

A seleção destes textos procurou ater-se, na medida do possível, à temática da intervenção sobre o espaço urbano e da projeção do futuro da cidade. Há, por isto, na perspectiva de análises e discussões de situações dadas, ausências irreparáveis entre os artigos que compõem um dos volumes da coletânea. Dentre elas, ressalta a de Milton Santos e de sua equipe do Laboratório de Geomorfologia, da Universidade Federal da Bahia, cuja atividade, nas décadas de 1950/60, representa talvez o mais perseverante esforço de conhecer a Cidade e sua região.

Essa contribuição, contudo, como um empenho de reconhecimento metuculoso da situação, desvia-se da índole dos documentos aqui reunidos. De outro lado, pelo seu volume e pela continuidade com que se desenvolve após o período ora focalizado, ela constitui matéria para uma coletânea em si, que se torna imperativo publicar como um outro momento do pensamento sobre a Cidade.

Ressalva semelhante deve ser feita a propósito de depoimentos de Rômulo Almeida sobre política habitacional, não exclusivamente ligadas ao caso de Salvador, e por isto não incluídos nesta coleção, mas importantes, junto a outros, para a reconstrução do discurso sobre política econômica-social no período considerado nestes dois números da Revista PLANEJAMENTO.

Os documentos aqui reunidos estão longe de constituir corpos coerentes, mesmo considerados cada um em si. Como seria de esperar, eles deixam claramente entrever as ambigüidades do Estado, que transparecem nos "sonhos dos homens públicos". Nem são eles totalmente estranhos à política urbana de hoje. Em muitos casos, tecem a própria "teoria" corrente da Cidade, o que faz com que, mesmo a um nível aparentemente secundário — como o do controle do crescimento urbano, o da produção e uso do espaço nas cidades, e da produção da habitação —, as reformas político-econômicas de 60 revelem claramente seu papel liberador das tendências em curso antes de 1964. Neste sentido, como o movimento de março de 1964, as medidas municipais em Salvador, pelo fim da mesma década, representam a forma concreta de resolução da questão urbana nos termos em que a colocara a superação da velha ordem econômico-regional.

A finalidade de uma coleção como esta, que está longe de ser exaustiva, que nem sequer talvez seja rigorosamente representativa de toda a discussão que procura assinalar, e que certamente expressa as inevitáveis falhas de uma escolha sumária e quase pessoal, é a de colocar ao alcance dos que hoje pensam as questões urbanas, ou talvez mais genericamente, dos que pensam o próprio desenvolvimento da sociedade brasileira, um conjunto inicial de testemunhos dos caminhos da ideologia.

Maria de Azevedo Brandão
Universidade Federal da Bahia

Planejamento. Salvador, 6(1):5-6, jan/mar. 1978.

A MIRAGEM: notas sobre a ideologia do planejamento urbano

Maria de Azevedo Brandão

A interrupção da discussão sobre as questões urbanas nos termos em que vinha a mesma se desenvolvendo até 1964, e uma verdadeira explosão, na corrente década, de medidas referentes ao processo de urbanização, ao controle do crescimento físico das cidades e à produção de infra-estrutura urbano-industrial tenderam a deixar ao largo a consideração do processo de constituição da ideologia com que se revestem as medidas recentes, viabilizadas e solicitadas pela consolidação do padrão de urbanização do país numa etapa de crescente concentração e centralização da capital. Sobre isto os velhos documentos — as palavras — têm tanto a dizer quanto o próprio movimento do real, das coisas.

Documentos produzidos na esfera dos órgãos governamentais antes do Governo Castello Branco, referentes a problemas urbanos, demonstram como vinham sendo progressivamente definidos os pressupostos de uma política urbana consentânea com o padrão hoje estabelecido de integração do espaço nacional e de concentração urbano-industrial. Não se quer dizer com isto que a corrente ideologia de manejo do crescimento urbano e, em particular, do espaço urbano, derive de um processo linear de evolução de imagens e propostas anteriores. Porém, como uma elaboração da prática governamental, na qual se "resolvem" em última análise os conflitos de interesses entre diferentes parcelas do capital e entre setores da população, essa ideologia deve naturalmente refletir as articulações de interesses hoje explicitamente resguardados, mas que já se colocavam anteriormente.

