

ORIGENS DA EXPANSÃO PERIFÉRICA DE SALVADOR*

MARIA DE AZEVEDO R. BRANDÃO

INTRODUÇÃO

Sob o impacto de uma forte corrente migratória nos últimos vinte anos, a Cidade do Salvador alcança hoje (1963) mais de 650.000 habitantes, com um deficit habitacional provável relativo a pelo menos 200.000 de seus habitantes. Esta situação reflete uma série de fenômenos que não são problemas apenas de uma classe ou de certas áreas, mas de toda a Cidade, e que, por isto, decorrem da estrutura econômica em que a mesma se enquadra, da posição geográfica ocupada na região a que serve, e finalmente, das condições morfológicas do sítio urbano propriamente dito.

Circunstâncias históricas e condições ecológicas resultaram desde início numa ocupação densa das cumeadas da Cidade, enquanto as áreas de vale permaneceram inaproveitadas ou destinadas a culturas de subsistência. Ao caminhar para fora as linhas de ocupação contínua não eram mais que meras expansões isoladas para sudeste, da primeira linha de ocupação que corre NE-SO, paralela à orla da baía. Entre as mesmas e para além dos seus extremos, a ocupação rarefazia-se numa

*Este texto foi originalmente escrito como um diagnóstico da situação habitacional de Salvador, integrante do *Anteprojeto de Recuperação dos Alagados*, apresentado ao Governo do Estado da Bahia pelo Escritório Diógenes Rebouças, Salvador, 1961, e resume o relatório de Maria de A. Brandão, *O problema de habitação na Cidade do Salvador*, Salvador, Fundação Comissão de Planejamento Econômico (CPE), 1959, integrado ao arquivo da CPE como parte dos trabalhos do Grupo sobre Habitação, criado em 1958, e parcialmente divulgado sob o título "Análise da Situação" no texto "Uma política de habitação para Salvador", CPE. *Boletim*. Ano III, 5(5):5-25. Jan. 1960. Posteriormente o texto do *Anteprojeto de Recuperação dos Alagados* foi apresentado como uma comunicação ao Seminário sobre Desenvolvimento e Organização de Comunidade, Serviço Social da Indústria (SESI)/Instituto de Ciências Sociais da Universidade da Bahia, 22-29. VIII. 1963. *Anais*, 1963 doc. 10, 11 pp. (mimeogr.). O presente texto reproduz a versão de 1963. Além do nosso débito a todos os colegas do Grupo de Habitação e em particular a Zélia Almeida, registramos em especial a contribuição de Paulo O. Azevedo, na interpretação da expansão do tecido urbano e de suas implicações urbanísticas.

estreita franja de chácaras que logo dava lugar ao campo aberto semideserto e subaproveitado dos latifúndios que séculos antes foram as fazendas de criação e de cana que a circundavam. As áreas ocupadas eram descontínuas e entre as mesmas permaneciam desertos, se bem que sob propriedade privada, a maioria dos vales¹.

A partir do meado do século passado, em virtude de exigências sócio-culturais das elites dominantes e com o advento dos transportes mecanizados, houve uma grande expansão das vias de comunicação, à procura de pontos afastados onde se incrementaram ou estabeleceram espécies de arraiais de veraneio.

Até então a Cidade do Salvador tivera um crescimento demográfico lento. Mas já no fim do século, a desorganização da estrutura escravocrata e as crises econômicas provocadas, em parte, pelas secas lançaram à mesma as primeiras grandes levas de migrantes rurais. Aproveitando as precárias linhas de comunicação abertas anteriormente, grupos de baixa renda formaram vizinhanças esparsas à margem daquelas vias.

Posteriormente a corrente migratória reduziu-se nos decênios de vinte e trinta deste século². As novas habitações de baixo nível agruparam-se às áreas de residência pobre existentes, enquanto as habitações de nível médio e superior apenas preencheram vazios ao longo das ruas principais de bairros residenciais já formados. Ocorrerá assim naquele período um processo de adensamento de certas áreas e de expansão periférica de outras, sem grande alteração da paisagem anterior.

