

O ÚLTIMO DIA DE CRIAÇÃO; MERCADO, PROPRIEDADE E USO DO SOLO EM SALVADOR*

MARIA DE AZEVEDO BRANDÃO
Socióloga

RESUMO

A questão da habitação e do acesso ao solo nas grandes cidades brasileiras evoluiu e encontrou posições diversas e significativas no discurso sobre política urbana, sem entretanto haver encontrado sua solução. Este painel avalia esta questão, acumulando as múltiplas perspectivas que o tempo incorporou, atravessando um longo período histórico e suas posturas até a atual competição entre necessidades de habitação de amplas camadas populares e os interesses da especulação financeira e imobiliária.

*Este trabalho foi apresentado como introdução ao simpósio do mesmo título, integrante da 30ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, S. Paulo, julho de 1978. A autora agradece a colaboração de Cezare Galvan e Paul Schmarling, na discussão prévia desta exposição.

“Assim, pois, foram acabados o céu, e a terra com todos os seus ornatos (...) E abençoou Deus o sétimo dia, e o santificou; porque nesse dia cessou ele de produzir todas as obras que tinha criado”. *Genesis, 1, 2(3).*

A QUESTÃO URBANA HOJE

Quarenta anos depois das primeiras discussões sobre política urbana, a questão da habitação e do acesso ao solo nas grandes cidades brasileiras alcança igual tempo de permanência, sem perspectivas visíveis de solução. Mas a verdade é que o “problema” evoluiu em qualidade, no tempo, da velha questão dos mocambos e sua alegada ameaça à saúde pública, através da “crise” tipicamente de classe média do fim da década de 50 e pelos anos 60, à questão atual da competição entre necessidades de habitação de amplas camadas populares e os interesses da especulação financeira e imobiliárias¹.

Neste sentido, o caso de Salvador pode ser tomado como paradigmático. Hoje, na “próspera” capital do turismo interno e sede do novo complexo petroquímico do país, próximo da metade dos domicílios particulares ocupam terrenos arrendados, aforados ou de posse irregular (44,2% entre domicílios próprios) e quase a metade do estoque atual de habitação foi construído com o recurso à mão-de-obra dos residentes ou de trabalhadores irregularmente assalariados².

Na Região Metropolitana como um todo, em que Salvador pesa com cerca de 90% do total, a proporção de domicílios duráveis aumentou de menos de 40% em 1940, para quase 75% em 1970³. Contudo esta proporção permanece ou mesmo continua

¹Em 1970, entre as maiores capitais dos Estados, em Recife, Fortaleza e Salvador cerca de um quarto dos domicílios particulares da área urbana estavam em unidades de materiais precários e, com exceção do caso de São Paulo, Rio, P. Alegre e Curitiba, cerca de 15% dos domicílios urbanos não dispunham de iluminação elétrica. Além disso, em B. Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza a metade não era servida pela rede de água potável, sem mencionar pela rede de esgoto. Cf. BRASIL. IBGE & BRASIL. MINTER. *Indicadores sociais para áreas urbanas* Rio, 1977.

²Estes e demais dados recentes sobre Salvador derivam de indicações preliminares do Diagnóstico Habitacional da Região Metropolitana de Salvador, BNH/SECRETARIA DO TRABALHO-Bahia, 1977.

³Cf. dados dos censos demográficos. A propósito, o aumento da proporção de unidades de alvenaria, nos últimos decênios, antes de significar necessariamente uma redução proporcional da produção simples da habitação, significa mais especificamente a substituição da antiga tecnologia de construção de “casas de sapapo” — com varas, cipó e barro cru — pela construção com tijolos ou blocos cerâmicos, decorrente, entre outras razões, da crescente dificuldade de obtenção de materiais antes coletados nos extensos vazios internos à cidade.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

a crescer novamente ao lado da irredutível fração de 30% de famílias com renda inferior a 3 SM. Assim, em 1977, na capital e nos maiores núcleos demográficos da região, o percentual de unidades sem paredes de alvenaria alcançava quase 28%, enquanto mais de 36% dos domicílios não dispunham de equipamento sanitário nem de água encanada.

É óbvio que o fundamento básico dessa “resistência” à penetração do capital na produção da habitação reside nos pesados encargos, transferidos à força de trabalho, de custeio direto de sua reprodução. A contradição de uma situação como esta está em que, como em outras esferas, a produção capitalista avança lentamente, não porque lhe falem condições formais, mas, antes, porque, em seu conjunto, se aprofundam os mecanismos de exploração relativa da força do trabalho, inviabilizando parcialmente o seu próprio mercado.

Contudo, o estabelecimento dos pressupostos de um mercado imobiliário “normal” tem levado a uma constante recriação da necessidade de uma produção “atípica”. Isto porque, pela exigência de uma base territorial como meio fundamental, a produção capitalista da habitação pressupõe a unidade entre propriedade direta e domínio útil do solo, o que acaba, contraditoriamente, por expropriar os que beneficiam um solo de que não têm o domínio direto, e por elevar o patamar de acesso a esse tipo de domínio.

De outro lado, como o “valor” do solo urbano como mercadoria é condicionado pela acessibilidade deste à rede de equipamentos e serviços, cada inversão em capital fixo contribui para reorganizar os possíveis usos que dele se faça, expulsando ou suprimindo a ocupação residencial com menor densidade de valor. Assim, somam-se por dois lados as condições geradoras de uma produção que, além de “subnormal”, é deslocada, ao nível ideológico, para o terreno da ilegitimidade.

Nesse processo, o Estado assume uma importância crítica. Primeiro, ao intervir na disposição das imobilizações de capital, com implicação sobre a localização das inversões privadas, e, por isto, determinando direta e indiretamente a valorização do “capital” imobiliário, responsável em última análise pelas definições de uso do solo. Em segundo lugar, por demarcar os limites da “normalidade” quanto ao uso do solo urbano.

