMONT IV	(ZI 054)	1982	560	-----	2.800
COHAMONT V		1981	560	73.727	2.800
COHEX VI		1981	576	37.919	2.960
COHEX VII		1981	640	41.331	3.280
COHAOPES	Plataforma	1978	200	70.000	1.125
COHOSE I	(ZI 062)	1971	184	56.956	692
COHACA II	Vasco da	1980	-----	-----	-----
Catavento	Gama/ Engenho Velho de Brotas (ZI 018)				
COHAMONT	Mont Serrat (ZI 047)	1978	112	9.427	560

Fonte: CONDER – Base Cadastral da RMS, 1981.

Elaboração: Tarcila Aragão

\*C. – casas

----- sem informação

Obs.: não foi possível identificar o padrão habitacional de alguns conjuntos

#### LISTA DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS:

CETEPRO – Cooperativa Habitacional dos Operários  
 CHEEBB – Cooperativa Habitacional dos Empregados em Estabelecimentos Bancários da Bahia  
 CHOEBB - Cooperativa Habitacional dos Operários em Estabelecimentos Bancários da Bahia  
 CHOPE - Cooperativa Habitacional dos Operários de Refino de Petróleo do estado da Bahia  
 CHOPM - Cooperativa Habitacional dos Oficiais da Polícia Militar  
 COHABIT - Cooperativa Habitacional dos Profissionais em Processamento de Dados  
 COHACA - Cooperativa Habitacional do Cabula  
 COHAFEB - Cooperativa Habitacional da Associação dos Funcionários Públicos do Estado da Bahia  
 COHAFAZ - Cooperativa Habitacional Fazendária  
 COHAMEBA - Cooperativa Habitacional dos Operários Metalúrgicos da Bahia  
 COHAMETA - Cooperativa Habitacional dos Metalúrgicos  
 COHAMONT- Cooperativa Habitacional do Monte Serrat  
 COHAMOR - Cooperativa Habitacional Moradia  
 COHAOPES - Cooperativa Habitacional dos Operários Estivadores de Salvador  
 COHAP - Cooperativa Habitacional dos Profissionais Liberais  
 COHAPEB- Cooperativa Habitacional dos Procuradores  
 COHATE - Cooperativa Habitacional dos Operários Telefônicos  
 COHCA - Cooperativa Habitacional Catavento  
 COHCONTÁBIL - Cooperativa Habitacional dos Contabilistas do Estado da Bahia  
 COHEABA - Cooperativa Habitacional dos Engenheiros Agrônomos da Bahia  
 COHECSA - Cooperativa Habitacional dos Empregados no Comércio da Cidade do Salvador  
 COHEEB - Cooperativa Habitacional dos Operários da Companhia de Energia Elétrica da Bahia  
 COHEMA - Cooperativa Habitacional dos Operários da Bahema e Rodema  
 COHEX - Cooperativa Habitacional dos Subtenetes e Sargentos da 6ª Região Militar  
 COHOCSA - Cooperativa Habitacional dos Operários no Comércio da Cidade do Salvador  
 COHOPEB - Cooperativa Habitacional dos Operários na Extração do Petróleo do estado da Bahia  
 COHOSE - Cooperativa Habitacional dos Operários Senhor do Bonfim  
 COHSEB - Cooperativa Habitacional dos Servidores Civis do Estado da Bahia  
 Cooperativa Habitacional Novo Horizonte

Obs.: não foi possível identificar o nome de todas as Cooperativas Habitacionais do período estudado.

**TABELA V: CONJUNTOS CONSTRUÍDOS PELA URBIS ATÉ 1980**

Órgão Executor	Nome do Conjunto	Localização ZI	Data de Conclusão	Número de Unidades	Área Total do Terreno m <sup>2</sup>	População Prevista
URBIS	Solar Boa Vista	Engenho Velho	1970	112 apt°	14.866	560
	Gleba B	de Brotas	1972	456	53.206	1.710
	Gleba C	ZI 018	1972	213	25.000	1.065
	Gleba E		1974	322	23.600	1.610
	Gleba F		1974	208	12.290	1.560
	Remanescente I		1978	60	3.838	300
	Remanescente II		1978	62	4.889	310
	Boca do Rio	Boca do Rio ZI 031	1978	920 apt°	260.611	4.600
	Cabula VI	Narandiba ZI 044	1980	2.016 apt°	65.500	10.080
	Pirajá	Pirajá (ZI 063)	1981	1.061 casas	168.816	5.855
	Castelo Branco I	Castelo Branco	1971	683 *C. e	146.676	3.877
	Castelo Branco II	(ZI 065)	1971	apt°	336.013	3.121
	Castelo Branco III		1974	627	540.500	5.750
	Cardeal Eugênio Sales	Periperi (ZI 066)	1971	1.139	60.873	2.075
	Antônio Carlos Magalhães – Cabula I	Engomadeira (ZI 044)	1974	286 casas	-----	1.824
	Cabula II	Engomadeira (ZI 044)	1978	400 casas	-----	1.824
	Cabula III	Cabula (ZI 029)	1976	254 *C. e apt°	-----	1.383
	Cabula IV	19 BC (ZI 036)	1978	52 apt°	-----	260
	Fazenda Sete de Abril	Sete de Abril (ZI 060)	1967	290 *C. e apt°	-----	1.950
	Mussurunga I	São Cristóvão	1978	500 casas	-----	2.500
	II	(ZI 061)	1981	2.054 casas	-----	11.030
	III		-----	1.126	-----	5.650
	Cajazeiras 4 e 5	Águas Claras (ZI 069)	1980	360	-----	1.800
	Núcleo Habitacional Almirante Tamandaré	Paripe (ZI 073)	1969	1.105 casas	-----	6.188
	Núcleo Itapagipe / Alagados	Alagados (ZI 048)	1971	389 casas	-----	2.238
	Cajazeiras 8 e 9	Cajazeiras (ZI 069)	-----	100 casas	-----	600
				1.051 casas	-----	5.856

Fonte: CONDER – Base cadastral da RMS, 1981.

Elaboração: Tarcila Aragão

\*C. – casas

----- Sem informação disponível

Obs.: No ano de 1980 outros conjuntos estavam com seus projetos em elaboração: Cabula IX – Doron, Cabula X – Saboeiro, Cajazeiras 7, Cajazeira 10, Fazenda Grande I, Pau da Lima I, Cajazeira 6, Valéria I e Periperi II.

**TABELA VI: CONJUNTOS CONSTRUÍDOS PELA AMESA ATÉ 1980**

<b>Órgão Executor</b>	<b>Nome do conjunto</b>	<b>Localização ZI</b>	<b>Data de Conclusão</b>	<b>Número de Unidades</b>	<b>Área total do terreno m<sup>2</sup></b>	<b>População Prevista</b>
AMESA	Habitações Provisórias	Alagados (ZI 049)	-----	60 casas	-----	-----
	Cluster Experimental de Santa Luzia	Alagados (ZI 049)	-----	121 casas	-----	666
	Conjunto Joanes Leste	Alagados (ZI 048)	1980	238 Lotes	54.000	1.333
	PROFILURB Joanes Centro e Oeste	Alagados (ZI 049)	1981	672 Lotes	162.800	3.376

Fonte: CONDER – Base Cadastral da RMS, 1981.

Elaboração: Tarcila Aragão

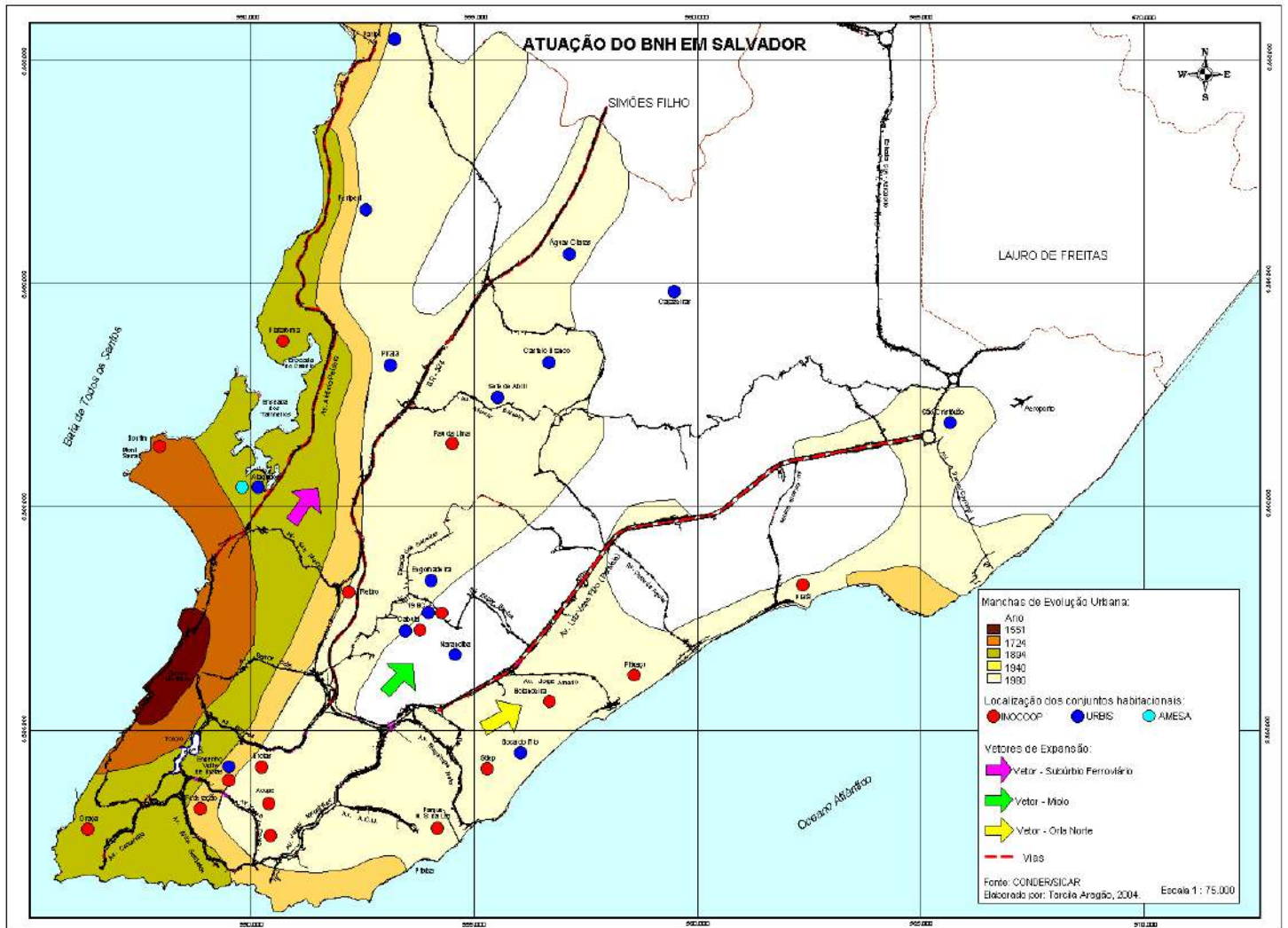
A Prefeitura Municipal de Salvador também atuou de forma pequena com recursos do BNH conforme tabela abaixo:

