

A ESTRATÉGIA DE LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DA URBIS EM SALVADOR, ENTRE 1964 E 1984 ¹

Frederico A. R. C. Mendonça*

RESUMO

Procura estabelecer algumas relações entre a produção da URBIS, agente promotor de habitações para famílias de baixa renda, e os fatores intervenientes na localização/aquisição dos terrenos destinados aos conjuntos habitacionais. Para tanto, estabelece subperíodos de análise, objetivando identificar a evolução das políticas imobiliária e fundiária daquele agente, no quadro da política urbana nacional, e suas repercussões em Salvador e sua região metropolitana.

Desde a segunda metade dos anos 60 e, mais intensamente, a partir da década de 70, os conjuntos habitacionais financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), via Banco Nacional da Habitação (BNH), e promovidos pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) ou Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (URBIS) passaram a constituir-se em elementos integrantes do processo de expansão urbana de Salvador. Embora numericamente pouco significativos, se comparados às demais alternativas habitacionais da maioria da população (loteamentos populares, invasões), eles representam uma inversão considerável de recursos públicos em áreas geralmente desprovidas de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. Nesse sentido, sua implantação veio contribuir para a urbanização de novos espaços, sob formas que guardam estreita relação com os traços excludentes do desenvolvimento urbano regido pelo modo de produção capitalista.

A promoção das "habitações de interesse social" esteve a cargo, basicamente, do INOCOOP-Ba e da URBIS, em Salvador.

A ação do primeiro, agente de intermediação entre cooperativas, empresas de construção e agentes financeiros do SFH, ini-

* Arquiteto. Doutorando em Urbanismo no Institut d'Urbanisme de Paris,

da Universidade de Paris XII.

ciou-se em 1967; dirigia-se ao chamado "mercado econômico", composto por famílias com rendimentos superiores a 5 salários mínimos (SM), através de programas financiados até 3.500 UPC/unidade². A produção de habitações para o "mercado popular" (até 5 SM) iniciou-se em 1965, obedecendo a limites de financiamento gradativamente elevados de 320 a 650 UPC/unidade; essa produção foi conduzida a partir de 1968 pela Companhia de Habitação URBIS, empresa de economia mista, subordinada ao governo estadual. Tratando-se de agentes com relações a nível federal, via BNH, e a nível regional, através de vários órgãos administrativos e empresas de serviços públicos, além de proprietários de terras, empresas de construção e projeto e agentes financeiros, tornavam-se "*instâncias privilegiadas de articulação política e econômica*"³.

Enquanto o INOCOOP, por suas características de organização, com relativa autonomia em relação aos governos locais, manobra mais facilmente no "livre jogo de mercado", a URBIS, com outra estrutura e uma clientela-alvo com baixos rendimentos, depende diretamente da ação do Estado na liberação de terrenos compatíveis com esse tipo de empreendimento habitacional, dadas a estrutura de propriedade – privada – do solo e as características de estratificação/segregação social do processo de urbanização. Desse modo, a URBIS explicita com maior nitidez a política governamental para a habitação e o desenvolvimento urbano.

Assim, optou-se por recompor aqui a trajetória de produção deste agente promotor, durante os 20 anos que sucederam à criação do BNH, no intuito de identificar a evolução da sua política imobiliária/fundiária, traduzida na implantação de núcleos de habitação padronizada, em determinadas áreas de Salvador, política que influi direta e indiretamente na expansão da área urbanizada, caracterizando esses conjuntos habitacionais como "pontas de lança" no processo de incorporação de novos espaços ao uso urbano.

1. CARACTERÍSTICAS DA AÇÃO DA URBIS

De 1964 a 1971, o BNH funcionou como banco de primeira linha, financiando e comercializando diretamente habitações produzidas pelos diversos agentes promotores regionais. Nesse último ano, em razão dos crescentes problemas de comercialização dos imóveis e da necessidade de expandir seu campo de

ação, o BNH transforma-se em banco de segunda linha, passando a atuar através de inúmeros agentes financeiros, no âmbito do desenvolvimento urbano.

A partir de então, as Companhias de Habitação (COHABs) passaram a acumular os papéis de agentes promotores e financeiros, ou seja, responsáveis desde a captação de recursos junto ao banco e a aquisição de terrenos até a produção dos imóveis e sua comercialização, assegurando o retorno dos empréstimos ao BNH. Nesse processo de promoção imobiliária, apenas a fase de construção, propriamente, é realizada através da contratação de empresas privadas, mantendo a COHAB o *"controle econômico direto da produção"* como um todo ⁴. Isto fez com que as COHABs passassem a se situar, de modo geral, *"sob o comando de órgãos diferentes, pois, em termos políticos e administrativos, estão numa linha de subordinação ao poder político, detentor da maioria de suas ações (no caso da URBIS, o Estado) e, quanto à sua forma de operar, sujeitam-se aos rigores de normas específicas, ditadas pelo BNH"* ⁵.

Através das condições de financiamento e dos tipos de programas estabelecidos, o BNH exercerá influência tanto sobre o modo de funcionamento como sobre as características gerais da política imobiliária implementada pelo agente promotor.

O aparelho político-administrativo estadual interferirá decisivamente no plano das aquisições de terrenos e da distribuição da infra-estrutura, contribuindo para modular a divisão social do espaço. Intervindo a nível da distribuição/comercialização dos imóveis, o Estado pode exercer um certo clientelismo eleitoral, além de, detendo uma influência nas decisões referentes à quantidade de imóveis a produzir, dispor de um meio de intervenção nas condições de reprodução da força de trabalho na região.

No caso específico, podem ser identificadas duas fases no processo inicial de promoção de "habitações populares", em Salvador. A primeira corresponde ao período em que duas Cias. de Habitação coexistiram na cidade, enquanto o BNH se estruturava: tratava-se da COHAB-Salvador, criada em dezembro de 1964, no âmbito municipal e integrada à política nacional centralizada do SFH/BNH⁶, e da URBIS, criada em março de 1965 como sociedade de economia mista, vinculada ao governo estadual, com sua ação voltada para cidades do interior ⁷. A segunda fase inicia-se em 1968, quando a URBIS incorpora o patrimônio da COHAB-Salvador, tornando-se o único agente promotor do BNH para o "mercado popular" na Bahia. Em outros termos, esta forma

de promoção habitacional torna-se uma atribuição quase que exclusiva do governo estadual, perdendo a municipalidade instrumentos próprios de intervenção na questão da "habitação popular"; uma situação que só será parcialmente alterada com a criação da Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB), em 1979 ⁸, embora mantenha-se a preponderância da COHAB estadual e sua quase total autonomia com relação às exigências municipais. Exemplificando: os conjuntos habitacionais da URBIS não obedeciam, necessariamente, às normas urbanísticas da prefeitura, nem sua implantação estava subordinada, na prática, à análise e aprovação dos projetos nos órgãos municipais competentes ⁹.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a ação da URBIS, como das demais COHABs e de outras empresas e órgãos públicos, transcorrerá sob a égide de um regime "burocrático-autoritário", caracterizado pela *"extrema centralização do poder, participação política limitada e predomínio de orientações tecnocráticas que despoliticizam os assuntos públicos"* ¹⁰. Tais aspectos irão reforçar o caráter setorial da política habitacional do BNH, mais vinculada à acumulação de capital nos setores financeiro e da construção do que voltada para o atendimento das demandas sociais crescentes e, para tanto, necessariamente embasada numa eficaz política fundiária, de controle e uso do solo urbano.