Mas, a partir de quarenta, o fluxo migratório aumenta, chegando a concorrer com mais de 70% do crescimento demográfico da Cidade³. O centro comercial passa a uma fase de desenvolvimento, alargando sua faixa de transição e expulsando assim desta ocupantes não só de nível inferior como de renda média e alta, que viriam depois a pressionar áreas de ocupação de classe baixa⁴.

Por outro lado, fatores cuja análise foge aos objetivos do presente texto, fomentavam o crescimento das camadas de renda média. Em paralelo, defundia-se,

¹ Sobre a paisagem da Cidade no século XIX e sobre sua evolução, ver 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, C. Editora Nacional, 1955; e sobretudo GORDILHO, Walter, *Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana da Cidade do Salvador*, Era Nova Ltda., 1942.

² V. SANTOS, Milton, *O Centro da Cidade do Salvador*. Salvador, Livraria Progresso Editora/ Universidade da Bahia, 1960, p. 43-4.

³ CAMARGO, Francisco. *Êxodo Rural no Brasil*. S. Paulo, Universidade de São Paulo, 1957, p. 127.

⁴ Sobre as transformações do centro da cidade, v. SANTOS, *op. cit.*, nota 2.

desde os anos trinta, uma onda de apreciação pela natureza, justificada ideologicamente pela preocupação de proteção à saúde e à infância. Consequentemente, voltava-se novamente ao apreço pela casa com jardim, a salvo da agitação da rua e da vizinhança a parede-meia. A expansão das camadas médias e tais concepções culturais resultaram no aumento da demanda de áreas para habitação de nível médio e superior.

Assim a exigência de mais e mais áreas residenciais passou a partir de todos os estratos da população. Da parte da elite, indiretamente, como vimos, graças ao avanço da zona de transição e à modificação dos padrões ideais de habitação; da parte das camadas médias, graças, em parte, a essas modificações, mas sobretudo ao seu incremento numérico. Quanto às camadas de baixa renda, o problema continuava a ser o seu crescimento natural incrementado pela corrente migratória.

A EXPANSÃO PERIFÉRICA

A partir de 1950 o processo de expansão horizontal toma um sentido definido e realiza-se condicionado pelo aperfeiçoamento dos meios de transporte, pelo desenvolvimento do centro e por fenômenos sócio-culturais particulares. Na ordem imediata se verificavam então:

- A. o aumento da demanda absoluta de áreas residenciais;
- B. movimentos espaciais internos.

Esta crescente demanda de espaços residenciais poderia ser em grande parte resolvida pela colmatagem daquelas numerosas áreas desocupadas dentro do tecido urbano e próximas a trechos relativamente densos. Entretanto a estrutura fundiária da Cidade revelou-se sempre extremamente rígida.

No conjunto, o crescimento periférico tornou-se a tendência final preponderante. Se bem que a partir do fim do século passado o efetivo demográfico da Cidade se tenha multiplicado por mais de cinco, passando de 129.109, em 1872, a mais de 650.000 no corrente ano, o incremento espacial ultrapassou-o, levando a fronteira urbana a incluir um espaço 7 vezes maior do que em 1872. Entretanto, um fator de ordem econômica, expresso no mecanismo da especulação imobiliária aproveitando a estrutura fundiária da Cidade, conferiu um ritmo e uma intensidade ao fenômeno bastante distintos da evolução natural de um simples processo ecológico.

A contingência de uma estrutura de classes marcada por amplas diferenças de renda, ao lado da ausência de um clima favorável a investimentos reprodutivos tem

centrífugo, lançando num espaço cada vez maior uma população mal alojada e deficientemente equipada em termos de facilidades urbanas.

A DINÂMICA DO CRESCIMENTO HORIZONTAL⁵

A corrente estruturação dos espaços residenciais e a dinâmica do crescimento horizontal da Cidade não podem ser entendidos, a menos que fixemos a natureza das áreas e conjuntos de habitação dos grupos de baixa renda, com especial atenção para as ocupações primárias recentes de nível inferior, a quem tem cabido, em grande parte, a função pioneira na conquista de novos espaços urbanos.

Embora formas de habitação deficiente ocorram isoladamente em toda a cidade, a tendência à segregação, decorrente da dinâmica de classes, conduziu aqueles conjuntos ou áreas subnormais a apresentarem-se como unidades relativamente definidas.