**TABELA VII: CONJUNTOS CONSTRUÍDOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR ATÉ 1980**

<b>Órgão Executor</b>	<b>Localização ZI</b>	<b>Data de Conclusão</b>	<b>Número de Unidades</b>	<b>Área total do terreno m<sup>2</sup></b>	<b>População Prevista</b>
Prefeitura Municipal de Salvador	Nordeste de Amaralina	1980	100 Casas	-----	-----
	Paripe	-----	1.191 Lotes	-----	-----

Fonte: CONDER – Base Cadastral da RMS, 1981.

Elaboração: Tarcila Aragão



## **Capítulo III**

### **3. Processo de Redemocratização do País e a Nova Política Habitacional**

A década de oitenta inicia-se com o processo de redemocratização do país, a instituição da Nova República e pressões sociais para por fim a Ditadura Militar. Isso se observa, principalmente, com o fortalecimento dos sindicatos e surgimento de um partido de oposição mais radical, o PT – Partido Trabalhista (fundado em 1979). O país experimenta em 1984 a luta contra o autoritarismo com a campanha das Diretas Já (eleições diretas para Presidente da República).

Com a Nova República tenta-se a recuperação do BNH fortalecendo seu modelo empresarial e com o discurso de volta às funções sociais para as quais fora criado. Para isso criou-se o MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano que incorporou o Banco. A proposta era adotar uma filosofia de atuação municipalista com a descentralização das linhas de crédito para as prefeituras.

Algumas mudanças administrativas foram implementadas com o objetivo de mudar o modelo de gestão de burocrático para o gerencial ou democrático, dentre elas podemos citar: a supressão de entraves burocráticos com a flexibilização das estruturas administrativas; descentralização e municipalização (valorização das esferas locais); reconhecimento de esferas não-estatais interferindo na produção do espaço público.

Desde 1983 o financiamento habitacional foi decrescendo, principalmente com a queda na arrecadação do FGTS e crise das cadernetas de poupança reduzindo muito a capacidade de investimento do SFH. A pretensão inicial de formular uma nova política que recuperasse o BNH se reduziu a iniciativas isoladas e às vezes descontínuas.

No início de 1985 havia cerca de 200.000 habitações concluídas, mas sem comercialização em todo o país. Registram-se índices elevados de inadimplência. O quadro habitacional era precário com 7 milhões de moradias apresentando deficiências diversas. O déficit concentrava-se na faixa de 1 a 3 SM com 20% da população dos grandes centros urbanos vivendo em favelas e cortiços. Para agravar a situação cerca de 66% dos financiamentos do BNH destinava-se a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que esta faixa representava apenas 33% do total da população urbana. As famílias com renda inferior a 5 SM receberam apenas 34% do financiamento (SILVA e SILVA, 1989).

Destaca-se neste mesmo ano a criação do Plano Integrado de Apoio aos Municípios (PROMUNICÍPIO) com o objetivo de reforçar a atuação dos estados e municípios das pequenas e médias cidades nos projetos de desenvolvimento urbano voltados para população de baixa renda, simplificando as operações de financiamento, tornado-as mais rápidas nas áreas de planejamento urbano, aquisição de terrenos para urbanização e melhoria das áreas carentes. Outro programa criado foi o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR), seria uma extensão do PLANASA que antes só atendia a Companhias Estaduais de Saneamento e passou a apoiar então, municípios que operam seus próprios serviços.

Em agosto de 1985 foi criado o Grupo de Trabalho para Reformulação do SFH (GTR-SFH). Em sua análise sobre a política do BNH (em nível nacional) destaca a falta de vinculação da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano; dificuldade de articulação entre as esferas do governo devido à centralização excessiva; a falta de representação da sociedade em

órgãos de planejamento; restrição da solução do problema habitacional à simples provisão da casa própria; não incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias construtivas; remuneração dos recursos aplicados sem o real atendimento das necessidades da população de baixa renda; tendência de implantar conjuntos em áreas distantes com deficiência de saneamento; altos custos e baixa qualidade das obras; inexistência de financiamento direto ao mutuário o que torna as transações obscuras; vulnerabilidade do sistema às oscilações da economia e favorecimento à especulação imobiliária e ao lucro na intermediação financeira (SILVA e SILVA, 1989).

Este mesmo grupo também fez sugestões para formulação de uma nova política: necessidade de subsídio para planos e programas habitacionais principalmente para os direcionados à população com renda entre 1 e 3 SM; transporte e acesso aos serviços básicos de saúde, educação e lazer, admitindo-se outras formas de moradia como o aluguel ou melhoria das condições da habitação já existente e não somente a aquisição da casa própria por compra; descentralização e participação efetiva da população a ser beneficiada; flexibilização do acesso ao financiamento; desenvolvimento de novas tecnologias para barateamento da construção; prioridade a programas de urbanização de favelas, envolvendo a regularização da propriedade, melhorias habitacionais e provisão de novas habitações quando for necessária, e introdução de infra-estrutura e serviços; adoção de uma legislação urbana que garanta o crescimento ordenado da cidade e impeça a especulação imobiliária; reestruturação dos órgãos de planejamento para permitir a representatividade social e a democratização das decisões (SILVA e SILVA, 1989).

Como se percebe, a mudança na política habitacional foi baseada em estudos sobre as políticas anteriores para permitir seus ajustes de modo a superar as deficiências do mercado e problemas decorrentes de sua própria atuação. A formação do GTR-SFH foi uma conquista da sociedade devido às pressões do Movimento Nacional dos Mutuários, contudo não deixou de ser uma estratégia do governo para o adiamento do problema, uma vez que era composto por setores empresariais, governamentais e apenas um representante do Movimento dos Mutuários, estando ausentes representantes dos favelados, trabalhadores assalariados e servidores públicos (SILVA e SILVA, 1989).

Durante um longo período (1986/1996) não se definiu nenhuma política habitacional, mas o Relatório Final do GTR-SFH serviu para instrumentalizar um grande Fórum de discussão sobre o SFH e a Nova Política Urbana promovido pelo MDU e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) nos dias 10 e 11 de maio de 1986 em Brasília.

As diversas medidas de ajuste, diante da crise econômica não foram suficientes para reestruturar o SFH e também não acabaram com a discrepância entre o objetivo do BNH e a forma de atuação, até que em 1986 o então Presidente José Sarney, decretou a extinção do banco.

As atribuições do BNH se diluíram pelos seguintes órgãos: Banco Central – normatiza e fiscaliza o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; a Caixa Econômica Federal – gere o SFH, o FGTS e é efetivamente responsável pela política habitacional, e a Secretaria de Ação Comunitária que gere programas habitacionais alternativos. As COHABs foram destituídas do papel de agentes

financeiros ficando apenas como órgãos de acessoria e agentes promotores, o que contribuiu para o seu enfraquecimento.

Segue-se um período de intensas reformulações ministeriais:

1987- Cria-se o Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU);

1988 – O MHU transforma-se em Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MHBES). Destaca-se neste ano a promulgação da Nova Constituição Federal que insere o Brasil no Estado Democrático de Direito, estabelecendo novas bases institucionais e jurídicas. Reconhece-se constitucionalmente os Direitos Sociais (direito à educação, à moradia, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados);

1989 – extinção do Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MHBES), e suas atribuições são repassadas para o Ministério do Interior e a Caixa Econômica Federal;

1990 – Cria-se o Ministério da Ação Social (MAS), o qual torna-se responsável pela política habitacional;

1993 – O MAS passa a se chamar Ministério do Bem Estar Social (MBES) e ocorre o lançamento dos programas Habitar Brasil e Morar Município vinculados à Caixa Econômica Federal.

