

veracidade

Revista do Centro do Planejamento Municipal

Salvador·Bahia
Ano 1·Out/Dez 91

2

PLANEJAMENTO URBANO
CRISE FINANCEIRA
ORLA MARÍTIMA

COMUNICAÇÃO VISUAL
PATRIMÔNIO HISTÓRICO
EDUCAÇÃO

MENINOS DE RUA
INSTITUCIONAL
PREVIDÊNCIA

ESTATÍSTICAS BÁSICAS

A apresentação

Os prefeitos das capitais brasileiras estão vivendo nesses dias de recessão a tragédia de empobrecimento das suas cidades e todas as conseqüências terríveis daí resultantes que vêm nos últimos anos, a cada dia, penalizando os habitantes das grandes cidades do país. A ausência de recursos para investimentos mínimos necessários está restringindo de forma drástica o espaço de manobra dos Executivos municipais. Como é nas grandes cidades onde hoje vive a maior parte do povo brasileiro é nelas que a crise revela sua face verdadeiramente trágica.

VERACIDADE espelha essa dramática situação de dificuldades, carências, perversões e pobreza — cruéis obstáculos no caminho da conquista do bem-estar dos moradores da mais antiga capital brasileira, cidade que ficou internacionalmente conhecida com sua beleza arquitetônica e hospitalidade do seu povo.

VERACIDADE como veículo de discussão ligado ao sistema de planejamento municipal rediscute mitos, denuncia absurdos e busca alternativas de interferências plausíveis em meio à crise social.



Fernando José Guimarães Rocha
Prefeito

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
Fernando José Guimarães Rocha

CENTRO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Francisco Antonio Dantas Monteiro

CONSELHO EDITORIAL
Francisco Antonio Dantas Monteiro (Presidente), Adalcina Antônia Maia Dias, Arismar Cerqueira Sodré, Lfcia França Cardoso, Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos, Luiz Fernandes Aguiar, Renato Pinheiro (SECOM) e Terezinha Lúcia Gonçalves Rios.

GERÊNCIA DE INFORMAÇÕES
Adalcina Antonia Maia Dias

SUBGERÊNCIA DE INFORMAÇÕES
SÓCIO-ECONÔMICAS
Ananete Argolo Maurutto

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Ananete Argolo Maurutto e Luiz Chateaubriand

PLANEJAMENTO GRÁFICO
Gualter Araújo Costa Lima e Agenor Oliveira Filho

ARTE-FINAL
Marilza Duarte, Suely Ayako Nishiguch, Amanda Maria Soares Menezes e Vilma Pedreira de Cerqueira

REDAÇÃO E REVISÃO
Cláudio Santos, Edla Angelin, Luiz Chateaubriand, Norma Andrade, José Jorge Oliveira, Ananete Maurutto, Vitor de Athayde Couto Filho e José Wellington Marinho de Aragão.

FOTOGRAFIA
Núcleo Fotográfico (SECOM) Carlos Catela e Lázaro Torres e Biblioteca do C.P.M.

CONSULTORIA
Gustavo Falcón

SECRETARIA
Norma Andrade

DATILOGRAFIA
Maria do Rosário Silva Ferreira

COLABORAÇÃO
Ângela Borges, Hélio Lessa Ribeiro, Renato Pinheiro e Carlos Catela

VERACIDADE é uma publicação do Centro de Planejamento Municipal
Endereço: Av. Vale dos Barris, 125 – Barris – CEP: 40.115
Salvador-Bahia – Telefones: 235-0474 e 235-1200

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

VERACIDADE: Revista do Centro do Planejamento Municipal. – v.1 – n.2 – (1991).
Trimestral. Salvador, 1991

1. Planejamento Urbano – Salvador. I. Centro do Planejamento Municipal

E ditorial

A VERACIDADE circula pela segunda vez em meio ao agravamento da crise brasileira, que está refletindo-se perversamente sobre as grandes cidades do País, provocando perplexidade e insegurança, diminuindo significativamente o espaço de manobra das administrações municipais e restringindo de forma brusca o poder de intervenção do Executivo, aqui e ali avariado por torpes compromissos de gestões anteriores.

O planejamento na crise e para a crise é tarefa difícil, senão impraticável no restrito espaço desse momento, mas a busca de uma saída técnica não pode deixar de representar uma esperança nesse quadro de dificuldades crescentes e quase nenhum alento visível.

Nessa edição, ao tempo que informa a comunidade interessada sobre propostas e ações expressivas dos marcos das possibilidades atuais de intervenção, suscita o debate sobre questões de relevância estrutural na vida de nossa cidade e aborda temas marcantes no contexto da vida urbana contemporânea, caracterizada pela multiplicidade de problemas, carências e limitações que vêm frustrando parcelas crescentes das populações de todas as grandes cidades face à insatisfatória qualidade de vida hoje prevalecente aí. VERACIDADE 2 traz um encarte especial contendo a Declaração de Quebec, documento valioso embora de significado apenas simbólico para a luta pela preservação do nosso patrimônio histórico e publica também a partir dessa edição um anexo com dados estatísticos relativos a Transporte, Abastecimento de Água, Energia Elétrica, Limpeza Urbana, Abastecimento Alimentar e Telefonia, além de dados sobre Educação que estão republicados em função de alguns erros na edição anterior.

Colaboraram com a edição técnicos da Prefeitura e de fora dos quadros da Prefeitura, alusão indiscutível à proposta editorial da publicação de pautar-se pela isenção, autonomia e liberdade de opinião.

Francisco Furtado

S

umário

EDITORIAL

PLANEJAMENTO URBANO

O Planejamento Urbano em Salvador. 5
Paulo de Arruda Penteado Filho

CRISE FINANCEIRA

Situação Financeira Municipal e Gestão dos
Serviços Públicos. 15
Reginaldo Souza Santos

PONTO DE VISTA

O Escândalo das Aposentadorias Milionárias. 19
Romário de Oliveira Batista

Passando o Lixo a Limpo. 27
Ney Castro

ORLA MARÍTIMA

A Nova Face. 33
Márcia Rego Bandeira e Telma Lerner/CPM

Proteção da Zona Costeira de Salvador: As-
pectos Jurídicos. 36
Maria Gravina Ogata

COMUNICAÇÃO VISUAL

Meio & Mensagem. 39
Antonio Carlos Barreto Sales, Cida Ferraz,
Gualter Araújo Costa Lima, Maria Cristina de
Rescala e Orlando Soares Verêda

PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Declaração de Quebec

Resolução Para a Constituição de Uma Rede
de Cidade do Patrimônio Mundial

EDUCAÇÃO

Limites e Possibilidades da Pesquisa/Ação:
Uma Experiência no Município de Salvador. . 43
Maria Tereza Oliva Marcílio de Souza

MENINOS DE RUA

O projeto Axé: Atendimento aos Meninos(as)
de Rua em Salvador. 48
Iara Souza Farias e Vera Leonelli

INSTITUCIONAL

Cadastro Técnico Municipal: Salvador Sem
Base de Informações. 54
Denise Silva Magalhães, Eduardo Assis
D'Almeida, Marcelo Serva da Silva e Orlando
Simas Regis Filho/CPM

O Planejamento na Administração Municipal. 58
Luiz Fernandes de Aguiar/CPM

PREVIDÊNCIA

Previsões Sombrias. 62
Marcos Rabello

ESTATÍSTICAS BÁSICAS

Infra-Estrutura. 64

NOTAS. 70

REPUBLICAÇÃO

Educação de 1º Grau: Análise e Perspectiva. . 75
Edla Alcântara Angelin

P

lanejamento Urbano

Planejamento Urbano em Salvador*

Paulo de Arruda Penteado Filho **

Do Epucs ao Plandurb, da Salvador estagnada dos anos 40 à empobrecida cidade dos anos 80, da reflexão individualizada sobre uma Bahia singular ao planejamento concebido como instrumento de implementação de uma política nacional de inspiração autoritária, a vida não deixou de transcorrer na mais antiga capital brasileira. A prospecção sobre os caminhos do futuro, entretanto, não é tão claro e firme como a avaliação dos percalços enfrentados pelos urbanistas e tecnocratas até aqui. O fundamental parece ser, todavia, planejar para a crise.

O objetivo deste trabalho é fazer uma breve retrospectiva histórica do planejamento urbano em Salvador, sem maiores pretensões do que buscar algumas lições do passado, com ênfase nos aspectos mais proveitosos para futuras tentativas de planejar a cidade.

O EPUCS – Uma experiência pioneira

A primeira experiência de planejamento urbano em Salvador deu-se na década de 40, com o EPUCS – Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador, cujo trabalho ficou também conhecido como Plano Mário Leal Ferreira, em alusão a seu coordenador.

A primeira iniciativa data de 1935, com a *Semana de Urbanismo*, de cuja organização participou a Comissão Organizadora do Plano da Cidade, criada pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal. Foi reali-

zado, então, um seminário, que levou aqueles que eram considerados os principais problemas da cidade, basicamente questões relativas às suas condições sanitárias: elevada incidência de tuberculose, associada à insalubridade das habitações, falta de saneamento, estreiteza das ruas e conseqüentes dificuldades de transporte, deterioração do patrimônio histórico e artístico e pouco aproveitamento dos recursos naturais.

Salvador surgiu e se desenvolveu precocemente na história nacional, o que implicava numa estrutura urbana bastante antiga em relação a outras cidades brasileiras de desenvolvimento mais recente. Ao mesmo tempo, desde a virada do século, a cidade apresentava crescimento moderado, como decorrência da decadência da atividade açucareira no Estado, cuja economia passava a depender crescentemente da exploração do cacau. O crescimento populacional não era muito expressivo: de 1900 a 1940 a população passou de 206.000 para 290.000 habitantes. Digase de passagem, que foi essa combinação de riqueza no período colonial e estagnação no período subsequente que – aliada a fatores geográficos, de recorte do litoral e topográficos – possibilitou a relativa preservação do importante acervo arquitetônico e urbanístico do Centro Histórico. Caso tivesse ocorrido, a continuidade do crescimento eco-

nômico em ritmo acelerado no final do século passado e início deste, teria fatalmente levado à substituição das edificações históricas.

A principal função econômica de Salvador durante quase toda a primeira metade do século XX foi o escoamento da produção de cacau, através do seu porto, que foi remodelado entre 1913 e 1928. Essa atividade, no entanto, não possibilitou um crescimento econômico significativo, além de manter o caráter agro-exportador da economia. De fato, o período que se segue à virada do século é aquele em que se estabelece o atual padrão de desigualdades regionais no país, com o deslanche do processo de industrialização na região sudoeste.

São os reflexos dessa estagnação econômica na metrópole baiana que os integrantes da *Semana do Urbanismo* identificam em 1935: estrutura urbana obsoleta e graves problemas sanitários. Para se ter uma idéia da magnitude destes últimos, basta lembrar que os dados disponíveis indicam um constante crescimento da mortalidade infantil e da mortalidade geral, entre 1900 e 1940.

Entre as primeiras discussões e o início do plano decorrem oito anos. Apenas em 1943 implanta-se o *Escritório do Plano Urbanístico da Cidade do Salvador*, entidade privada sob coordenação de Mário Leal Ferreira, que

* Conferência apresentada no seminário "Salvador e o Plano Diretor", promovido pelo CPM, em 23/04/91.

** Professor adjunto da Escola de Administração e do Mestrado em Administração da UFBA.

concorreu com uma proposta de um escritório carioca, com a participação do urbanista Agache, que coordenou o Plano do Rio de Janeiro.

O prazo de um ano, inicialmente previsto para a elaboração do trabalho, foi sucessivamente adiado e só cinco anos depois foi aprovado o Decreto-Lei nº 701, regulamentando o **Loteamento Parcelamento e Uso do Solo**. Um ano antes havia falecido Mário Leal Ferreira.

