



I N F O R M A L

Informal em Salvador: Análise Comparativa e Indicações de Políticas

Maria Elizabeth Pereira Santos,
Jamilé Menezes Garrido e Fernando Pedrão*

A dimensão da economia informal, a estratificação da atividade, suas características, concentração espacial e dinâmica — que apontam para a persistência e reprodução — exigem pesquisas setoriais, ações integradas, políticas de apoio e regulação que estão além das medidas puramente fiscalizadoras e repressivas. Estas últimas já revelaram sua ineficácia. Às políticas setoriais deve se somar a política social, porque não há como dissociar a informalidade da pobreza no contexto da cidade. Ao poder público cabe o desafio de incorporar o problema no âmbito das ações regulares da gestão executiva.

A definição de políticas para a informalidade pressupõe o estudo de suas várias formas de exercício. Isso implica em destacar nas várias categorias que a compõe, os elementos que lhes são essenciais, estabelecer comparações e identificar diferenças. É isto que irá orientar a elaboração de políticas e propostas, identificar suas determinações gerais, como também dar conta das particularidades das principais categorias que compõem a informalidade em Salvador.

A complexidade social e técnica da informalidade varia de acordo com o acesso ao mercado urbano, seja com a concentração de moradia dos grupos médios e superiores de renda ou com pontos de circulação de pessoas que podem ensejar a contratação de trabalho autônomo de moradia dos grupos médios e superiores de renda ou com pontos de circulação de pessoas que podem ensejar a contratação de trabalho autônomo e consumir mercadorias. Por outro lado, há expressiva diferença entre as atividades in-

formais que não incorporam tecnologia e as que implicam em adestramento de trabalhadores. Finalmente a produção informal se realiza com diferentes níveis de capitalização, o que permite distinguir atividades informais com capital fixo e que incorporam mão-de-obra quase assalariada daquelas que praticamente não dispõem de recurso e são realizadas em moldes familiares. Esses elementos configuram diferentes possibilidades de renda, conseqüentemente diferentes condições de vida.

O rumo seguido pela urbanização em Salvador, durante a década de 1980, deslocou o centro do processo de capitalização para fora do centro da cidade — que se tornou “centro histórico” — criando novas zonas de concentração de capital, mas deixando no centro grande parte de suas funções tradicionais. Enquanto a formação de capital concentrou-se nos bairros de Pituba-Itaigara-Iguatemi, o centro continuou com a concentração dos sistemas de transporte, preservou sua função residencial, ainda que

atualmente esteja destinado a novas classes sociais, mantendo sua dinâmica com um notável aumento da circulação de pedestres.

Surge então um problema de concentração de informalidade de todos os tipos — do Campo Grande a Barroquinha — que corresponde aos grupos de classificação como de tensão mais elevada, paulatinamente agravada pela entrada de crescente número de mendigos e excluídos de diversos tipos. O movimento de passageiros da Estação Rodoviária da Lapa, a concentração de comércio formal e de bancos, o intenso movimento de ônibus, contribuem para aumentar a tensão sobre esta parte da cidade, onde, de resto, não há vias capazes de absorver o tráfego atual.

Nessa área de maior tensão na cidade, verifica-se o fenômeno antes indicado, de convergência de uma pluralidade de formas de informalidade, desde aquelas relativamente mais legitimadas pela permanência até as mais eventuais. Em todo caso, criando pontos de obstrução de tráfego, depre-

* Maria Elizabeth P. Santos é socióloga da GEDEM/CPM.
Jamilé Garrido é arquiteta da GEDEM/CPM.
Fernando Pedrão é economista, professor da FCE-UFBA e consultor da GEDEM/CPM.



dando a infraestrutura, revelando a complexa interdependência entre a concentração de algumas categorias de informais e a diversificação de modos de informalidade.

Outros pontos da cidade que merecem destaque semelhante, como a Calçada e o Comércio têm em comum a característica de serem áreas onde a concentração de informais coincide com a concentração do comércio formal e dos bancos e onde as vias são estreitas e não podem ser alargadas. O aparecimento de novos pontos de concentração de informais, com maior ou menor estacionalidade, como a Barra e a Orla Marítima em geral, correspondem sempre ao movimento dos sistemas de transportes, na qual em que a intensidade do comércio informal indica a contradição dos interesses urbanos.