Se a questão urbana persiste e manifesta-se com uma crescente vitalidade nas cidades brasileiras é porque, entre outras razões, tem sido nesses últimos anos que vem se ultimando o processo de formação de um mercado imobiliário pleno. E neste sentido a crise tem muito menos de “fim de mundo” do que de “começo”.

Até há pouco, essas condições não estavam plenamente estabelecidas, nem a nível do mercado financeiro, de âmbito nacional, nem a nível dos mercados locais do solo. O processo desenvolveu-se aos poucos, sempre com a participação do Estado e com repercussões ideológicas distintas.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

No caso de Salvador, embora a luta pelo solo se inicie já desde a década de 30, somente no fim dos anos 40 é que ela assume um caráter político. Ainda assim, a natureza dos interesses em jogo só viria a se esclarecer mais tarde, com a intervenção explícita do Estado, pela segunda metade da década de 60.

Sobre esses atos finais, do último dia da criação de um espaço para o capital, em Salvador, é que se ocupa o presente artigo.

O VELHO REGIME DE POSSE E USO DO SOLO

Centro de uma região em que só muito recentemente vêm se refletindo os efeitos de sua redefinição na economia nacional, Salvador transformou-se aos poucos durante a primeira metade deste século, mantendo sua área infra-estruturada quase inalterada até a década de 50 e um regime fundiário baseado na enfiteuse até quase o fim da década de 60. E, enquanto a ocupação de fins habitacionais espalhou-se descontinuadamente, deixando grandes vazios internos e avançando a distância entre 5 e 8 km lineares da estreita faixa densamente ocupada ao longo da orla da Baía de Todos os Santos, a rede viária e vários serviços de consumo coletivo mantiveram-se restritos, ainda pelo meado da última década, ao centro histórico e aos velhos bairros centrais⁴.

O padrão inicial de uso do solo na cidade levava a uma ocupação densa da "marinha" (área do porto) e da primeira linha de cumeadas; depois, de pontos altos mais distantes, enquanto as áreas de vale permaneceram inaproveitadas ou ocupadas com culturas alimentares, até poucas décadas passadas. Ao caminhar para fora, as linhas de ocupação contínua não eram mais do que meras expansões isoladas da primeira linha de ocupação que corre NE-SO, paralela à orla da Baía de Todos os Santos. Além delas, a ocupação rarefazia-se até alcançar a área semideserta dos velhos latifúndios não mais produtivos neste século.

O lento processo de liquidação da economia de base agro-mercantil na Bahia permitiu que, na capital, seu principal centro de articulação, se mantivesse até a década de 50 o predomínio das atividades portuárias, em concorrência apenas com o seu papel de centro administrativo. Mas, já nessa época, implantava-se a Cia. Hidroelétrica do S. Francisco, no interior do Estado, e começavam as operações da PETRO-

⁴Sobre a paisagem da cidade no século XIX e sobre sua evolução, v. por exemplo, VILHENA, Luís dos Santos "Recopilação de Notícias Soteropolitanas e Brasília" (1802) in AMARAL, Braz do. *Cartas de Vilhena*, Salvador, Imprensa Oficial da Bahia, 1922; AZEVEDO, Thales de. *O povoamento da cidade do Salvador*. S. Paulo, Ed. Nacional, 1955; e sobretudo GORDILHO, Walter. *Contribuição ao estudo da evolução urbana da cidade do Salvador*, Salvador, Era Nova Ltda., 1942.

BRÁS na região de Salvador, ao tempo em que se consolidava a integração do Estado à rede viária nacional em expansão⁵.

Nem por isto, como se sabe, se inicia aí um processo de industrialização de base regional. Pelo contrário, as atividades da PETROBRÁS e um processo derivado de concentração de capital em certos setores do terciário exerceriam uma concorrência a antigas atividades locais por certos contingentes da força de trabalho e por contribuições do Estado, ao tempo em que permitiriam a sobrevivência de parte dessas atividades, ou as realimentaria em função das características de um mercado local definido por uma crescente concentração da renda⁶.

Assim, de imediato, a instalação da PETROBRÁS e os efeitos da produção de Paulo Afonso teriam um impacto relativamente pequeno sobre o espaço consolidado da cidade, alterada diretamente pelas mudanças em processo apenas através do início da expansão do velho centro comercial⁷.

É somente na segunda metade da última década, com a implantação do Centro Industrial de Aratu, ao norte de Salvador, que a cidade viria a sofrer o impacto da redefinição de sua região na economia nacional, processo que, com a instalação do II Pólo Petroquímico em suas imediações, viria a se consolidar a partir da presente década.

Salvador pôde assim continuar a conviver, ainda há pouco tempo, com seu velho regime de posse e uso do solo, com o domínio direto, pela Prefeitura, da maior parte da área municipal e com a alegada "fraqueza" dos poderes públicos em prover a área urbana das reclamadas obras de infra-estrutura e de desimpedi-la dos obstáculos à plena liberdade dos mecanismos do mercado imobiliário.

Ocorre que, se por um lado, até o meado dos anos 60, os velhos bairros centrais permaneceram quase inalterados, muito antes desse período começara o processo de expansão da periferia, inicialmente através de ocupações espontâneas, e depois por via também de loteamentos, embora, em vários casos, clandestinos.

⁵Sobre a evolução histórica da economia da região, v. PINHO, J.W. *História de um engenho no Recôncavo*. Rio, 1944; AZEVEDO, T. *Povoamento da cidade do Salvador*. S. Paulo, Nacional, 1955; e vários estudos de Luiz Henrique Dias Tavares e Katia de Queiroz Mattoso.

⁶Sobre as transformações recentes da economia da região. V., por exemplo, SAMPAIO, F. Talma. *Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano*. Salvador, 1974. Tese de Livre Docência, UFBA; FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO-CPE. *Análise global da economia baiana*. Salvador, SEPLANTEC/CPE, 1974; AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia*. Salvador, Faculdade de C. Econômicas, s.d. Dissertação de Mestrado.