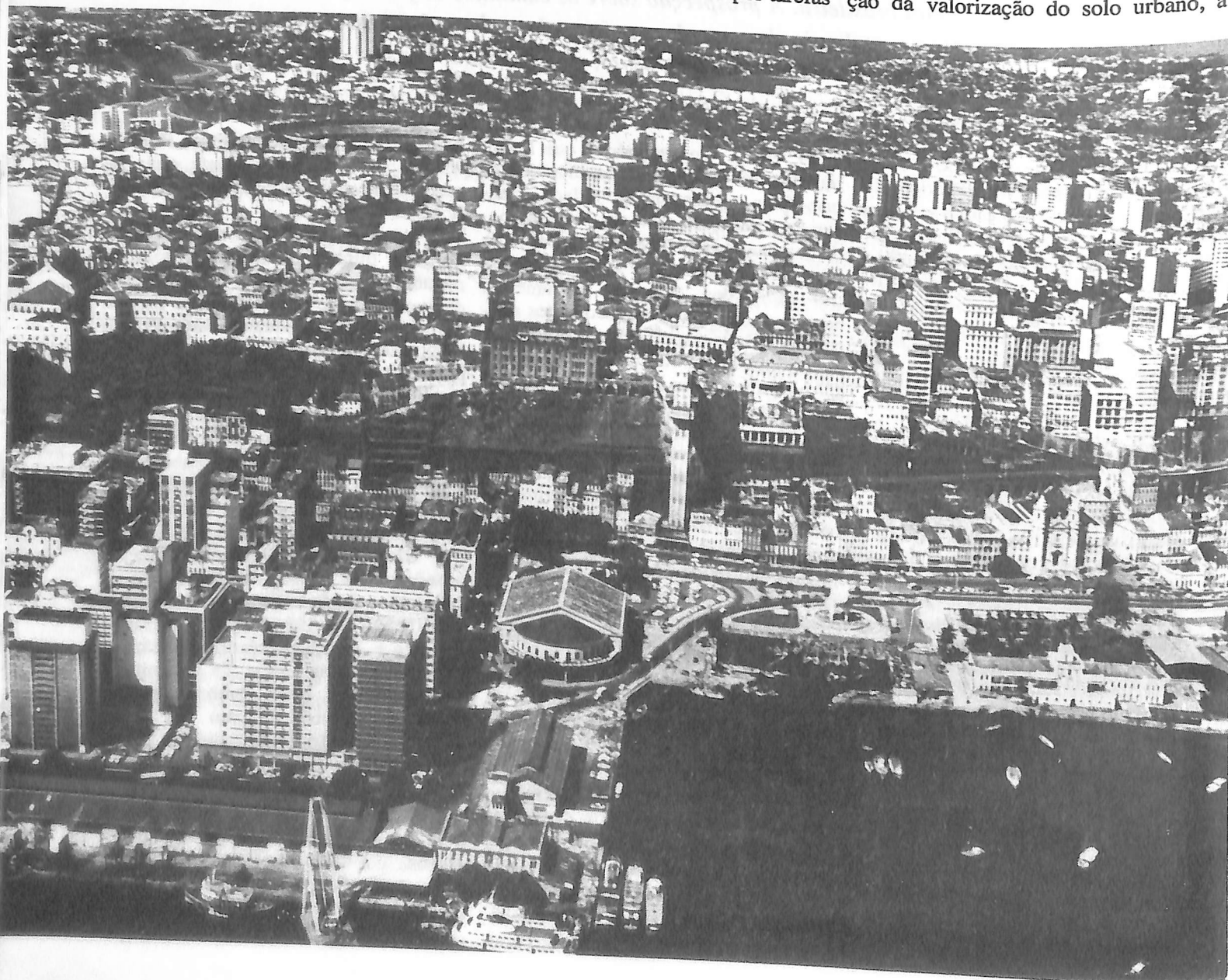
O plano do EPUCS era extremamente ambicioso, detalhado e minucioso. Tinha influências do movimento da cidade-jardim, com ênfase nos aspectos físicos do uso e ocupação do solo, mas também considerava fatores econômicos e sociais em grande detalhe. Foi elaborada uma pesquisa de campo, por amostragem, cobrindo o município de Salvador. A abrangência e o detalhamento do trabalho eram assustadores, chegando a níveis que trabalhos mais recentes, como o PLANDURB e o EUST, não se aventuraram a pretender.

Uma das queixas de Mário Leal Ferreira contra a Prefeitura, apresentada como justificativa nas solicitações de adiamento dos prazos, era o não-cumprimento do compromisso da Prefeitura em elaborar a Planta Cadastral da Cidade. A questão do cadastro e, de modo mais amplo, do estabelecimento de um sistema de informações permanentemente atualizado, é uma questão até hoje não resolvida, que prejudicou o EPUCS, o PLANDURB, o EUST e outras experiências de planejamento urbano em Salvador.

Depois da aprovação do Decreto-Lei no 701, em março de 1948, foi criada a CPUCS - Comissão do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador, não mais como atividade de consultoria, mas como atividade própria da Prefeitura, com o objetivo de encerrar os trabalhos de Mário Leal Ferreira, que não tinham sido totalmente concluídos. Isso, no entanto, não acontece de maneira efetiva, uma vez que a Comissão passa a ser absorvida por tarefas

de assessoramento, ligadas às necessidades imediatas da Prefeitura. Este é outro problema recorrente na atividade de planejamento, para o qual os atuais planejadores devem estar preparados.

Somente dez anos depois, em 1959, o arrojado sistema viário proposto no plano começou a ser implantado, com a criação da SURCAP - Superintendência de Urbanização da Capital. O tempo decorrido não deve ser visto de forma muito crítica, porque se tratava de um plano de longo prazo, a ser implantado em função do crescimento da cidade. Além disso, foi necessário que a estagnação econômica baiana fosse revertida, com a reaceleração decorrente da implantação da Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe, para que houvesse condições que possibilitassem investimentos da magnitude requerida. Embora muitas críticas possam ser formuladas sobre a forma como se deu a implantação das avenidas de vale, particularmente no que toca à apropriação da valorização do solo urbano, a



solução adotada seguiu, em suas grandes linhas, as propostas desenvolvidas no plano.

O Plano Mário Leal Ferreira foi uma tentativa de resolver os problemas urbanos decorrentes da estagnação econômica. No entanto, foi a retomada do crescimento, a partir de meados da década de 40, que possibilitou a reversão da tendência de agravamento das condições sociais na cidade. É a partir daí que a mortalidade infantil passa a ser decrescente(1) e a expectativa de vida da população passa a aumentar. Assim, essa mudança não pode ser imputada apenas ao plano, ou mesmo à ação governamental, uma vez que decorre de uma conjunção de fatores e, particularmente, de alterações na estrutura econômica da metrópole.

O PLANDURB

Somente na segunda metade da década de 70, é que um novo esforço de planejamento da cidade, de magnitude comparável à do EPUCS, vem a ser desencadeado, com a elaboração do

PLANDURB - Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador e EUST - Estudo de Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador.

As primeiras idéias sobre a elaboração do PLANDURB aparecem em 1975 e no ano seguinte se dá o início do funcionamento efetivo da equipe, vinculada ao OCEPLAN - Órgão Central de Planejamento da Prefeitura do Salvador, com financiamento da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, órgão do Governo Federal, e intermediação do ISP - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, da Universidade Federal da Bahia.

A elaboração do PLANDURB se dá num contexto de crescimento econômico acelerado, tanto em nível nacional como a nível estadual. Fatores de atração das grandes cidades, devido ao avanço de atividades industriais e comerciais, aliados às más condições de vida no campo, levam a um acelerado

processo de urbanização e metropolização. Embora esse processo já estivesse arrefecendo durante a década de 70, isso não era perceptível, pois dispunha-se apenas dos dados censitários relativos à década de 60, quando a urbanização havia sido ainda mais intensa.(2)

A economia brasileira, historicamente composta por "ilhas" regionais, relativamente independentes, passa por um processo de intensa integração, tanto ao nível do mercado quanto da atividade produtiva.

Verifica-se a expansão de setores sociais urbanos modernos - empresários, operários, trabalhadores do comércio e serviços, funcionários públicos, classe média - ao lado de um setor informal fundado numa miríade de ocupações de prestação de serviços e comércio. Ao mesmo tempo, persistem as elites tradicionais, que mantêm um considerável poder político.

O pacto político montado a partir do golpe de 1964 implicou na abdicação de uma tentativa de modernização



baseada no confronto entre os setores urbanos modernos e os interesses agrários tradicionais, tal como ensaiada durante o governo de Goulart. Assim, o golpe resultou numa solução de compromisso entre os grupos dominantes arcaicos e a moderna burguesia, que já detinha boa parcela do poder econômico, mas que não conseguia obter hegemonia política. O pacto das elites correspondia, no nível político, à integração econômica interregional: os interesses das elites tradicionais eram preservados em certa medida, mas não podiam mais ser hegemônicos, nem em nível nacional, nem a nível regional. A rigor, a integração levava a que certas questões até então encaradas como puramente regionais passassem a adquirir importância nacional.

Dessa forma, apesar das concessões às forças tradicionais, o Congresso — onde predominavam os representantes dos interesses agrários tradicionais e do populismo — perde sua força e é obrigado a ceder espaço para um sofisticado aparato burocrático estatal, sob controle do executivo. Ao mesmo tempo, governadores e prefeitos das capitais deixam de ser eleitos para serem indicados pelo executivo federal.

É preciso perceber esse contexto para compreender o planejamento urbano à época do PLANDURB. Com a integração dos mercados, o sistema

metropolitano é visto sob a ótica nacional. Salvador não é mais uma questão de interesse apenas da Bahia, mas de relevância crescentemente nacional.⁽³⁾

Não bastava, porém, nomear governadores e prefeitos das capitais. Era necessário garantir que as prestações políticas locais não acabassem predominando. A fórmula utilizada foi o incentivo ao estabelecimento de setores burocráticos modernos nos estados e municípios, articulados à burocracia central, nos diversos sistemas de planejamento e gestão. O incentivo a essas burocracias regionais e o controle de sua atuação eram instrumentalizados através da centralização de recursos no governo federal e de sua redistribuição através de critérios burocrático-autoritários, procurando garantir que certos problemas locais, considerados prioritários do ponto de vista do projeto nacional de desenvolvimento, não fossem negligenciados devido à falta de interesse — ou até da franca oposição — das elites locais.

Experiências como o PLANDURB, o EUST e a própria criação de órgãos metropolitanos, como a CONDER, inserem-se — independentemente da intenção dos atores locais — nesse quadro. O PLANDURB foi financiado, como vimos, pela FINEP, órgão federal que apoiava o conteúdo das políticas propostas. Ao mesmo tempo a CONDER

que elaborava o EUST, representava uma alternativa institucional à própria ação da Prefeitura. Como os demais órgãos metropolitanos, estava vinculada diretamente a órgãos que detinham recursos financeiros federais, como a CNDU. É evidente que as forças políticas locais nunca teriam dado tantos recursos e prestígio a experiências desse tipo, embora houvesse alguma base local de apoio.

Sintomático do conflito entre interesses hegemônicos locais e interesses hegemônicos nacionais é a própria queda do prefeito de Salvador, Jorge Hage, em 1977, durante a elaboração do PLANDURB. Embora esse episódio seja bastante complexo, é significativo que a queda do prefeito tenha decorrido, pelo menos em parte, da insatisfação de importantes setores da sociedade local com políticas que eram incentivadas a nível federal e que o PLANDURB, de certa forma, embasava tecnicamente. Ao mesmo tempo, a força do sistema nacional de planejamento consegue garantir não só a continuidade dos trabalhos do PLANDURB, como a solução “técnica” de sua condução: a nova administração municipal não interfere nem na escolha do novo coordenador dos trabalhos, nem no seu conteúdo. Os trabalhos do PLANDURB são dados por encerrados em 1979. Três anos depois, por iniciativa de um ve-

reador, o anteprojeto de Lei do Processo de Planejamento e de Participação Comunitária, proposto pelo plano, é aprovado pela Câmara Municipal. Em 1984, quase dez anos após o início dos trabalhos do plano, é aprovada a lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, decorrente do PLANDURB, apesar de aprovada com modificações e após vários percalços. Nesse mesmo ano, o OCEPLAN passa a ter status de secretaria, transformando-se na SE-PLAM — Secretaria de Planejamento Municipal.

Planejamento urbano nos anos 80

Os anos 80 são marcados, em primeiro lugar, pela estagnação econômica: o crescimento da renda per capita brasileira, em toda década de 80, foi pouco superior à sua média histórica de crescimento anual. A partir de 1980 a reversão da tendência histórica de crescimento é brutal.

Em segundo lugar, essa interrupção do crescimento econômico ocorre em paralelo com o colapso do modelo político. Ao cronograma da abertura política, “lenta e gradual”, superpõe-se a crise econômica, que ajuda a enfraquecer as bases sociais simpáticas à manutenção do autoritarismo. As primeiras eleições para a Presidência da República, pós-64, se dão, em pleno “fundo do poço” da recessão econômica de 1980-1983, período em que a

evolução do PIB foi negativa.

Tanto a crise econômica como a democratização política vão ter profundos reflexos sobre a atividade de planejamento. Por um lado, não havia mais sentido em manter-se um sistema de planejamento, em nível nacional, que dependia da alta concentração de recursos no âmbito do executivo federal, recursos esses que não mais existiam, nem no governo federal, nem nos outros níveis de governo. Os recursos internacionais também começaram a ser cortados em função do agravamento da dívida externa. Os municípios e estados também não enriqueceram, pois a descentralização de recursos se deu num contexto em que simplesmente não havia recursos. A rigor, sua situação fica pior do que antes, quando municípios e estados pelo menos recebiam repasses de recursos federais, ainda que tendo que se submeter às exigências e critérios da tecnoburocracia central. A carência de recursos contribui para desmotivar a atividade de planejamento, tradicionalmente associada ao planejamento do crescimento, voltado a novos investimentos. Sem a possibilidade de investimentos significativos, o planejamento não consegue estabelecer novas funções que lhe dê razão de ser.