Assim, por exemplo, em que pesem as colocações ideologizadas da questão da habitação popular nas décadas de 30/40, postas em termos de ameaças à saúde pública e, portanto, como uma questão de "higiene", como o demonstra, no caso de Salvador, o Decreto-Lei Municipal 347, de 06.10.1944, que estabelece normas

Planejamento. Salvador, 6(1):7-14, jan/mar. 1978.

para a "extinção" de mocambos, cortiços e casebres, datam já da década de 30 cerca de 70 projetos de loteamentos lançados em mercado, número que se repete na década de 40¹. Assim, a citada lei municipal nada mais representou do que uma síntese do confronto entre necessidades de habitação da força de trabalho que começava a acumular-se na cidade e interesses de especulação. Por outro lado, nela também se expressa a variedade de conflitos menores entre diferentes camadas de não-proprietários ou proprietários não-capitalizados, variavelmente atingidos pela redefinição de uso do solo no centro urbano e pela progressiva alteração das condições de sobrevivência de atividades urbanas tradicionais, com a penetração, na região, da produção industrial do Centro-Sul. O caso não é isolado, se se levam em conta propostas como a da Liga de Combate aos Mocambos em Recife, que inclusive antecede ao decreto referido.

* * *

Salvador tem uma situação privilegiada como base para a análise do processo de elaboração da ideologia e da prática governamentais quanto à questão urbana. Centro de uma região que só muito lentamente se liberou da dominância de uma economia de base agro-exportadora, a cidade 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 de base enfitêutica até quase o fim da década de 60. Enquanto a ocupação de fins habitacionais espraiou-se descontinuamente, deixando grandes vazios internos, e avançando a periferia dessa ocupação a distâncias entre 5 a 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 e suas imediações.

A partir do fim da década de 50, entretanto, a região de Salvador passou, com a instalação da PETROBRÁS e a produção da Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF), a abrigar um dos pólos avançados da expansão industrial do país, particularmente em sua frente de base mais monopolística, como é a produção de bens intermediários. Contudo, a região de Salvador, em si, só viria a sofrer de modo mais direto e intenso esse processo a partir da extensão dos incentivos administrados pela SUDENE e pelo próprio governo do Estado ao capital estrangeiro, depois de 1964. Assim, a Cidade pôde, ainda há pouco tempo, conviver com um regime fundiário predominantemente enfitêutico, com o domínio direto da maior parte da área municipal pela Prefeitura e com a alegada "fraqueza" dos poderes públicos em prover a área urbana das reclamadas obras de infra-estrutura

¹ Levantamentos da Prefeitura de Salvador, em subsídio à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), Administração Jorge Hage, 1975/76.

e de desimpedi-la dos obstáculos à homogeneização do espaço urbano, condições fundamentais à fluidificação desse espaço e, portanto, à plena liberdade dos empreendimentos de fins lucrativos.

Na segunda metade da década de 60, tais obstáculos são afinal removidos, culminando com a alienação da propriedade das terras municipais (Lei Municipal 2181/1968), e com maciças inversões em infra-estrutura, ao lado de reformas do código de urbanismo capazes de permitir a remoção ou estancamento de ocupações de fins residenciais fora do alcance de "capital" imobiliário.