Paralelamente, nesse mesmo período surgiram novas áreas de pobreza crítica, mais distantes de oportunidades de trabalho, indicando a presença de novos problemas de sobrevivência de grande parte da população da cidade. Há um potencial de pessoas que têm que sobreviver no mercado urbano segmentado e segmentador, onde a própria informalidade já está rigidamente estratificada, onde só há espaço de entrada

para novos informais que disponham de capital inicial ou que entrem como ambulantes de quantidades mínimas.

Alguns Dados

Dentre as atividades que se constituem objeto de intervenção desse trabalho, a de ambulante é a que tem presença mais marcante em Salvador. Além de ocupar espaços tradicionais como Avenida Sete, Barroquinha, Calçada e Comércio, esta atividade tem se espalhado por áreas de expansão relativamente recentes, como o Iguatemi.

Segundo levantamentos realizados nos dezesseis espaços de concentração mais significativos existiam aproximadamente 32.000 ambulantes em atividade. A pesquisa sócio-econômica realizada nesses espaços demonstra que a atividade de ambulante se constitui em atividade predominantemente de pequeno porte (65%) e de baixa capitalização.

Quando se compara a estrutura de renda dos trabalhadores ambulantes com os barraqueiros de praia, observa-se a diversidade de situação dos que estão situados no âmbito da informalidade. Enquanto 27% dos ambulantes têm renda familiar de até 1 salário-mínimo, apenas 7% dos barraquei-

ros estão situados nessa faixa. Por outro lado, quando se analisa a faixa de mais de 10 salários, tem-se 16% de barraqueiros de praia e apenas 2% de ambulantes. Observa-se ainda que a maioria dos ambulantes (54%) está situada na faixa de mais de 1 a 3 salários, enquanto que o percentual mais expressivo de barraqueiros está concentrado na faixa de mais de 3 a 5 salários (22%).

Pode-se concluir que a orla marítima de Salvador constitui-se atualmente em um palco privilegiado de exercício da informalidade. A atividade de "barraqueiro de praia", anteriormente desenvolvida por trabalhadores tipicamente de baixa renda, vinculados a atividades tradicionais como pescador, artesão e vendedores de comida típica, atualmente conta com a significativa presença de indivíduos oriundos das camadas médias, movimentando inclusive consideráveis recursos. Quando comparado à atividade de barraca de praia, o comércio ambulante aparece como uma atividade voltada ao atendimento das necessidades de uma clientela tipicamente de baixa renda, com poder aquisitivo que não possibilita arcar com o ônus de um lazer relativamente caro.

Esse quadro de renda apresenta cor-

responção no que diz respeito à qualificação dessa mão-de-obra. Enquanto 24% dos ambulantes têm até 1 ano de escolaridade, apenas 4% dos barraqueiros estão nesta faixa. No extremo dessa escala, tem-se 2% dos ambulantes com mais de 11 anos de escolaridade, enquanto que dentre os barraqueiros este percentual é de 27%. Uma análise global desses dados revela que enquanto os barraqueiros estão uniformemente distribuídos nos níveis de escolaridade intermediários e superiores, com igual peso para as faixas demais de onze anos (já referida) e de 9 a 11 (27%), os ambulantes estão concentrados na faixa de 2 a 4 anos de estudos (45%).

Os trabalhadores de banca de chapa apresentam situação intermediária da acima retratada. Em primeiro lugar, apesar de concentrarem em determinadas áreas da cidade, estes estão distribuídos de forma relativamente uniforme, tendo sua atividade algumas características de comércio estabelecido. Em primeiro lugar em um mesmo tipo de equipamento comercializa-se os mais variados tipos de produtos e presta-se os mais variados tipos de serviço. Vende-se de lanches a impressos, passando por carimbos, flores, e loteria.