Observa-se que estas mudanças institucionais nortearam a ação do governo federal no campo da habitação. Assim destacamos que o governo Sarney, entre 1985 e 1990, foi marcado por essas reformulações, falta de rumo e clientelismo. Já o governo Collor, entre 1990 e 1992, é marcado pelo desmonte

institucional e corrupção, e o governo Itamar , de 1992 a 1995, pelas tentativas de descentralização (MAGALHÃES, 2002).

Fazendo uma retrospectiva histórica, cabe destacar que durante o governo Collor tentou-se formular uma nova política habitacional, porém a prioridade foi o combate à inflação, ainda assim, é lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), cuja meta era construir em caráter emergencial, em 180 dias, 245 mil moradias, no entanto, o que ocorreu foi o esvaziamento da política habitacional, quando esta dissociou-se em atividades de saneamento e desenvolvimento urbano vinculada ao novo MAS. Com o *Impeachment* assume Itamar Franco e a política habitacional passa a ser comandada pelo MBES. Tenta-se reestruturar o setor com vistas à : atender a demanda reprimida de forma mais adequada; reduzir custos com intermediação financeira e custos de aprovação oficial; viabilizar maior aporte de recursos privados; ampliar a participação da sociedade; descentralizar a administração e apoiar a evolução tecnológica e gerencial. Algumas alterações foram realizadas no SFH como a extinção do Plano de Equivalência Salarial e foi criado um plano de amortização baseado no comprometimento da renda. Além disso passou-se a exigir contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União.

O Programa Habitar Brasil (para municípios com mais de 50 mil habitantes) e o Morar Município (para municípios de menor porte), foram lançados no governo Itamar e apresentam como características básicas:

- Fonte de recursos: Orçamento Geral da União (OGU) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

- População alvo: famílias de baixa renda, até 3 SM que vivem em áreas de risco;
- Agente promotor: Estado e Município;
- Agente financeiro e gerencial: Caixa Econômica Federal;
- O projeto era feito em parceria com a comunidade e previa a urbanização de terrenos, a legalização, a elaboração do projeto técnico, a pavimentação de vias e eletrificação. Previa também a construção de moradias e melhorias habitacionais;
- No caso da produção de moradias e lotes urbanizados os beneficiados pagavam parcelas mensais de 5% do SM, num prazo de 5 anos. Os beneficiados recebiam concessão de uso e a casa ou lote permanecia como patrimônio do governo até completar o pagamento (SOUZA, 2001).

Apesar da descentralização dos órgãos, os programas pecavam pela padronização das ações, e com o plano de estabilização da economia, o Plano Real, houve a falta de recursos, esvaziando suas propostas.

Foi com o governo de Fernando Henrique que de fato se inicia uma nova política habitacional. Neste período (1996) ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, HABITAT II, em Istambul que traz novos paradigmas para nortear a política habitacional e que foram absorvidas pela política do governo Fernando Henrique Cardoso.

O cálculo do déficit habitacional foi feita pela Fundação João Pinheiro em 1995. Os números são: 5.618.563 de déficit em habitações urbanas e rurais (urbanas 3.972.772 e rurais 1.645.791). A Fundação destaca haver cerca de 3 milhões de domicílios urbanos vagos, porém destinados à população com renda

superior a 3 SM. Era necessário medidas para facilitar a comercialização e/ou aluguel destes imóveis. Do déficit, 55% constitui necessidade de novas moradias e se concentra na faixa abaixo de 2 SM. 43,7% dos domicílios eram considerados inadequados (falta de infra-estrutura) (SANTO, 2002).

Premissas da Nova Política Habitacional:

- Integração com as políticas urbanas de saneamento e transporte;
- Descentralização;
- Parceria com a iniciativa privada e a sociedade;
- Institucionalização dos processos financiadores e gestores;
- Transparência quanto ao processo decisório;
- Participação da União, Estado e Município no subsídio a habitação para população de baixa renda;
- Integração com a política de legalização fundiária;
- Proteção contra o despejo forçado (os despejos inevitáveis devem ser feitos sem violência e garantidas reparações judiciais);
- Flexibilidade;
- Geração de Emprego e Renda;
- Incentivos a pesquisa de novas tecnologias;
- A moradia incorpora outros elementos (higiene, segurança, relação com o meio ambiente, localização);
- Observância dos aspectos culturais, territoriais e a organização social;
- Reconhecimento do processo de produção informal.

Instrumentos institucionais:

- Criação do Conselho Nacional de Política Urbana (CNPU);

- Órgão gestor: Ministério do Planejamento através da Secretaria de Política Urbana;
  - Agente operador: Caixa Econômica.
- Fonte de recursos:
- FGTS;
  - Poupança;
  - OGU;
  - Empréstimos externos e internos;
  - Fundos de investimento Imobiliário, de pensões e reservas de seguro habitacional;
  - Mercado financeiro;
  - Retorno das aplicações;
  - Contribuições e doações.

A partir de 1999 as formulações das políticas nacionais de desenvolvimento urbano foram deslocadas para o Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo executada através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano que tem como função formular e coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento e promover em articulação com as diversas esferas de governo, setor privado e organizações não-governamentais, programas de urbanização, de habitação, de saneamento e transportes.

Os ajustes no Orçamento da República reduziram em 84% o orçamento referente a programas de desenvolvimento. A situação ficou pior quando o Banco Central em 1998, proibiu o uso dos recursos do FGTS por Estados, Municípios e companhias públicas de saneamento e habitação, com o objetivo de controlar o

déficit do fundo. Ocorre deste modo a dificuldade de canalização dos recursos governamentais para subsidiar programas de habitação de interesse social voltados para população de baixa renda, devido à necessidade dos recursos serem aplicados a fundo perdidos.

Também no ano de 1999 surge o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o PRODECAR. O PAR tem como órgão gestor a Caixa Econômica, e destina-se a famílias cuja renda não seja superior a 6 SM (admite-se renda superior somente para os casos de revitalização de imóveis em centros históricos). O objetivo de programa é promover a aquisição de imóveis a serem construídos ou recuperados para posterior arrendamento. Os imóveis são mantidos como propriedade da CEF. Tem como fonte de recursos: o Fundo de Desenvolvimento Social, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo e do FGTS. O valor máximo para aquisição do imóvel é de R\$ 20.000,00. A unidade construída possui 37m<sup>2</sup>, exceto nos casos de unidades recuperadas, e deve ser dotada de esgoto, água, energia, pavimentação, guias e sarjetas (SOUZA, 2001).

O PRODECAR é uma linha de crédito da CEF para aquisição de imóveis na planta ou a construir, que não tem vinculação com o SFH. O limite de financiamento depende da capacidade de endividamento do comprador observando que só pode comprometer 30% da renda.

Outros programas merecem destaque neste período: o PRÓ-MORADIA e a Carta de Crédito do FGTS. O PRÓ-MORADIA foi lançado em 1995 pela Resolução 181 do Conselho Curador do FGTS. População alvo: com renda entre 0 e 3 SM, que residem em áreas insalubres, em risco e locais impróprios para

moradia. Priorizam municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, ou que contenham cidades de grande e médio porte, ou que tenham taxas de crescimento superiores aos dos seus respectivos estados. Os Estados e Municípios é que passam a ser mutuários arcando com o pagamento dos compromissos financeiros. O objetivo é urbanizar áreas faveladas promovendo a aquisição e/ou produção de lotes urbanizados, a entrega de cesta de materiais de construção, a implantação de infra-estrutura e de conjuntos habitacionais. O financiamento é dado por modalidade: lotes urbanizados R\$ 4.500,00; material de construção R\$ 4.000,00; infra-estrutura R\$ 3.000,00; conjuntos R\$ 8.900,00. A carência é de 18 meses com contrapartida de 10% pago pelo adquirente aos Estados e Municípios. Os juros é de 5% ao ano (SOUZA, 2001).

Com relação a Carta de Crédito do FGTS tem o objetivo de fornecer crédito individual para aquisição de imóveis, reforma ou construção à famílias com renda de até 12 SM. O valor do financiamento é de R\$ 40.414,00 e o valor máximo do imóvel é de R\$ 62.000,00 pagos em até 300 meses. A idade limite para o comprador é 80 anos. Os juros que incidem por ano é de 6%.

Tereza do Espírito Santo em sua tese de mestrado (2002) destaca que a política habitacional do governo Fernando Henrique apresenta-se atrelada a fortíssimos interesses internacionais, e prioriza o combate à inflação e a diminuição das despesas públicas, repassando muitas atividades a setores privados. Aponta para a redução das políticas sociais e apesar do discurso da universalidade de acesso, este é restrito.

Em 2000 é lançado o Projeto Moradia que tem como objetivo envolver as esferas do poder público com a sociedade de forma descentralizada visando

baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito para as camadas médias e baixas, subsidiando a produção quando necessário. O acesso a moradia deve ser garantido como um direito social e o conceito de moradia digna é extraído do Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU: “é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda”.