⁷Sobre as transformações do centro de Salvador, v. SANTOS, Milton. *O centro da cidade do Salvador*. Salvador, Liv. Progresso Editora/Universidade da Bahia, 1960.

A EMERGÊNCIA DA "PERIFERIA" URBANA

Ao longo do processo de estagnação da produção agrícola da região, no curso da primeira metade deste século, o crescimento por imigração tivera direta ou indiretamente um paralelo na lenta expansão de pequenos núcleos além da periferia da cidade, no adensamento dos velhos quarteirões centrais e na ocupação de pontos isolados nos extensos vales internos.

Assim, embora formas de habitação deficiente ocorressem isoladamente em toda a cidade, as concentrações de grupos de baixa renda correspondiam a três tipos básicos de vizinhanças: os cortiços dos trechos degradados do centro histórico; as séries de habitações coladas umas às outras conhecidas por "avenidas", encravadas nas áreas residenciais antigas; e os "bairros pobres" surgidos ou incrementados na primeira metade do século, localizados cada vez mais próximos do centro e das vizinhanças consolidadas.

Mesmo na década de 40, com o aumento do fluxo imigratório e o início da expansão do centro comercial, expulsando não só ocupantes de baixo nível de renda, como grupos de "classe média" e famílias de renda alta que viriam a pressionar áreas de ocupação popular, as grandes exigências continuavam a ser praticamente das camadas mais populares.

O crescimento dessa periferia interna chamaria muito cedo a atenção das classes dominantes e coloca-se talvez pela primeira vez no início do século, concebido como uma ameaça à salubridade da cidade, ideologicamente visto como um problema externo ao "urbano" — a cidade como sede do poder, centro de trocas e da pequena produção industrial da época e residência das "pessoas de família". Deste modo, uma proposta da época, de execução do plano de esgoto, refere-se ao risco de contaminação da capital — i. e., das áreas consolidadas, pelas endemias que alegadamente assolavam as vizinhanças populares, já então estendendo-se à proximidade dos bairros de grupos de renda alta.

Nas décadas de 20 a 40 são freqüentes as denúncias pelos jornais de áreas insalubres e surtos epidêmicos e, pela década de 30, torna-se clara a idéia de "erradicar" tais bairros mediante a ação contra a construção de casebres, objeto de debate de uma "Semana de Urbanismo" realizada em fevereiro de 1935.

A PRODUÇÃO IDEOLÓGICA DA ILEGITIMIDADE: A "DESORDEM"

A ameaça de uma "outra" cidade que crescia do fundo dos vales e "de fora", suscitaria uma sucessão de providências que culminariam com a assinatura, em fins de 1943, de um contrato entre a Prefeitura Municipal e o escritório do engenheiro sanitário Mario Leal Ferreira para a elaboração do plano de urbanismo da capital.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

Nessa primeira tentativa de planejamento — de que resultou o Código de Urbanismo de 1948 — ao zonedar-se a cidade destinou-se um dos setores residenciais ao operariado industrial, junto à zona designada para a instalação das indústrias, em Itapagipe, enquanto recomendava-se o assentamento planejado de núcleos residenciais para a população de baixa renda ligada a outros setores de atividade. Esses, contudo, se situariam em elevações próximas dos bairros residenciais antigos — local de trabalho da mesma — mas deles devidamente isolados pelos vales intermediários. Tratava-se de criar núcleos provisórios, com edificações de pequena durabilidade (daí as experiências da época com solo-cimento) a serem posteriormente substituídos pela ocupação residencial "normal"⁸.

A exploração deste "serviço" de habitação far-se-ia por concessão a empresas privadas responsáveis pelos investimentos necessários à instalação da infra-estrutura e à produção das então chamadas "habitações proletárias", prevendo-se a devolução à Prefeitura da área infra-estruturada após o retorno do capital investido.

Esta proposta de solução atravessa toda a década de 50 como uma aspiração dos técnicos e administradores da cidade, inconformados com a "desordem" das ocupações espontâneas e chega ainda a ser relocada, com modificações, em um documento governamental de 1961, embora preservando as localizações previstas no plano do EPUCS⁹. À mesma época, a "erradicação" das favelas internas tornava-se uma das bandeiras das campanhas eleitorais, congregando interesses quase universais, que uniam a intolerância pelas vizinhanças de baixa renda e as prementes necessidades da crescente classe média urbana à esperança dos "pobres" de uma casa melhor ou de alguma casa afinal¹⁰.

Significativamente, todas as soluções propostas de criação dos núcleos proletários ou lotes populares insistiam sempre na necessidade de programas de educação sanitária e de conservação da habitação e supunham uma progressiva eliminação da necessidade das vizinhanças pobres, em vista da expectativa de desenvolvimento de um operariado moderno, capaz de ocupar seu setor residencial próprio, próximo à área industrial prevista na lei de zoneamento de 1948.

É bem verdade que as medidas nesta linha pouco vão além da aprovação de importantes instrumentos normativos, como um decreto-lei de 1944 (D-L 347, de 06.10.44), estabelecendo "normas para a extinção das habitações conhecidas pelas denominações de mocambo, cortiço ou casebre..." e a própria lei de zoneamento, primeiro plano diretor da expansão da cidade.

⁸V. referências e a reprodução de textos produzidos pelo EPUCS in: SALVADOR. Prefeitura Municipal. OCEPLAN. EPUCS — *uma experiência de planejamento urbano*. Salvador, 1976. (PLANDURB. Série Estudos Informativos n. 1).

⁹V. AS PROPOSTAS da Comissão de Planejamento Econômico — CPE. *Planejamento*, Salvador, CPE, 6(1): 81-130, jan. mar. 1978. Documentos selecionados por M.A. Brandão.