Segundo pesquisa realizada, o tipo de banca que aparece com maior peso nas 16

áreas de concentração é a de lanches e a que proporciona maior rendimento é a que comercializa flores. A estrutura de renda dessa categoria apresenta concentração na faixa de mais de 1 a 3 salários (45%), posição esta semelhante à apresentada pelos ambulantes, porém apresentando menor índice. Por outro lado, os trabalhadores de banca de chapa estão situados em menor proporção nas faixas de até 1 salário e têm uma participação mais expressiva que os ambulantes nas maiores faixas de renda. Os dados relativos a escolaridade confirmam esta posição intermediária. Além de apresentar apenas 11% dos seus trabalhadores na faixa de até 1 ano de escolaridade e 8% na de mais de 11% (percentual este superior ao dos ambulantes), estes estão uniformemente distribuídos nas faixas intermediárias de escolaridade com ligeira concentração na faixa de 5 a 8 anos (32%).

Os feirantes de São Joaquim apresentam situação de renda que, no conjunto, os aproxima dos trabalhadores de banca de chapa. São os comerciantes varejistas, ambulantes e fixos, e prestadores de serviço que em muito se destacam dos atacadistas, geralmente situados nas maiores faixas de renda. Observa-se que 41% dos feirantes estão situados na faixa de mais de 1 a 3 salários, sendo a participação nas faixas

intermediárias e superiores de renda semelhante a dos trabalhadores de banca de chapa. É o único dado que os aproxima dos ambulantes aquele que agrega a maioria dos feirantes ambulantes, ou seja, a faixa de até 1 salário. Neste caso tem-se 26% de feirantes. Por outro lado os dados relativos a escolaridade aproximam os trabalhadores da feira dos ambulantes. Estão em sua maioria (46%) na faixa de 2 a 4 anos.

Outro dado expressivo na caracterização destas atividades é relativo ao tempo de exercício da atividade. Além de ser indicativo do grau e consolidação da atividade informal no tecido urbano e das relações que estabelece no contexto social da informalidade, tem também uma dimensão pessoal, uma vez que traduz a importância da atividade na vida profissional do indivíduo. A atividade que apresenta maior percentual de trabalhadores com mais de 10 anos é a de feirante (64%). Nesse caso, tem-se uma média relativamente alta de trabalhadores com mais de 20 anos. Esta situação é absolutamente típica e se diferencia completamente das demais categorias estudadas. Os trabalhadores de barraca de praia, ambulantes e de banca de chapa estão em sua maioria, (geralmente em torno de 50%), exercendo a atividade há cinco anos. Observa-se ainda que na faixa de 6 a 10 anos tem-se



11% dos barraqueiros de praia, 18% dos ambulantes, e 18% de banca de chapa. Os demais, em torno de 30%, têm 11 anos e mais de exercício da atividade.

Quanto ao tipo de produto comercializado, observa-se a predominância do comércio de gêneros alimentícios, sendo a maioria absoluta dos equipamentos de trabalho de propriedade particular. A não separação entre o trabalho e os meios de produção é um dos traços característicos da pequena produção e da informalidade, sendo condição necessária a viabilização da atividade.

Apesar de freqüentemente falar-se na dimensão "empresarial" do informal nos últimos anos, a pesquisa sócio-econômica revela que a maioria absoluta dos trabalhadores pesquisados possui apenas um equipamento de trabalho. Esse tipo de observação, decorrente da pauperização das camadas médias e da sua inserção neste tipo de mercado, não encontra a correspondência empírica necessária. A única exceção identificada é a atividade de barraca de praia.

Outro dado interessante em relação as atividades consideradas como "ambulantes" é o fato desta não ser tão móvel como a própria denominação sugere. Além de terem pontos constituídos, têm também freqüência cativa. Por outro lado, desfaz-se a

idéia de que este mercado se caracteriza pela irregularidade na freqüência da atividade. Os trabalhadores informais pesquisados trabalham de segunda a sábado, sendo a única exceção a atividade de barraca de praia (devido a suas características de sazonalidade). Completa essa caracterização o fato destas atividades serem desenvolvidas em base familiar, sendo o recurso ao assalariamento algo excepcional.

A pesquisa revelou ainda interessante dado em relação ao licenciamento das atividades informais. De fato, o recurso ao não licenciamento como forma de conter o crescimento desse tipo de atividade não é a alternativa mais adequada. Em primeiro lugar, esta postura não inibe o crescimento do informal; em segundo, tem-se como resultado o crescimento desordenado das mesmas, perdendo a PMS o controle do uso dos espaços públicos. Corroborar esta afirmativa os dados segundo os quais 71% das barracas de praia e 83% de ambulantes não são licenciados. O principal motivo alegado para não ser licenciado foi o fato da Prefeitura não estar licenciando. Constitui-se em exceção as bancas de chapa que, apesar do expressivo crescimento verificado nos últimos anos, apresentaram percentual de licenciamento de 75%.