* * *

O que se pensou, em momentos anteriores, sobre o destino da cidade difere em vários aspectos da imagem proposta pela prática político-administrativa e econômica de hoje. Contudo, em muitos pontos, o invólucro ideológico dessa prática e os efeitos concretos dela já estão presentes a partir das origens do processo de redefinição da economia regional. Assim, a primeira discussão das questões urbanas em termos amplos, a propósito de Salvador, com forte ênfase no manejo do espaço, data da década de 30 particularmente da Semana de Urbanismo, em fevereiro de 1935. Seguiram-se, a partir daí, várias gestões, que levariam afinal a um contrato (1943) da Prefeitura Municipal com o Engenheiro Mário Leal Ferreira, baiano radicado no Rio, para a elaboração do Plano de Urbanismo da Cidade². No decorrer da década de 50, já desativado o trabalho do EPUCS, embora sob a vigência do Código de Urbanismo proposto pelo mesmo — a primeira lei de zoneamento da Capital —, a Prefeitura manteve uma política de reiteração dos princípios do Código, reforçando-o com medidas normativas de preservação de suas propriedades, com o estabelecimento de gabaritos para as novas edificações na área urbanizada e com o detalhamento de normas para os loteamentos.

Nesse período, entretanto, verifica-se o grande transbordamento da área urbana consolidada através de loteamentos, inclusive clandestinos, e de ocupações espontâneas, no rastro das quais se estenderam precárias vias de tráfego, linhas de energia e de transporte, à revelia do plano viário legalmente estabelecido. No fim da década, a "crise de habitação" viria a polarizar a discussão dos problemas urbanos e estreitar o compasso das cogitações locais com preocupações a nível nacional, corporificadas nas propostas da Fundação da Casa Popular e, mais tarde, na criação da Sub-Comissão de Habitação e Favelas da Comissão Nacional de Bem-Estar Social do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em várias iniciativas dos institutos de previdência e nas atividades da carteira hipotecária da Caixa Econômica Federal.

² Uma síntese dos antecedentes e propostas do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), então criado, foi publicada pela Prefeitura Municipal da Cidade do Salvador, cf. Órgão Central de Planejamento EPUCS — *Uma Experiência de Planejamento Urbano*. Salvador, P.M.C.S., 1976. PLANDURB. Série Estudos Informativos n. 1, 182p.

Pelo meado da década, criava-se a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) do governo que, de certo modo, colocaria no âmbito do poder estadual e em escala regional as preocupações do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), com a ordenação do espaço, a modernização da economia e do aparelho do Estado. A partir daí, as propostas produzidas até 1964 retomam, quanto a Salvador, o essencial das recomendações do último, embora talvez com maior ênfase na questão da produção da habitação popular — sob a liderança do Estado, porém já em bases explicitamente empresariais.

As propostas da CPE ligaram-se assim às do EPUCS, de forma que os dois empreendimentos, afastados entre si exatamente uma década, constituíram os extremos de um período de intensa discussão de problemas e de política urbana e regional, em que um e outro se esclareceram como momentos de um mesmo processo, cuja qualidade mudaria adiante com a opção por determinadas alternativas, não mais colocadas ambigüamente.

Com efeito, em 1963, a CPE procurava iniciar os contatos para a obtenção de ajuda do BID para sua proposta de criação de uma companhia de produção e financiamento da habitação, urbanização e criação de infra-estrutura industrial. O BID, por sua vez, distribuía então, em caráter restrito, dentro dos círculos oficiais, memorandum sobre seus novos critérios de avaliação de projetos nos campos de habitação, educação, agricultura e saneamento³. Com respeito à habitação, o documento recomendava o apoio às associações de poupança e empréstimo; firmava prioridade, quase exclusiva para ajudar programas da casa própria e não de aluguel; mantinha sua anterior insistência em sistemas de esforço próprio e ajuda mútua no caso de grupos de menor renda; desestimulava os subsídios diretos, enfatizando a necessidade de pagamento pelo adquirente, ainda que a juros baixos, de todos os custos; sugeria a correção monetária da dívida e dos saldos de poupança e a criação de equipamentos comunitários ao acesso dos moradores dos conjuntos produzidos. Para o financiamento de tais programas, sempre com recursos internos, citavam-se, entre outros, os "fundos públicos, as poupanças obrigatórias por meio de seguro social ou outro sistema, a inversão de capital particular a longo prazo e outros programas".⁴ O documento enfatizava ainda outro elemento de menor repercussão na prática subsequente: a criação da taxa de contribuição de melhoria, referida como "imposto sobre a mais-valia produzida pela execução de programas de habitação"⁵ como mecanismo de desestímulo à retenção de áreas.