Esses conjuntos enquadram-se em quatro tipos gerais:

- a. os trechos degradados das zonas norte e sul de transição do centro da cidade;
- b. as séries de habitações conhecidas por "avenidas";
- c. os bairros pobres surgidos ou incrementados na primeira metade deste século;
- d. as "invasões", i.e., bairros de crescimento rápido dos últimos 20 anos.

O primeiro tipo caracteriza-se pela presença dos "pardieiros", sobretudo das zonas de transição, resultantes da obsolescência das antigas estruturas residenciais de classe alta e da expansão lenta do centro numa área mais propícia ao pequeno comércio e aos serviços de nível mais popular⁶. Caracterizam-se por alta densidade demográfica, pela multiplicidade de arranjos domiciliares em prédios inadequados que, simultaneamente, desempenham função comercial ou dão abrigo a pequenas oficinas, pela exiguidade de espaço, pelo baixo nível sanitário das instalações e pela presença de linhas de tráfego intenso.

⁵ Esta parte integrante do Relatório para a CPE, foi publicada também em BRANDÃO, Maria D. Azevedo, "Estrutura física, organização social e dinâmica do crescimento de Salvador", in SANTOS, Milton, org. *A Cidade do Salvador*, Salvador, Imprensa Oficial da Bahia, 1960. p. 99-112.

⁶ SANTOS, *op. cit.*, nota 2.

As "avenidas" "constituem séries de cubículos dispostos lado a lado, em porões infectos, ou de casinhas ao rés do chão, edificados em fila, parede-meia, encostados aos prédios vizinhos, uns e outros com as escassas aberturas que possuem, e pelas quais podem receber ar e luz, dando para a viela ou para o pátio onde se localizam a sentina e a pena d'água, de serventia comum a todo o lote"⁷. Onde ocorrem, graças à alta valorização da terra representam um sinal de degradação da área, seja como efeito de saturação demográfica ou como forma de transição entre as velhas residências uni-domiciliares da classe alta e os novos prédios de apartamentos. É um recurso em favor da manutenção das antigas residências da classe superior em mãos de proprietários que aguardam oportunidade para transações especulativas.

O terceiro tipo da área subnormal é o dos "bairros pobres" surgidos ou incrementados na primeira metade deste século e localizados nos vales que medeiam bairros residenciais de classe média e alta, ou em pontos afastados do centro. Formaram-se lentamente e por isto tomaram a forma de vizinhanças relativamente homogêneas e integradas.

O quarto tipo de vizinhança é o das ocupações primárias intensivas, com alta taxa de ocupação do solo, que designaremos genericamente por "invasões" e que correspondem à atual frente de expansão da Cidade.

Na variedade de manifestações acima vistas reconhecemos tendências que se resumem em:

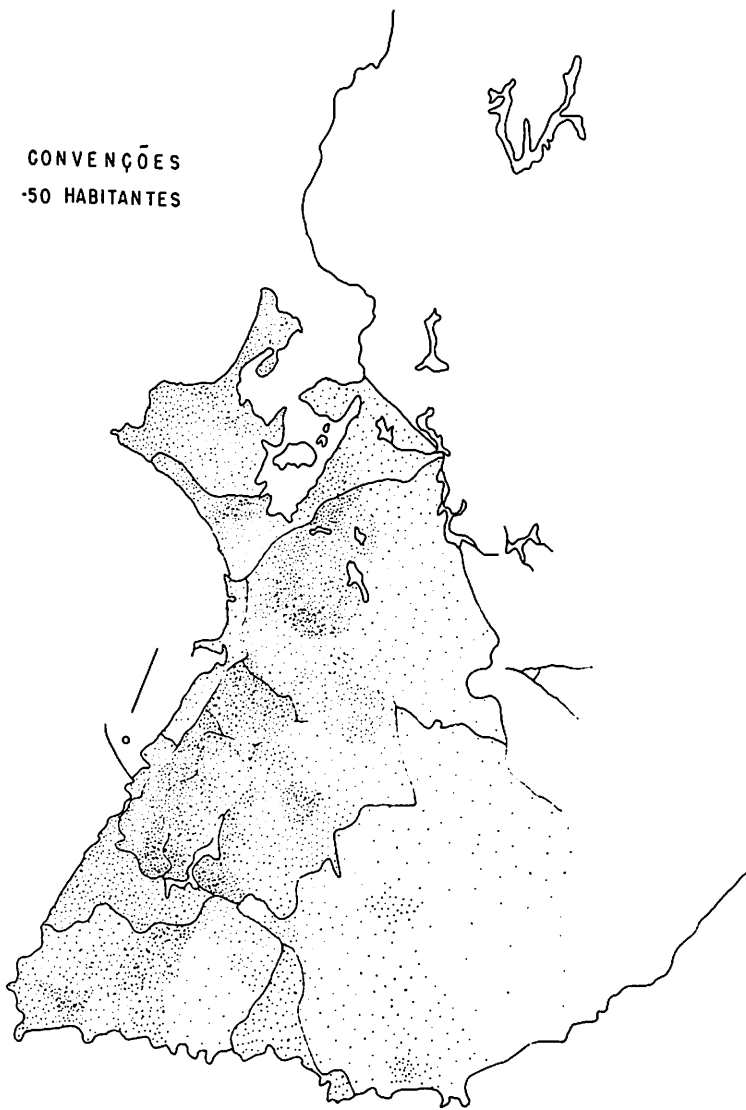
- A. expulsão lenta, porém persistente da população residente nas atuais zonas de transição do centro;
- B. avanço, em diferentes velocidades, da faixa de transição para o sul, desalojando população do mais alto poder aquisitivo para áreas originariamente ocupadas pela classe baixa;
- C. expulsão de moradores de "avenidas" e "pardieiros" isolados em zonas de crescente valorização, para substituição daqueles por estruturas de nível superior.

E, em detalhe, o que se passou a verificar foi:

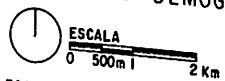
- a. a superlotação dos trechos residenciais de classe média e baixa existentes;

⁷ Cf. GUIMARÃES, Admar. *A Carta de Atenas*. Salvador, Diretório Acadêmico da Escola de B. Artes, U.Ba., 1955.

CONVENÇÕES
-50 HABITANTES



SALVADOR
DENSIDADE DEMOGRÁFICA 1950



FONTE: CADERNETA DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1950

Responsabilidade Técnica
Mário de Azevedo Brandão
Zella Almeida

- b. a expansão cada vez mais rápida da Cidade no sentido da periferia;
- c. a ocupação forçada de certas áreas internas pelos grupos de população de renda inferior à custa de um esforço sobrehumano de superação de obstáculos físicos, legais e políticos;
- d. a valorização econômica cada vez mais estagnante das áreas de fácil acesso levadas por isto a uma ocupação lenta e descontínua.

Do que resulta:

1. a incapacidade cada vez maior de dotar-se a Cidade ou ao menos grande parte dela, dos serviços urbanos necessários;
2. a ocupação indisciplinada das novas áreas incorporadas;
3. a depreciação econômica de certas áreas centrais pelas ocupações de nível baixo.

AS INVASÕES

Quando o crescimento demográfico dos últimos 30 anos exigiu a conversão de certas áreas vazias em áreas de ocupação urbana, a solução do problema teve que se subordinar às limitações do sistema fundiário da Cidade. Na década de 1940, ao incrementar-se a demanda de habitação, as maiores exigências partiam dos grupos de baixa renda sobrecarregados pelo contingente migratório que resolveram o problema de sua parte pela superlotação e pela construção clandestina de novas habitações. É assim que, entre 1940-50, cerca de 14.000⁸ casas foram levantadas sem licença da Prefeitura.

No fim daquele decênio verificaram-se as primeiras "invasões" em terrenos baldios e, posteriormente, em trechos alagados da orla da baía. Indivíduos em grupos invadem uma área — propriedade privada, ou do Município, do Estado ou da União — aí levantam rapidamente construções precárias com que garantem a ocupação da área invadida, depois de apressadamente dividida em lotes. Embora deste caráter de ilegalidade lhes advenha o nome, não é isto o que as define sociologicamente, porém o tempo de sua formação, a dinâmica do seu crescimento e a natureza dos grupos que as promovem.