⁹V. também: O CÓDIGO de urbanismo de 1948. *Planejamento*, Salvador, CPE, 6 (1): 15-34, jan./mar. 1978, Documentos selecionados por M.A. Brandão.

¹⁰Em dezembro de 1962, um jornal local anunciava em manchete a "Prefeitura apta a acabar com invasões em 1963". Cf. *A Tarde*, ed. de 13.12.62.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

Entretanto, essas providências não fazem mais do que deixar aparente a orientação que se tornaria mais tarde crescentemente explícita, com referência ao destino das vizinhanças populares e ao uso do solo em geral. Esta seria a apropriação privada da renda fundiária em elevação, decorrente da expansão do tecido urbano, inclusive por força da própria produção de espaços residenciais pelas ocupações primárias desenvolvidas por camadas populares.

É sintomático que, enquanto se discutia a ameaça à saúde posta pelos mocambos e casebres e forjava-se, na década de 40, a idéia de que a pobreza se eliminaria com o desenvolvimento, requisitando apenas núcleos residenciais provisórios, já na década de 30 cerca de 80 projetos de loteamentos davam entrada na Prefeitura e números próximos desses se repetiriam pelas duas décadas seguintes, para declinar exatamente nos anos recentes¹¹. Ainda que a queda do número absoluto de loteamentos registrados reflita o crescente monopólio do solo e a ampliação das áreas loteadas, não resta dúvida de que a especulação com áreas abertas tem sua história iniciada bem antes do que as inversões em infra-estrutura pudessem determinar ou acentuar a elevação do preço do solo. Este, pelo contrário, passou a elevar-se inicialmente ao que parece, e justamente, por força da valorização provocada pelas ocupações espontâneas em áreas isoladas.

O fato de a grande maioria das áreas loteadas em 30/40 terem permanecido vazias por décadas demonstra que o papel de uma demanda efetiva por camadas de renda média ou alta deve ter sido secundário, pelo menos até o fim dos anos 40. Talvez isto explique porque somente pelo início desta última década se dariam os primeiros grandes conflitos abertos entre proprietários e poder público, de um lado, e favelados de outro, em função da ocupação de fins residenciais dos vazios mais internos, emergindo a categoria de "invasão" como indicador da ocupação de áreas ociosas, ocupação até então consentida ou mesmo estimulada por proprietários e enfiteutas em favor da cobrança de renda pelos lotes edificadas e da valorização das áreas adjacentes.

TRÊS MOMENTOS DE UM PROCESSO

De um processo de ocupação lenta, com resistências isoladas por parte dos donos da terra, e, pelo contrário, sob um clima de relativa tolerância, a expansão das ocupações espontâneas passaria a enfrentar crescentes dificuldades, à medida em que a ampliação da demanda de áreas elevaria o preço do solo e desembocaria nos confrontos da década de 50, que tornariam a competição pela terra uma questão política¹².

¹¹ Levantamentos da Prefeitura de Salvador, em subsídio à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), Administração Jorge Hage, 1975/76.

¹² v. BRANDÃO, M.A. "Origens da expansão periférica de Salvador", *Planejamento*, 6(2): 155-122, abr./jun. 1978.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

Na evolução desse processo, que estabeleceria, afinal as condições de um espaço apropriado às exigências do capital, três momentos definem a competição pela terra e a participação do Estado na ocupação do solo. Primeiro, uma fase inicial de adensamento das necessidades de novos espaços para a habitação, frente a uma aparente imobilidade da parte dos proprietários e do poder público; em seguida, uma fase de intensa redefinição do padrão de uso do solo, através do que se explicitariam os conflitos entre proprietários e não proprietários e as virtualidades da intervenção do Estado; finalmente a fase atual, em que se firmam, sob o arbítrio do último, as condições de uma organização apta aos mecanismos do mercado imobiliário.

A primeira fase, que vai até os primeiros anos 40, quando o crescimento demográfico decorreu, em cerca de 70%, da imigração, consiste no período de grandes pressões demográficas sobre os "bairros pobres" tradicionais, sobre os enclaves de população de baixa renda nas áreas centrais da cidade e na ocupação ainda consentida de pontos da periferia e de alguns vazios internos. Estima-se que 14 mil unidades tenham sido levantadas sem licença da Prefeitura, entre 1940-50¹³.

Com o crescimento da demanda de áreas residenciais, proprietários particulares e depois o próprio poder público passam a "cercar" suas terras, a resistir à ocupação primária. O adensamento das áreas antigas e as resistências crescentes à ocupação dos vazios esgotam rapidamente os espaços "naturalmente" disponíveis à ocupação simples de fins residenciais ou produtivos, e ocorrem as primeiras invasões que, pelo fim da década, assumem um caráter explícito de luta organizada pela conquista de áreas ao alcance das vias de tráfego.

Contudo, apesar de precipitadas de modo imediato pelo crescimento demográfico, as primeiras invasões já resultaram de transformações da estrutura da cidade, que depois passariam a determinar a dinâmica da fase seguinte de expansão do tecido urbano. Esses processos, decorrentes da redefinição das funções de Salvador e de sua região de influência na economia nacional, levariam a uma rápida expansão das atividades governamentais e bancárias, com duas implicações sobre a cidade em si: uma intensa modificação do uso do solo no centro e o crescimento de categorias sociais ocupadas com a burocracia pública e privada e com os serviços comercializados de consumo dos grupos de alta renda¹⁴.

Assim, a redefinição do espaço interno da cidade tornou-se o fator preponderante do seu processo de expansão na década de 50 até o meado dos anos 60, implicando em amplos movimentos de população, em alguns casos caracterizados pela troca, no espaço urbano, de grupos de baixa renda por grupos de renda superior.

¹³ Cf. SIMAS, Américo. *Ângulos do problema da habitação*, Salvador, s.ed., 1954. p.78-81.