* * *

³ Cf. Banco Interamericano de Desenvolvimento, DE-BID/64/8. Documento em espanhol datado de 27 de janeiro de 1964, datilografado, para uso oficial apenas. Arquivos da CPE.

⁴ Extraído da enumeração de critérios do doc. DE-BID/64/8.

⁵ Ibidem, expressão em espanhol: impuesto sobre la plusvalia de terrenos.

A antecipação, por órgãos de governo ou, mais precisamente, por intelectuais e técnicos, de imagens e medidas que encontrariam repercussão futura na prática e na ideologia de desenvolvimento das formas sociais, ocorre com freqüência na Bahia, na fase de transição dos anos 30/50.

Nesta linha, são notórios três empreendimentos: o esforço liderado, na década de 30, por Ignácio Tosta Filho, de instalação de mecanismos de apoio ao desenvolvimento da produção de cacau; os estudos e propostas do EPUCS, sob a orientação de Mário Leal Ferreira, na década de 40, extensamente focalizados em textos reunidos nestes dois números da Revista Planejamento (VI, n. 1 e 2); e a proposta da CPE de um sistema de instrumentos e medidas de desenvolvimento regional, sob a direção de Rômulo Almeida, na década de 50.

Esses episódios revestiram-se de algumas características semelhantes, entre as quais, para os propósitos desta apresentação, vale ressaltar o caráter "surpreendente" das soluções propostas, sua fundamentação e legitimação através de amplos estudos sistemáticos da realidade enfocada, e sua, por assim dizer, arbitrariedade face às condições dos jogos políticos de cada momento. Tudo isto e outros aspectos que não vem ao caso mencionar aqui, deram a essas iniciativas uma marca carismática, ao tempo em que levantaram contra as mesmas um indisfarçável ressentimento dos "grupos dirigentes" locais, isto é, dos grupos dominantes diretamente influentes sobre o aparelho de Estado.

Como empreendimentos pelo menos à primeira vista anti-políticos, realizados a partir de créditos de confiança aos seus responsáveis, todos eles sofreram as oscilações do indispensável apoio pessoal das autoridades estabelecidas e encerraram seu ciclo de vitalidade deixando entre seus participantes um profundo sentimento de frustração pela sua desativação. Entretanto, todos encontraram, mais cedo ou mais tarde, considerável continuidade em políticas subseqüentes. Aos esforços do período áureo do Instituto de Cacau responderam, na década de 50, as medidas da hoje consagrada Comissão de Recuperação da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); parte das propostas de modernização da estrutura urbana de Salvador apresentadas pelo EPUCS viram-se viabilizadas nos últimos dez anos; e a CPE, sem dúvida, tem a seu crédito não só a implantação de alguns órgãos hoje vigentes, como a sustentação de várias bandeiras solidárias com o atual padrão de desenvolvimento regional.

O essencial é que, em todos os casos, não foram de modo algum ociosos os "sonhos" que essas iniciativas espelharam, ainda que sob formas necessariamente contraditórias.

* * *

Os documentos reunidos nestes números da Revista Planejamento, constituem uma sucessão de imagens, medidas e tentativas de intervenção governamental no

processo de uso do solo e de produção da habitação, que encaminham progressivamente o manejo do espaço urbano e da função residencial para a forma hoje assumida. Nesta perspectiva, as providências tomadas a nível local, nos últimos dez anos, constituem não mais que a liberação da cidade para uma economia urbana plenamente capitalista⁶. Tendo, entretanto, suas origens na superação da velha ordem agro-exportadora a partir dos anos 30, com a concentração da força de trabalho em torno dos grandes centros urbanos e a crescente expansão das funções do Estado; a elaboração ideológica das mudanças que afetaram a região, com repercussões urbanas, produziam, já naquela década e sobretudo nos anos 40, as primeiras projeções do futuro da cidade.