Por outro lado, o processo de democratização contribui para reduzir a legitimidade da atividade de planejamento. O aumento da autonomia estadual e municipal se choca com um sis-

tema de planejamento centralizado no governo federal. Além disso, a retomada de poder político por parte do legislativo e o próprio aumento da legitimidade pessoal dos chefes de executivo esvaziam as funções da tecnoburocracia estatal, dentre as quais sobressaía a de planejamento.

Assim, se o planejamento urbano fica mais autônomo em relação ao governo federal e às agências internacionais, sofre, também, uma significativa perda de prestígio. Essa perda é maior nos órgãos de planejamento metropolitano, mais fortemente dependentes do sistema nacional de planejamento encabeçado pelo CNDU — Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e sem uma instância governamental correspondente. Ao mesmo tempo, florescem tentativas de descentralização do planejamento, em diferentes níveis, e de participação comunitária.

É esse o contexto que tem que ser considerado ao se pensar em estabelecer uma nova experiência de planejamento urbano em Salvador. A experiência passada e as possibilidades para o futuro

Não sou pessimista, ao contrário da maioria das pessoas, sobre as experiências passadas de planejamento. O importante é não apenas o documento que se escreveu e que tenha eventualmente ido para uma gaveta. O próprio processo de elaboração de pla-



nos tem efeitos positivos. Entre eles pode-se ressaltar: a) o aumento do conhecimento sobre a realidade que se pretende planejar; b) a formação de recursos humanos (on the job training); c) a disseminação de idéias sobre os problemas da cidade e sobre como ela deveria funcionar.

Assim, a partir da elaboração de planos para a cidade, passa a haver uma predominância de idéias mais modernas, de como encarar a cidade, que afetam as concepções do cidadão, do vereador, do prefeito. A partir do plano há uma disseminação de novas idéias, inclusive entre os próprios técnicos de diferentes órgãos governamentais. Desperta-se, dessa forma, a preocupação, por parte da sociedade, com certos problemas urbanos sobre os quais não havia consciência anterior. Isso tudo resulta da própria atividade de planejamento e não do plano em si, que é uma coisa estática.

O próprio documento do plano, no entanto, também deixa alguns frutos concretos. Os esforços da elaboração de planos geram um grande número de projetos. Contrariamente ao que em geral se pensa, os pefeitos, ao assumirem seus cargos, saem à procura de projetos existentes na Prefeitura e é dessa forma que vários projetos oriundos de um plano podem acabar sendo executados. O PLANDURB, de certa forma, veio suprir a carência de projetos, uma vez que os projetos do EPUCS já se tinham esgotado.

A implementação dos projetos dos planos nunca é feita ao gosto dos planejadores. Estes sempre reclamam que suas propostas foram executadas na ordem errada, de forma equivocada ou de maneira incompleta. De fato se olharmos sob uma ótica rigorosa, para verificar se tudo ocorreu exatamente como previsto no plano, chega-se à conclusão que houve um tremendo fracasso do planejamento.

No entanto, tudo depende da ótica como se olha. É importante olhar de uma ótica otimista, até mesmo como exercício, pois, do contrário, será inevitável um grande desalento para manutenção da atividade profissional. Mas não se trata apenas de manter ilusões. É importante conseguir identificar na experiência passada tanto os erros como os acertos, tanto os fracassos como os sucessos, para que possa haver um verdadeiro aprendizado. Em geral, há uma forte tendência de dar mais atenção aos erros e fracassos do planejamento do que aos seus acertos e sucessos. Tomemos o caso do PROÁLCOOL: quando o preço do petróleo está em baixa, todos criticam o PROÁLCOOL,

dizendo que ele é um programa caríssimo e injustificável, com grande destaque na imprensa; quando o preço do petróleo está em alta, não há movimentação equivalente para tacer loas aos planejadores que, ao propor o programa, permitiram ao país economizar divisas na importação de petróleo. Essa tendência "depressiva" das análises é reforçada nesta década depressiva e estagnada, mas é preciso lutar contra ela, procurando ressaltar também os efeitos positivos do planejamento.

Finalmente, que idéias podemos vislumbrar como indicações para o presente e para o futuro do planejamento urbano? Sem a pretensão de ser exaustivo, aqui vão algumas sugestões:

1 - Os planos devem ser flexíveis, enxutos e estratégicos. Seria tolice, no atual momento, insistir em um planejamento global, demasiado amplo e integrado, como o EPUCS. Isso apresenta, no entanto, alguns problemas. Primeiro, flexibilidade em excesso pode significar não planejar. Segundo, o planejamento estratégico tem que ser muito mais competente, tecnicamente, e ter muito mais acuidade analítica. Não se pode errar. Há que se detectar as relações de causa e efeito para poder intervir na variável adequada ao efeito que se quer obter.

2 - Os planos têm que ser negociados com as forças sociais envolvidas. Não se pode mais ignorar que qualquer proposta técnica terá efeito diferenciado sobre as diversas forças sociais, sejam da sociedade civil, sejam da própria burocracia estatal. É preciso todo um esforço de convencimento de entidades como a EMBASA, a COELBA, a Câmara de Vereadores, o Prefeito, o IAB, a OAB, os Sindicatos, a sociedade em geral, é preciso ir aos jornais, discutir com os partidos políticos.

É impossível que propostas técnicas predominem. A dicotomia técnica x política só se equaciona através de um trabalho de negociação e convencimento, em que se possibilite tecnicificar a política e politizar a técnica. Isso significa, por outro lado, que as decisões políticas precisam levar em conta, cada vez mais, questões técnicas, porque a Cidade do Salvador já não é um vilarejo, onde se possa tomar decisões de forma simplista.

O político, apesar de ser representante do povo, não detém necessariamente o conhecimento técnico e às vezes não está sensibilizado para determinados problemas, para as consequências de certo tipo de ação ou de omissão. É importante que técnicos e políticos discutam, entrem em contato,

que haja uma troca de informações. O técnico deve assessorar a discussão política, indicar os problemas e as relações que o atual estágio do conhecimento sugere. A discussão política vai sempre continuar existindo e as decisões serão, sempre políticas, mas precisam incorporar o conhecimento técnico. O ideal é que as divergências políticas sejam discutidas, cada vez com maior embasamento técnico.

Por outro lado, os técnicos têm que entender que não existe técnica pura, em abstrato. Qualquer proposta "técnica" está sempre cheia de valores e prioridades embutidos, prejudica ou beneficia determinados grupos sociais e, por isso, as propostas têm que ser negociadas, não podem ser impostas. A imposição não só é indesejável, como é também inviável num contexto democrático.

A complicação disso é que fica nebulosa a divisão de tarefas entre técnicos e os políticos. A função de negociar com as forças sociais é tipicamente do prefeito e da Câmara Municipal, enquanto a função dos técnicos é elaborar projetos técnicos. No entanto já que as coisas são tão interligadas, é preciso descobrir novas maneiras de fazer com que essas funções sejam compatibilizadas, que o político tenha um pouco mais de informação técnica e que o técnico tenha mais atuação política, no sentido de também tomar a iniciativa de discutir suas idéias, de disseminar informações, de buscar apoio dos grupos sociais envolvidos.

3 - Deve se dar ênfase à disseminação das idéias do plano. Não adianta escrever no papel e achar que isso encerra a tarefa. Tem que haver muita discussão fora da equipe técnica, apresentação de propostas ao público, utilização dos meios de comunicação. No que toca à participação popular no planejamento, ela deve ser incorporada, evitando dois tipos opostos de preconceito: o preconceito elitista, de achar que a população não sabe nada, não entende nada, e o preconceito democrata, de achar que a população sabe tudo e vai dizer, ela mesma como os problemas podem ser resolvidos. É preciso entrar num efetivo diálogo, no qual se procure alertar a população sobre certas questões, ao mesmo tempo em que se ouve seus desejos, suas insatisfações e suas prioridades. Há questões sobre as quais a população, em geral, não tem uma percepção imediata e sobre as quais se pode e se deve tentar convencê-la. Abrir mão disso seria supor que todo o conhecimento sistematicamente acumulado não serve para nada, o que não é verdade.

4 - Deve-se ter menos preconceito e mais conhecimento sobre a iniciativa privada. Não é mais admissível que os planejadores urbanos ignorem como funciona uma operação imobiliária, por exemplo. O planejador urbano deveria saber, tanto quanto o empresário, como funcionam essas operações, qual a sua lucratividade e quando elas passam a ser inviáveis, para poder negociar em pé de igualdade em termos de informação. A tendência é de que os planejadores sejam ignorantes dos detalhes de funcionamento dessas operações e, ao mesmo tempo, extremamente preconceituosos com relação ao empresariado. Parte-se do pressuposto que o empresário está sempre querendo ganhar mais do que deveria e procura-se, em contraposição, ser o mais restritivo possível, sem se ter idéia do impacto real das restrições. Acaba-se correndo o risco de ceder mais do que o necessário na negociação, ou, inversamente, inviabilizar desnecessariamente um projeto da iniciativa privada. Isso não quer dizer que se deva abdicar do papel de controle, que no caso do planejamento urbano é fundamental, mas que deve existir maior conhecimento e menos preconceito, para se chegar a um controle mais adequado e mais efetivo.

5 - Para finalizar, é preciso planejar para a crise. Muitos planos recentes no Brasil partem do pressuposto que a crise está resolvida, ou que vai estar resolvida em breve e planejam para o crescimento. Muitos planejadores estão habituados a planejar no estilo da época do "milagre econômico" brasileiro. Estão viciados em planejar para o crescimento. Uma década de estagnação já deveria ter-nos livrado desse vício. Esta não é uma época de crescimento, até prova em contrário. Esta é uma época de planejamento para a crise, para a estagnação.

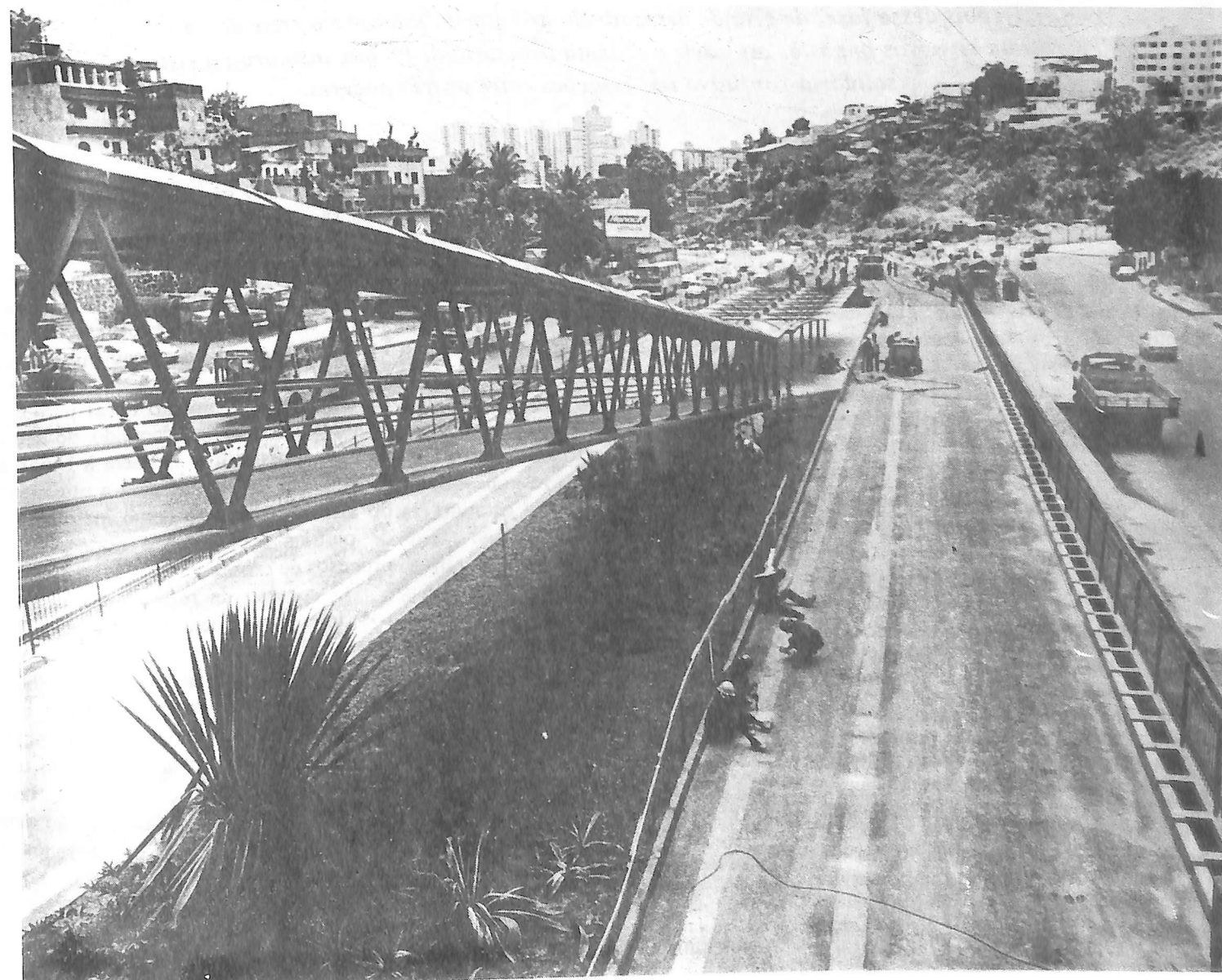
Temos que encontrar meios para que as coisas funcionem melhor, mesmo sem crescimento econômico. Não se

pode partir da expectativa que vamos ter um crescimento do PIB nacional de 8% ao ano, nem mesmo de 4% ao ano. É muito mais realista planejar a cidade supondo um crescimento zero nos próximos dez anos. O que vier, acima disso, será lucro.