O Projeto Moradia destaca que deve-se priorizar regiões, Estados, Municípios e bairros onde for maior o déficit habitacional. Tem como princípios e diretrizes: moradia digna como um direito social; articulação da política habitacional com as políticas urbanas e sociais; garantia da função social da propriedade urbana; participação popular e controle social; descentralização e desburocratização; fontes estáveis de recursos para habitação como o FGTS e contrapartida dos estados e municípios (que pode ser através da arrecadação de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); sustentabilidade e respeito ao meio ambiente; planejamento habitacional como pré-requisito para a intervenção; diversidade de projetos e programas; facilitar e baratear a produção da moradia; estímulo à gestão pública não estatal, à autogestão e ao setor privado; articulação com a política de geração de emprego e renda; estímulo ao desenvolvimento tecnológico; apoio à formação de técnicos em moradia e criação de um sistema de informações sobre moradia para dar suporte ao diagnóstico e estabelecimento de prioridades (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Diante destas diretrizes o programa prevê as seguintes ações: urbanização e regularização de favelas; recuperação e prevenção de áreas sujeitas a riscos de

enchentes e desmoronamentos; requalificação urbanística de bairros periféricos; recuperação de áreas de preservação ambiental ocupada por moradia; reforma e ampliação de moradias resultantes do processo de autoconstrução e recuperação de cortiços e áreas centrais degradadas.

Como se percebe todos estes projetos citados marcam uma nova forma de intervenção para resolver o problema habitacional, incorporando no cálculo do déficit habitacional uma nova variável não considerada nas políticas anteriores: o déficit qualitativo (precariedade da moradia e falta de infra-estrutura). Prevê desta forma ações, não só de provisão de novas moradias, em casos onde é necessária a relocação da família (quando esta se encontra em área de risco), como também a recuperação de imóveis já existentes, mas que necessitam de melhorias. É importante destacar também que o foco não é mais a provisão de moradias em conjuntos habitacionais construídos nas periferias das cidades, mas a intervenção em áreas de invasão ou faveladas que já se encontram consolidadas no tecido urbano, para reurbanização, fornecendo a infra-estrutura necessária para a transformação da favela em bairro e promovendo qualidade de vida para estas famílias. A análise dos resultados desta nova forma de intervenção será mais detalhada no próximo capítulo, onde destaco os programas implementados em Salvador.

## **Capítulo IV**

### **4. Planos, Projetos e Programas Implementados em Salvador de 1986 a 2000**

#### 4.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Em 1985 foi aprovado o Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador (Lei nº. 3.525/85). Dentre os objetivos deste plano, cabe destacar o que se refere à questão habitacional.

“Assegurar à população de baixa renda localizações residenciais com acessibilidade adequada aos locais de emprego, serviços e lazer.

Consolidar e garantir a permanência dos aglomerados de populações de baixa renda, evitando processos de substituição de uso com expulsão de moradores

Propiciar a elaboração e execução de programas habitacionais para população de baixa renda, privilegiando o subsídio à aquisição de solo para habitação.

Estabelecer tratamentos específicos para áreas de assentamento residencial de população de baixa renda, comportando programas de recuperação e melhoramentos e impedindo a substituição de usos com expulsão daquela população.

Viabilizar novos assentamentos residenciais destinados às populações de baixa renda em terras públicas municipais e incentivar a estruturação de novas áreas destinadas à população de baixa renda.

Fomentar a ocupação prioritária dos loteamentos com mais de 50% de infra-estrutura implantada, com ocupação escassa e já aprovados.

Estimular o aproveitamento dos loteamentos clandestinos, localizados em compatibilidade com a estrutura urbana proposta e em processo de ocupação, promovendo sua regularização e ajustes possíveis às normas e restrições urbanísticas” (PMS, 1985).

Como se pode ver o PDDU de 1985 já determina um novo tipo de intervenção pública para resolução dos problemas habitacionais na cidade, que possibilitem a permanência da população de baixa nas áreas consolidadas evitando a expulsão dos moradores, estabelecendo tratamento específico para estas áreas, bem como promovendo sua regularização e compatibilização com a estrutura urbana. Além destes objetivos, no campo social ainda visa ampliar e fortalecer os mecanismos de participação comunitária, ampliar a oferta de

infra-estrutura e equipamentos comunitários, procurando níveis adequados com a demanda e racionalidade dos mesmos, facilitando também o acesso da população de baixa renda aos sistemas de financiamento para aquisição de casas<sup>1</sup>.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 182, inovações quanto ao papel do Estado, em relação a política de desenvolvimento urbano e destaca que este tem por função ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Essa perspectiva também é contemplada na Lei Orgânica do Município de Salvador promulgada em 1990, na qual são destacados quatro artigos que tratam diretamente da habitação e estabelece que:

Art. 93 O Município promoverá e dará apoio à criação de cooperativas, associações e outras formas de organização da população que tenham por objetivo a construção de habitações e equipamentos comunitários, colaborando mediante assistência técnica e financeira.

Art. 94 O Município estimulará a implantação de loteamentos e empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda estabelecendo incentivos a iniciativa privada, entre esses: elaboração gratuita de projetos e implantação de infra-estrutura simplificada.

Art. 95 O Município desenvolverá uma política habitacional voltada para o atendimento da população de baixa renda, promovendo a urbanização e a implantação de empreendimentos habitacionais destinados a esta população de baixa renda, assegurando: a redução do preço final das unidades imobiliárias e destinação exclusiva àquelas que não sejam proprietárias de outro imóvel residencial.

Art. 96 O Município desenvolverá ações no sentido de promover a regularização de loteamentos ou parcelamentos de solo irregulares, observando, para tanto, as normas constantes da legalização federal (Lei Orgânica Municipal, apud, SOUZA, 2001, p. 122).

---

<sup>1</sup> O PDDU começou a ser revisado em 2000, como não foi concluída a revisão até o presente ano (2004), suas novas propostas e diretrizes não foram mencionadas.

De acordo com estes objetivos é que se delineiam os novos programas habitacionais implementados em Salvador. Após a extinção do BNH a URBIS e o

INOCOOP continuaram atuando, sendo que o INOCOOP atou até 1994 quando foi desativado e a URBIS permaneceu até 1998 quando foi incorporada pela CONDER. Além destes órgãos, atuaram a AMESA em Alagados que em 1982 foi transformada em HAMESA expandindo sua atuação para todo o Estado e o Instituto de Aposentadoria e Pensões do Estado da Bahia (IAPSEB), extinto em 1998, trabalhou com a construção de apartamentos, comercializados à funcionários públicos.

Em Salvador procurou-se evitar o uso da designação política habitacional, pois apesar da atuação de vários órgãos e implementação de vários programas, não se buscou obter uma visão mais abrangente sobre o problema habitacional. Assim a eliminação do déficit, embora significativa, não representa na verdade uma política (SOUZA, 2001).

#### **4.2 O Déficit Habitacional**

Em 1995 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgou dados sobre o déficit habitacional em Salvador e Região Metropolitana:

**Tabela VIII – Déficit Habitacional em Salvador e Região Metropolitana**

Total de Famílias	750.557
Total de domicílios	690.503
Diferencial famílias/domicílios	60.054
Cômodos alugados/cedidos	22.648
Déficit total	92.053

Fonte: Dados básicos do IPEA e cálculos de SOUZA, 2001.

A média nacional do déficit é de 10,3%, sendo o déficit em Salvador de 13,3%. Os maiores déficits encontram-se em Belém (20,6%), Recife (19,9%) e Fortaleza (19,1%).

O déficit domiciliar por nível de renda em Salvador está enumerado na tabela abaixo que relaciona o número de famílias por renda e o número de domicílios. Observa-se que o déficit concentra-se na faixa de 0 a 5 SM, e para as famílias na faixa de 5 a 10 SM o número de domicílios é superior ao número das famílias.

**Tabela IX – Déficit Domiciliar por Nível de Renda em Salvador**

Nível de Renda em SM	Nº de Famílias	(%)	Nº de Domicílios	(%)
Sem rendimento	40.977	5,2	17.591	2,5
Até 1	92.094	11,7	72.016	10,1
De 1 a 2	113.817	14,5	99.744	14
De 2 a 3	106.376	13,5	96.235	13,5
De 3 a 5	136.177	17,3	131.831	18,4
De 5 a 10	134.297	17,1	134.709	18,8
De 10 a 20	72.427	9,2	73.668	10,3
Mais de 20	69.733	8,9	69.733	9,8
Sem declaração	19.245	2,5	19.245	2,7
<b>Total</b>	<b>785.143</b>	<b>100</b>	<b>714.772</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD/IPEA. Extraído de: SOUZA, 2001, p. 104

Segundo o Estudo do Emprego e da Salvador Dinâmica, realizado pela Universidade Federal da Bahia, a renda média dos empregados em Salvador de 1987 a 1998 caiu de R\$ 312,00 para R\$ 267,00, em relação à família a renda passou de R\$ 1.194,00 para R\$ 919,00, representando uma queda de 23% (SOZA, 2000, p.118).

Em Salvador os maiores déficits habitacionais, distribuem-se pelas seguintes regiões administrativas: Valéria (10,65%), Tancredo Neves (9,75%), Subúrbio Ferroviário (9,08%), São Caetano (8,46%), Pau da Lima (7,67%),

Cajazeiras (7,67%), Liberdade (7,54%), Itapuã (7,15%), Itapagipe (7,04%), Rio Vermelho (6,64%) e Cabula (5,45%). Com percentual inferior a 5% encontram-se Brotas com 4,31%, o Centro com 3,62% e Boca do Rio com 3,29% (SOUZA, 2001, p. 112-113).