Desvinculado de uma política social mais abrangente, que assegurasse a implantação de equipamentos, transportes e serviços públicos, indispensáveis à reprodução da força de trabalho urbana, o programa habitacional reduzia-se, na prática, à construção maciça de casas prontas. Embora observe-se uma evolução do BNH no sentido de ampliar os financiamentos, inicialmente restritos à construção de casas, para infra-estrutura, equipamentos e obras de "recuperação urbana", dificilmente poder-se-ia identificar, no período, a relação da política habitacional com uma intervenção estatal efetiva na regulação do mercado de terras e, conseqüentemente, na amenização das disparidades sociais refletidas na ocupação do espaço urbano.

Assim, a liberação de terrenos destinados à implantação dos programas habitacionais da URBIS tomou-se uma tarefa quase que exclusiva dos governos estadual e municipal. Estes, por sua vez, desprovidos de uma política fundiária que contribuisse para a redução dos custos dos terrenos no preço final dos imóveis, recorriam, normalmente, a dois tipos de procedimentos ¹¹:

- a) doação de terrenos públicos ou transferência de glebas pertencentes a órgãos públicos para o agente promotor, através do pagamento de preços inferiores aos do mercado e,
- b) desapropriação de terrenos particulares, cujo valor da renda fundiária a ser paga aos proprietários fosse pequeno, implicando, em geral, a aquisição de glebas distanciadas da área urbana consolidada.

Apenas na segunda metade dos anos 70 observa-se uma tentativa do BNH junto ao governo estadual para viabilizar a formação de estoque de terras destinado à implementação de grandes "*projetos urbanísticos integrados*", como foram designados, à época, os conjuntos projetados para Salvador, e que serão analisados adiante.

Para melhor compreensão dos fatores intervenientes na localização dos conjuntos promovidos pela URBIS, em Salvador, foram estabelecidos subperíodos de análise, identificando-se os limites da estratégia espacial adotada. Para tanto, levou-se em conta a relação entre os diferentes procedimentos utilizados para a aquisição dos terrenos e as características das operações realizadas.

2. 1964-1974. A LIBERAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Ao longo desses 10 primeiros anos, o patrimônio fundiário da URBIS alcançou 477,40 hectares, dos quais mais de 87% resultaram de doações e do repasse de terrenos públicos. Enquanto 104,80 ha foram objeto de doações, em sua maioria realizadas pela prefeitura ¹², 277,45 ha resultaram do repasse, a preço simbólico, de glebas pertencentes a órgãos estaduais. Os 13% restantes do estoque corresponderam a 3 operações de compra a particulares, totalizando 51,68 ha ¹³, e a 4 desapropriações amigáveis, perfazendo 40,80 ha; números que atestam o papel decisivo dos governos municipal e estadual para viabilizar a produção dos primeiros conjuntos habitacionais, pela URBIS, em Salvador.

Por outro lado, observa-se que 92,70% dos terrenos foram adquiridos até 1971, concentrando-se o maior volume de aquisições entre 1967/68, e 3 das desapropriações ocorreram em 1972, ao passo que nenhuma aquisição foi registrada entre 1973/74.

Que representam estes dados e qual sua relação com o desempenho imobiliário da URBIS e com a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais?

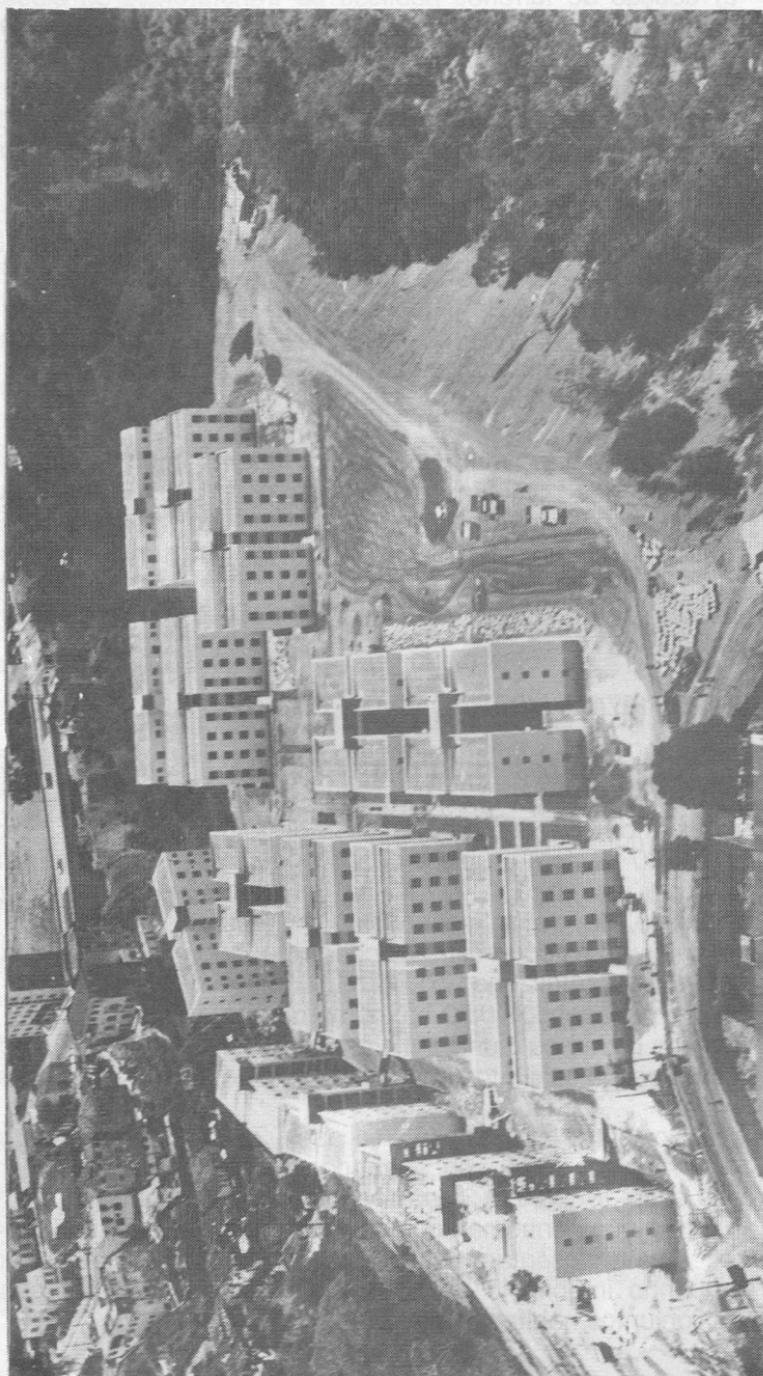


FOTO 1: Conjunto Habitacional Solar Boa Vista – Gleba C – URBIS

Cabe salientar que a política imobiliária da URBIS atravessou, durante estes 10 anos, dois momentos distintos. Entre 1964 e 1971, pode-se identificar uma fase “experimental” na produção de “habitações populares”, em Salvador, como se a URBIS “testasse” seus empreendimentos à medida que os terrenos eram colocados à sua disposição.