Com crise ou sem crise a vida e a cidade continuam. E têm que funcionar.

NOTAS

- (1) Essa tendência é interrompida durante um período na década de 70, fenômeno observado nas demais metrópoles brasileiras.
- (2) Em que pese a melhoria do sistema estatístico nacional, principalmente, em função das Pnad - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio, o mesmo problema se verifica agora, com relação aos dados populacionais, uma vez que o último Censo é de onze anos atrás.
- (3) Interesse nacional é utilizado aqui como interesse dos setores econômicos hegemônicos em nível nacional e não no sentido abstrato e idealizado de interesse de todos.



Crise Financeira

Situação Financeira Municipal e Gestão dos Serviços Públicos

Reginaldo Souza Santos *

A crise financeira municipal e a gestão dos serviços urbanos têm que estar relacionadas à crise do Estado e ao problema dos desequilíbrios regionais para que se possa entender a natureza das relações intragovernamentais nos dias de hoje. As reformas de 64-67 que visavam incentivar a acumulação de capital tinham por intento melhorar a distribuição pessoal e regional da renda bem como propiciar ao Estado recursos necessários para seus programas de desenvolvimento. Depois dessa fase, de grande arrecadação tributária, estourou a crise de 74. Criaram-se novos impostos até advir o sistema tributário de 88 que instaurou o sistema solidário-conflictivo nas relações entre os três poderes.

Introdução

A análise da temática referente à situação financeira municipal e a gestão dos serviços urbanos só ganha alguma consistência caso a mesma seja feita no contexto da crise financeira mais geral do Estado brasileiro, ressaltando a impossibilidade que se tem hoje de desenvolver uma produção pública minimamente adequada, em função também do próprio modelo de gestão das finanças públicas, agravado ainda mais pelos desequilíbrios regionais.

* Esta é uma versão ampliada da palestra proferida pelo autor, em 24.04.91, no seminário "Salvador e o Plano Diretor", promovido pelo C.P.M., no painel "Sistema Constitucional e Gestão dos Municípios". Também contém considerações já desenvolvidas na pesquisa "Perspectivas das Finanças Estaduais Frente a Novos Encargos", que está sendo realizada pela "Escola de Administração/Departamento de Público/CETEAD, com apoio do Banco do Nordeste do Brasil - BNB.

** Reginaldo Souza Santos é professor do Departamento de Administração Pública da UFBA, Diretor do CETEAD e Doutorando em Economia (IE-UNICAMP).

A reforma de 1967 e seus desdobramentos

Nos anos iniciais de vigência da re-

Alguns antecedentes das agruras do presente têm de ser buscados nos idos de 1964-67, quando foi empreendido um conjunto de reformas que procurava criar as condições para uma nova fase de expansão da economia brasileira. Este conjunto de reformas era fundado no tripé da reforma financeira-bancária, que visava criar alternativas privadas para o financiamento de longo prazo e também alternativas de investimentos em áreas sociais fora da responsabilidade do Tesouro Nacional (o estatuto do FGTS e a criação do BNH, são exemplos disso); a reforma administrativa, que procurava dar aos aparelhos de Estado capacidade de gestão na condução dos novos projetos; a reforma tributária que se pretendia fosse capaz de elevar o volume de recursos à disposição do setor público, estimular a acumulação privada de capital e melhorar o caótico quadro de distribuição pessoal e regional de renda.

forma de 1967 os dois primeiros objetivos são plenamente cumpridos. No período 1968/73, por exemplo, pôde-se observar taxas de crescimento da receita tributária que alcançaram 15% a.a., em média, enquanto que a expansão do PIB foi de 12% a.a. Este crescimento espetacular, além de propiciar frequentes superávits no orçamento fiscal para um financiamento mais adequado do setor público, possibilitou também à União a folga fiscal necessária para a utilização do sistema tributário como instrumento de política econômica e norteador do processo de crescimento.

O sucesso da reforma em relação aos interesses econômicos não foi o mesmo diante das questões sociais e regionais. Do ponto de vista da distribuição regional, houve uma tentativa inicial de se resgatar o federalismo fiscal, ainda que sob a camisa-de-força do autoritarismo político e administrativo. Isto era visível através da criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, mediante 20% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do recém-criado Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Também fazia

parte do sistema a partilha de arrecadação proveniente dos impostos únicos, igualmente criados no bojo da reforma. Entretanto, a partir de 1969 esta solidariedade começa a ser desfeita quando o Governo Federal unilateralmente impõe mudança constitucional que permitiu a redução à metade dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios - de 20 para 10% da arrecadação do IR e IPI.

Com relação à distribuição pessoal da renda o resultado se deu inversamente ao objetivado na reforma. Enquanto a economia esteve crescendo a taxas espetaculares a regressividade do sistema tributário ficou camuflada, porém explicitada na fase de desaceleração (1974/1979) e recessão (de 1980 em diante). Isto ocorreu em razão de que a progressividade nominal do Imposto de Renda é significativamente atenuada por conta dos incentivos fiscais e pela não inclusão dos rendimentos e ganhos de capital na tabela progressiva do IRPF. Além disso, não eram exploradas outras formas de tributação sobre a riqueza permitida pelo sistema tributário, por conta da baixa incidência de impostos nas camadas mais ricas, particularmente se se considera os casos da quase nulidade do Imposto Territorial Rural (ITR) e a pouca efetividade do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

A desaceleração econômica que ocorre a partir de 1974 e as novas necessidades do setor público esgotam a potencialidade do formato tributário desenhado em 1966. O processo de deterioração da estrutura de financiamento do setor público começa com a redução da liquidez do mercado financeiro internacional, que impõe, de imediato, a obrigatoriedade às autoridades monetárias de absorver grande parte dos encargos financeiros da dívida externa(1). Internamente, começa a observar-se uma ampliação dos gastos tributários (decorrente da ampliação dos incentivos e isenções fiscais) e uma desaceleração nos níveis de arrecadação. Estes fatores combinados vão potencializar o déficit público, que, impulsionado pela escalada inflacionária, irá autonomizar-se em relação às suas causas primárias.

Este período de desaceleração econômica também é coincidente com a fase de abertura política, que revigora as práticas democráticas e permite maior explicitação das demandas sociais. No curso da abertura o Governo sofre for-



tes pressões dos Estados e Municípios: deral optou por ajustes na margem, con- primeiro por uma revisão dos critérios sentâneos com a política mais geral de de partilha, depois luta-se por uma re- ajustamento econômico. Disso decorre forma tributária. Porém, a vulnerabili- o aumento da contribuição da previdên- da das contas federais impediram a cia, a criação do Finsocial - revelando principal pretensão desses níveis de um retrocesso na prática tributária - e Governo; o máximo conseguido foi es- um aumento rigoroso do Imposto de calonar no tempo a recuperação dos Renda, particularmente da parte da tri- Fundos de Participação e ampliar o vo- butação na fonte - que em 1983 repre- sentou 13,6% da receita tributária fede- ral e chegando a 43,1%, em 1985. Em

Não tendo mais as condições polí- ticas para empreender uma reforma tri- butária sem descentralizar parte consi- à Previdência e a criação do Finsocial derável da renda fiscal, o Governo Fe- revelam alternativas da União financiar

suas contas com recursos que estavam fora dos esquemas de partilha.

O agravamento da recessão no começo dos anos 80 — inclusive por conta do monitoramento do FMI — e também o agravamento do déficit começaram a reduzir o potencial de ganhos da União, frutos dos ajustes na margem, e a sua capacidade de negociação casuística com os Estados e Municípios, mediante facilidades para rolagem da dívida mobiliária e a concessão de recursos a fundo perdido. Diante desses obstáculos, as esperanças por uma reforma tributária eram depositadas na sucessão presidencial, sempre uma bandeira em prol do resgate do federalismo e da justiça social. Mesmo com a eleição de um civil com amplo acordo político não foi possível fazer de imediato a tão sonhada Reforma Tributária. Apenas foi possível uma articulação em torno de uma mini-reforma (Emenda Passos Porto, em 1985) que ampliou os recursos dos Fundos de Participação e consolidou o processo de desvinculação de recursos, dando maior liberdade às unidades federadas na administração financeira dos recursos tributários.

Portanto, é em meio a uma situação de uma crise aguda, decorrente de um debilitamento das contas do setor público de um modo geral, de um agravamento das relações com a comunidade financeira internacional e de uma forte pressão por uma maior descentralização administrativa e financeira (reprimida desde a segunda metade dos anos setenta), que vai se dar o debate e a concretização de um Novo Código Tributário, na Assembleia Nacional Constituinte. Em verdade, dada a gravidade da situação econômica e social, as discussões iniciais sobre as reformulações das estruturas fiscais e financeiras do país foram marcadas por muitos e urgentes desafios: a) como combater o déficit, diagnosticado como causa primária da inflação, num momento de profunda recessão?; b) como enfrentar o quadro da

1988 sobre as finanças estaduais

indigência social em condições de profunda debilidade fiscal do Estado?; c) como procurar estabelecer um verdadeiro federalismo fiscal num instante em que a União vive a sua pior crise?; d) como se instituir ganhos tributários sobre a riqueza em condições políticas em que a elite debita ao Estado os males de toda a crise?

Os efeitos da reforma tributária de



É nesse contexto que em 1988 surge o novo sistema tributário nacional. Se comparada àquelas de 1946 e 1966 a reforma de 1988 foi a mais amplamente discutida, inclusive com o Congresso Constituinte, recebendo previamente várias propostas de reforma(2). Todo esse debate e participação tinham o objetivo de transformar o novo Sistema Tributário num instrumento capaz de resolver questões vitais como a distribuição de renda, melhor distribuição de encargos entre as esferas do governo, redução do déficit público, entre outras. Apesar do encaminhamento dessas questões, o Congresso Constituinte, em razão de sua multivariada composição ideológica e regional(3), foi incapaz de discutí-las apropriadamente, frustrando pelo menos aqueles engajados nas discussões que antecederam aos trabalhos constituintes.

TABELA 1
COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS E DISTRIBUIÇÃO LEGAL DOS RECURSOS

CONSTITUIÇÃO 1967				NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL 1988			
Competência Tributária	União	Est., DF, Territ.	Municípios	Competência Tributária	União	Est., DF, Territ.	Municípios
I. UNIÃO				I. UNIÃO			
1. Imp. Importação (II)	100%	—	—	1. Imp. Importação (II)	100%	—	—
2. Imp. Exportação (IE)	100%	—	—	2. Imp. Exportação (IE)	100%	—	—
3. Imp. Renda (IR)	67%	16%(a)	17%(b)	3. Imp. Renda (IR)	50%	21,5%(c)	22,5%(b)
4. Imp. s/Prod. Ind. (IPI)	67%	16%(a)	17%(a)	4. Imp. s/Prod. Ind. (IPI)	49%	29,0%(d)	25,0%(d)
5. Imp. Territ. Rural (ITR)	—	—	100%	5. Imp. Territ. Rural (ITR)	50%	—	50%
6. Imp. s/Op. Financ. (IOF)	100%	—	—	6. Imp. s/Op. Financ. (IOF)	100%(e)	—	—
7. Imp. Único Minerais (IUM)	10%	70%	20%	... (f)	—	—	—
8. Imp. Único s/Energia Elétrica (IUEE)	40%	50%	10%	... (f)	—	—	—
9. Imp. Único s/Lub. e Comb. (IULC)	40%	40%	20%	... (f)	—	—	—
11. Imp. s/Transportes (IT)	30%	30%	30%	7. Imp. s/Grandes Fort. (IGF)	100%	—	—
10. Imp. s/Serv. Com. (ISC)	100%	—	—	... (f)	—	—	—
... (g)	—	—	—	II. ESTADOS, DF E MUNIC.	—	—	—
II. ESTADOS, DF E TERRIT.				8. Imp. s/Circ. Merc. e Serv. (ICMS)	—	75%	25%
12. Imp. s/Circ. Mercad. (ICM)	—	80%	20%	9. Imp. s/Prop. Vefc. Aut. (IP-VA)	—	—	50%
13. Imp. s/Vefc. Aut. (IPVA)	—	50%	50%	... (b)	—	—	—
14. Imp. s/Transm. Bens Imóveis (ITBI)	—	50%	50%	10. Imp. s/Trans. Bens e Direitos (ITBD)	—	100%	—
... (g)	—	—	—	11. Adicionais de até 5% IR	—	100%	—
... (g)	—	—	—	III. Municípios			
III. MUNICÍPIOS				12. Imp. s/Serviços (ISS)(i)	—	—	100%
15. Imp. s/Serviços (ISS)	—	—	100%	13. Imp. s/Prop. Terr. Urbana (IPTU)	—	—	100%
16. Imp. s/Prop. Terr. Urbana (IPTU)	—	—	100%	14. Imp. s/Transm. Bens Imóveis (ITBI)	—	—	100%
... (g)	—	—	—	15. Imp. s/Vendas Comb. Varejo (IVCV)	—	—	100%
... (g)	—	—	—				

Tabela Extraída de Rosa op. cit. p. 106

(a) Corresponde a 14% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 25% do Fundo Especial (FE).