No curso desse processo, à alegada "fraqueza" do poder público sucedeu um efetivo esvaziamento do poder local. A história real desse período marca a redução progressiva do poder municipal sobre o destino da cidade, a esterilização do poder comunal, o fim da cidadania política, frente às determinações do poder central da União, e os enfrentamentos dos interesses econômicos não mais sequer de âmbito regional.

Significativamente, o período aqui focalizado abre-se com um ato de fé nos direitos do cidadão e no poder demiúrgico do governo municipal. Como afirma a Declaração de Princípios do anteprojeto de Código de Urbanismo da Cidade, que se faria lei em 1948, "ao Governo Municipal compete, precipuamente, presidir à vida e aos destinos da cidade, adaptando-a às necessidades sempre mutáveis de sua população. A morfologia da região, sua hidrografia e flora, e, de modo geral, as condições do meio físico em que a cidade nasceu, vive e cresce, representam um bem comum que importa preservar em benefício dos que nela vivem e trabalham"⁷.

Significativamente, também, esse mesmo período se fecha com uma declaração de impotência, expressa nos termos da única mensagem anual, ao Legislativo, do último prefeito eleito da Capital, em 29 de março de 1964:

"A vida administrativa do País, tal como a estruturou a Carta Constitucional de 46, ao transferir à órbita municipal o atendimento das necessidades imediatas do homem, conferiu-lhe um acervo de obrigações que não guarda paralelismo com a distribuição de rendas que naquele mesmo texto lhe foram atribuídas. (...)

⁶ Sobre algumas das medidas tomadas nesta linha, veja-se Governo do Estado, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano — Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano — CEDURB, *A grande Salvador; Posse e uso da Terra*. Salvador, Governo do Estado, 1978. Coordenação Geral de Cidélmo Teixeira. V. também estudos em execução por Elizabet Andrade para a CPE.

⁷ Declaração de Princípios do Anteprojeto de um Código de Urbanismo para a Cidade do Salvador, arts. 1 e 2. In GUIMARÃES, A. *A Carta de Atenas*. Salvador, Diretório Acadêmico da E. de Belas Artes da U. da Bahia, 1955. Anexo 1. p.41.

"Goçando de uma autonomia mais formal e teórica do que prática, esvai-se o município nessa luta desigual para cumprir as suas finalidades. Assim, encontra-se estricteado entre as garras das tenazes representadas, de um lado, pela inflação erosiva da sua capacidade realizadora, e, do outro, pela intervenção branca das administrações dos Estados que lhe usurpam atribuições de peculiar interesse, por um vêsio que está transformando a democracia brasileira mais num estado de fato que num estado de direito.

"De um lado, é o Governo Federal retirando do campo da fiscalização municipal contratos pelo município firmados e pagos com recursos da sua própria economia — como é o caso das concessionárias de energia elétrica — do outro, é a administração do Estado a invadir áreas de competência privativa do Município como, por exemplo, os setores de abastecimento de água, da administração do tráfego urbano, interferindo até mesmo em problemas de transportes coletivos"⁸.

Enquanto "esvaía-se" a cidade "nessa luta desigual", a ideologia correu livre por todos os seus graus de liberdade, e os "homens públicos" desenharam, em traçados olímpicos, a contraditória miragem de um futuro de que não dispunham.

⁸ Mensagem apresentada pelo Exmo. Sr. Dr. Vigildásio Senna, Prefeito do Município de Salvador, à Câmara Municipal de Vereadores, em 29 de março de 1964. Salvador, Prefeitura Municipal de Salvador, 1964, pgs. 3 e 4.