Opinião da População

As pesquisas de opinião sobre as barracas de praia e comércio ambulante e de bancas revelam uma excepcional aceitação da população em relação a este tipo de atividade. A pesquisa aplicada nas dezesseis áreas de concentração de ambulantes revelou que a maioria das pessoas que circulam por estas áreas compra nesse tipo de comércio, não aprova a relocação dos mesmos e caso isso ocorra, os acompanhará na busca de mercadorias mais baratas. Neste caso, o principal motivo alegado para a recorrência ao comércio ambulante foi o preço do produto, seguido do argumento da facilidade apresentada pelo fato deste estar situado em local de passagem. O argumento do custo da mercadoria ganha maior relevância quando se observa que os maiores índices de aceitação desse tipo de comércio foram registrados em áreas que se caracterizam como locais de grande circulação de população de baixa renda, a exemplo da J.J. Seabra, Av. Sete e Calçada.

Dentre as pessoas que afirmaram não recorrer a este tipo de comércio destaca-se a desconfiança em relação à qualidade do produto. Trata-se certamente de um contingente de poder aquisitivo mais elevado que se permite selecionar a mercadoria em função principalmente da sua qualidade. O maior índice apresentado foi no Iguatemi,



local de circulação de uma população de poder aquisitivo mais elevado.

A mesma aceitação identificada em relação ao comércio ambulante pode ser constatada em relação às barracas de praia. Até mesmo os frequentadores de praia que não são usuários de barracas, não se contrapõem em relação as mesmas desde que sejam tomadas providências em relação a ordenamento, melhoria das condições de higiene e limpeza das praias e garantia da segurança dos banhistas. Nesse caso, cabe registrar que a aceitação dos usuários de barraca não é incondicional. Esta é acompanhada da reivindicação da melhoria das condições de infra-estrutura (sanitários, equipamentos de limpeza, etc.) e da qualidade do serviço prestado.

Conclui-se, portanto, que existe uma ampla aceitação por parte da população das atividades de barraca de praia e do comércio ambulante. Entretanto, isto não significa uma aceitação passiva das condições em que estas atividades são desenvolvidas. São recorrentes as solicitações no sentido de melhor ordenar estas atividades, melhorar as condições em que estas são exercidas e a qualidade do serviço prestado.

A dimensão social da problemática da informalidade tem neste caso dois aspectos. O primeiro, relativo à existência de uma expressiva demanda que tem um padrão de consumo que só pode ser atendida por este tipo de comércio (este raciocínio se aplica principalmente aos casos de ambulantes e São Joaquim). O segundo, refere-se ao fato do mercado informal se constituir em alternativa de sobrevivência para parcela significativa da população. Nesse sentido, cabe à PMS criar as condições necessárias para que esta população possa garantir seu sustento. Entretanto, esta determinação encontra limites claros quando se constata a conflituosa relação entre o direito ao trabalho e a necessidade de garantir o uso coletivo dos espaços públicos. Por outro lado, o estudo realizado demonstra que o rendimento proporcionado por determinadas atividades permite às mesmas arcarem com o custo da utilização do espaço público e da infra-estrutura utilizada. Isto significa que cabe à PMS subsidiar apenas as atividades que não têm como arcar com estes custos.

Intervenção do Estado — Particularmente da PMS

Até o presente, a Bahia não conta com uma política pública integrada para tratar dos problemas sociais, econômicos e territoriais da informalidade, nem mesmo para a Região Metropolitana de Salvador, onde este problema apresenta-se em sua forma mais grave. Registram-se apenas algumas iniciativas de análise e algumas linhas de trabalho em política de emprego.