A partir da análise do déficit é possível constatar que qualquer programa habitacional que não se destine a resolver o problema das famílias com renda de 0 a 1 SM, estará desconsiderando 51,3% do total do déficit, quando incorporada a faixa até 2 SM este percentual sobe para 73,4%, até 3 SM sobe para 88,6% e até 5 SM sobe para 96,7%. No entanto a URBIS e o INOCOOP, por exemplo, foram criados com o intuito de beneficiar famílias com renda de 3 a 5 SM, mas beneficiaram apenas 8,1% destas famílias, a maior parte do financiamento destinou-se a faixa de renda maior (SOUZA, 2001, p. 105).

#### **4.3 Os Novos Programas Habitacionais**

Antes de destacar os programas, cabe destacar que a URBIS, na década de 80, passou por um período de crise que a tornou inadimplente junto ao SFH, impossibilitando o atendimento à crescente demanda habitacional da população de baixa renda. A partir de 1991 promoveu um programa de moralização, austeridade e recuperação gerencial e financeira e de capacitação técnica com o objetivo de recuperar-se da crise e negociar os débitos resgatando a credibilidade da instituição.

Com estas mudanças a URBIS tornou-se capaz de retomar a produção habitacional no Estado, agora em parceria com Caixa Econômica, e em 15 de fevereiro de 1996 retomou o financiamento da União, abrindo caminho para o

surgimento de uma nova empresa. Passou atuar com obras de construção e melhoria de unidades, urbanização e recuperação de áreas faveladas, de acordo com as diretrizes da política habitacional do governo federal instituída em 1995 (URBIS, 1998).

Como metas para o período de 1995 a 1998 a URBIS estabeleceu operar na:

- Urbanização de favelas: obras de infra-estrutura na primeira etapa e depois projetos educativos e de regularização fundiária com a promoção de melhorias habitacionais. Em 1995 as áreas a serem atendidas eram: Castelo Branco, Cajazeiras, Fazenda Grande, Itapagipe, Suburbana, Águas Claras, Brotas e municípios do interior do Estado. Fonte de recursos - governo estadual, federal e instituições internacionais (SANTO, 2002);
- Habitação de interesse social: ofertas habitacionais em áreas de expansão urbana para famílias com renda de 5 a 10 SM. De 1995 a 1998 o objetivo de construir 10.000 novas unidades em Caji (Lauro de Freitas), Jaguaripe e interior do Estado (SANTO, 2002);
- Adensamento dos conjuntos habitacionais implantados pela URBIS usando áreas remanescentes destes conjuntos Financiamento direto a famílias com renda de 1 a 5 SM, estas devem arcar com 60% dos recursos e 40% são do Estado (SANTO, 2002);
- Apoio aos municípios para implantação de equipamentos urbanos, modalidade iniciada em 1991 (SANTO, 2002);

Dentre os programas implementados pela URBIS neste período destacam-se:

- **Programa Bairro Novo, Vida Nova (mutirão):** tem como objetivo promover obras de embelezamento nas comunidades beneficiadas pelo Viver Melhor, outro programa da URBIS que será citado mais adiante, com a participação dos moradores em forma de mutirão. O governo fornece massa e tinta para reboco das casas que são feitas com blocos aparentes sem revestimento e a comunidade fornece a mão-de-obra. O embelezamento também compreende paisagismo criando áreas verdes e plantio de árvores. Usam-se diversas cores para pintura das casas, assim o bairro fica colorido. Essa participação no mutirão promove a conscientização quanto ao uso e conservação dos equipamentos e toda infra-estrutura implantada facilitando a educação comunitária. Até 1997 beneficiou 9 comunidades, num total de 2.892 famílias e 1.365 casas (URBIS, 1998).
- **Programa Habitacional do Servidor Público:** lançado em março de 1997, tem como objetivo atender ao funcionário público que recebe até 12 SM, não possui casa própria e é contratado há pelo menos 2 anos em regime permanente. A fonte de recursos é o FGTS e o Tesouro do Estado, também conta com recursos do Fundo de Pensão e de sistemas de autofinanciamento. Foram cadastrados 27 mil servidores na RMS e mil em Feira de Santana. Em agosto de 1997 o Governo e a CEF promoveu um feirão de imóveis 2.203 na RMS e 1.533 em Feira, Ilhéus, Itabuna e Vitória da Conquista. 1.234 servidores foram contemplados até outubro do mesmo ano, a CEF disponibilizou R\$ 32 milhões para comercialização dos imóveis. O Governo também investiu R\$

26.833.851,47 para construção de 2.808 unidades, sendo 2.250 para servidores com renda de 1 a 3 SM através do PRÓ-MORADIA e 558 apartamentos para servidores com renda a partir de 6 SM através do PRÓ-CRED ASSOCIATIVO (URBIS, 1998).

- **Programa Pró-Sanear:** tem como objetivo ampliar a cobertura do atendimento de água e esgoto, bem como aumentar a eficiência dos prestadores de serviço. Suas ações constituem fornecimento de água, esgotamento sanitário, acondicionamento de lixo e drenagem urbana, projetos sócio-educativos para promoção da educação ambiental e sanitária. A previsão é beneficiar 100 mil pessoas em Salvador. Conta com recursos do PROSANEAMENTO – linha de crédito da CEF e recursos do Governo do Estado (URBIS, 1998).
- **Programa Intervenção em Áreas de Conjuntos Habitacionais:** iniciou em 1996 com recursos do PRÓ-MORADIA através da CEF e contrapartida do Tesouro Estadual. Tem o objetivo de promover melhorias em conjuntos habitacionais através da implementação de infra-estrutura, obras de drenagem e pavimentação, contenção de encostas e de equipamentos comunitários. O total de investimento do programa é de R\$ 4.888.890,00 para atender a reurbanização de 7 conjuntos selecionados trazendo benefícios para 8.647 mutuários (URBIS, 1998).
- **Programa de Desenvolvimento Urbano, Regional e Integração Espacial:** tem como objetivo a melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida nos municípios do interior do Estado da Bahia. As

obras compreendem a construção de equipamentos urbanos como abatedouros, mercados, praças, além de obras de urbanização, paisagismo, pavimentação e drenagem, entre outras. De 1995 a 1997 foram investidos R\$ 20.148.110,00. A maior do financiamento estava voltado para municípios do interior, mas houve algumas obras em bairros de Salvador como São Cristóvão, Narandiba, Águas Claras e Solar do Unhão (URBIS, 1998).

- **Programa de Erradicação da Doença de Chagas:** o objetivo do programa é erradicar a doença de chagas nos municípios foco da doença na Bahia, promovendo qualidade de vida através da substituição das casas de taipa por casas de bloco e alvenaria com toda infra-estrutura (água, luz e esgotamento sanitário). Desenvolve também um projeto de educação sanitária e ambiental. Fonte de recursos: OGU, Governo do Estado e da Fundação Nacional de Saúde. De 1995 a 2001 beneficiou 3.269 famílias, o valor do investimento foi de R\$ 12.766.633,40, o número de localidades atendidas foi 60 em 32 municípios (URBIS, 1998).
- **Projeto Piloto Vida Nova (depois Aprendendo e Construindo):** o objetivo é construir unidades habitacionais em lotes urbanizados já implantados no Caji, com apoio do programa Cesta Básica de Material de Construção financiado pela CEF e FGTS. Além da oferta de novas unidades capacita a mão-de-obra local com cursos profissionalizantes de pedreiro, eletricista, carpinteiro e encanador (SANTO, 2002).

- **Programa de Ação Emergencial:** em 1995 remanejou 81 famílias do antigo Clube Costa Azul para Fazenda Grande e Cajazeiras, também construiu 90 unidades em Jaguaripe I para remanejar famílias das encostas do Solar do Unhão e 211 unidades no Cají para famílias desabrigadas da chuva em São Gonçalo do Retiro, Dique de São Caetano e Cajazeiras (SANTO, 2002).
  
- **PRODUR (Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-estrutura Urbana):** iniciou em 1997 sendo desenvolvido pelo Governo do Estado. O objetivo geral é buscar soluções para os problemas mais graves do Estado e principalmente reverter o quadro de carência de infra-estrutura, aumentando a capacidade de investimento e de planejamento dos municípios e a criação de uma fonte permanente de recursos para viabilizar e atender as necessidades municipais na implementação de diversos projetos. Também visa uma maior integração entre as administrações pública estadual e municipal, aumentando a capacidade institucional e financeira para planejar, financiar e executar projetos de desenvolvimento urbano. Conta com apoio do Banco Mundial e é gerido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Público alvo: municípios com mais de 15 mil habitantes ou considerados estratégicos para o desenvolvimento urbano ou apresentarem capacidade de endividamento. É subdividido em três subprogramas: o programa de infra-estrutura urbana; o programa de urbanização de áreas carentes e o programa de desenvolvimento institucional. A fonte

de recursos é de US\$ 154 milhões (50% do Banco Mundial, 35% do Estado e 15% dos Municípios) geridos pelo Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FUNDOURBANO) e tem como agente financeiro o Desenbahia. No caso de áreas carentes os investimentos são a fundo perdido (SANTOS, 2003).

#### **4.3.1 O Programa Viver Melhor**

Como destaque, entre os programas operacionalizados pela URBIS, temos o Programa Viver Melhor criado em 1995 e que desde 1998 vem sendo desenvolvido pela CONDER (devido à liquidação da URBIS) em Salvador e no Estado da Bahia. Constitui um bom exemplar, para analisar a nova forma de intervenção da política habitacional sobre a urbanização de áreas carentes.