As primeiras 500 casas financiadas pelo BNH, foram implantadas num terreno doado pela prefeitura, em 1965, como forma de subscrição do capital social da COHAB-Salvador. Elas destinavam-se, originalmente, à transferência de famílias dos Alagados, o que não se concretizou face à recusa das mesmas. Situado em área rural, nas proximidades da Estrada Velha do Aeroporto e distante mais de 15 km do centro histórico da cidade, o terreno onde foi construído o conjunto Sete de Abril – a antiga fazenda Má Vida – havia sido utilizado, anteriormente, como depósito municipal¹⁴.

Nesse sentido, observe-se que a política urbana levada a efeito pela prefeitura – detentora da maioria das ações da COHAB, – naquela ocasião favorecia setores ligados a atividades imobiliárias, traduzindo-se na repressão às invasões de terras e na “limpeza” de certas áreas “valorizadas”. Em paralelo, a política do recém-criado BNH vinculava-se, sobretudo no Rio de Janeiro, à remoção de favelas. Não é de estranhar, portanto, a localização escolhida para um conjunto previsto para ser ocupado por “uma população marginalizada” – expressão ideologicamente comprometida com a noção das invasões e favelas como locais de bandidos e marginais¹⁵.

Em 1968, a URBIS inicia a construção de 389 casas para funcionários da Base Naval, em Paripe. Nos anos seguintes, são produzidos blocos de apartamentos para funcionários do IAPSEB, no Engenho Velho de Brotas, e diferentes padrões unifamiliares (casas isoladas, geminadas e mistas residência-comércio) em Castelo Branco, nas imediações de Sete de Abril, além de 100 unidades em Mangueira/Itapagipe, numa tentativa de urbanização de Alagados.

Essa relativa dispersão espacial estaria refletindo o processo de “ensaio e erro” adotado na produção dos primeiros conjuntos habitacionais que, *“talvez exatamente por estarem mais próximos da ênfase originária do banco – construção de habitações populares–, se revelaram ao mesmo tempo os mais problemáticos”*¹⁶.