⁸ Diferença entre o número de prédios registrados em 1940 mais as construções licenciadas nos dez posteriores e o número de prédios encontrados em 1950.

Na verdade a empresa de "invadir" exige uma coordenação de ação e uma percepção das características da Cidade que não se podem esperar de um grupo adventício. Ainda que nas mesmas se encontre uma grande percentagem de pessoas anteriormente vindas do interior, o "invasor" é em geral um elemento antes morador de outro ponto da Cidade. Por outro lado, tratando-se de um sistema de ocupação rápida do solo, a "invasão" tende a comportar desde o início maior heterogeneidade social e a dificultar uma integração social nos moldes dos "bairros pobres" tradicionais.

Tais bairros estão em constante transformação, não só expressa na mobilidade espacial de seus ocupantes, mas também na constante renovação das estruturas edificadas e na introdução de benfeitorias de uso coletivo. Esse mecanismo expressam a penetração, em tais áreas, de elementos de poder aquisitivo superior, os quais são, em última análise, os financiadores indiretos da empresa de "invadir".

Tendem portanto as "invasões", à medida com que avançam em idade, a tornar-se heterogêneas quanto ao nível sócio-econômico de seus moradores e ao tipo das residências criadas. Cedo aparecem e multiplicam-se pequenas casas de negócio de gêneros de consumo, posteriormente surgem oficinas e depósitos de material, entrepostos de compra e venda de ferro velho, de papel usado, de latas vazias, etc.

As ocupações sobre água são por formação ainda menos homogêneas desde o início. Nos trechos mais razos as construções são feitas sobre estacas. Posteriormente o crescimento da "invasão" exige o recurso ao aterro, que é feito inicialmente como base para cada casa em separado e depois para as áreas de circulação. Num cercado de estacas justapostas joga-se lama escavada na redondeza, e alcança-se o nível acima da água com cascalho, barro ou lixo trazido de outros pontos da Cidade. A técnica do aterro, ou mesmo de estacamento necessário às casas palafitas, torna a ocupação relativamente pausada e cheia de brechas. Por outro lado a ausência de um dono da terra apoiado pela polícia diminui a necessidade imediata de plena ocupação⁹.

Assim as "invasões" sobre água, na orla da baía, crescem relativamente devagar dando margem a que novos elementos de nível sócio-econômico superior aproveitem as brechas deixadas pelo grupo pioneiro. Desde cedo há uma pluralidade de tipos de casas e, em parte pela falta de uma urgência de ocupação e por imposição da topografia do leito da enseada, há uma aparente indisciplina na localização das mesmas. Acentuando essa heterogeneidade inicial, segue-se uma substituição gradativa das casas mais próximas das vias de comunicação. Tais

⁹ AZEVEDO, Paulo Ormino de. *Relatório de Campo*. Salvador, CPE, 1959.

modificações resultam numa organização estratificada em que a franja da "invasão" se reserva aos grupos de mais baixa renda.

A função do "invasor" que se desloca cada vez mais na periferia das invasões sobre a água ou que participa de diferentes invasões em terra firme é pois a de "criar" terrenos para estratos sócio-econômicos a ele superiores mas que não podem concorrer no mercado corrente de habitação. Nesse sentido, não podem as mesmas ser compreendidas em termos locais nem consideradas como o efeito da expansão de bairros de classe média em que a população pobre é passivamente empurrada para fora, mas como uma iniciativa particular dos grupos de menor renda, aproveitando-se da demanda de áreas residenciais de grupos superiores. Em última análise, são uma iniciativa revolucionária, na medida em que representam a superação dos entraves decorrentes da ampla desigualdade econômica e política entre as camadas sócio-econômicas da Cidade e da inércia do seu sistema fundiário e administrativo.

É evidente que, sob distintos processos e graus de evolução, a forma de organização e sistema de vida nas condições em que se estruturam essas novas unidades vicinais forçosamente há de diferir do que caracterizava os bairros antigos de grupos de similar status econômico.

As condições mencionadas de ocupação tendem a conduzir à eliminação de resíduos de economia natural e de características sócio-estruturais pré-industriais das vizinhanças pobres tradicionais. Há, nas novas ocupações de nível baixo, uma predisposição à penetração de padrões urbanos de que estavam mais a salvo aquelas vizinhanças.