Distinguem-se duas linhas de trabalho no nível estadual; na Secretaria de Indústria e Comércio e na Secretaria do Trabalho. Alguns poucos trabalhos de planejamento industrial registraram crescente diferença entre os requisitos de qualificação dos trabalhadores para os novos postos de trabalho e a qualificação da maior parte dos trabalhadores, constituindo-se assim crescente tensão no mercado de trabalho em Salvador. A questão central é que esta defasagem tem lugar em condições em que aumenta a proporção de trabalhadores qualificados na composição da demanda de trabalhadores e o número de pessoas em busca de ocupação remunerada, com efeitos depressivos no nível médio de salários para os menos qualificados. Além disso, diminui proporcionalmente o número de empregos permanentes na ocupação não qualificada.

A intervenção da administração municipal no âmbito do mercado informal tem se restringido à indicação de planos e projetos de intervenção para categorias específicas, de forma isolada, a exemplo dos ambulantes, bancas, barracas de praia e feiras livres, sem que tenha existido uma compreensão mais ampla da informalidade. Ainda assim, essa tem se constituído principalmente em ordenamento e disciplinamento físico, com a correspondente fiscalização (nem sempre realizada a contento), além da tributação e regulamentação.

Essa atividade ordenadora geralmente resulta das solicitações do comércio estabelecido, de setores de sociedade organizada que manifestam algum tipo de interesse em relação a questão (geralmente veiculadas pela imprensa) e às vezes dos trabalhadores inseridos no mercado informal. Tem também sido sistemáticas as modificações decorrentes das mudanças no sistema viário. As áreas que têm se constituído em objeto de intervenção são aquelas de maior concentração, a exemplo da Baixa do Sapateiro, Calçada, Iguatemi e Avenida Sete (1983), além do circuito Joana Angélica/Campo Grande (1990) e Orla Marítima (1991). São, portanto, intervenções, de caráter físico, localizadas, que acontecem periodicamente sem o respaldo de políticas ou diretrizes que incorporem também aspectos sócio-econômicos.

Quanto à tributação a PMS dispõe no Código Tributário e de Renda — Lei nº 4.279/90 — da definição das atividades que podem ser exercidas em logradouros públicos, bem como da taxa, infrações e penalidades. O peso e validade da incidência da tributação sobre o mercado informal, sua participação no conjunto da arrecadação do município e o impacto de medidas dessa natureza sobre essas atividades são alguns dos aspectos a serem analisados pela PMS. A regulamentação para o exercício de ativi-

dades informais dispõe basicamente sobre os requisitos e restrições para licenciamento, localização, funcionamento, padronização de equipamentos, fiscalização e penalidades.

No âmbito da promoção social não se encontrou qualquer estudo, projeto ou programa voltado especificamente para o trabalhador informal. A atual Secretaria de Ação Social que tem por finalidade formular e executar a política de promoção social do município, volta-se principalmente para programas profissionalizantes, de assistência à criança carente, adolescente, idosos, desabrigado, sem contudo apresentar diretriz ou proposta para aqueles inseridos no mercado informal de trabalho.

Constata-se, portanto, que as intervenções da PMS junto ao mercado informal têm sido espacialmente circunscritas e esporádicas. O que de fato se estabelece cotidianamente é a ação fiscalizadora concentrada e fundamentada na vivência dos órgãos de acompanhamento e controle dos serviços públicos. As leis e decretos em vigor subsidiam e respaldam o licenciamento, controle e fiscalização do exercício de atividades em logradouros públicos, constituindo-se a ação fiscalizadora da PMS em fonte de conflito entre esta o comércio informal, uma vez que ocorre de forma intermitente e com caráter repressor e polícialesco.

Políticas

O Executivo Municipal está diretamente relacionado com a problemática da informalidade e qualquer intervenção tem o significado de alterar as pressões exercidas pelos vários grupos de poder envolvidos na questão. O controle efetivo das ruas e praças é uma prática inerente ao exercício da função pública municipal, e o ideal é que a problemática fosse enfrentada e discutida publicamente.

Uma política municipal para a informalidade deverá levar em conta as restrições de recursos humanos e financeiros com que opera; as características dos problemas da informalidade, com sua tendência de agravamento e de concentração territorial (por tipo de atividade e níveis de renda) e a interposição das ações públicas — federais, estaduais e municipais — e ações privadas que ocorrem na cidade.