¹⁴ V. SANTOS, *op. cit.* e vários trabalhos dispersos.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

O DESCONGELAMENTO DA VELHA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

As pressões acumuladas pela expulsão de grupos de vários níveis, do centro, e pela competição de camadas de renda mais alta por áreas dos antigos "bairros pobres" centrais deram entretanto um caráter particular à expansão periférica nesse segundo momento. Em primeiro lugar, elas uniriam, em torno da questão, diferentes camadas sociais, cada uma a seu modo afetada pelo problema da habitação e dos serviços urbanos incapazes de acompanhar o crescimento da cidade. Em segundo lugar, as invasões passariam a interessar também a grupos de renda mais alta que a dos próprios "invasores", pelo significado que viriam a assumir no processo de expansão do tecido urbano, na rachadura da velha estrutura de controle do solo, abrindo espaços residenciais e favorecendo, em última análise, o desenvolvimento de mercados para os serviços de transporte, energia elétrica, distribuição de mercadorias e à própria especulação.

Vale mencionar que data do período de 1947 a 1966, antes portanto do início da operação na Bahia de agentes ligados ao Banco Nacional da Habitação, a criação de 25 das 45 empresas de construção civil integrantes da lista de 200 maiores indústrias regionais em operação em 1976¹⁵. Além disso, de uma média anual de 700, na década de 40, as licenças para construir registradas na Prefeitura Municipal elevaram-se para cerca de 1.100 nos anos 50¹⁶.

Se, por um lado, a expansão da produção capitalista no campo da habitação, indicada por tais números, demonstra a abertura de um mercado de nível médio e alto, mais de dois terços das novas unidades criadas entre 1950/60 foram produzidos clandestinamente, ou seja, ao lado da produção "normal". Ainda que o crescimento das camadas populares, sob forte impacto do fluxo imigratório, possa explicar grande parte dessa proporção, a verdade é que também se "resolviam" então por ocupação simples do solo e por construção clandestina os problemas de camadas de pequena classe média, deslocadas das áreas centrais da cidade pelas transformações do centro e sua repercussão sobre o preço do solo. Sintomaticamente, atrás da linha de frente dos grupos de mais baixa renda, na conquista de áreas residenciais, seguia-se imediatamente a substituição dos primeiros por grupos de renda mais alta, mas incapazes de poder competir por lotes regularmente comercializados.

É que o fechamento das propriedades particulares, das áreas sob enfiteuse e, mais tarde, das próprias terras sob domínio público, à ocupação simples ou ao arrendamento, refletia-se também no preço das casas de aluguel, tradicionalmente ocupadas pelas camadas intermédias de renda, afetando grupos já penalizados pela redu-

¹⁵ Cf. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. *As 200 maiores indústrias da Bahia*. Salvador, 1976.

¹⁶ Dados do Departamento Estadual de Estatística da Bahia e FIBGE, *Boletim estatístico do Brasil*, publicação trimestral.

ção de seus rendimentos com a liquidação de antigas atividades industriais e artesanais, pela oligopolização de certos setores do terciário e pela elevação do custo de vida, incorporando agora vários itens importados do Centro-Sul.

Os aluguéis não poderiam deixar de incorporar a elevação do preço do solo e de refletir a intensa demanda em mercado expressa por parte da população dependente dos relativamente altos salários da PETROBRÁS e dos setores diretamente estimulados pela presença da mesma, como o setor bancário, os serviços de transporte e de reparação, o comércio de gêneros alimentícios, e o próprio setor imobiliário. Como amplas camadas de população não podiam competir no mercado de aluguel, a casa própria tornou-se o único meio de acesso à "própria casa" e esta não poderia deixar de ser senão a casa de construção clandestina, via de regra em terrenos de terceiros. Assim, entre 1950/70, a participação de domicílios alugados, em Salvador, reduziu-se, no conjunto dos domicílios particulares, de 60,9% a pouco mais de 36,5%¹⁷.

DA PRIVATIZAÇÃO DO CONFLITO À "CRISE GERAL"

A conjugação de necessidades reais de espaços residenciais, interesses econômicos e pressões populares, no bojo de um clima populista como o de 50/60, permitiria, nesse período, uma espécie de armistício maior — sem excluir uma miríade de pequenas lutas cotidianas entre as camadas necessitadas de um lado e os proprietários e o poder público de outro. Por isto, ganha a batalha inicial das grandes invasões da virada da década de 40, reconhecida a situação, as invasões tornar-se-iam menos dramáticas. Novas invasões continuariam a surgir em terras públicas ou de propriedade duvidosa, não mais por força de grandes atos coletivos mas por um processo de luta e resistência de grupos pequenos que passaram a conquistar palmo a palmo a terra p'ra morar.

Além de novas ocupações, cresceram também nesse período velhos "bairros pobres", vizinhanças consentidas antigas — e as invasões clássicas da virada da década. Os "Alagados" expandem-se rapidamente nesse período, através da ampliação de uma velha ocupação de "área de marinha" na orla da baía, frente à resistência do "terreno" sob a água.

Na década de 50, muito do crescimento da cidade deu-se pois por esse processo de lutas miúdas, tihosa, contra a água, contra a ladeira, contra o fundo encharcado dos vales internos e sob a pressão de proprietários e governo, porém sem maiores enfrentamentos, uma vez que o "negócio" da expansão periférica, como se viu, passou a ter novos interessados e a luta na esfera política assegurava um respaldo formal às reivindicações populares.

¹⁷ Censos Demográficos, 1950 e 1970.

As reações ao processo, contudo, jamais deixaram de estar presentes: tentativas de expulsão, recurso a processo judiciário, cercamento e vigilância dos vazios, conversão de função das áreas de "engorda", loteamento de áreas adjacentes aos pontos invadidos e legitimação da posse de terrenos de propriedade obscura, através da "venda" ou arrendando das áreas ocupadas. De outro lado, avançava a privatização do solo, com requisições de áreas de marinha e as apropriações clandestinas de outras áreas públicas¹⁸. No geral, privatizava-se também o conflito.