A "EMPRESA" DE INVADIR

As "invasões", são ao mesmo tempo resposta à necessidade de habitação e de trabalho. Elas oferecem trabalho a começar pela tarefa de aterrar até a de recolher materiais vindos no lixo que é utilizado nos aterros. Grupos de pessoas podem ser vistos nas áreas de "invasão" sobre água a revolver lixo e cascalho, à procura de latas, papel, pedaços de madeira e até alimentos. Outros empenham-se nos trabalhos de construção e numa série de serviços solicitados pelo crescimento do grupo de moradores de nível econômico mais alto. A falta de serviços públicos como o de água, por exemplo, contribui para esta demanda de mão-de-obra não especializada. Por outro lado, a instabilidade financeira dos grupos presentes favorece a proliferação de pequenas casas de negócios que operam sob o regime de vendas a crédito, — "fiado" — e ocupam um número considerável de pessoas.

Entretanto, a suposição corrente de uma relação invasão-local de trabalho merece ressalva. Aqui os dados não nos autorizam a descer a detalhes, entretanto permitem-nos afirmar que não tem havido uma necessária relação de causa e efeito entre locais de trabalho dos grupos operários e a localização de "invasões". Inicialmente a escolha da área está limitada pela possibilidade de ocupação sem compra; em segundo lugar, "criar" novas áreas, ou seja, dilatar o espaço urbano constitui em si uma atividade econômica, como vimos, capaz de atrair um número significativo de interessados diretos e indiretos.

De fato, as "invasões" tanto têm ocorrido em zonas de certa concentração industrial ou de serviços, como não. Na verdade, estão por levantar-se as datas de instalações das fábricas, unidades artesanais e oficinas hoje presentes em áreas de concentração de classe baixa formadas ou incrementadas pelo processo de "invasão". Ao que parece numerosas das mesmas são posteriores às primeiras "invasões", senão a muitas destas.

Em vista disto parece-nos razoável levantar duas hipóteses que se completam:

- a. as indústrias e atividades artesanais instaladas no último decênio, a braços com o problema do custo dos terrenos na Cidade, tem-se aproveitado das áreas financeiramente depreciadas pelas ocupações residenciais de baixo nível, mas por outro lado já beneficiadas por certos serviços públicos ou localizadas próximas de linhas de tráfego;
- b. as "invasões" e as áreas contíguas a elas, isto é, as áreas de concentração de classe baixa em maior expansão, reúnem, por uma seleção natural, elementos com maior capacidade de empreendimento ou com maior instabilidade de ocupação, o que fornece um clima favorável ao surgimento de pequenas oficinas e fábricas, incentivado naturalmente pelas experiências de empresas maiores em constante demanda dessas áreas.

Importa porém fixar que em conjunto as zonas de concentração de população de baixa renda vêm tomando uma nova configuração por eliminação de certas vizinhanças de tipo tradicional, pela assimilação por parte de outras de um crescente contingente de famílias procedentes de outras partes da Cidade e pelo surgimento de grupos sob novas condições estruturais.

Essas tendências conduzem à modificação dos padrões típicos das estruturas vicinais mais antigas e resultam na gradativa urbanização das camadas de baixa renda pela eliminação de hábitos residuais de padrão rural de que as mesmas eram caracteristicamente portadoras na Cidade do Salvador. Tal eliminação implica na privação total de elementos de equilíbrio sócio-econômico dos grupos em questão, situação cuja superação está a depender da integração econômico-política efetiva daqueles grupos

no sistema social, sem o que o processo referido implicará numa grave forma de marginalidade e de desajuste.

O PROBLEMA HABITACIONAL

A Sub-Comissão de Habitação e Favelas da Comissão Nacional de Bem-Estar Social calculou um excesso de população para os dormitórios existentes na Cidade do Salvador em 1940 da ordem de 82.693 pessoas, para os quais estimava uma necessidade de 16.539 habitações, à base da taxa de cinco habitantes por unidade residencial (taxa bastante elevada)¹⁰. Para 1961 tais números devem aproximar-se de 200.000 e 40.000 respectivamente, supondo-se que se mantenham as condições anteriores. O suprimento de tal deficiência significaria a criação de uma área residencial de proporções gigantescas. Quanto aos serviços coletivos, a Cidade é também extremamente deficitária. Da área oficialmente definida como urbana, o serviço de água encanada cobria em 1960 pouco mais de 30%, o de esgoto 3%, o de iluminação elétrica 70%.