A diretriz principal do Viver Melhor é a integração das ações de diversos órgãos com a população local que participa de todas as etapas das obras de intervenção (URBIS,1998).

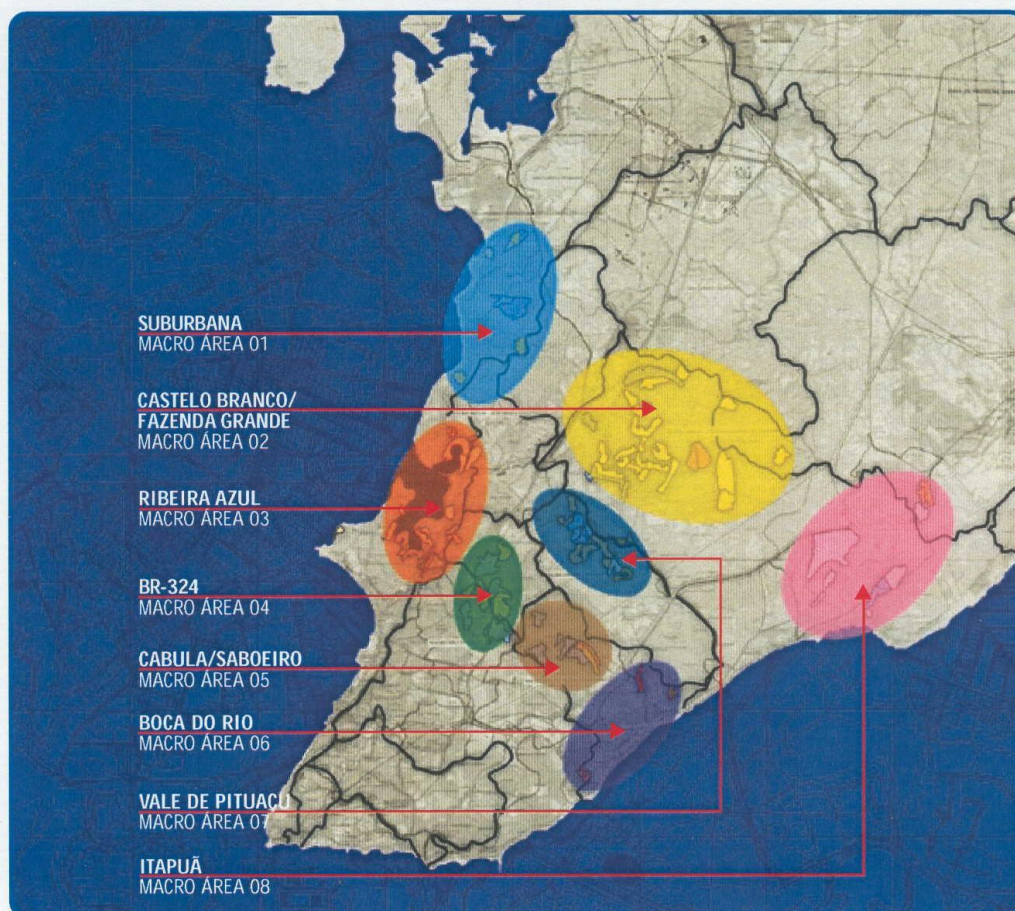
O objetivo principal é reduzir o déficit habitacional, recuperando áreas degradadas, insalubres ou inadequadas para moradia através das ações de construção de novas unidades para famílias remanejadas, melhorias nas unidades já existentes (sanitárias, ambientais e de infra-estrutura), implantação de equipamentos urbanos e sociais, além de infra-estrutura e serviços urbanos no assentamento residencial, regularização fundiária e promoção social. Com isso ocorre a transformação da favela em bairro infra-estruturado com rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, ruas

pavimentadas, drenagem, posto policial, posto de saúde, escolas, creches, segurança, lazer, conforto e qualidade de vida (SANTOS, 2003).

Entende urbanização como qualidade de vida da população, envolvendo também questões sanitárias e de saúde, por isso o Viver Melhor faz parceria com o programa de saneamento – Bahia Azul – que realiza intervenções para ampliar a oferta dos serviços de saneamento básico em Salvador.

O público alvo do programa são comunidades carentes e servidores públicos de baixa renda, e os agentes financiadores são o Banco Mundial e a CEF. Conta com recursos do PRÓ-MORADIA, do Governo do Estado e do PRODUR (Banco Mundial) . As primeiras áreas de intervenção do Viver Melhor foram selecionadas a partir de um estudo desenvolvido pela UFBA, que diagnosticou cerca de 440 áreas de invasão em Salvador. Para primeira etapa do programa foram selecionadas 13 áreas mais carentes: Jardim Santa Bárbara, Fazenda Independência, Direito de Morar, Moscou I e II, Colina do Mar, Fazenda Grande IV, São Cristóvão I, São Cristóvão II, Novo Brasil, Alternativa, Don Lucas, Silvio Leal e Democrática que ficam nos bairros, Cajazeiras, Fazenda Grande, Paripe e Castelo Branco. Atualmente o programa abrange as seguintes macro-áreas de intervenção que podem ser vistas no mapa III a seguir:

## MAPA GERAL DAS MACRO ÁREAS NUMERADAS



Mapa III

Fonte: CONDER/SICAR. Extraído de: CONDER, 2001.

O mapa IV que se encontra em anexo (Mapa Síntese das Intervenções do Viver Melhor) apresenta um quadro da produção do programa até o ano de 2003 (número de famílias beneficiadas e à beneficiar, por macro-área). Também localiza as obras concluídas, em andamento, áreas com projeto pronto, áreas com projeto em andamento, áreas sem projeto mas que serão alvo de intervenção e os trechos considerados críticos. Em anexo constam fotos de algumas intervenções, o objetivo das fotos é mostrar como era a comunidade antes da intervenção e como

ficou depois das obras. Até 2001, no total das macro-áreas beneficiou 62 comunidades (CONDER, 2001).

Algumas áreas foram selecionadas a partir de concurso público, são elas: Baixa do Soronha em Itapuã; Alto da Bela Vista em Abaeté; Baixa do Saboeiro em Narandiba; Baixa do Cacau e Baixa do Caranguejo no Lobato e Ulisses Guimarães em Águas Claras (CASTRO, 2001).

As ações do Viver Melhor compreendem a urbanização de áreas degradadas, insalubres e de risco, construindo ou melhorando as unidades habitacionais, implantando módulos sanitários e realizando obras de drenagem, pavimentação, regularização de redes de esgoto, água e energia elétrica, construção de equipamentos comunitários e programa de educação ambiental. Assim estabelece como objetivos prioritários o uso da mão-de-obra local gerando emprego e renda, regularização fundiária, a educação comunitária estimulando a população a zelar pelos equipamentos implantados através da conscientização da importância e valor destes, a elevação do padrão de higiene e saúde, e qualidade de vida e desenvolvimento urbano (URBIS, 1998).

Através destas ações o Governo busca erradicar as habitações carentes, substituindo por novas ou melhorando-as, sem relocar os moradores, facilitando o acesso aos serviços urbanos e enfatizando a participação da comunidade, princípios já estabelecidos pelo PDDU de 1985.

A metodologia de intervenção do Viver Melhor segue as seguintes etapas: delimitação da área; cadastramento físico, das organizações comunitárias existentes e da população a ser beneficiada; consulta a população para estabelecer as necessidades da intervenção, através da aplicação de

questionários e reuniões; mobilização das lideranças para conhecimento do programa e concordância na parceria para realização da intervenção. Após a intervenção é feita uma avaliação, para verificação dos resultados (CASTRO, 2001).

O Ribeira Azul é um sub-programa do Viver Melhor que realiza intervenções na Enseada do Tainheiros – Alagados. Tem os mesmos objetivos e segue a mesma metodologia do Viver Melhor. Até o momento já beneficiou 12.000 famílias e apresentou como resultados a diminuição das doenças de veiculação hídrica, devido a substituição das palafitas que avançam sobre o mar (que se encontrava poluído pelo depósito e acúmulo de lixo e despejos de esgotos) por novas unidades com infra-estrutura básica; diminuição dos índices de bactérias causadoras de doenças em mariscos comestíveis devido a melhoria do sistema de esgotamento sanitário e despoluição das águas marinhas, melhorando também a qualidade das praias (URBIS, 1998).