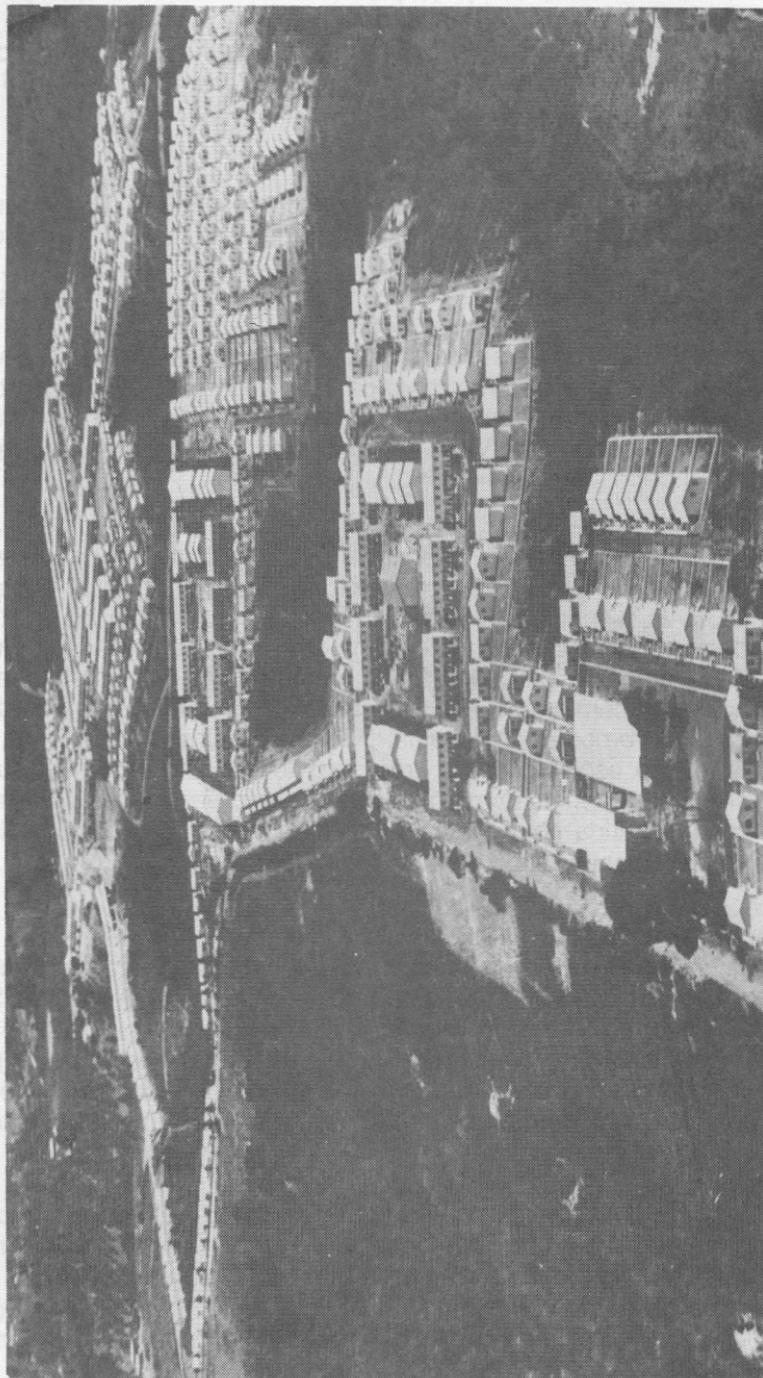


FOTO 2: Núcleo Habitacional Cidade Presidente Castelo – Gleba B URBIS

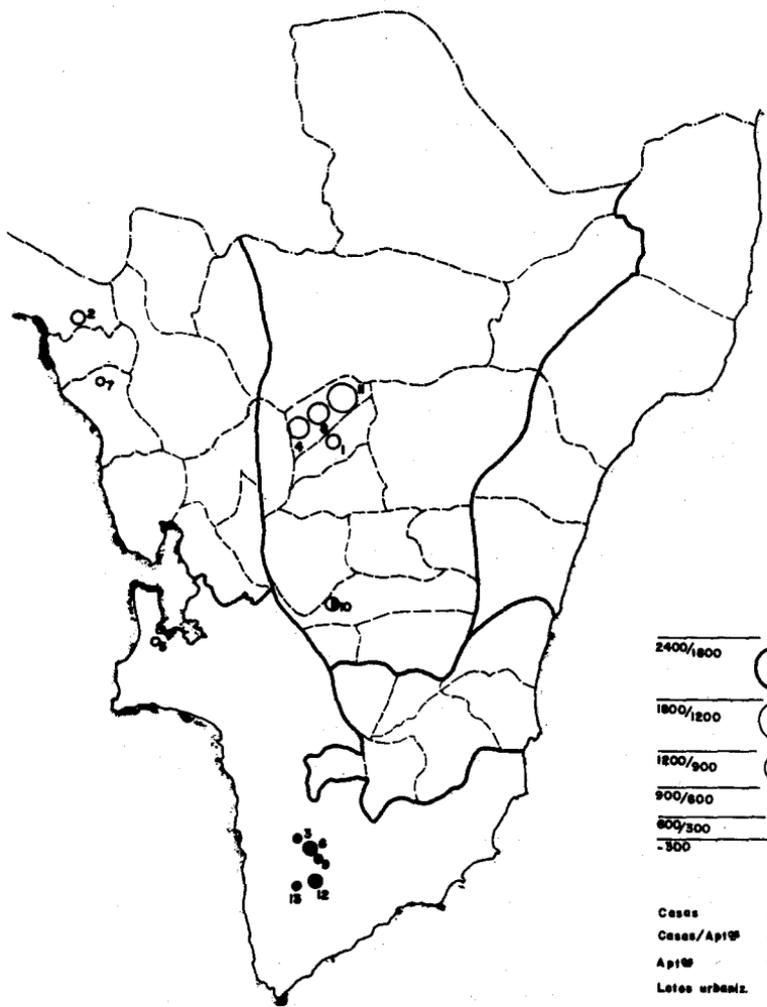
Uma segunda fase seria iniciada em 1971, a partir das reformulações do SFH e do BNH, doravante banco de segunda linha, voltado para o desenvolvimento urbano. Adotando critérios de planejamento empresarial, a URBIS modifica sua estrutura interna visando reduzir os casos de atraso de pagamento e intensificar a comercialização dos imóveis produzidos, de modo a restabelecer seu equilíbrio financeiro. Nesse momento, iniciam-se procedimentos no sentido de selecionar previamente a clientela e de melhorar as condições de produção dos conjuntos, dotando-os de equipamentos e programas de desenvolvimento comunitário ¹⁷.

No plano nacional, entretanto, assiste-se a uma progressiva redução de financiamentos do BNH para o “mercado popular”, correspondendo a um período de “crise” para as COHABs, que atingem seu pico mais baixo de produção em 1974 ¹⁸. Possivelmente tal situação contribuiu para restringir o volume de terrenos colocados à disposição da URBIS, que privilegia a utilização do estoque fundiário existente, consolidando pólos de intervenção imobiliária. Assim, 4 novas operações são realizadas no Engenho Velho de Brotas, totalizando 1.198 apartamentos, e 2 outras etapas do Castelo Branco são construídas, perfazendo 1.766 casas.

Um segundo e último empreendimento é realizado nos subúrbios ferroviários, com a construção de 286 casas em Periperi. Apesar de tradicional pólo de concentração de loteamentos populares e, por isso mesmo, potencialmente favorável à atuação da URBIS, a zona dos subúrbios, por sua composição geológica – massapé – e necessidade de proteção de mananciais, exigia grandes investimentos de infra-estrutura; estes despertavam pouco interesse para o Estado, mais voltado para a abertura de novas áreas de expansão imobiliária.

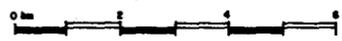
No bojo da Reforma Urbana de 1968 ¹⁹, a prefeitura faz a doação à URBIS de 3 parcelas, no Cabula, numa das quais é implantado, entre 1973/74, o conjunto Cabula I . Em 1972, o governo estadual desapropria 2 terrenos, um no Cabula e outro na Boca do Rio, destinando-os a empreendimentos da URBIS, cujas construções seriam iniciadas, respectivamente, em 1976 e 1977.

As operações desenvolvidas pela URBIS participavam, desse modo, da estratégia dos governos municipal e estadual de induzir a ocupação de novos vetores de expansão urbana, sobretudo com a implantação da avenida Paralela e do complexo rodoviário do Acesso Norte, no início dos anos 70 ²⁰. Verifica-se



OBS. - As sub-divisões em planta correspondem às Zonas de Informação e Loteo - Zonas de Expansão Urbana - CONDUR

Localização dos conjuntos URBIS - Salvador 1965 - 1975



ver tabela pag. 79

ainda que as novas localizações estão menos comprometidas com elementos de “desvalorização”, como ocorria no período precedente, quando os locais destinados aos conjuntos situavam-se em áreas de antigos depósitos (Castelo Branco foi construído sobre um depósito de lixo desativado), próximos a equipamentos com forte carga de segregação social (Manicômio Juliano Moreira- Solar Boa Vista, Colônia Penal Lafayette Coutinho—Castelo Branco, além da “invasão” dos Alagados).

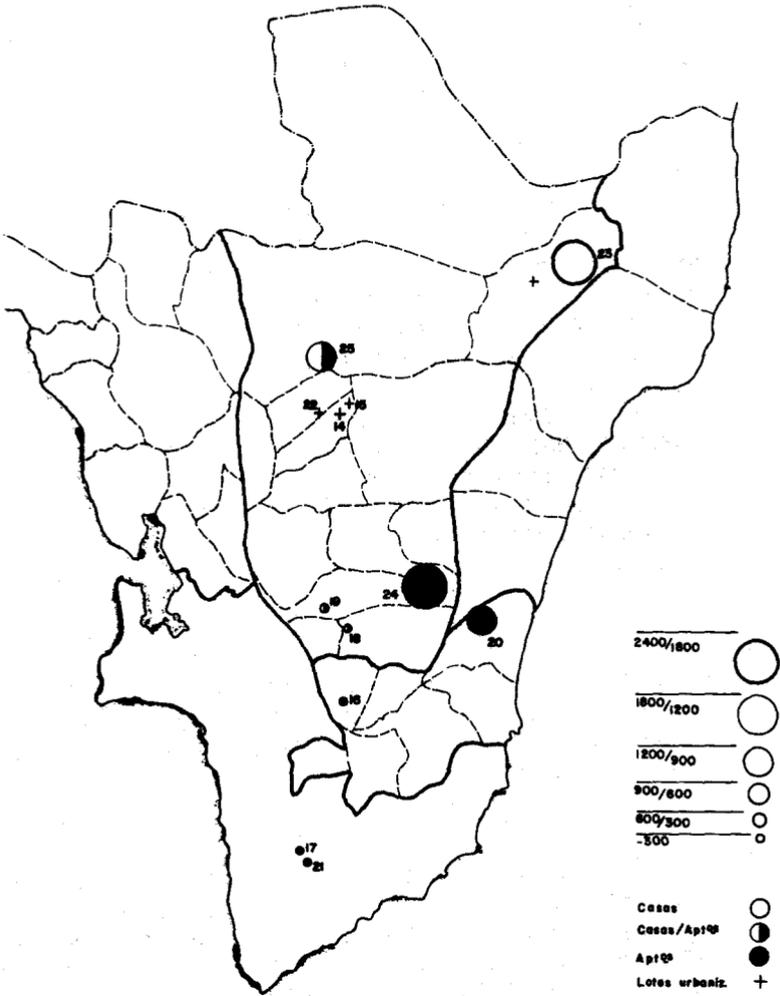
Ao mesmo tempo, observa-se a tendência de as desapropriações de propriedades particulares substituírem as doações/repasses de terrenos públicos como expediente para tornar possível a implementação dos programas da URBIS. Como determinantes desse processo, podem ser apontados o esgotamento gradativo das reservas públicas, aliado à redefinição do modelo de ocupação de solo urbano segundo as novas exigências da expansão capitalista, e as mudanças na política do BNH.