Mas o "fechamento" da cidade, juntamente com a deterioração do nível de vida e as pressões acumuladas em decorrência da redefinição do uso do solo na área consolidada universalizariam o problema da moradia, que acabou por se constituir, na virada da década de 50, numa "crise" geral, num problema de toda a cidade e não mais uma deficiência das classes populares, cuja solução se enquadraria antes como uma simples "questão de higiene", para não dizer de "polícia"¹⁹. O resultado da crise não poderia ser senão o controle parcial dos aluguéis, conquistado pelas camadas de "classe média", e a multiplicação das invasões e dos loteamentos clandestinos, respondendo às pressões das necessidades das faixas de renda mais baixa.

Em torno de 60, a intensa atividade de construção habitacional em moldes capitalistas, desenvolvida nos anos procedentes, desembocaria na primeira "crise" do setor, apresentada pelo empresariado como resultante do desestímulo gerado pelo congelamento dos aluguéis e pela aceleração da inflação²⁰. Na verdade, tratava-se de uma crise de realização, em que pesavam, na definição do patamar inferior do mercado, a elevação do preço do solo e a redução do poder aquisitivo de grande parte da população.

Instalava-se desse modo a contradição, a nível da economia urbana, entre as crescentes necessidades de bens e serviços em mercado, gerados pela expansão da economia capitalista com a liquidação do pequeno produtor individual urbano e a destruição de amplos bolsões de agricultura de subsistência, e a impossibilidade de atendimento de grande parte dessas necessidades por via do mercado.

¹⁸ Em 12.12.62, o Procurador Geral da Fazenda, Renato Franco, refere-se ao aforamento de "muitos alagados" na enseada de Itapagipe — terreno da marinha — inclusive quando da instalação de um antigo aeroporto para hidro-aviões. Segundo ele, "houve quem aforasse 210.000 m² há muitos anos". E continua afirmando que "muitos aguardam o aterro do alagado, como acontece na Vila Ruy Barbosa, para exigir a expulsão dos que, com suor e sacrifício, ergueram suas casinhas em pleno mar. É de ontem a vila Ruy Barbosa, onde o Estado pagou mais de cem milhões de cruzeiros por "alagados" que foram aterrados". A *TARDE* ed. 12.12.1962.

¹⁹ V. BRANDÃO, M.A. A miragem: notas sobre a ideologia do planejamento urbano. *Planejamento*, 6(1): 7-14, jan./mar. 1978.

²⁰ Cf. Relatório da VIII reunião plenária da convenção dos sindicatos da indústria da construção civil e entidades congêneres. Salvador, 1959.

AS MEDIDAS CRUCIAIS

O impasse do início dos anos 60 "resolver-se-ia" em seguida, no Lojo das providências tomadas pelo regime militar após 1964, através do alargamento do crédito imobiliário e da intervenção deliberada do Estado na conformação do espaço urbano, instalando-se com isso os pressupostos da nova fase de expansão da cidade.

Obviamente, que, dada a natureza da habitação, como mercadoria com alta densidade de valor e pendente em sua viabilização como valor de uso do acesso a equipamentos coletivos de consumo, o crédito e a ação governamental na realização de obras de infra-estrutura teriam um papel crucial.

Desde muito antes, a convocação do poder público a uma ação em favor de um vasto programa de obras públicas tornara-se tema central nas discussões sobre o desenvolvimento da cidade e da região. O plano Mário Leal Ferreira previa, já na década de 40, um gigantesco sistema viário — considerada a área então ocupada —, sugestão que seria retomada pelos fins da década de 50 e finalmente posta em execução — embora de forma interativa e com sérias alterações — na última década. Quanto ao crédito, na ausência de um mecanismo de correção monetária, os projetos idealizados antes de 1964 para a produção da habitação incluíam sistematicamente a especulação com terrenos urbanos como fonte de recuperação de fundos, e encaminhavam-se pela proposta de associar ao programa habitacional a implantação de áreas industriais.

À mesma época, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) distribuía, em caráter restrito dentro dos círculos oficiais, memorandum sobre seus novos critérios de avaliação de projetos nos campos de habitação, educação, agricultura e saneamento. Com respeito à habitação, o documento recomendava o apoio às associações de poupança e empréstimo; firmava prioridade quase exclusiva para ajudas a programas da casa própria e não de aluguel; mantinha a velha insistência em sistemas de esforço próprio e ajuda mútua no caso de grupos de menor renda; desestimulava os subsídios diretos para aquisição da casa própria, enfatizando a necessidade de pagamento pelo adquirente de todos os custos, ainda que a juros baixos; e sugeria a correção monetária da dívida e dos saldos de poupança e a criação de equipamentos comunitários ao acesso dos moradores dos conjuntos produzidos. Como fontes de financiamento de tais programas, sempre com recursos nacionais, são citados, entre outros, os "fundos públicos, as poupanças obrigatórias por meio de seguro social, ou outro sistema, a inversão de capital privado a longo prazo e outros programas". O documento enfatizava ainda outro elemento de menor repercussão na prática subsequente: a criação de taxa de contribuição de melhoria, referida como "imposto sobre a mais valia produzida pela execução de programas de habitação", como mecanismo de desestímulo à retenção de áreas internas²¹.

²¹ Cf. Banco Interamericano de Desenvolvimento. DE-BID/64. Documento em espanhol datado de 27 de janeiro de 1964, datilografado, para uso oficial apenas. Arquivos da CPE.