São óbvios os fatores imediatos da crise habitacional em Salvador: o rápido crescimento demográfico da Cidade nos últimos 20 anos, o baixo poder aquisitivo da população, o alto preço da construção e do solo urbano e a inelasticidade e deficiência dos serviços coletivos.

Contudo estas são meras expressões finais de uma série de fenômenos infra-estruturais. Convém que se distingam claramente, quatro ordens de fatores que ocasionam a crise habitacional de Salvador: os de natureza sócio-econômica, os derivados da estrutura física da Cidade, os de ordem tecnológica e os de ordem administrativa.

Os fatores sócio-econômicos são evidentemente de âmbito extra-local e refletem-se localmente sob três aspectos básicos:

- A. o fluxo rural-urbano, que no caso de Salvador, pode ser designado de atração urbana passiva;
- B. diferenças de classe, pelas quais as camadas inferiores desfrutam da mais desvantajosa condição de competição econômica e política e de participação nos bens da comunidade;

¹⁰ BRASIL. Ministério dos Transportes, Indústria e Comércio. Comissão Nacional de Bem-Estar Social. *Favelas e Habitação Popular*. Rio, 1954.

- C. os efeitos secundários do sistema de classe expressos no abuso do poder, utilizado em convergência com o exercício de privilégios, na manutenção das vantagens desfrutadas pelos grupos dominantes.

Considerados estes pontos é que concluímos que qualquer solução de ordem imediata apenas, tal como o suprimento de unidades de habitação para grupos de baixa renda, é ineficaz, podendo resultar nocivo se faltar a disciplina de um plano de organização geral do espaço urbano e de utilização efetiva dos recursos humanos disponíveis.

A correção de tão grave situação não se fará sem profundas transformações infra-estruturais. Entretanto na tentativa de atenuar, em termos locais, o problema e prevenir obstáculos ainda mais sérios à necessária correção que se venha efetivar no futuro, cabe assinalar em resumo que:

- a. os problemas de habitação são, evidentemente, o resultado de aspectos sócio-econômicos cujo âmbito excede a própria Cidade;
- b. fatores estruturais urbanos, entretanto, os condicionam e agravam;
- c. como fatores imediatos e por sua vez expressões finais das duas ordens de fenômenos mencionados, tem-se a crescente demanda de áreas e unidades residenciais, o baixo poder aquisitivo de grande parte da população, inclusive de uma larga camada de classe média, o alto custo da construção e do terreno, a falta de serviços públicos e os baixos padrões de uso ligados à habitação.

UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO¹¹

Os pontos acima recomendam no âmbito local:

- A. estabelecimento de um plano diretor realístico e elástico face o crescimento urbano e a crescente complexidade da vida regional (revisão do plano do EPUCS);
- B. orientação de uma política tributária e administrativa solidária com esse plano;

¹¹ Cf. BRANDÃO, Maria de A.. "Pontos para a discussão do projeto de solução do problema da habitação em Salvador". Salvador, Fundação Comissão de Planejamento Econômico, 1959.

- C. medidas de emergência visando corrigir deficiências existentes no tecido urbano e que poderão comprometer de muito a marcha futura do plano de expansão urbana;
- D. incentivo à oferta de habitação e financiamento da casa popular;
- E. fomento à produção de materiais de construção;
- F. fomento à ação reivindicatória dos grupos mais prejudicados e à clara consciência social do problema por parte de toda a população.