Para que realmente seja eficaz, uma política para a informalidade tem de entrar no mérito dos instrumentos que estão ao alcance do Poder Público Municipal, assim como deve contemplar a adaptação ou a criação de instrumentos adequados para seu encaminhamento. Especificamente é indispensável avaliar a interação entre os seguintes aspectos: a) as políticas de infra-estrutura e os assentamentos de população

destacando os efeitos da orientação dos transportes e da habilitação de vias públicas para transportes; b) o estabelecimento e a operacionalização de regiões administrativas e a flexibilidade de concentração de serviços públicos; c) a reformulação das diretrizes de desenvolvimento urbano, no sentido de identificar espaços prioritários de intensificação do povoamento, assim como determinar os espaços urbanos que deverão ser preservados de ocupação informal.

É ainda fundamental estabelecer que a política para a informalidade tem seus mais importantes elementos na forma de ações preventivas e de orientação; e que as medidas de contenção ou de repressão das concentrações de informais serão sempre residuais e menos eficazes que as anteriores.

Elementos Essenciais

O executivo encontra-se diante da pressão dos grupos sociais de baixa renda e dos grupos médio-inferiores de renda, que sobrevivem de atividades informais ou complementam sua renda familiar com recursos obtidos de fontes informais. Por outro lado, convive com as restrições de recursos que se traduzem na rigidez da oferta de serviços. Noutras palavras, a Prefeitura convive com o fato de que numa cidade como Salvador a maior parte da população não dispõe de renda formal suficiente para garantir seu consumo básico. Adicionalmente, o poder municipal não controla os instrumentos de política que podem estimular ou desestimular a entrada de grupos sociais de baixa renda na cidade. Portanto, convive com uma pressão social crescente no sentido de que se encontrem soluções não-econômicas para resolver os problemas principais de suprimento de moradia e fontes de renda para pessoas que não têm qualificação suficiente para concorrer pelas oportunidades de trabalho que são criadas na cidade.

Decorre, então, que a ação em relação à informalidade passa a ser, inevitavelmente, uma ação reguladora, à qual, incorporam-se elementos de uma ação indutora e educativa. No limite, o poder executivo teria que fazer uma opção entre um perfil predominantemente regulador, que se limita a reproduzir uma imagem de cidade baseada no atual equilíbrio de forças; e um perfil predominantemente indutor e educativo, em que sua ação traduzir-se-ia em menos intervenção e maior aceitação das pressões transmitidas no cotidiano.

A dificuldade é que o poder público tem que tomar decisões cotidianas sobre componentes dos seus investimentos que são parte da cidade formal, onde os interes-

ses da informalidade não têm como manifestar-se. Decisões sobre o sistema de transportes urbanos, drenagem e manejo de lixo, de saneamento em geral, que atingem decisivamente as condições de habitabilidade dos sub-espços urbanos e de forma indireta as oportunidades de trabalho para os informais. Como a urbanização é um processo pouco reversível, estas decisões terminam por consolidar áreas de concentração de trabalhadores informais.

Assim, há uma tensão urbana, que não pode ser ignorada sobre a relação entre as decisões de planejamento a médio prazo e o cotidiano da política urbana, que obriga a se fazer opções de política e a estabelecer prioridades no tratamento da problemática da informalidade.

Há, portanto, dois caminhos principais para colocar os problemas de política urbana para a informalidade; a partir da organização urbana da produção e a partir da organização do consumo. O primeiro caminho leva a identificar a inserção na cidade, e só de modo indireto aborda as carências nas condições sociais de vida, traduzindo-se portanto em uma política de localização de atividades e serviços; o segundo caminho leva a definir as carências diretas da população, associadas com moradia, alimentação, educação, saúde, disponibilidade de serviços de infra-estrutura básica, resultado de uma urbanização diferenciada. O primeiro conduz a um zoneamento e a uma estacionalidade dos usos de espaços públicos, o segundo leva a uma política de reserva e valorização de terras para urbanização.

Ambas as linhas de política, no entanto, enfrentam dificuldades crescentes decorrentes das pressões para apropriação privada dos espaços e da infra-estrutura pública. De um lado, esta pressão se faz pelos lotamentos e pela urbanização altamente capitalizada, pelo que ela demanda de qualidade especial de serviços. De outro lado, pela pressão constante exercida pelos subocupados, que procuram substituir a regularidade do emprego pela captação de vantagens do uso dos serviços de infra-estrutura pública.