As providências tomadas a nível nacional, a partir de 1964, pouco deixam a dever a essas recomendações. Entretanto, ainda que dificilmente viável em larga escala, já em 1961 a Prefeitura Municipal instalava a Superintendência da Urbanização da Capital (SURCAP), com o fim específico de dar execução a várias obras do plano viário de 1948. Nos anos imediatos seriam abertos alguns trechos de avenidas de vale e obras d'arte nelas previstas e instalava-se um novo sistema de tributação, um ensaio de reforma administrativa e uma companhia de urbanização, com o propósito, entre outros, de promover a produção de habitações populares num esquema precursor das atuais companhias de habitação (COHABs), induzidas pelo Banco Nacional da Habitação²².

"RE-ORDENANDO" O URBANO

A recessão da primeira metade da década de 60 e a repressão política instalada em 1964 levariam a um estancamento desse processo de intervenção deliberada e efetiva do poder público sobre as questões urbanas, à exceção da forte contenção das invasões — que decresceram não só em número quanto em magnitude — e da supressão da discussão do problema, que desapareceu quase por completo da imprensa diária.

Como era de esperar, na medida em que se abriam oportunidades de crédito, e, mais adiante, se viabilizavam maciças inversões em infra-estrutura, tornavam-se cada vez mais incompatíveis com os requisitos de um mercado imobiliário plenamente desenvolvido a "desordem" das ocupações espontâneas e, no caso de Salvador, o regime vigente de posse do solo urbano.

Até a década de 60, as terras da cidade pertenceram basicamente a algumas ordens religiosas, a poucos proprietários individuais e à Prefeitura²³. Excepcionalmente, encontravam-se manchas de áreas parceladas, sítios geralmente ocupados com a produção de alimentos para consumo local, sem mencionar as velhas áreas centrais onde as Ordens haviam desde cedo favorecido uma intensa fragmentação de suas áreas em lotes aforados. Por sua vez, foreiros das Ordens e da Prefeitura poderiam arrendar no todo ou em parte suas áreas de domínio útil, permitindo também desse modo o uso residencial.

Assim, o morador de Salvador, mesmo quando proprietário de sua casa, raramente era proprietário do solo. Seria "foreiro", ou "rendeiro", conforme o caso, ou

²²V. DUAS MEDIDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL. *Planejamento*, Salvador, CPE, 6(1): 131-8, jan./mar. 1978.

SALVADOR. Prefeito, 1963-1964 (Virgildásio de Senna). Mensagem apresentada pelo Prefeito à Câmara Municipal de Vereadores, em 29 de março de 1964. Salvador, 1964. p.3, 4.

²³Sobre a situação da terra, v. COMPANHIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (Bahia). *A grande Salvador: posse e uso da terra*. Salvador, 1928.

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

simplesmente "morador" de terras de terceiros. Como ainda ocorre hoje em extensas áreas da cidade, "ter" uma casa significava para o seu titular ter a propriedade da edificação — da "benfeitoria" — e não do lote²⁴.

O regime de enfiteuse sob que se mantinham as terras públicas opunha a um mercado pleno do solo dois obstáculos consideráveis. Em primeiro lugar, por ele abriam-se cada vez mais as brechas à ocupação espontânea e aos loteamentos clandestinos — únicos meios de acesso ao solo para as camadas de menor renda. Nas terras públicas, a situação juridicamente pouca clara de vários foreiros conduzia estes a precipitar a ocupação, favorecendo o parcelamento. De outro lado, a posse de terras em mãos de velhos foreiros ou posseiros não capitalizados excluía a possibilidade de associação entre capital e propriedade do solo.

A perspectiva de aproximação de um ciclo de inversões em capital fixo agudizaria a percepção do caráter defectivo desse regime de posse e uso do solo, frente aos interesses do capital privado, ao que se somava a ameaça de uso popular de áreas próximas a equipamentos de infra-estrutura já instalados ou de zonas de ocupação consolidada. No fim da década de 60, duas operações cruciais teriam lugar: a implantação de uma esgarçada rede viária e a remoção da inalienabilidade do patrimônio fundiário do município.

Desde o início da década de 60 aceleravam-se as gestões visando maior intervenção do Estado, tanto na produção de uma ideologia de reordenamento urbano, em que se colocava como meta prioritária a extinção de áreas de sub-habitação, pretextando a intensificação da ação repressiva contra as ocupações primárias, quanto na edição de instrumentos normativos capazes de remover outros obstáculos à plena mercantilização do solo. Não é este senão o sentido da pretendida ofensiva do último e breve governo eleito de Salvador (março 1963/março 1964) contra a alegada "indústria" das invasões e em favor da expansão de serviços e da revisão dos códigos municipais, sem mencionar os planos de desenvolvimento urbano elaborados para várias cidades, que, pelo meado da década, seriam financiados por fundos federais.

Mais tarde, cumpriria ao capital privado apropriar-se das áreas incorporadas e expressar suas prioridades quanto às inversões públicas em perspectiva. Nesse processo, uma condição fundamental, requerida da readaptação e ampliação da infra-estrutura, seria a de atender, como "resposta" do Estado, às competitivas demandas dos interesses em jogo. Daí a execução tópica de elementos isolados dos planos diretores, como testemunham as obras iniciadas em 1961 em Salvador e retomadas intensamente na volumosa onda de inversões em obras viárias que transformariam radicalmente o espaço de Salvador a partir dos últimos anos 60.

²⁴Estima-se que, no presente, bem mais de 40% dos domicílios particulares de Salvador ocupem terrenos de propriedade de terceiros. BNH/SECRETARIA ... *op.cit.*

Planejamento. Salvador, 7(3/4):243-260, jul./dez., 1979.

A expansão "anômica" do capital fixo não poderia deixar de ser ainda mais aguda numa fase de instalação dos pressupostos do mercado imobiliário. O fato, tantas vezes assinalado no discurso dos técnicos e administradores, do "desvio" do plano de urbanismo de 1948, no correr das obras realizadas a partir dos anos 60 em Salvador — com um enorme esgarçamento da malha viária, tanto reflete uma demora de adaptação ideológica aos requisitos do mercado real quanto constitui a expressão da necessária desordem da expansão da infra-estrutura numa economia capitalista.