Para a revisão do plano urbanístico do EPUCS segue-se a relação de alguns estudos necessários para a conveniente atualização do mesmo:

- I. Caracterização geográfica da Cidade e, em linhas gerais, do Recôncavo, assinalados alguns pontos relevantes do ponto de vista urbanístico e viário;
- II. Levantamento da área urbanizada e da densidade de ocupação do espaço hoje compreendido pela Cidade e subúrbios;
- III. Caracterização das diversas áreas componentes da Cidade, contando-se para isto com:
 - 1 — densidade de ocupação;
 - 2 — valor dos terrenos;
 - 3 — datas de ocupação das áreas hoje de fronteira;
 - 4 — rede viária existente;
 - 5 — rede existente de serviços;
 - 6 — características de ocupação (uso)
- IV. Comparação dos pontos II e III para avaliação das deficiências atuais e análise de suas causas;
- V. Estudo das relações da Cidade com as áreas circunvizinhas em vista de problemas de transporte e abastecimento;
- VI. Estudo das tendências de desenvolvimento do Recôncavo, em vista da localização de novos focos de atração demográfica e de produção e de crescimento da renda na região;

- VII. Previsão do crescimento demográfico e espacial da Cidade para os próximos anos;
- VIII. Avaliação das tendências, em termos espaciais, desse crescimento, pela comparação dos pontos II, V e VI, e definição das linhas ou vetores de expansão;
- IX. Análise sumária da estrutura de classes da região e tendências de seu desenvolvimento;
- X. Comparação dos pontos I, IV, VIII e IX em vista do esquema de ocupação do solo e desenvolvimento dos serviços.

Tal planejamento de faria estabelecendo, em torno do núcleo urbano, faixas de ocupação cedendo à projeção das linhas de crescimento, definidas no ponto VIII, a serem preenchidas sucessivamente, de modo a justificar economicamente a expansão das redes viária e de serviços.

Por "orientação de uma política tributária e administrativa" entende-se a adaptação do sistema tributário existente à proposta de ocupação orientada e à execução de medidas visando contribuir para o adensamento das áreas centrais e o desenvolvimento julgado oportuno de outras áreas, assim como a descentralização administrativa municipal.

As medidas de urgência incluem os decretos de desapropriação, a expansão da rede viária e de serviços nas áreas onde os mesmos se tornem indispensáveis para o andamento do plano de ocupação, a criação de melhorias visando valorizar áreas centrais desocupadas, etc.

Ambos os pontos citados caberiam à atuação do órgão em projeto (pela CPE) na forma de sugestões aos poderes públicos e mais especificamente na apresentação dos projetos e estudos e, no momento, de um levantamento da viabilidade de tal política dentro dos recursos potenciais do sistema fiscal.

O tópico incentivo à oferta de habitação inclui não só a realização de um programa de recuperação de bairros e de criação de novos bairros populares, mas o financiamento de casas isoladas e o fomento à uniformização da produção de materiais de construção.

Como instrumento desta ação caberia ao órgão competente a criação de uma sociedade de capital misto com todos os poderes próprios de tais entidades, a quem por sua parte caberia:

- a. levantar recursos fiscais;
- b. receber contribuições oficiais;
- c. levantar contribuições particulares.

Para isto será necessário uma sondagem das possibilidades de levantamento de tais recursos o que se faria por um estudo:

- dos níveis de aluguel;
- da renda regional, sua distribuição e tendências dessa distribuição;
- do montante das contas populares em depósito em bancos da praça;
- do vulto do capital empregado em 1958 em empreendimentos imobiliários de fim especulativo.

A esta sociedade caberiam funções de financiamento da construção, loteamentos, medidas de beneficiamento e elaboração de projetos arquitetônicos vendáveis a preços populares.

Dentro do tópico "fomento à produção de materiais de construção" vale tentar a criação de uma entidade coordenadora, regularizadora e protetora das diversas indústrias de materiais de construção civil, fomentando um aumento e barateamento da produção pela divulgação de normas técnicas gerais e de estudos de peças padronizadas.

A tarefa final referida, de fomento à ação comunal, seria a criação de um movimento de opinião, pelo conhecimento de soluções viáveis, para o que seria levada a efeito a divulgação do:

1. plano urbanístico da cidade;
2. plano de financiamento da casa popular;
3. plano de coordenação das indústrias de construção.

Acompanharia essa divulgação a discussão das presentes dificuldades e deficiências da Cidade, suas causas e sugestões de soluções particulares de âmbito local, como a criação, por empresas industriais, de unidades residenciais e centros assistenciais, e o fomento de associações de bairro.