Segundo dados do relatório de atividades do Viver Melhor desenvolvido pela CONDER (2001) e de levantamentos feitos por Santos (2003), de 1995 a 2001, o programa beneficiou em todo o Estado 106.663 famílias e 533.315 pessoas. Em Salvador atendeu 79.726 famílias e 398.630 pessoas. Juntamente com o Programa de Erradicação da Doença de Chagas e com o Programa Habitacional do Servidor Público, beneficiou 118.580 famílias, cerca de 128% de toda a produção da URBIS em sua primeira fase de atuação, deste total 18.255 (15%) são novas unidades, 17.122 (14%) melhorias habitacionais e 83.203 (71%) implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Os programas de Infra-estrutura de Conjuntos Habitacionais e Bairros Carentes, o Pró-Sanear e o Programa de Melhorias Urbanas beneficiaram 60.000 famílias com obras de esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e equipamentos urbanos, com as seguintes características:

- O valor total da obra foi de R\$ 183.351.967,91 e em Salvador foi de R\$ 137.325.351,69;
- Valor do empréstimo: R\$ 178.177.135,05 total e R\$ 127.712.577,07 em Salvador;
- Investimento do Governo do Estado: R\$ 42.635.220,79 total e R\$ 38.836.813,20 em Salvador;
- Investimento do FGTS e OGU: R\$ 131.006.541,00 e R\$ 45.000.000,00 do Banco Mundial;
- Investimento total: R\$ 220.812.355,84, sendo R\$ 166.549.390,27 em Salvador;
- Investimento por família R\$ 3.646,42 e R\$ 829,48 por pessoa;
- Número de áreas beneficiadas: 91 sendo 62 em Salvador e 29 no interior;
- Área total beneficiada em Salvador: 2,6 milhões de m<sup>2</sup> (18% do total de áreas degradadas);
- Unidades construídas: 6.338 total e 5.379 em Salvador;
- Melhorias Habitacionais: 17.122 total e 10.617 em Salvador;
- Saneamento e melhorias urbanas em unidades habitacionais: 82.203 total e 63.730 em Salvador;
- Equipamentos urbanos: Creches e escolas – 32 total e 29 em Salvador, associações comunitárias – 50 total e 38 em Salvador, quadras poliesportivas – 38 total e 28 em Salvador;

- Pavimentação de ruas e caminhos: 980.062,02 m<sup>2</sup>;
- Energia elétrica e iluminação pública: 106.529,05 m;
- Abastecimento de água: 271.099,52 m;
- Esgotamento sanitário: 339.192,60 m;
- Drenagem pluvial: 171.113,34 m;
- Contenções: 104.289,62 m<sup>3</sup>.

Como foi visto, em apenas 6 anos o Viver Melhor beneficiou 106.663 famílias no Estado da Bahia, enquanto o BNH em 17 anos beneficiou pouco mais de 1 milhão, em todo o Brasil. Em Salvador o Viver Melhor atendeu 79.726 famílias e os agentes operadores do BNH (URBIS, INOCOOP e AMESA) de 1964 a 1980 atenderam a 35.396.

Em termos de equipamentos urbanos, nem todas as comunidades foram beneficiadas, e nas intervenções o número de unidades construídas e de melhorias habitacionais (6.388 e 17.122 respectivamente) ainda é pequeno em relação ao total de famílias beneficiadas, já no caso do saneamento e melhorias urbanas o número é próximo ao de famílias atendidas.

Em 1999 a CONDER realizou um estudo pós-intervenção em 32 áreas beneficiadas pelo Viver Melhor, onde destacou as melhorias promovidas na comunidade, constatando que a população demonstrou-se satisfeitas com as obras, apesar de parecer que algumas delas encontram-se inacabadas. Ressalta a necessidade de formar uma equipe multidisciplinar, integrada para atuar sistematicamente nas áreas que venham a sofrer intervenção, estimulando a troca de experiências e instrumentalizando as equipes técnicas no encaminhamento das ações e questões que se apresentarem (CONDER, 1999).

Esse relatório caracterizou as áreas carentes antes da intervenção. Convém observar que a ocupação destas áreas normalmente, se dá em vertentes íngremes, encostas ou fundos de vales. São afetadas por deslizamentos de terras, não há fornecimento de água e energia elétrica, obtidos por ligações clandestinas. O esgotamento sanitário se dá através do lançamento de dejetos nos rios, córregos ou lagoas, a céu aberto. A água pluvial escoar diretamente pelo terreno contribuindo com as erosões. O padrão habitacional é variado, mas a maioria das habitações são construídas em bloco aparente, sem reboco e cobertas por telha eternit, possuem 1 pavimento e área construída de 10 a 30 m<sup>2</sup> (CONDER, 1999).

Em reportagem ao jornal A Tarde (17/06/2001), estudantes da UNEB juntamente com a professora Débora Nunes, falaram sobre o trabalho de pesquisa que realizaram na disciplina Política, Planejamento e Projetos Habitacionais, e que até hoje vem sendo desenvolvido com novos alunos, sobre as intervenções do Viver Melhor. Destacam que “há muita diferença entre o projeto e o que foi realizado”. Em alguns aspectos o programa apresenta resultados positivos, em outros, nem tanto. Com relação as obras, percebe-se que:

- **Drenagem:** elimina-se o escoamento da chuva pelo solo, diminuindo o processo erosivo e os deslizamentos de terra (nos casos necessários faz-se contenção de encostas);
- **Pavimentação:** melhora acessibilidade, não só dos pedestres, como dos veículos;
- **Coleta de lixo:** com a melhoria da acessibilidade, é possível a coleta pelos carros da empresa de limpeza urbana. Destaca-se, em algumas comunidades

a criação de um grupo de voluntários de limpeza que ajudam na varrição das ruas e na coleta do lixo, e recebem em troca uma ajuda financeira;

- **Água e energia elétrica** : apesar da regularização dos serviços, observa-se que alguns casos os serviços continuam deficientes (permanecendo algumas áreas sem regularização do serviço). Surge também outro problema, devido a falta de renda algumas famílias não podem pagar pelo serviço;
- **Esgotamento sanitário**: ocorre a melhoria das condições sanitárias evitando que o esgoto corra a céu aberto, mas em alguns casos houve o subdimensionamento da rede, fazendo com que esta não suporte o volume de esgoto, em outros casos observa-se a precarização das obras;
- **Padrão habitacional**: item de maior queixa da população, devido ao tamanho e qualidade do embrião entregue as famílias remanejadas que são considerados pequenos em comparação a casa substituída, e o material utilizado é de baixa qualidade. Como a população não dispõe de renda para ampliá-los, nem para mantê-los, rapidamente estes se deterioram (o embrião geralmente possui um quarto, sala, cozinha e banheiro);
- **Equipamentos comunitários**: em algumas intervenções não são entregues à comunidade escolas, creches, posto de saúde, posto policial, áreas verdes e espaços de lazer, em outras são entregues apenas as áreas de lazer, de modo geral há uma carência destes equipamentos;
- **Educação ambiental**: faz parte do programa de ação social que compreende três eixos: educação ambiental, desenvolvimento comunitário e geração de emprego e renda. O programa é desenvolvido para promover a conscientização da população quanto a importância de manter o bairro limpo

evitando o despejo de lixo em terrenos vazios e também para ensinar as famílias que não possuíam módulos sanitários em suas casas a utilizá-los corretamente. Apesar da iniciativa verifica-se a necessidade de um trabalho mais consistente e efetivo com a comunidade.

- **Geração de emprego e renda:** promove cursos profissionalizantes de acordo com o estudo de mercado, interesse da comunidade e demanda. Em geral os cursos são de motorista de ônibus, mecânico, pedreiro, cabeleireira, vigilante, manicura, garçom, informática, culinária, eletricitista, pintor, reciclagem e artesanato. Em alguns casos foi contratado o SEBRAE para dar curso de gerenciamento de negócios, principalmente nas comunidades que foram implantadas as unidades produtivas (Baixa do cacau – confecção de roupas, Nova República – salão comunitário, Alto da Bela Vista – fábrica de picolés, Lobato – fábrica de vassouras, Calabar – salão de beleza e Alagados – fábrica de vassouras). Apesar da iniciativa o número de unidades é pequeno em relação ao números de intervenções já realizadas (6 unidades/52 intervenções). Outro problema é que a comunidade só é assistida durante a intervenção, não havendo cursos posteriormente, nem acompanhamento das unidades implantadas.

De acordo com entrevistas realizadas pelos alunos da UNEB (A Tarde 17/06/01), observa-se que, em geral, os moradores mostram-se satisfeitos com as obras, porque ocorre, mesmo que de forma pequena, uma melhoria da qualidade de vida, mas também destacam que em muitos casos as obras encontram-se inacabadas e reivindicam o término destas. Outro problema que ocorre, é com relação a regularização dos serviços de água, luz e a regularização

fundiária das casas com a cobrança do IPTU, por não dispor de renda suficiente muitas famílias não podem realizar o pagamento, com isto, acabam abandonando suas novas moradias, vendendo ou alugando e invadem outros espaços no próprio bairro ou em outros.

Comparando com as diretrizes da política habitacional do governo federal, observa-se que há correspondência entre os objetivos desta e do programa Viver Melhor, o problema é que na prática, as ações não são suficientes para resolver a questão, é o que acontece principalmente com a geração de emprego e renda já mencionada.

Também acontece que, nem todas as ações são coerentes com os objetivos, não só do programa como da política, é o caso da participação popular. Dentre as diretrizes da política federal temos: parceria entre governo, iniciativa privada e sociedade, e a diretriz principal do Viver Melhor é a integração de diversos órgãos com a população que participa de todas as etapas da intervenção. Na prática só acontece, quando a associação de moradores é forte e bem organizada, porque em geral realiza-se apenas um seminário de esclarecimento sobre o que será realizado na intervenção e o cadastramento das famílias a serem beneficiadas.

Seria mais vantajoso incentivar a participação da comunidade, pois esta sabe quais são suas reais necessidades e portanto, poderiam contribuir com os técnicos da definição das ações a serem realizadas, além disso, os programas de educação ambiental e desenvolvimento comunitário seriam mais efetivos e eficientes.

## **Conclusão**

O problema habitacional surge no Brasil na passagem do século XIX ao XX na região sul e na segunda metade do século XX em Salvador, quando acelera-se a industrialização e as cidades crescem em ritmo acelerado. Este crescimento foi intensificado pelo movimento migratório quando um grande contingente de pessoas chegou às cidades em busca de melhores oportunidades de emprego, mas sem perspectivas de encontrar moradias e áreas próprias para construí-las, além disto, não houve implantação de serviços básicos de infra-estrutura compatíveis com demanda para propiciar qualidade de vida a elas.