(b) Corresponde ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

(c) Corresponde a: 21,5% do FPE e 22,5% do FPM (os 3% para financiamento do setor produtivo no NO/NE/CO não estão incluídos).

(d) Corresponde a: 21,5% do FPE somado a 7,5% referente a exportação de manufaturados; 22,5% do FPM somado a 2,5% pela exportação de manufaturados.

(e) O ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se ao IOF. Neste caso, o produto da arrecadação será distribuído da seguinte forma: 30% dos Estados, DF ou Território de origem e 70% para o Município.

(f) Os fatos geradores desses impostos foram incluídos no campo de incidência do ICM que passou a denominar-se Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e de Comunicação (ICMS).

(g) Não existia na Constituição Federal de 1969.

(h) A transmissão "inter-vivos" de bens imóveis passou da competência estadual para municipal.

(i) O ISS abrange os serviços a serem definidos em lei complementar, não compreendidos na área do ICMS. (Tabela extraída de Rosa; 1988: 106).

Nota: Pertencem ainda os Estados, DF e Municípios o produto do IR fonte sobre os rendimentos por eles pagos, assim como o de suas autarquias e fundações. A União poderá, ainda, instituir Contribuições Sociais, Econômicas e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, Impostos Extraordinários, Empréstimos Compulsórios, Taxas e Contribuições de Melhoria sem dividir o produto da arrecadação com os Estados e Municípios. Entretanto, para outros impostos que venha instituir, deveria entregar 20% aos Estados. Estes, e também os Municípios, poderão instituir Contribuições de seus servidores, Taxas e Contribuições de melhoria.

As mudanças na estrutura

Uma característica visível no novo sistema tributário nacional é a tendência a uma distribuição de renda mais favorável aos Estados e Municípios. Isto fica claro não só porque o número de impostos à disposição destas esferas de Governo aumenta, como também em função de modificações importantes ocorridas no campo da incidência de determinados impostos, fato que lhes concede maior potencial de arrecadação.

Nota-se pela análise da estrutura que a União perde cinco rubricas de impostos, que irão fazer parte da base de incidência do ICM. São eles: os im-

postos únicos sobre energia elétrica, minerais, lubrificantes e combustíveis e os impostos sobre serviços de comunicações e transportes. Dos chamados impostos geradores de receitas a União fica apenas com dois (IR e IPI), pois os demais (importação, exportação e operações financeiras) são impostos mais úteis para se fazer política econômica.

À competência anterior, os Estados e Distrito Federal passam a incorporar o Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doações, além de ter o ICM ampliado com a incidência sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e prestação de serviços de transportes e comunicações. Ainda é facultado aos Estados e ao Distrito Federal a cobran-

ça de um adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas nos respectivos territórios, incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Do ponto de vista institucional, se o grande perdedor parece ser a União, não resta dúvida que os maiores beneficiados são os Municípios, pois mantêm a estrutura anterior acrescida de dois novos tributos: transmissão "inter-vivos" de bens imóveis e vendas a varejo de combustíveis e lubrificantes, exceto óleo diesel.

Se na distribuição das competências tributária é clara a tendência descentralizante, mais consolidada fica

TABELA 2
ESTIMATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO, IMPLANTADO O NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO (1993) - 1985

NÍVEL DE GOVERNO	SITUAÇÃO VIGENTE		SITUAÇÃO PROPOSTA ESTIMADA		IMPACTO ESPERADO	
	Distribuição	% PIB	Distribuição	% PIB	Variação Relativa	Variação Recursos (% PIB)
União	44,6	6,75	36,5	5,70	-15,6	-1,05
Estados	37,2	5,63	40,7	6,36	12,9	0,73
Municípios	18,2	2,75	22,8	3,56	29,5	0,91
TOTAL	100,0	15,13	100,0	15,62	3,2	0,49

FONTE: Rezende e Afonso (1987)

NOTAS: (1) Recursos Tributários compreendem impostos, taxas e contribuições do orçamento fiscal, medidos pela arrecadação líquida (exclui incentivos e restituições).
(2) Transferências intergovernamentais calculadas pela repartição prevista na Constituição (e não valores desembolsados).
(3) Cálculo dos tributos no sistema proposto: mantida a arrecadação de impostos já previstos pelo sistema vigente; estimado, no caso de novo tributo (IGF), ver Tab. 1; ICMTC, ITCMD e Adicional IR, Tab. 4, IVVC, Tab. 5). Não é considerado o impacto sobre a arrecadação, devido à alteração na legislação tributária ou nas condições econômicas (variação do produto, inflação etc.) vigentes no exercício de 1985.

quando é analisada a estrutura da partilha de recursos.

Além da partilha implícita na distribuição de competência em função da transferência de impostos ou criação de novos no âmbito dos Estados e Municípios, as mudanças mais significativas foram expressas no aumento dos percentuais constitutivos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (formados pelo IR e IPI), que passam de 33% (em 1988) para 44% (em 1993), quando se completam os efeitos da reforma. Outra modificação importante do ponto de vista dos Municípios é a passagem de 20% para 25% na participação do ICMS, principalmente porque este imposto passou a ter uma base de incidência bem mais ampliada, decorrente da incorporação de impostos federais. No caso do ITR, que anteriormente era arrecadado pela União e a receita transferida integralmente para os Municípios, na nova sistemática apenas 50% ficam com os Municípios, enquanto os 50% restantes são apropriados pela União. O quadro dos recursos partilhados se completa com a constituição de um fundo de compensação composto de 10% da arrecadação do IPI, que será distribuído de acordo com a participação de cada Estado no total das exportações. Porém, não é somente o Tesouro Estadual o beneficiário, pois, do montante, 75% ficam com os Estados e os 25% restantes com os Municípios.

A análise síntese dessa nova estrutura de competência e partilha indica que a tentativa de ampliar a competência tributária dos Estados e Municípios visou simplificar o sistema de partilha

de impostos entre as esferas de Governo. No atual sistema, o que ficou de significativo foram as partilhas decorrentes do IR/IPI e do ICMS, sendo que os dois primeiros têm um forte caráter redistributivo, sendo, portanto, quase impossível tecnicamente a sua extinção.

Os impactos da reforma tributária: as primeiras estimativas

Sabia-se, de antemão, que a sistemática de cobrança e repartição dos recursos do antigo sistema tributário seria profundamente alterada, favorecendo os Estados e Municípios em detrimento da União. Esta seria a maneira de reparar a iniquidade do Código Tributário até então vigente. Entretanto, como a União vivia em meio a uma crise profunda em suas finanças, a expectativa viesse acompanhada também da passagem de alguns encargos para competência das esferas inferiores. Esta expectativa não se confirmou.

Não se confirmando a expectativa da chamada operação desmonte, a preocupação maior se voltou para medir os estragos causados pela Reforma Tributária nas finanças federais(4). Duas estimativas serão analisadas: a de Fernandes Rezende e a de José Rui Gonçalves Rosa(5). Em verdade estas quantificações dos impactos da Reforma Tributária vêm confirmar o que já era visível no perfil da estrutura de distribuição.

Rezende, por exemplo, tomando por base o ano de 1985, estima que no último ano de consolidação da reforma

(1993) a União deverá sofrer uma perda de 9,1 pontos percentuais dos recursos tributários; os Estados e Distrito Federal devem ter um ganho de 3,5 pontos; os municípios, mais beneficiados, devem somar mais 4,6 pontos percentuais.

Estas perdas e ganhos são decorrentes da arrecadação própria diminuída ou acrescida da partilha intergovernamental de impostos. Desta forma, "do volume de recursos que se estima perder o Governo Federal, cerca de 18% decorrem da extinção dos impostos únicos e sobre transportes e comunicações, 16% da transferência do IPI para unidades da federação exportadoras, 25% da ampliação das destinações do FPM (já descontada a eliminação do Fundo especial para governos de regiões menos desenvolvidas). Portanto, mais de 80% das perdas estimadas na disponibilidade do aumento da repartição do IR e IPI".(6)

Como as estimativas levam em consideração apenas as receitas tributárias, os resultados preliminares poderão se alterar favoravelmente à União, caso seja levado em conta as contribuições destinadas à seguridade social. O problema reside, adverte o autor, nas restrições ao uso de recursos dessa fonte fora dos esquemas do orçamento de seguridade.

Por seu lado, Rosa, usando o conceito de Receita Disponível(7) e tomando por base o ano de 1987, chega a resultados com a mesma tendência mostrada por Rezende - com a União perdendo recursos tributários em favor dos Estados e Municípios.

TABELA 3
ESTIMATIVA DO IMPACTO DA NOVA CONSTITUIÇÃO SOBRE OS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS (ano-base 1987, em percentual)

UNIDADE	Constituição 1967	Constituição 1988
União	37,79	29,07
Estados	42,54	45,39
Municípios	19,67	25,54
TOTAL	100,00	100,00

FONTE: Tabela construída a partir dos dados de recursos disponíveis nos quadros III, IV e V do trabalho citado por José Rui Gonçalves Rosa, nas págs. 108, 112 e 117.

Embora a perda da União (de 8,72 pontos percentuais) e os ganhos dos Estados e Municípios (2,85 e 5,87 pontos, respectivamente) se aproximem de outras estimativas, a verdade é que a metodologia de receita disponível de-

monstra que a União fica bastante fragilizada em termos de sua participação no total de recursos tributários. Nota-se que os dados extraídos de Rezende (Tabela 1) mostram uma estrutura não tanto desfavorável à União.

Por outro lado, a análise de Rosa avança no sentido de mostrar a estrutura regionalizada de ganhos dos Estados e dos Municípios, e evidenciando que esses ganhos estimados não se distribuem uniformemente entre as diferentes regiões.

Nessa análise o curioso é que Rosa trabalha apenas com a variação percentual de recursos ingressos nos tesouros estaduais e municipais, decorrentes dos efeitos da Reforma Tributária de 1988. Nesse sentido, as variações são sempre positivas tanto para os Estados (exceto os da região Centro-Oeste) quanto para os municípios das diferentes regiões. Entretanto, quando as contas são feitas tomando por base a participação relativa de cada região no total de recursos

disponíveis, o que se nota é que apenas os Estados das regiões Norte e Nordeste têm sua posição relativa melhorada. Com relação aos municípios, a melhora inclui, além dos do Norte e Nordeste, também os do Sudeste.

Isto pode significar que se a análise for desagregada por estados e por municípios, pode-se ter situações bastante divergentes entre Estados de uma mesma região ou entre municípios de um mesmo Estado.

De todo modo, mesmo que se chegue a este nível de desagregação, não se deve perder de vista o caráter estático dessas estimativas, dado que elas só absorvem os aspectos formais da distribuição, medidos pelos índices de partilha consagrados na Nova Constituição. Fatos relacionados com a dinâmica econômica são abstraídos, como a variação do produto, do emprego e da renda. Além disso, deve-se considerar que a produtividade do imposto tende a variar de acordo com o ciclo e as estimativas foram realizadas num momento de recessão.

TABELA 4
ESTIMATIVA DO IMPACTO DA NOVA CONSTITUIÇÃO SOBRE OS RECURSOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

	ESTADOS		MUNICÍPIOS	
	Constituição 1967	Constituição 1988	Constituição 1967	Constituição 1988
Norte	5,91	6,20	4,21	4,06
Nordeste	19,42	20,44	20,80	21,12
Sudeste	51,59	50,76	51,80	51,54
Sul	16,31	16,07	17,37	17,66
Centro-Oeste	6,76	6,51	5,82	5,77

FONTE: Tabela construída a partir dos dados de recursos disponíveis contidos nos quadros IV e V do trabalho citado de José Rui G. Rosa, nas páginas 112 e 117.