Finalmente, a nova disposição espacial dos terrenos mostra-se convergente com a política imobiliária adotada pelo agente promotor, privilegiando as camadas solváveis do “mercado popular” e aumentando a produção de apartamentos ²¹. Na verdade, o favorecimento de uma clientela solvável faz parte de uma tendência nacional, quando o BNH eleva os limites de financiamento dos programas habitacionais e abre linhas de crédito específicas para formação de estoque de terrenos por parte dos agentes promotores. O período a iniciar-se em 1975 deveria traduzir, ainda, as diretrizes de uma política urbana voltada para a conformação de uma região metropolitana, colocando novas condições para a aquisição e a localização de terrenos para conjuntos habitacionais, em Salvador.

3. 1975-1979. A FORMAÇÃO DE ESTOQUES DE TERRENOS

No contexto da política urbana nacional, acordos são celebrados entre os governos federal e estadual para a implementação de programas de desenvolvimento urbano, compreendendo a expansão das redes de infra-estrutura (saneamento, energia, água), a implantação de equipamentos de consumo coletivo (centros sociais, hospitais) e de grandes conjuntos habitacionais.

Nesse momento, o BNH cria novos mecanismos destinados a assegurar a produção maciça de habitações “populares”, privilegiando as parcelas solváveis da demanda, sobretudo quando a conjuntura do mercado imobiliário acentuava a procura dos imóveis produzidos pelas COHABs por segmentos de classe mé-



Localização dos conjuntos
 URBIS - Salvador
 1975 - 1980

ver tabela pag. 79

dia 22. Entretanto o BNH identifica que *"a falta de terrenos urbanizados no mercado, em quantidade e a preços suportáveis pelo orçamento familiar das populações pobres, era um grave obstáculo e mesmo um desafio"* para a realização de grandes empreendimentos imobiliários, que ampliassem a oferta de "casa própria" 23.

Para superar estes problemas e buscar reduzir o preço final dos imóveis "de interesse social", foi assinado, pela Direção Nacional do BNH, o Ministério do Interior e os governadores do Nordeste, o Acordo de Recife. Segundo este acordo (CVE. 034/75), o governo baiano comprometia-se a produzir 50.015 habitações até 1979, enquanto o BNH passava a subsidiar integralmente a aquisição antecipada de terrenos e a infra-estrutura. Logo em seguida, o banco cria um Departamento de Terras (DETER), regionalizado, para formular e acompanhar sua política 24.

Os novos programas habitacionais passam a integrar uma estratégia explícita de desenvolvimento metropolitano, segundo a qual impunha-se *"ordenar os elementos existentes, de ocupação efetiva ou de planejamento, numa estratégia única e global, buscando corrigir as distorções verificadas e criar condições para, no contexto de projetos urbanísticos de maior porte, enfrentar com vigor e energia, com a premência requerida por seu contínuo agravamento, o déficit habitacional"* 25.

A equipe técnica encarregada da realização desses projetos traduzia *"todo um clima de euforia, de crescimento...uma fase onde existiam recursos disponíveis e um certo clima favorável a macroplanejamento e a grandes projetos..."*. Na concepção destes, *"a grande preocupação era, realmente, forçar uma descentralização, espichar Salvador"* 26. *"A disponibilidade de áreas contínuas de grandes dimensões, bem assim o seu posicionamento em função dos vetores de expansão urbana"*, constituiriam os fatores decisivos para a escolha dos terrenos a serem desapropriados pelo governo 27.

Nessa ótica, foram definidos os *"projetos urbanísticos integrados"* de Cajazeiras, Narandiba e Cají, que apresentavam 3 elementos principais de identificação: deviam absorver grande volume populacional, abrigar diferentes faixas de renda e *"reunir condições essenciais de autonomia e auto-satisfação, em termos de infra-estrutura física, serviços urbanos, equipamentos comunitários, oferta interna e/ou externa de empregos, comércio e abastecimento"* 28.

Foram declarados de interesse social, para fins de desapropriação, 1.600 ha ao norte de Castelo Branco e Sete de Abril para Cajazeiras; 550 ha próximos à av. Paralela e ao Centro Administrativo da Bahia para Narandiba; 2.800 ha entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, para o Caji; além de uma gleba de 250 ha, às margens da av. Paralela e vizinha a São Cristóvão, para o projeto Mussurunga ²⁹.

Tratando-se de projetos inseridos numa política de indução à metropolização, verifica-se que a estrutura de promoção da "habitação popular" é alterada no bojo de um processo de centralização político-administrativa que subordina a URBIS, a Companhia de Desenvolvimento Metropolitano (CONDER) e a Companhia de Desenvolvimento Urbano (CEDURB) à recém-criada Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano. A CEDURB, instituída em 1976, passa a comandar o processo de elaboração/execução dos novos projetos, enquanto novo agente promotor, em continuação aos trabalhos iniciados pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano de desapropriação dos terrenos.

A URBIS assume a execução de Mussurunga, além de prosseguir a produção de conjuntos "tradicionais" nos terrenos adquiridos anteriormente. Entre 1975 e 1980, são realizadas 3 operações imobiliárias relativamente modestas no Cabula, 1 na Boca do Rio, além da densificação de áreas remanescentes em Solar Boa Vista (2 operações com 122 apartamentos) e em Castelo Branco (185 lotes urbanizados). Apenas 3 operações são iniciadas pela CEDURB: 881 casas e 224 apartamentos em Cajazeira IV/V, 2.016 apartamentos em Cabula VI - Narandiba e 53 unidades habitacionais no Campus Experimental de Narandiba ³⁰. Com a mudança de governo estadual, a CEDURB é incorporada à URBIS, que reassume integralmente seu papel na promoção dos conjuntos, doravante afinada com os novos rumos da política habitacional e de desenvolvimento urbano, e que conclui as obras iniciadas pela CEDURB.

Nesse período, assiste-se à alteração na escala de produção dos agentes promotores, dada a disponibilidade de terrenos, consolidando-se a tendência à verticalização e a localizações menos dispersas dos conjuntos habitacionais, reflexo da política de maior seleção da clientela. Nesse sentido, observa-se a pouca expressão do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), programa de lotes destinado às camadas mais pobres, realizado pontualmente.