As vilas operárias, construídas por empresários para seus operários constituem as primeiras intervenções, mas com o agravamento da questão o Estado incorpora para suas funções a resolução do problema habitacional. Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão em nível nacional voltado para a provisão de moradias à população de baixa renda, mas esta não tinha força, recursos e maturidade institucional suficiente sendo extinta em 1952.

Foi na década de 60, durante o Regime Militar que surge uma política habitacional mais expressiva com a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964 que reestruturou os agentes ligados à produção da moradia, seguindo um modelo de gestão centralizada, onde o BNH articulava o setor público com o privado sendo o centro decisório com normas e soluções padronizadas.

O conceito de habitação se limitava ao local de moradia, o que norteou o modelo de intervenção para o simples fornecimento de imóveis adquiridos por compra (ideologia da casa própria). O BNH atuava na construção de conjuntos habitacionais de casas ou apartamentos. As obras eram realizadas pela iniciativa

privada e o Banco relacionava-se com os mutuários através dos agentes financeiros.

Apesar de ter uma atuação expressiva, os números mostram que os financiamentos priorizavam os seguimentos de maior renda, afastando-se do objetivo social para o qual fora criado, que era o atendimento da população de baixa renda. Não se considerava a questão econômica, nem havia uma preocupação com a geração de emprego e renda. Muitos mutuários tornaram-se inadimplentes, vendendo ou abandonando seu imóveis. Com o passar do tempo o BNH teve suas funções diluídas em programas de desenvolvimento urbano.

Os agentes executores do BNH em Salvador foram a URBIS, o INOCOOP e a AMESA. Observa-se que a localização dos conjuntos estava associada a uma estratégia de expansão do tecido urbano (Reforma Urbana de 1968 e os Vetores de Expansão), que por outro lado prejudicou a população que foi deslocada para a periferia da cidade, distante do centro de comércio e serviços, aumentando o gasto com transportes. Para agravar a situação havia precariedade de infra-estrutura e equipamentos comunitários nos conjuntos. Os impasses da política decorriam da discrepância entre os objetivos e os meios de intervenção.

Com o processo de redemocratização do país na década de 80, a instituição da Nova República e pressões sociais para por fim a ditadura militar, muda-se o modelo de gestão de burocrático para democrático, flexibilizando as estruturas administrativas, descentralizando a política com a valorização das esferas locais. Tentou-se formular a partir de então, uma nova política habitacional que iniciou-se, de fato, em 1996 com o governo de Fernando Henrique Cardoso. A habitação passou a ser entendida como um direito social, ou seja, deve ser

garantido não só o local de moradia, como também, o acesso aos serviços urbanos, equipamentos comunitários, infra-estrutura, qualidade de vida e inserção da população no mercado de trabalho.

O foco da intervenção passou a ser o assentamento residencial carente (favela), com o objetivo de reurbanizar estes espaços, já consolidados no espaço urbano, para transformá-los em bairros bem equipados.

Convém observar que em se tratando do governo estadual não se formulou uma política própria, foram absorvidas, nos programas habitacionais, as diretrizes da política do governo federal, tanto assim que em Salvador evitou-se o uso do termo política habitacional, pois não havia uma visão mais abrangente sobre a questão.

O Programa Viver Melhor tem como objetivo a revitalização de favelas e já beneficiou cerca de 52 comunidades em Salvador, contudo, fazendo uma análise pós-intervenção do programa observa-se que este é aplicado de forma parcial, sem atender as reais necessidades da população carente. De fato há uma sensível melhora da infra-estrutura, mas em algumas intervenções não há o fornecimento de equipamentos comunitários, o que depende da força da organização comunitária. Mas o grande problema é que os programas de ação social (educação ambiental, desenvolvimento comunitário e geração de emprego e renda) necessitam de um trabalho mais consistente e efetivo com a população, promovendo qualidade de vida, garantindo sua participação no processo de planejamento e execução das obras e inserindo a comunidade no mercado de trabalho, não só através da capacitação profissional como também criando unidades produtivas e oportunidades de emprego.

O que se pode concluir da pesquisa é que o modelo de intervenção do BNH não resolveu a questão habitacional porque privilegiou a população de classe média e alta nos financiamentos, já os programas atuais de revitalização de favelas necessitam de um trabalho mais efetivo com a comunidade, deve-se focalizar as reais necessidades da comunidade, além de incentivar sua participação no processo de planejamento e promover a inserção desta população no mercado de trabalho, desta forma estariam de fato melhorando a qualidade de vida destas pessoas.

Com relação a produção do espaço urbano de Salvador o BNH contribuiu com o crescimento da cidade quando implantou os conjuntos ao longo dos vetores de expansão, já o Viver Melhor contribuiu com a consolidação de áreas carentes, integrando-as ao espaço urbano através da distribuição de equipamentos, serviços e infra-estrutura.

## Bibliografia

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

CALABRIA, Maria Clara A; PESSOA, Maria da Graça C. *Problemática Habitacional em Áreas de Baixa Renda: diagnóstico, mecanismos e parâmetros para elaboração de projetos habitacionais*. Salvador: CONDER, 1984.

CASTRO, Cássio Marcelo Silva. *A Evolução das Políticas Habitacionais e o Atendimento das Demandas de População de Baixa Renda: estudo de caso do Programa Viver Melhor em Salvador*. 2001. Monografia de graduação do curso Bacharelado em Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia, Salvador.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR. *Estatuto da Cidade – Guia de Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília, 2001.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA-CONDER. *Base Cadastral da Região Metropolitana de Salvador: empreendimentos habitacionais financiados pelo BNH*. Salvador, 1981.

\_\_\_\_\_; SICAR. *Base Cartográfica de Salvador*. Salvador, 1992.

\_\_\_\_\_. *Avaliação das Áreas que Sofreram Intervenção do Programa Viver Melhor (pós-ocupação)*. Salvador, 1999.

\_\_\_\_\_. *Programa Viver Melhor 1995-2001*. Salvador, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2000.

LUZ, Regina Lúcia Pereira de Assis. *Habitação Social: tendências de descentralização do estado e atuação da indústria da construção civil (1986-1996)*. Tese (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MAGALHÃES, Angela. *A Política Habitacional no Governo FHC: 1996 a 2001. (Im)possibilidades de uma prática nova*. 2002. Tese (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARICATO, Ermínia. *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*. São Paulo: AlfaÔmega, 1982.

NEVES, Laert Pedreira. *O Crescimento de Salvador e das demais Cidades Baianas*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1985.

NUNES, Débora (org.). *Salvador: O Arquiteto e a Cidade Informal*. Salvador: PPG/FAUFBA/ Lab- habitar, 2000, p. 87-121.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. *PROFILURB*. Salvador, 1976.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 3.525/85 – Plano diretor de Desenvolvimento Urbano*. Salvador, 1985.

RAMOS, Cleidiana. *Viver Melhor Longe do Sonho da Moradia*. A Tarde, Salvador, Domingo, 17/06/2001. Caderno Local, p. 4.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SANTO, Maria Tereza Gomes do Espírito. *Habitação Social na Bahia: Trajetória e Produção da URBIS (1965/1998)*. 2002. Tese (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SANTOS, Gilbert Souza. *A Política de Desenvolvimento Urbano do Estado: O Papel da CONDER na Promoção do Desenvolvimento dos Municípios Baianos*. 2003. Monografia de Graduação do Curso Bacharelado em Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia, Salvador.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1994. 2ª edição.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEPLANTEC. *Habitação e Urbanismo em Salvador*. Salvador: Convênio SEPLANTEC/OCEPLAN, 1979.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. *Política Habitacional Brasileira*. São Paulo: Cortez Editora, 1989. Coleção Verso e Reverso.

SOUZA, Angela Gordilho (org.) *Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. 1997. Tese (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

\_\_\_\_\_. *Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

SOUZA, Luiz Antônio de; Consultores Associados. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano/ 2000. Habitação em Salvador, relatório final*. Salvador, 2001.

TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (org.). *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S A . *Relatório de Atividades (1995/1997)*. Salvador, 1998.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma Casa. Análise do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

## Anexos

### Anexo A – Fotos de Alguns Conjuntos Construídos com Recursos do BNH



**Foto 1-** Visão geral do Núcleo Residencial Castro Alves, na Av. Tiradentes. Extraído de: SOUZA, 2001.



**Foto 2-** Detalhe de um dos blocos do Núcleo Residencial Castro Alves. Extraído de: SOUZA, 2001.



**Foto 3-** Um dos blocos do conjunto do IAPI, no bairro do IAPI, em Salvador – Bahia. Extraído de: SOUZA, 2001.



**Foto 4-** Conjunto Habitacional – Projeto Naranjinha Adjunto, promotor público: URBIS. Extraído de SOUZA, 2001.

Anexo B - Fotos de Algumas Intervenções do Programa Viver Melhor (fotos fornecidas pela CONDER):



Foto 1 – 13 de Junho (antes)



Foto 2 – 13 de Junho (depois)



Foto 3 – 13 de Junho (antes)



DEPOIS

Foto 4 – 13 de Junho (depois)



Foto 5 – Habitação Construída



Foto 6 – Habitação Reformada



Foto 7 – Equipamento Comunitário (praça).