O modelo de gestão pública e sua inadequação à Constituição de 1988

O grande equívoco da Administração Pública brasileira, praticada num modelo federativo e compartilhada pelas esferas federal, estadual e municipal, tem sido o descolamento da dimensão financeira (as disponibilidades de recursos) da dimensão produtiva do setor público (alocação dos recursos disponíveis). Isto quer significar que, na discussão da partilha dos impostos arrecadados no Brasil, a preocupação maior

tem sido sempre a disputa de cada nível de governo por uma maior participação no bolo arrecadado; a questão relativa ao compromisso de cada esfera na produção de bens e serviços sempre ficou subordinada - ou seja, a divisão institucional do trabalho no setor público brasileiro nunca foi encarada de frente pelos formuladores e gestores da política pública.

Por esta razão, pode-se caracterizar que a prática administrativa em nosso federalismo desequilibrado foi mais no sentido de aprofundar e não de superar

as desigualdades. Todos os nossos esforços foram canalizados para o desenvolvimento de um modelo de gestão associado a uma maior preocupação com as fontes de recursos em detrimento do interesse em relação à qualidade e do impacto econômico e social da produção pública (do gasto público). A este modelo de gestão poder-se-ia chamar de solidário-conflitivo(8), e que tende a se manifestar mais acentuadamente em períodos de maior liberdade democrática. Isto foi o observado entre 1946/1964 e a partir de 1984.

Em contraste, seria mais conveniente que numa situação de fortes desequilíbrios, o modelo de gestão mais apropriado decorresse de uma integração-solidária, pelo lado da produção pública. Infelizmente, quando entre 1964/1983 a gestão pública preocupou-se mais com o lado da formulação da política, em busca de uma melhor racionalização na alocação de recursos, mediante a ação integrada entre União, Estado e Municípios, o momento era de autoritarismo político e administrativo. Nestas circunstâncias, implantou-se uma modelística que poderia ser denominada integração-impositiva, que produziu distorções irreparáveis. Uma das manifestações mais evidentes é retratada no desequilíbrio da oferta do produto público: há regiões com oferta excedente, enquanto outras acumulam déficits estruturais graves.

Com efeito, a partir de 1975, quando se começa a discutir a abertura política, esperava-se que as distorções nas relações intergovernamentais fossem eliminadas e o modelo de gestão aprimorado; no entanto, deu-se o contrário. Começou-se a praticar um modelo de gestão pelo lado da receita, revelando muito mais o fisiologismo e o clientelismo político do que o compromisso com as necessidades emergenciais da

população.

Deve-se louvar como corretas e justas as reivindicações por uma reformulação do sistema tributário que trouxesse em seu bojo a descentralização de recursos com maior autonomia administrativa e financeira para as esferas inferiores de governo. A Emenda Passos Porto, que desvinculou parcialmente os recursos, foi a grande preliminar das reformas mais profundas esperadas para a nova Constituição de 1988.

Depois de promulgada a Constituição percebeu-se que avançamos em termos de distribuição dos recursos, mas regredimos ao período anterior a 1967 em relação à formulação de políticas e alocação de recursos. Adotamos o modelo de gestão pela receita, descolado da sua base de alocação.

Por outro lado, se não bastasse a própria concepção equivocada da política pública como fator reorientador da ação do governo estadual, tem-se, ainda, conforme salientado, uma situação de instabilidade e crise estrutural que também induz mudanças no modelo de gestão das políticas governamentais. Dado que o quadro recessivo faz parte da concepção da política econômica do governo federal, então o comportamento dos governos estadual e municipal extrapola os limites puramente técnicos da gestão e ganha o terreno político — quer seja no trabalho de mobilização dos agentes no âmbito do Estado e Municípios, quer seja no trabalho de sensibilização do governo federal para a proposta coerente de política pública:

a) na solidariedade com os projetos; e b) na alteração da política do ajuste recessivo, até aqui em vigor.

A partir dessas considerações, verifica-se que a maior dificuldade no processo de implementação das políticas esde na esfera gerencial, particularmente no plano das relações e dos compromissos institucionais intra e intergovernos e no plano das relações governo/setor privado.

Isto implica considerar que as conquistas financeiras asseguradas na Constituição de 1988 devem ser preservadas. Entretanto, se o desejo é a busca de um processo decisório mais democrático e uma implementação de políticas públicas mais efetivas, deve-se rever o modelo de gestão até aqui vigente avançando no sentido da ação compartilhada entre os três níveis de governo — algo apropriado ao modelo federativo. Caso contrário, os efeitos positivos da reforma de 1988 podem ser anulados e assistiremos em 1993, um novo pacto de solidariedade entre estados e municípios. O caminho está aberto e a hora é oportuna para a mudança de rumos. ●

(1) Esta absorção dos custos financeiros da dívida externa tem origem nos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME) e pelos Depósitos de Projetos, representados por dívida externa privada honrada junto ao Banco Central mas não saldada no exterior. Além disso, a deterioração das condições financeiras das estatais — decorrente da forma como foram levadas a captar recursos no exterior — e a dificuldade de Estados e Municípios impediram os pagamentos internacionais que foram assumidos pelo Governo Federal, através do aviso G-B 558 e MF 30.

(2) O Congresso Constituinte recebeu como subsídios as chamadas propostas Afonso Arinos e do IPEA.

(3) Sobre os aspectos ideológicos e políticos da questão tributária na Constituinte, ver pesquisa coordenada por Naternes G. Teixeira, A reforma tributária nos trabalhos constitucionais: do quadro

atual ao projeto de sistematização (o autor deste artigo fez parte desta pesquisa). O que se constata é que os aspectos ideológicos se subordinaaram aos aspectos fisiológicos comparativistas nas questões fundamentais relativas ao Novo Código Tributário Nacional.

(4) Além das estimativas avaliando os impactos macro, tem-se também algumas estimativas avaliando os impactos regionais. Veja-se, por exemplo, Naternes G. Guimarães Teixeira (Coordenador). Op. cit. e Clóvis Panzarini. "O impacto da Reforma Tributária para as Finanças do Estado de São Paulo. FUNDAP, São Paulo, 1989 e Diagnóstico das Finanças Públicas de Estados e Municípios do Nordeste. SUDENE, Recife, 1988.

(5) As estimativas dos autores referidos estão contidas nos respectivos trabalhos: Descentralização e Eficiência: A Tomada de Decisões para o Desenvolvi-

mento sob a Constituição de 1988. PNUD, Brasília, 1989 e Impacto Financeiro da Reforma Tributária nos Recursos Disponíveis da União, Estados e Municípios.

(6) Rezende, Fernando. Op. cit. p. 148.

(7) Receita Disponível seria dada por $RD = RP + PT + TL$, onde RD = receita disponível, RP = receitas tributárias e PT = partilha de receita de tributos (competência de outra esfera de Governo); TL = transferências líquidas.

(8) Historicamente, Estados e Municípios sempre se uniram nos momentos pré-reforma tributária, visto que a reivindicação é maior pela descentralização dos recursos. No entanto, durante o processo de reforma, quando se discute o critério de partilha, são altamente competitivos; daí se configurar um modelo de perfil solidário-conflitivo.

Ponto de Vista O Escândalo das Aposentadorias Milionárias

Romário de Oliveira Batista *

A informatização da Previdência da Prefeitura de Salvador, que se destinava a minimizar o sofrimento dos aposentados, acabou revelando centenas de marajás e mais de um escândalo. Em primeiro lugar, os cerca de 3.500 aposentados do município abocanham 85% da folha total de pagamento deixando os 15% restante para ser dividido entre mais de 10 mil funcionários ativos. Em segundo lugar, cerca de 569 aposentados percebiam em agosto deste ano a estrondosa remuneração mensal de Cr\$1 milhão, sendo a média geral dos benefícios concedidos aos 3.500 restantes de 15 salários mínimos, quando o INSS estabelece um teto de 10 salários mínimos. Os marajás descobertos pela informatização da Previdência são procuradores, auditores fiscais, auditores de tributos e rendas, engenheiros e arquitetos da Secretaria de Finanças (sic!), ex-vereadores e funcionários da Câmara Municipal. Abaixo, os detalhes do espantoso levantamento denunciado pelo Secretário da Administração da Prefeitura Municipal do Salvador.

Para a maioria da população brasileira, aposentadoria é sinônimo de masoquismo. Há três anos eram deprimidos ao trabalhador, graças ao tratamento perverso que a Legislação Previdenciária dispensa ao cidadão, que após completar certo número de anos exigido por Lei, ou por motivo de invalidez definitiva, deixa o serviço e continua a perceber os seus vencimentos.

A atual administração da Prefeitura Municipal do Salvador vem desenvolvendo um programa no qual o aposentado é tratado com o respeito que merece o cidadão que dedicou toda sua vida profissional a bem do serviço público. Prova da seriedade e dedicação a este programa são as mudanças introduzidas

na vida do aposentado da Prefeitura a partir de janeiro/89. Há três anos eram deprimidos aos aposentados e pensionistas, em particular, com a revitalização da área médico-hospitalar, que transformou o antigo hospital do servidor em uma instituição moderna, confortável e sobretudo eficiente no atendimento aos segurados e seus dependentes, que dispõem também de uma rede de clínicas e hospitais credenciados, nos padrões do mercado privado.

Prova maior do apreço a este nobre segmento do conjunto do funcionalismo está sendo dada pela Prefeitura no momento em que, mesmo diante das imensas e conhecidas dificuldades financeiras que atravessa, acha-se em construção a sede própria do Instituto de Previdência do Salvador, projetada segundo padrões modernos e de rara funcionalidade. Os contra-cheques dos aposentados da Prefeitura são entregues em casa através dos correios, após um processamento informatizado, que permite agilidade e segurança. Gestões bem sucedidas junto à rede bancária permitiram a distribuição de cartões magnéticos para facilitar a movimentação das contas desses servidores.

* Romário de Oliveira Batista
Secretário Municipal de Administração

nalidade, que deverá estar concluída e entregue aos seus legítimos beneficiários dentro de aproximadamente nove meses.

Por outro lado, o programa de audiências públicas mensais do Prefeito com os inativos, encetado há cerca de 4 meses, é apenas o embrião de algo que se pretende muito mais significativo. Nesse sentido, tem o Executivo Municipal incentivado a criação de uma Associação de Aposentados e Pensionistas do Município, para a qual acena, desde já, com a possibilidade de cessão de área física para construção de sua sede.

Ademais, coroando as ações voltadas ao pleno e efetivo fortalecimento, revitalização e modernização do órgão previdenciário municipal, tanto no plano material quanto no institucional, há que se registrar a recente conclusão do Projeto de Lei que define o Estatuto da Seguridade Social Interna e o Plano de Custeio e Benefícios da Previdência Municipal, cujo encaminhamento à Câmara Municipal está previsto para os próximos dias. Este projeto introduzirá profundas e significativas modificações na legislação previdenciária até aqui vigente, com vistas à completa adequação da mesma à nova realidade constitucional, inclusive no tocante ao efetivo cumprimento do benefício à integralidade das pensões, o qual, de "per si", atingirá um universo de 4.265 cotistas de pensões.

Entretanto, em que pese os significativos êxitos até aqui obtidos através dos intensos esforços e ações empreendidos nesse campo, a Prefeitura Municipal do Salvador, além dos inúmeros problemas que enfrenta nesse momento, depara-se com o agravamento de uma situação gerada ao longo das administrações anteriores, que tem transformado a aposentadoria de alguns privilegiados servidores públicos em casos que, na sua origem, destacam-se pela irresponsabilidade e pelo desprezo para com a administração pública.

A indústria da aposentadoria: uma história de casuísmo e imoralidade

Como um fragmento ampliado da realidade deste País, caracterizada pela forte concentração de riquezas nas mãos de uma pequena minoria, as distorções existentes no quadro de aposentados da Prefeitura, além de extremamente injustas e alarmantes, são dignas da mais veemente repulsa coletiva, especial-

mente quando se atenta para os mecanismos legais utilizados ao longo do tempo para "multiplicar" a renda mensal da inatividade de uma pequena casta de privilegiados, em detrimento de um tratamento justo e impessoal ao conjunto do funcionalismo municipal.

Sintoma e ao mesmo tempo retrato desse quadro de favoritismo e casuísmo, como se verá adiante, pode ser extraído a partir da folha de pagamento dos aposentados pelo Instituto de Previdência do Salvador - IPS. Senão, vejamos:

Em agosto/91, a folha de pagamento dos 3.389 aposentados (que atingiu o montante de Cr\$889 milhões) já correspondia a cerca de 85% da folha total dos 10.500 servidores ativos da administração direta da PMS. A remuneração média desse total de aposentados, no mesmo mês, correspondeu a Cr\$260.000,00 (equivalente à 15 SM), enquanto o teto de benefício do INSS era de Cr\$170.000,00 (10 SM). Chama a atenção, entretanto, que do total de Cr\$889 milhões da folha de aposentados, apenas 565 segurados somaram proventos, no referido mês, no montante de Cr\$564 milhões, o que lhes assegurou uma remuneração média de Cr\$1 milhão.