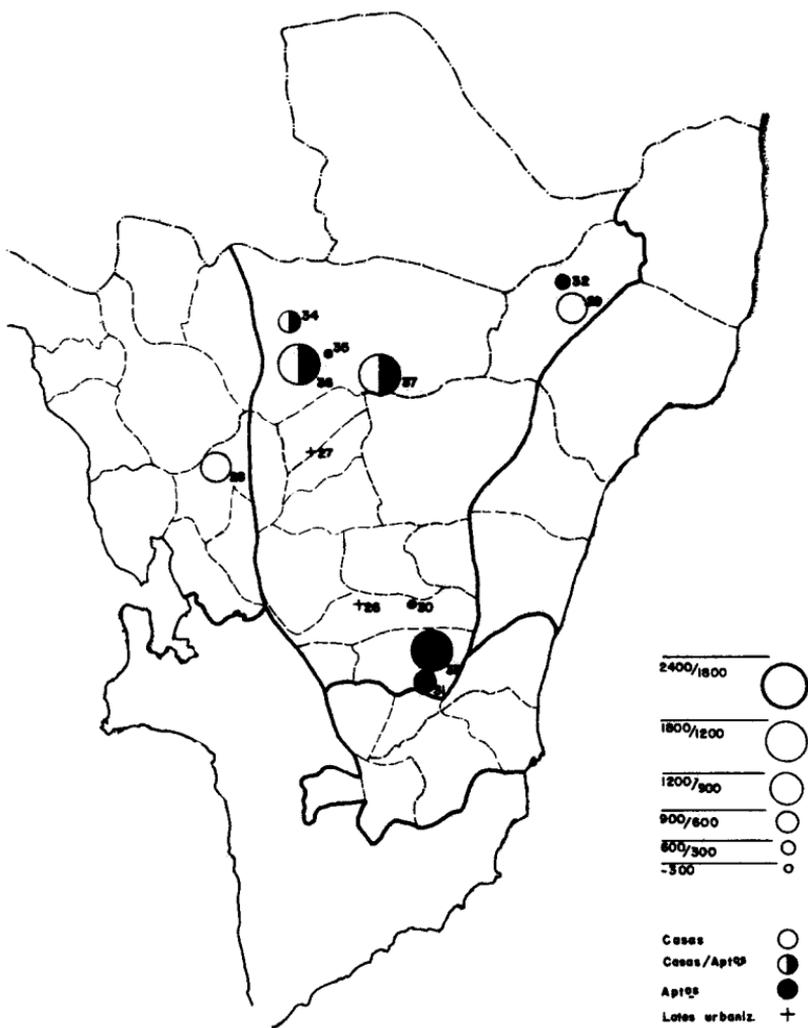
Esgotando-se a vigência da CVE. 034/75 em 1979, modificam-se os procedimentos para aquisição de terrenos. Por outro lado, os efeitos da conjuntura recessiva que se iniciará no país se refletirão no funcionamento do SFH/BNH, como na atividade imobiliária em geral.

4. 1980-1984. A URBIS E A "CRISE" DOS ANOS 80

Embora a produção da URBIS tenha aumentado sensivelmente com a realização de grandes operações imobiliárias nos terrenos desapropriados via CVE. 034/75, estabelece-se no país, neste período, forte crise econômica. Provocando a redução do nível geral de atividades, a crise afeta o SFH/BNH devido à diminuição das receitas da poupança e do retorno dos financiamentos, elevando-se os atrasos de pagamento das prestações dos imóveis. As taxas de valorização imobiliária passam a apresentar menor rentabilidade face a outros investimentos, diante das altas taxas de inflação, afetando diretamente os proprietários de terras descapitalizados, cujas áreas se constituíam, no essencial, o entorno de onde foram implantados os projetos da URBIS.

A queda generalizada da produção e do consumo, com a conseqüente retração dos investidores privados, possibilita a transformação daquelas áreas, em especial no entorno de Cajazeiras, numa espécie de reserva privilegiada para a ação dos agentes promotores ligados ao SFH, sobressaindo-se a URBIS como instância principal de negociação de terrenos. Assim, mesmo no contexto de crise, surge a possibilidade de expansão do projeto Cajazeiras, com a proposta de venda de uma grande gleba contígua – Fazenda Grande de Itapuá Mirim – por seus proprietários. Segundo um acordo estabelecido na ocasião entre o BNH e a URBIS, uma avaliação minuciosa de parte da gleba destinada à operação Cajazeira X é realizada por um perito do DETER; dentro dos limites de preço fixados nesse parecer, que de certa forma "congelava" os preços fundiários na região, serão adquiridas, paulatinamente, as demais parcelas.

O balanço feito por técnicos do DETER e da CEDURB havia atestado que as desapropriações judiciais realizadas no período precedente resultaram num procedimento longo de aquisição de terrenos e a preços superiores àqueles praticados no mercado. Sugeria-se evitá-las, recorrendo, sempre que possível, às desapropriações negociadas amigavelmente ³¹. As novas aquisições, portanto, passam a adequar-se aos termos da Resolução RD. 01/76, que estabelecia a incidência do custo do terreno no



Localização dos conjuntos
 URBIS - Salvador
 1980 - 1984



ver tabela pag. 79

preço final dos imóveis e que a compra fosse subordinada à existência de projeto para o terreno, o qual transformava-se na garantia hipotecária do financiamento.

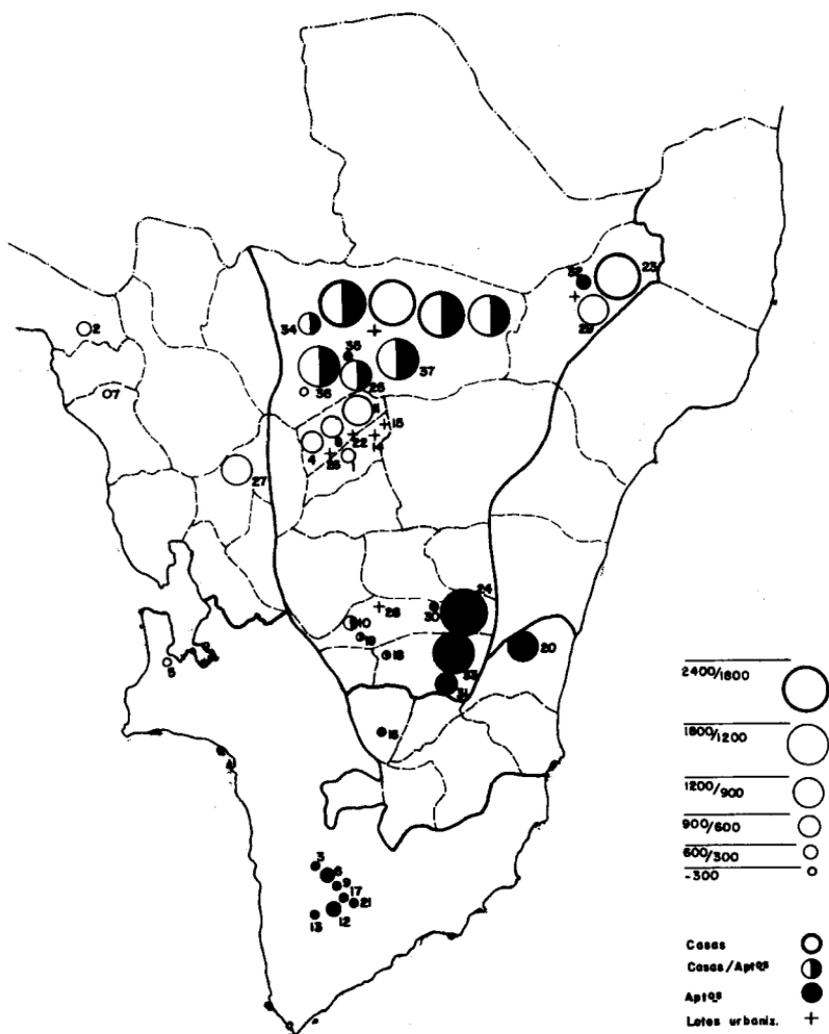
Nesse período, a URBIS realiza operações imobiliárias em Naranjiba, Mussurunga e Cajazeiras, onde desenvolve e inicia a implantação de novos projetos habitacionais nos terrenos da antiga Fazenda Grande, além de elaborar/implantar projeto de macroinfra-estrutura, baseado no sistema de lagoas de tratamento de esgotos, na área do complexo Cajazeiras-Fazenda Grande.