Cabe à Prefeitura o papel de traduzir para a sociedade em seu conjunto a questão urbana em toda sua complexidade e com a possível nitidez, de modo a utilizar esta informação como meio de sustentação de uma política. Explicitar os problemas de Salvador, levá-los ao cotidiano de sua população é o primeiro passo para criar um clima de engajamento com a viabilização social, econômica e ambiental da cidade.

A compreensão de que a cidade se segmenta, que suas divisões internas se reproduzem e aprofundam; e que estas divi-

sões levam, inevitavelmente, a confrontos de interesse, completa o dado de que informar sobre a informalidade é informar sobre a gravidade do quadro da pobreza e da impossibilidade de excluí-la do contexto da cidade.

O encaminhamento da política de informalidade depende da decisão de intervir a partir dos vários níveis de tensão e a partir da localização da produção ou do consumo. Obviamente, qualquer das duas aproximações isoladamente não refletirá as tensões decorrentes da informalidade, já que elas atingem as condições de sobrevivência, compreendendo moradia e acesso a ocupação e renda. O encaminhamento específico de ações depende, portanto, da disponibilidade de recursos e de instrumentos competentes para um ou outro estilo de intervenção.

Significa, também, uma opção em termos de prazo. As intervenções, mesmo esporádicas, tendem a constituir um padrão, portanto, com tendência a "orientar" o povoamento e a concentração de comércio. Não há políticas imediatas que não tenham consequências mediatas, nem intervenções esporádicas que não constituam estímulos para um padrão regular de política.

Torna-se, portanto, necessário definir alguns critérios orientadores desta política, quais sejam:

a) Identificar zonas de urbanização estabilizada, onde a concentração de informalidade implica em degradação do equipamento urbano e tem efeitos negativos para o funcionamento da cidade em seu conjunto;

b) Identificar zonas de concentração de informalidade que representam uma tensão concentrada sobre a oferta de serviços urbanos, infra-estruturais; e/ou que constituem pontos de tensão pela concentração de desempregados crônicos;

c) Priorizar ações indiretas de apoio a zonas de maior concentração de moradia precária onde se concentra a população de baixa renda;

d) Conferir atenção especial aos tipos de atividades que concentram maior número de subempregados não-qualificados.

A aplicação desses critérios em Salvador demanda uma prévia identificação do zoneamento da cidade com a discussão de uma orientação da urbanização, seja, daquela visão de conjunto que liga os problemas da concentração pela produção com os problemas da concentração pelo consumo.

Essa integração leva a uma lista de prioridades conjugadas, em que se põem, lado a lado, ações sobre pontos críticos na cidade com ações preventivas ou educativas, nas zonas onde estão o potencial de pretendentes a trabalho que adiante engros-



sam as fileiras dos informais que se concentram na cidade. Como não há recursos para criar emprego para os informais, como não se dispõe de mecanismos de dissuasão da aglomeração de informais de baixa renda nas áreas onde se concentram, o trânsito de pessoas capazes de demandar seus serviços, é necessário considerar que as intervenções reguladoras que porventura sejam realizadas nos pontos de maior tensão poderão coincidir com ações de maior duração nas áreas onde se concentram as moradias dos informais.

Isso significa que uma política exclusivamente reguladora dos espaços de maior tensão está em contradição com o fato de que a continuidade da pressão dos informais mais pobres mantém a pressão no espaço regulado. Impõe-se, por conseguinte, um atrelamento da política reguladora com uma política social que incida diretamente nos bairros mais pobres, criando opções de trabalho ou viabilizando a sobrevivência daqueles que, de outro modo, fluirão às zonas de maior tensão.

Considerando que as política sociais dependem de convergência de objetivos, é também necessário que haja um esforço deliberado de articulação das intervenções com as políticas estaduais e com iniciativas não-governamentais. Atendo-se estritamente ao campo de possibilidades da política municipal, necessário estabelecer diretrizes da política compatíveis com os recursos disponíveis e, em todo caso, de empreender esforços no sentido de levar ao público os objetivos da política social.