Pois bem, constituem esse restrito grupo de privilegiados as seguintes categorias: Procuradores, Auditores Fiscais, Auditores de Tributos e Rendas Municipais, Engenheiros e Arquitetos da antiga Secretaria de Finanças, ex-Vereadores e pessoal que se aposentou pela Câmara Municipal. Já a nível de cada uma dessas categorias os proventos médios pagos foram os seguintes:

- Auditores Fiscais/ex-Vereadores Cr\$ 1.486.532,00
- Procuradores Cr\$ 1.339.900,00
- Engenheiros e Arquitetos Cr\$ 1.222.407,00
- Auditores de Tributos Cr\$ 1.182.915,00
- Pessoal Câmara Cr\$ 781.133,00

Nota-se, pois, que 2.824 servidores aposentados (83,33% do total) responderam pelo comprometimento da folha em apenas 35,55%, enquanto que 565 restantes (63,45%) comprometeram os

Observe-se ainda que os proventos de tais categorias somente não foram maiores em decorrência da existência de Lei, de iniciativa do Executivo, que

estabelece que os servidores municipais não podem perceber (afora vantagens de natureza pessoal) importância superior a 52% da remuneração total atribuída ao Prefeito. Não fosse tal dispositivo legal e não fôra a revisão de proventos determinada pelo Plano de Carreira e Vencimentos (que eliminou uma série de parcelas que, casuisticamente, foram incorporados aos proventos de aposentadoria), alguns desses segurados teriam percebido renda superior a Cr\$3 milhões no referido mês.

Os valores de proventos que vêm sendo percebidos pelas referidas categorias de aposentados, apesar da magnitude da sua expressão monetária, poderiam, em princípio, não se constituir num acinte para os demais aposentados e para o conjunto dos servidores em atividade, caso fossem resultantes de salários de contribuição regular e uniformemente recolhidos aos órgãos previdenciários do Município ao longo de 35 anos e em estrita compatibilidade com os respectivos benefícios, o que não é o caso.

Como garantir uma polpuda aposentadoria, custeada pelos cidadãos, com base em "Fraudes Legais" contra a previdência Municipal?

De janeiro de 1973 até a edição da Lei Municipal nº 4.108/90, a renda mensal da inatividade era fixada com base no maior salário de contribuição do segurado, verificado nos últimos 12 meses anteriores ao da sua aposentadoria, sendo ainda que, até a sanção da Lei Municipal nº 3.995/89, não havia teto de contribuição ao IPS.

Ora, diante da oportunidade ensejada por uma regra tão magnânima e vulnerável, não é difícil imaginar as consequências daí advindas para a previdência municipal quando entraram em cena, movidos pela irresistível tentação de garantir uma tranquila e polpuda aposentadoria (que mais tarde iria se constituir numa também polpuda pensão para seus dependentes), alguns servidores inescrupulosos que buscaram e obtiveram, da parte de administradores públicos e parlamentares de então (precisamente daqueles cujo desprezo e descompromisso com a causa pública os tornava mais interessados nos possíveis dividendos de condenáveis barganhas políticas do que no cumprimento de

seus nobres deveres), o indispensável apoio para, através de engenhosos artifícios legais, todos de natureza casuística, terem multiplicadas as respectivas remunerações em 5, 10, 20 ou até 30 vezes, no momento das suas aposentações.

Desse modo é que, através de uma elevação abrupta no salário de contribuição pouco antes de se aposentarem, a maioria dos servidores pertencentes às categorias mencionadas anteriormente, passou a receber polpudas aposentadorias sem, portanto, haver contribuído para a formação de reservas suficientes para a garantia dos seus respectivos benefícios, lesando assim, de forma escandalosa e imoral, a previdência municipal.

Tais mecanismos eram bastante diversificados entre si mas, fundamentalmente, simples. Houve época (até 1979) que bastava o servidor "conseguir", à base do apadrinhamento, uma nomeação ou designação para um cargo em comissão ou função de confiança, por período de um mês ou mesmo por alguns dias antes da data de aposentadoria (o valor de tal vantagem passava a integrar o salário de contribuição ao IPS), para que o mesmo levasse o valor integral da respectiva gratificação para a sua renda mensal da inatividade. Com a edição da Lei nº 3.079/79, foi estabelecida uma carência de 6 meses para a incorporação do valor de tais gratificações aos proventos, ou seja, se o servidor tivesse descontado 9% (a título de contribuição ao IPS) sobre o valor dessa parcela (no valor de Cr\$ 200.000,00, por exemplo), nos últimos 6 meses anteriores ao da sua aposentadoria, o mesmo teria incorporado esses Cr\$ 200.000,00 à sua renda mensal da inatividade. Desse modo, e até a edição da Lei nº 3.790/87 (que aumentou a carência para 02 anos), cerca de 180 servidores do Poder Executivo (todos ocupantes de cargos efetivos de menor qualificação na PMS, a exemplo de zelador, agente de vigilância, etc) foram "postos" à disposição da Câmara de Vereadores, lá "exerceram" cargos em comissão de Oficial de Gabinete, Chefe de Gabinete e até de Assessor Parlamentar, por exatos 6 meses e, em seguida, ao requererem suas aposentadorias, tiveram seus proventos fixados em até 30 vezes o valor da remuneração percebida no mês imediatamente anterior ao da sua "cessão" para a Câmara. Felizmente, essa "rentável" fonte de enriquecimento ilícito foi fe-

chada em junho/90, com a edição da Lei nº 4.108, de iniciativa do Executivo, que contou com a sensibilidade e aprovação da Câmara de Vereadores e que ampliou para 10 anos o prazo para incorporação integral de tais vantagens aos proventos.

Mas a orgia com o dinheiro público não parava por aí. Longe disso. Imaginação criativa para lesar a previdência municipal não faltava a "servidores" integrantes de outras categorias, exemplo dos Auditores Fiscais, Fiscais de Tributos e Rendas, Procuradores, Engenheiros e Arquitetos da antiga Secretaria de Finanças e até de ex-Vereadores e de ex-Deputados Estaduais.

A partir de inúmeros processos de aposentadoria verificou-se que, enquanto esteve vigente o sistema de produtividade fiscal (até junho/89, antes da edição da Lei nº 3.995), que estabelecia um valor fixo e o limite máximo de pontos (3.000 pontos - Decreto nº 6.022/80; 5.000 pontos - Decreto nº 6.362/81 e 5.500 pontos - Decreto nº 7.453/85), era comum e freqüente a existência de inúmeros casos de servidores integrantes do antigo Grupo TAF - Tributação, Arrecadação e Fiscalização, pouco antes de se aposentarem ou até mesmo no seu último mês em atividade, terem incluído no seu respectivo salário de contribuição ao IPS o valor de gratificação de produtividade correspondente ao limite máximo de pontos (mesmo sendo essa uma vantagem de caráter transitório e de valor variável e/ou aleatório) e, dessa forma, terem seus proventos fixados com base no maior salário de contribuição, o que lhes possibilitava elevar em até 10 vezes a sua remuneração média durante a atividade. Porém, mais revoltante e escandaloso que a lesão financeira ao órgão de previdência municipal era o fato de que, a partir de evidências irrefutáveis, na maioria dos casos de elevação abrupta do salário de contribuição às vésperas da aposentadoria de servidores integrantes desse Grupo, havia um verdadeiro "tráfico" de assinaturas de atos de infração lavrados por Auditores e Fiscais (esse era o fato gerador para a percepção da gratificação de produtividade), o que permitia que um servidor cuja média de produtividade se resumisse ao valor fixo ou mesmo fosse baixíssima, pudesse "comprar" de um colega o campo de assinatura de um auto por este lavrado e, dessa forma, garantir o seu futuro.

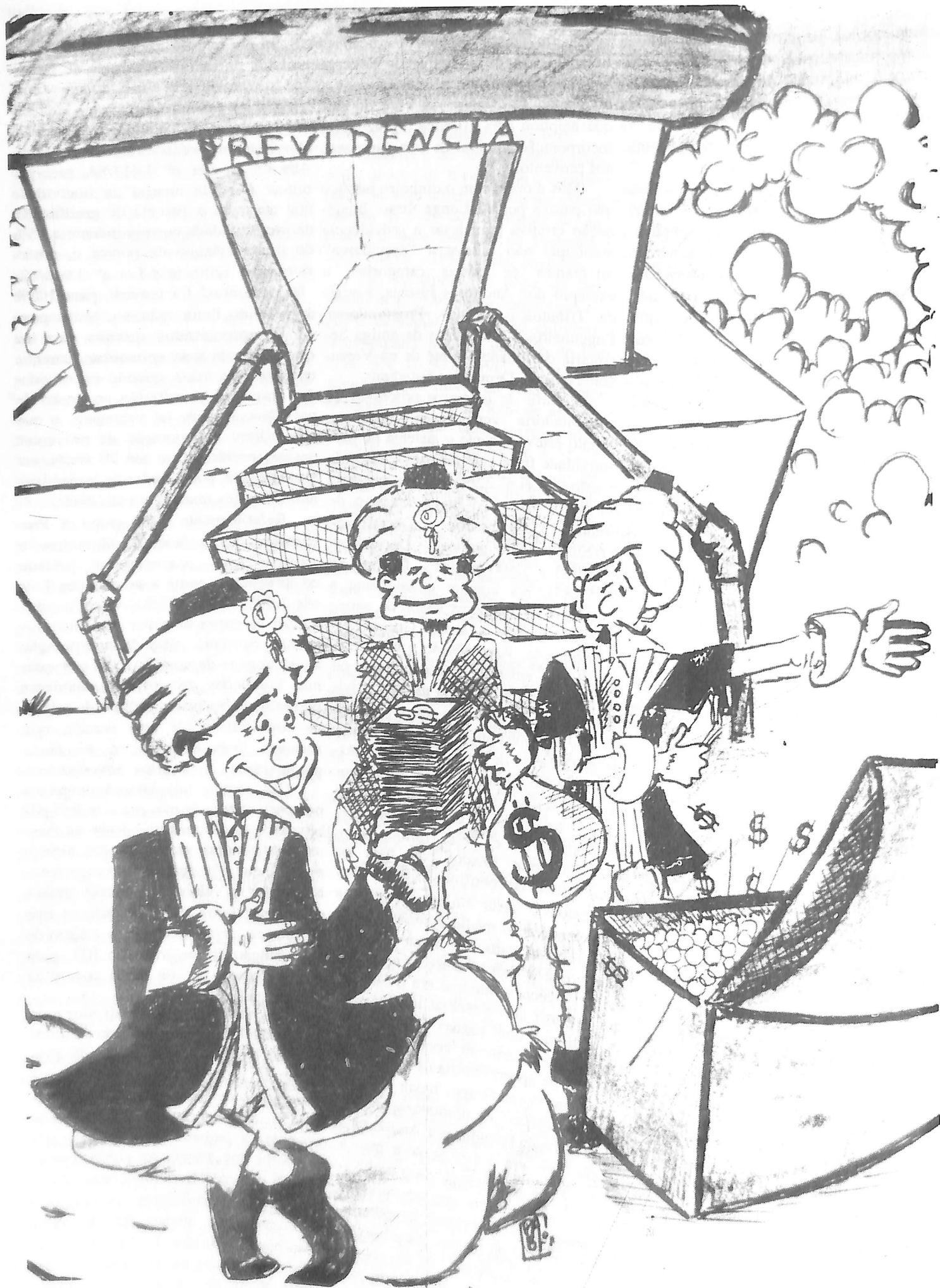
Já em relação a Engenheiros e Arquitetos da antiga Secretaria de Finanças a benevolência e o casuísmo - com o dinheiro público, repita-se - dos administradores e Vereadores de então, atingiu níveis verdadeiramente notáveis.

Através da Lei nº 3.417/84, incorporou-se à renda mensal da inatividade dos mesmos, a parcela de gratificação de produtividade correspondente a 45% do limite máximo de pontos e, posteriormente mediante a Lei nº 3.946/88, tal percentual foi elevado para 100% do referido limite máximo, tanto para os já aposentados quanto para os que viessem a se aposentar, sem que qualquer um deles, quando em atividade, houvesse contribuído ao órgão de previdência sobre tal vantagem, o que possibilitou a majoração de proventos desses servidores em até 20 vezes, em alguns casos, comparados às respectivas remunerações quando em atividade.

Relativamente a um grupo de Procuradores aposentados do Município, o artifício legal praticado no período compreendido entre a edição das Leis nºs 2.898/77 e 3.172/81, visando substancial elevação no valor dos seus proventos, consistia, além da incorporação de vantagens de caráter geral nas mesmas condições dos demais servidores públicos, na inclusão, a título de salário de contribuição, de uma parcela cuja natureza, para esse fim, é de causar perplexidade: honorários advocatícios.

Ora, sendo tais honorários pagos por particulares (e não pelos cofres públicos) e ainda constituindo-se os mesmos em valores variáveis e/ou aleatórios (já que são função de um percentual sobre os valores das causas ganhas pelo Município), como admitir-se que tal rubrica viesse a compor o salário de contribuição do segurado ao IPS, para fins de fixação da sua renda mensal da inatividade?