5. CONCLUSÃO

A prática imobiliária da URBIS traduziu a evolução da política nacional do BNH, em termos dos programas habitacionais financiados e, inclusive, quanto às transformações relativas à mudança das faixas de renda da população-alvo beneficiada. Verifica-se o crescimento do número de unidades produzidas por conjunto, como também da verticalização, esta refletindo não apenas a elevação dos rendimentos da clientela, mas um mecanismo de intensificação do uso do solo urbano. Por outro lado, observa-se que, embora guardando relativa autonomia da máquina estatal nas decisões relativas a seus empreendimentos imobiliários, a URBIS norteou a localização de seus conjuntos pelas diretrizes da política urbana, explícitas ou não, emanadas dos governos municipal – num primeiro momento – e estadual. Isto se manifestou, no particular, na escolha dos terrenos – públicos – doados e/ou repassados ao agente promotor, de acordo com os interesses do poder político e econômico vigente.

A interferência municipal, favorecendo a expansão urbana através da doação de áreas em zona "rural" ou de ocupação recente (Cabula), torna-se praticamente inexistente ao longo do processo de centralização político-administrativa verificado no período. A ação do governo estadual, reforçando as iniciativas municipais, é salientada na implementação das diretrizes da política urbana nacional, na segunda metade dos anos 70, com vistas à conformação de um espaço metropolitano.

Dispersos entre si, os primeiros investimentos em "habitação popular" distribuíam-se não apenas em áreas situadas nos limites do perímetro urbano, como também em espaços remanescentes de bairros "populares", com urbanização precária, é certo, mas relativamente consolidada. Em fase posterior, os interesses econômicos embutidos na indução à expansão urbana,



OBS. - As operações não numeradas correspondem àquelas em construção

Localização dos conjuntos
(Produzido e em construção)
URBIS - Salvador
1965 - 1984



**RELAÇÃO DE CONJUNTOS PRODUZIDOS PELA URBIS,
Em Salvador, 1964-1968**

Nº CONJUNTOS HABITACIONAIS	CONSTRUÇÃO		Nº DE UNIDADES			
	Início	fim	casas	apts.	lotes	TOTAL
1 Sete de Abril	1965	1967	500	-	-	500
2 Alm. Tamandaré - Paripe	1968	1969	389	-	-	389
3 Solar Boa Vista - Gleba B	1969	1971	-	112	-	112
4 Castelo Branco I	1969	1971	683	-	-	683
5 Mangueira - Itapagipe	1971	1971	100	-	-	100
6 Solar Boa Vista - Gleba C	1970	1972	-	456	-	456
7 Eugênio Salles - Periperi	1970	1972	286	-	-	286
8 Castelo Branco II	1970	1972	627	-	-	627
9 Solar Boa Vista - Gleba D	1970	1973	-	212	-	212
10 Cabula I	1973	1974	112	288	-	400
11 Castelo Branco III	1973	1974	1,139	-	-	1,139
12 Solar Boa Vista - Gleba E	1973	1975	-	322	-	322
13 Solar Boa Vista - Gleba F	1973	1975	-	208	-	208
14 Novo Marotinho	1976	1976	-	-	258	258
15 Jardim Nova Esperança	1976	1976	-	-	178	178
16 Cabula III	1975	1977	-	52	-	52
17 Solar Boa Vista - Rem. I	1976	1978	-	60	-	60
18 Cabula IV	1976	1978	90	200	-	290
19 Cabula II	1976	1978	74	180	-	254
20 G. Marback - Boca do Rio	1977	1978	-	920	-	920
21 Solar Boa Vista - Rem. II	1977	1978	-	62	-	62
22 Castelo Branco IV	1977	1978	-	-	185	185
23 Mussurunga I	1977	1979	2,054	-	443	2,497
24 Cabula VI	1978	1980	-	2,016	-	2,016
25 Cajazeira IV/V	1978	1980	881	224	-	1,105
26 Castelo Branco V	1979	1981	1,061	-	157	1,218
27 Pirajá I	1979	1981	-	-	-	1,061
28 Cabula VII - Proflurb	1980	1981	1,126	-	116	1,242
29 Mussurunga II	1979	1982	-	-	-	1,126
30 Cabula VI - Rem.	1981	1982	-	80	-	80
31 Cabula X - Saboeiro	1981	1982	-	684	-	684
32 Mussurunga III	1981	1983	-	360	-	360
33 Cabula IX - Doron	1981	1983	20	1,288	-	1,308
34 Cajazeira VII	1981	1984	-	688	-	688
35 Cajazeira V - Rem.	1982	1984	294	296	-	590
36 Cajazeira VI	1983	1984	580	960	-	1,540
37 Cajazeira VIII	1983	1984	10,016	896	-	10,912
TOTAL	Nº UNID.		45,810,564	1,337	21,917	
	%		48,1	6,1	100,0	

aliados à gradativa elevação dos rendimentos da clientela da URBIS, determinam a escolha de sítios mais próximos a áreas onde eram implantados os novos investimentos governamentais. Esta tendência se ampliaria com a expansão da produção oficial de moradias, traduzindo-se na desapropriação de grandes glebas, estrategicamente localizadas em relação aos eixos rodovários metropolitanos, vetores da expansão urbana. A zona do "miolo", situada entre a BR-324 e a avenida Paralela, passa a concentrar um número crescente de conjuntos habitacionais, que apresentam um padrão mais elevado de urbanização em relação às diversas ocupações ali verificadas.

Desse modo, os conjuntos da URBIS refletem e consolidam os grandes traços da segregação espacial de Salvador. Na zona dos subúrbios, proliferam os loteamentos populares; a faixa litorânea, entre a Paralela e o mar, mantém-se como reserva "nobre" do mercado imobiliário e o "miolo", parte central do município, se constitui num espaço de disputa entre os diversos agentes que atuam numa espécie de "mercado intermediário", onde os conjuntos habitacionais representariam um dos patamares mais elevados de investimento imobiliário.

Embora as condições locais tenham favorecido o desenvolvimento da produção da URBIS, no início dos anos 80, a crise econômica que se iniciava no país naquele momento contribuiu para a extinção do BNH, em 1986. A produção oficial de habitações "de interesse social", agora conduzida pela Caixa Econômica Federal, reflete o contexto de transição política e econômica nacional e passa a apresentar um ritmo mais lento. Ela se mostra em descompasso crescente com as carências habitacionais, que irão se manifestar de modo contundente a partir da posse dos novos prefeitos e governadores, através da proliferação das invasões de terrenos urbanos. Mas aí já tem início novo período, com novas regras do jogo entre os diversos agentes sociais, a exigir novas análises e reflexões.