No caso de Salvador, o quadro completava-se ainda com a especificidade da vigência do velho regime fundiário, mantendo em mãos da comuna a propriedade direta da maior parte da área municipal. A ideologia abstrata do planejamento urbano reclamaria sem vacilação a preservação dessa base de poder sobre o solo para uma alegada racionalização de seu uso. A prática real, entretanto, exigiria a eliação desse poder sob argumentos "técnicos" fundados nas exigências do "desenvolvimento da cidade"²⁵.

Em dezembro de 1968 a aprovação, pela Câmara Municipal, da Lei 2.181/1968, abriria à aquisição particular em propriedade plena milhões de metros quadrados de terras municipais²⁶. Removia-se assim o mais pesado obstáculo ao mercado capitalista do solo. Faltaria ainda, como passo crucial nesse processo, as sucessivas revisões dos códigos municipais²⁷ e a impaciente realização de obras d'arte, capazes de permitir a remoção ou o estancamento de qualquer forma de ocupação do solo fora do alcance do "capital" imobiliário.

Como seria de esperar quanto às áreas liberadas, seja pela abertura da rede viária, seja pela troca de mãos da propriedade fundiária, o capital exigiria, paradoxalmente, a produção da escassez. Assim, ao "fechamento" da cidade nas décadas anteriores, pela resistência localizada a cada investida das camadas necessitadas, e pelo cercamento dos vulneráveis vazios incorporados pela expansiva rede viária, haveria de corresponder, em momento posterior, a designação governamental de uma "ordem" urbana capaz de destinar, com o apoio de um zoneamento retoricamente planejado, o espaço do mercado.

O ÚLTIMO DIA DA CRIAÇÃO

É no sentido do que se assinalou acima que a segunda metade da década de 60 marca o início da terceira fase do processo de expansão física da cidade. Caracteri-

²⁵ Sobre medidas nesta linha e sua justificativa, veja-se CEDURB, *op. cit.* e ANDRADE, Elisabete. "A reforma urbana de 1968". Salvador. CPE. 1978. Mimeog.

²⁶ Estima-se que, até 1978, pelo menos 24 milhões de metros quadrados já tenham sido alienados. Cf. Andrade. *op. cit.*

²⁷ V. Andrade, *op. cit.*

zada pela produção estratégica da "escassez" do solo, ela corresponde à redefinição do controle do espaço urbano, controle esse marcado por um processo radical de "privatização" das áreas desocupadas e pela concentração da propriedade fundiária. É a partir daí que as grandes obras de infra-estrutura assumem um caráter programático, sob a retórica do planejamento, como se fornecendo nexos ao "caos" inescandível do urbano.

Ligam-se deste modo os pontos, antes desarticulados, de ocupação residencial de alto nível, de localização de "obras d'arte", de empreendimentos privados "arrojados". E esgotam-se os vazios — terras devolutas, terras públicas, terrenos com donos ausentes, terrenos de posse pouco esclarecida — passados a outras mãos. Solda-se assim toda a estrutura de controle privado do solo, sem deixar brechas, exceto escassas áreas ainda sob controle público, com destinação prevista.

Como um momento definido caracteristicamente pela predominância de um fator determinante de estruturação do tecido urbano, esta fase conclui-se agora. Os últimos dez anos constituem um período de extrema comoção da fisionomia da cidade, reflexo do violento processo de liberação de áreas para a especulação. Do ponto de vista do controle do solo, entra-se numa fase de acomodação — usando a palavra no sentido usado pelos geólogos — de sedimentação de um novo padrão de posse e uso do solo, como se a cidade estivesse ficando "pronta" como base física e fundiária de um mercado "normal" de valores imobiliários.

Longe de significar a melhoria de condições para a maior parte da população, isto significa que o fator preponderante da evolução recente da cidade esgota no momento seu potencial de transformação e de determinação básica dos processos de ocupação do espaço.

Na superfície, e no que diz respeito ao destino de diferentes camadas de população, este último dia da criação representa a fluidificação do espaço em benefício da especulação e do capital, de cujo controle poucas áreas escapam ainda, e entre estas certamente as vizinhanças populares.

Pela índole do processo, trata-se de remover os obstáculos à plena liberdade de movimento do capital, com a freqüente implicação de destruição de áreas já ocupadas para atender a usos potenciais ou deliberadamente produzidos. Trata-se também de exercer uma pronta resistência aos novos assentamentos por ocupação simples do solo. Daí o cotidiano de expulsões e subseqüentes invasões que nos últimos anos enchem as manchetes de jornal e a crônica policial.

Isto aponta para o sentido inteiramente diverso das invasões de hoje, em que ressalta seu caráter em si politicamente reflexo. Ao contrário da situação nas décadas de 40/50, elas não mais constituem a negação de um regime anacrônico de controle do solo, ao "rachar" a velha estrutura do espaço da cidade num ato essencialmente político enquanto econômico. Significam, antes, o momento negativo de uma resistência, esta sim uma forma criadora hoje de luta pela terra nas cidades, mas que não pode desligar-se de lutas muito mais amplas.

Enquanto isso, o mercado continuará a "resolver", pela substituição de ocupantes, a contradição entre a elevação do preço do solo, com o trabalho cru dos chamados auto-construtores e com sua luta por melhorias urbanas, e uma ocupação necessária e ao mesmo tempo refratária ao capital em seu ciclo produtivo.

Certamente por tudo isso, ao nível do discurso e das decisões governamentais, se procurará "solucionar" de algum modo a questão da habitação popular, pois a presença dessa necessidade inassimilável pelo mercado "normal" e politicamente explosiva é incompatível com o padrão a que se ajusta hoje, como outras cidades brasileiras, a outrora velha cidade do Salvador. Como fazer "o que fazer" é a questão fundamental agora.