NOTAS

(1) Este artigo resulta de tratamento específico dado a elementos constantes da tese *Les grands ensembles URBIS dans la production de nouveaux espaces urbanisés à Salvador (1964-1984)*, em elaboração, para obtenção de Doutorado em Urbanismo, na Universidade de Paris XII. A elaboração dos mapas contou com a colaboração de Raul V. Cajo-do.

(2) Para uma avaliação da ação do INOCOOP-Ba ver Banco Nacional da Habitação, *Avaliação do programa de...* - e Szubert, Cooperativas habitacionais, p. 51-80.

(3) Brandão, *O engenho da produção...*, p.14.

(4) Jaramillo refere-se ao domínio dos meios de produção, do ponto de vista econômico, implicando no poder de deslanchar o processo produtivo e de definir suas características, como quantidade e qualidade do produto, além do poder de dispor desse produto.

(5) Bahia. Secretaria do Trabalho..., p. 32-3. Significando que, na prática, ela atua como empresa, enquanto agente financeiro, e como órgão público, enquanto agente promotor.

(6) A COHAB-Salvador, voltada para a produção de "casas populares", à imagem da experiência da COHAB-RJ, substitui a Cia. de Urbanização (CURSA), criada em 1963, que objetivava a gestão do patrimônio fundiário municipal e a produção de habitações.

(7) Concedida originalmente pela CPE, a URBIS objetivava a produção e a higienização de habitações, além da realização de outros trabalhos de urbanização.

(8) Criada em outro contexto, a RENURB desenvolveria o Programa CURA, onde seriam incluídas algumas ações pontuais em termos de habitação, complementando a urbanização de bairros populares em Salvador.

(9) A inexistência de uma legislação específica para os conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda não invalida a constatação do predomínio de uma prática autoritária, desvinculada do poder municipal, legalmente responsável pela gestão do uso/ocupação do território.

(10) Schmidt & Farret, p. 29. Ver também Maricato.

(11) A leitura de Andrade & Debeffe, p. 81-220, e Andrade, E. é esclarecedora do comportamento do poder público municipal com relação ao mercado de terras.

(12) Das cinco doações, quatro foram feitas pela prefeitura municipal e uma pela Base Naval de Aratu.

(13) Estas tratavam-se de operações complementares à aquisição de 247,51 ha de propriedade da Fundação de Saúde do Estado da Bahia (FUSEB), para implantação do conjunto Cidade Presidente Castelo, mais conhecido como Castelo Branco, bem como de uma intervenção isolada, em área de 1,18 ha, em Alagados.

(14) Na época de doação ali funcionava apenas o prédio da Fundação São Geraldo, de assistência aos menores.

(15) A expressão teria sido utilizada pelo Presidente da COHAB, à época, segundo as entrevistas T.1 e T.3, realizadas com antigos técnicos da COHAB/URBIS, em meados de 1984, na fase de coleta de informações para elaboração da tese. Registre-se ainda que a Casa de Detenção foi implantada no incipiente bairro de Pau da Lima, situado em sítio próximo ao que era implantado Sete de Abril. Com relação ao forte componente ideológico no período inicial da política do BNH, ver: Azevedo & Andrade - Valladares, L. do P.

(16) Szubert, *A URBIS S/A e a habitação...*, p. 4

(17) *Ibid.*

(18) Cf. ABC/PRONATEC. *Perfil geral...*

(19) Cf. Andrade & Debeffe, *op. cit.*

- (20) Cf. Brandão, *O último dia...*
- (21) Cf. Bahia. Setrabes. Fundesco & BNH.
- (22) Cf. Azevedo & Andrade, op. cit.
- (23) Azevedo, J. da S.
- (24) O compromisso correspondia à construção de 16.150 novas moradias, 21.133 lotes urbanizados (via PROFILURB, recém-criado) e 12.732 financiamentos de reformas e melhorias no âmbito do FICAM. O DETER é criado pela RD, 01/76-BNH.
- (25) Bahia. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano & Companhia de Desenvolvimento Urbano. *A Grande Salvador...*, p. XII-7.
- (26) Entrevista T. 4 com técnicos da ex-CEDURB.
- (27) Bahia. Secretaria de Saneamento..., op. cit., p. XII-9.
- (28) *Ibid.*, p. XII-10
- (29) *Ibid.*, p. XII
- (30) Por suas características específicas de espaço de experimentação de técnicas/materiais de construção, através de protótipos habitacionais, não se considerou o campus enquanto conjunto habitacional. Ver Bahia. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano & Companhia de Desenvolvimento Urbano. *Campus experimental...*
- (31) *Id.*, *Desapropriações*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC. PRONATEC. *Perfil geral das COHABS e órgãos assemelhados: produção. (Rio de Janeiro), 1982m 67 p., mimeo*
- ANDRADE, Elizabete. O Estado, o loteamento popular e a crise habitacional. *Revista do IBAM*, Rio de Janeiro, (163): 43-53, 1982.
- & DEBEFFE, C. Poder público municipal e propriedade fundiária urbana. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. CPE. *Habitação e urbanismo em Salvador*. Salvador, 1979. p. 81-220
- AZEVEDO, José da S. *Exposição acerca da utilização de Valéria para fins habitacionais*. Salvador, 1984. mimeog.
- & ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano & COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CEDURB. *Campus Experimental de protótipos de habitações*. Salvador, 1977. Convênio BNH e CEDURB.
- BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano & COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CEDURB. *Desapropriações*. Salvador, 1979. v. 1.
- BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano & COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CEDURB. *A Grande Salvador: posse e uso da terra*. Salvador, 1978.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social & HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA BAHIA S.A. – URBIS. *URBIS – atuação e perspectivas*. Salvador, 1983. mimeog.

- BAHIA. Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social. FUNDESCO & BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Avaliação dos programas habitacionais do SFH para grupos de baixa renda – Região Metropolitana de Salvador*; relatório geral. Salvador, 1978. 322 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Avaliação do programa de cooperativas habitacionais no Estado da Bahia*. Salvador, 1985. 184 p. mimeog.
- BRANDÃO, Maria de A. *O engenho da produção: limites da produção habitacional de "interesse social" no Brasil 1965/1978*. Comunicação apresentada no 44 th International Congress of Americanists, Manchester, 5-10 Sept., 1982. mimeog.
- O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lúcia do P., org. *Habitação em questão*, 2. ed, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 125-42.
- JARAMILLO, Samuel. *Production de logement et capitalisme dépendant: le cas de Bogotá*. Paris, Université de Paris XII, 1979. Tese de 3º ciclo.
- MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar – do milagre brasileiro à crise econômica*. Rio de Janeiro, Vozes, 1987.
- SCHMIDT, Benício V. & FARRET, Ricardo L. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- SZUBERT, Eva B. Cooperativas habitacionais de Salvador. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. CPE. *Habitação e urbanismo em Salvador*. Salvador, 1979. p. 51-80.
- . A URBIS S/A e a habitação popular na Região Metropolitana de Salvador. *Planejamento*, Salvador, 5 (2) : 23-44, 1977.
- VALLADARES, Lúcia do P. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Renovação de Favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.