Mas no município de Salvador tudo era possível. Para perplexidade de todos quantos tiveram oportunidade de examinar os processos de aposentadoria desse grupo de Procuradores, conseguiram os mesmos incorporar aos seus proventos a parcela de honorários advocatícios que atinge, em alguns casos, a 500% do respectivo vencimento-base, além de ter sido suficiente, para tanto, o recolhimento de apenas 9% do valor dessa parcela durante 1, 2 ou 3 meses, também em alguns casos, ou no máximo 4 anos (tempo de vigência desse vergonhoso casuísmo).



Tão ou mais lamentável esbórnica com o dinheiro público do que essas aposentadorias de um grupo de Procuradores, ocorreu em relação a um grupo de Parlamentares, do qual faziam parte alguns servidores públicos, investidos no mandato de Vereador ou de Deputado Estadual, e de ex-Vereadores.

A "generosidade" e o "espírito de justiça" dos administradores e parlamentares da época, pode ser aferida pelas condições em que se deram tais aposentadorias e pela forma como foram fixados os respectivos proventos desse grupo. Senão vejamos:

Através da Lei nº 3.127/81, foi aberta a possibilidade para servidores públicos que estivessem no exercício de cargo de Secretário ou de mandato de Vereador, de complementarem os seus respectivos salários de contribuição ao IPS, bem como reaberto o prazo para Vereadores, não servidores públicos, para inscrição como segurados facultativos do IPS, segundo condições que seriam estabelecidas em Decreto.

Assim, através do Decreto nº 6.242/81, definiu-se que seria bastante o recolhimento ao IPS, pelos beneficiários da Lei nº 3.127/81, do salário de contribuição ou da sua complementação, conforme o caso, até o valor do subsídio de Vereador e a partir do início de seus mandatos (1977, ou seja, um prazo de apenas 4 anos). Nota-se, desde já, que tais condições afrontavam, irresponsavelmente, as mínimas noções de cálculos atuariais e configuravam uma "fraude" a mais junto à previdência municipal.

Mas, isso não foi tudo. Após serem efetuados os cálculos dos atrasados (retroativamente a jan/77) onde, registre-se, foram estes atualizados monetariamente, os beneficiários da citada Lei (mesmo antes da inscrição de alguns como segurados facultativos do IPS) pleitearam e obtiveram o parcelamento do respectivo montante em 48 prestações fixas e irrevogáveis. Faltava apenas resolver a questão do tempo de serviço para a aposentadoria. Mas, isso também não foi problema. Entendeu-se, à época, que mesmo para aqueles que desejassem se inscrever como segurados facultativos no IPS, poder-se-ia contar o tempo de serviço público prestado fora do âmbito do Município e até — passem! — contar tempo de serviço prestado em atividade privada (suspeita-se, inclusive, que o mesmo tempo de serviço possa ter sido contado para outra

aposentadoria fora do Município).

Definidos esses pontos, e considerando que todos os interessados conseguiram reunir 35 anos de serviço, o passo seguinte seria requerer, junto ao IPS, a aposentadoria com vencimentos integrais, no que foram atendidos os beneficiários da malsinada Lei.

Desse modo, consumou-se uma das mais engenhosas e bem sucedidas "fraudes" contra a previdência municipal, na medida em que os seus co-autores/beneficiários acabaram recolhendo ao IPS apenas as 3 primeiras parcelas do montante atrasado (9% sobre o valor do seu subsídio ou sobre a complementação necessária ao atingimento de tal valor), para, em seguida, iniciarem a percepção dos seus gordos proventos (com base no subsídio de Vereador) e, com parte desses mesmos proventos (que eram corrigidos segundo os índices de reajustes do funcionalismo) iam quitando as parcelas atrasadas (ainda faltavam 45) que, repita-se, tinham valor fixo e irrevogável.

A garantia da aposentadoria integral.

"Primeiro, procure um político de sua confiança, de preferência num ano eleitoral. Peça-lhe um emprego na Prefeitura. Para facilitar, não faça maiores exigências quanto ao tipo de cargo. Nessas condições, suas chances de êxito são altíssimas. Mas se você, por acaso tiver idade superior a 60-65 anos, ou se, eventualmente, for portador de doença incurável ou passível de caracterizar uma aposentadoria por invalidez, não pense que suas chances estejam completamente afastadas. Basta procurar o político certo (o universo, naturalmente, fica mais reduzido), fazendo ver a ele a sua desesperadora situação familiar. Com a "sensibilidade", o "espírito de justiça social", o "prestígio" e/ou o "poder" que alguns desses políticos têm, não existem barreiras que não possam ser transpostas, especialmente em relação àquelas exigências burocráticas de psicoteste e de exame médico. Bem, até aqui nem se cogitou de concurso público como forma de admissão, porque tal expressão é capaz de causar um enfarte nesse tipo de político. Pronto, está resolvido: você vai ser "passageiro" de um "trem da alegria", admitido como celetista para um órgão qualquer da Prefeitura. O salário é baixo (na visão socializante desse político

este é um seguro-desemprego), mas não importa: você só precisa aguentar 1 ano, por exemplo, se tiver doença incurável ou somente até completar 70 anos (compulsória), para depois requerer a sua aposentadoria. Aí, os proventos serão calculados proporcionalmente ao tempo de serviço (1/35 da sua remuneração por cada ano de serviço, se homem, e 1/30, se mulher), mas, não se preocupe com redução de salário. No Município de Salvador existem as figuras do Amparo à Invalidez e do Amparo à Velhice, através dos quais você recebe a diferença para completar a sua remuneração integral, sem qualquer restrição. Pois bem, não é simples? Não se acanhe em tentar... e, pelo menos, seja um bom cabo eleitoral!"

Será essa pequena estória algum tipo de folclore político? Bem gostaríamos que fosse mas, em se tratando da previdência municipal de Salvador, desafortunadamente, tudo já foi possível, até "fraudes" desse gênero.

O exame de várias dezenas de processos de aposentadoria por invalidez permanente (após pouco tempo de serviço público municipal) e por velhice (compulsória, aos 70 anos de idade, com tempo de serviço inferior a 10 anos), existentes e catalogados no IPS, leva-nos invariavelmente a tais conclusões, mormente porque até a promulgação da Constituição Federal, era "moda" a admissão de pessoal celetista (a partir de 1973 o pessoal submetido a este regime jurídico também era segurado obrigatório do IPS) na administração direta, autárquica e fundacional, sem concurso público.

Se por um lado, as evidências de "fraudes" em tais processos são irrefutáveis, pelo outro, pode-se afirmar que, mesmo com a crescente pressão exercida pela sociedade, o serviço público ainda não está totalmente livre dos "trens da alegria", dos "padrinhos" e dos "afilhados".

O plano de carreira e vencimentos e os aposentados.

Marcado por traços profundamente moralizadores e assentado nos princípios do distributivismo, do tratamento coletivo, da racionalização de vantagens e da não perpetuação de privilégios — caminhos naturais para o ordenamento da política de pessoal — o Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores da Administração direta, autár-

quica e fundacional da Prefeitura do Salvador, instituído através da Lei nº 4.305/91, pautou-se, plena e verdadeiramente, pelo respeito às disposições constitucionais vigentes, **especialmente no tocante aos aposentados do Município.**

Embora algumas categorias de servidores aposentados — que são exatamente aquelas beneficiárias dos casuísmos a que nos referimos anteriormente — insistam em dizer o contrário (arraigados que estão ao que chamam de direito adquirido mas que, na realidade, significa uma defesa intransigente da perpetuação dos “engenhos” que lhes possibilitem a “fabricação” de novos privilégios no presente e no futuro), atestam tal assertiva, de forma cristalina e irrefutável, inúmeras disposições do PCV que consagram os princípios da **isonomia** entre servidores ativos e inativos (as novas tabelas de vencimento e os critérios de enquadramento nestas, são igualmente aplicáveis ao conjunto de servidores) e da **irredutibilidade da remuneração ou do provento** (nenhum servidor ativo ou inativo sofreu qualquer redução salarial com a implantação do Plano, independentemente da forma e condições em que tal remuneração ou provento fora alcançada), vale dizer, respeitando-se pois os **direitos anteriormente adquiridos.**

Todavia, inúmeros servidores aposentados integrantes das referidas categorias, inconformados com o tratamento isonômico a que foram submetidos no PCV (desta feita não foram os mesmos distinguidos e privilegiados em relação aos demais) e após a efetivação da revisão de seus proventos (a fim de ajustá-los às disposições do Plano e onde as parcelas de vantagens já não mais previstas foram extintas, à semelhança do ocorrido em relação aos servidores em atividade), têm dado poderosíssimas demonstrações, a pretexto da defesa de pretensos direitos adquiridos, de que não estão dispostos a abrir mãos dos “maquinários”, de suas “prósperas indústrias”, frutos de “conquistas” de uma classe “sofrida” e “massacrada”. Referimo-nos a diversas medidas judiciais já impetradas contra o Município — Mandados de Segurança e Medidas Cautelares, em tramitação na Justiça —, assim como, paralelamente, um fortíssimo “lobby” junto à Câmara Municipal, o que já lhes assegurou a aprovação de 16 emendas de seu interesse, no

particular, ao Projeto de Lei nº 260/91.

Ora, na medida em que os novos vencimentos estabelecidos no PCV são resultantes, na maioria dos casos, da incorporação de diversas vantagens (em cuja oportunidade foram extintas) aos valores dos antigos vencimentos, a pretensão desses servidores aposentados, ao defenderem o restabelecimento de vantagens que foram excluídas da sua renda mensal da inatividade e tiveram os seus valores convertidos em vantagem pessoal — por força do princípio da irredutibilidade do provento —, é de se beneficiarem duplamente, posto que, além disso, contam com a aplicação automática dos novos valores de vencimento — base para o cálculo de seus proventos, os quais repita-se, já absorveram os valores das vantagens extintas.

Para que se possa ter uma visão clara da pretensão desses servidores aposentados e das consequências daí advindas, no caso de uma eventual prevalência da tese por estes defendida na Justiça e/ou da transformação em Lei do Projeto nº 260/91 já aprovado pela Câmara (restabelecimento de parcelas excluídas dos seus proventos; aplicação automática do novo vencimento — base à sua rubrica correspondente e não aplicação do teto de remuneração dos servidores municipais aos seus proventos), estima-se que a folha de inativos poderá ser acrescida em até Cr\$ 400 milhões mensais (somente por conta de um universo de cerca de 565 aposentadorias), donde resultarão valores de proventos anexo.

A Surpreendente Agilidade da Justiça.

Em que pese os extraordinários esforços que vêm sendo desenvolvidos pelo Governo Municipal, pelas vias legais e morais, com vistas ao ordenamento da política de pessoal, especialmente em relação aos aposentados do Município, tem nos causado espécie a celeridade de alguns juízes na concessão de liminares, contra o Município, quando da apreciação de Mandados de Segurança impetrados por Procuradores, Auditores e Fiscais aposentados, nos quais estes servidores invocam direitos adquiridos que teriam sido ultrajados com a implantação do Plano de Carreira e Vencimentos. Ora, tratando-se de matéria que envolve reclassificação de

servidores públicos (o PCV estabeleceu uma estrutura salarial completamente nova e critérios de enquadramento nas novas tabelas de vencimento, aplicáveis, igualmente, a servidores ativos e inativos), é mesmo de causar perplexidade a concessão de liminares por alguns juízes (outros vêm denegando) em processos que tais, ante a vedação contida no art. 5º da Lei Federal nº 4.348, de 26.06.64, a ser transcrita, “*verbis*”:

“Art. 5º — Não será concedida a medida liminar de mandado de segurança impetrados visando à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens”.

Nesse sentido, é verdadeiramente insólito observar-se que, por exemplo, um mandado de segurança impetrado no dia 23.09.91 (constituído de 37 laudas e de vastíssimo número de anexos) por 16 Procuradores aposentados, no qual os seus signatários requerem o restabelecimento das parcelas excluídas dos respectivos proventos e a não aplicação do teto de remuneração sobre os mesmos, tenha propiciado a concessão de liminar, no dia seguinte ao do seu requerimento (24.09.91) e cujo despacho, por parte do Juiz responsável, determinando as providências para o devido cumprimento do decisório, foi recebido pelo Presidente do IPS no mesmo dia 24.09.91.

Posteriormente, cumprindo o seu dever de ofício, o IPS, paralelamente à adoção das providências associadas ao cumprimento da liminar, apresentou, no prazo legal, perante o respectivo Juiz, as informações necessárias ao julgamento do aludido Mandado de Segurança. Não obstante as sólidas razões apresentadas pela Administração Municipal junto à essa instância, fomos, uma vez mais, surpreendidos pela sentença proferida, no mérito desse processo envolvendo 16 Procuradores aposentados, precisamente no dia 04.11.91, na qual o Juiz encarregado do referido processo determina o pagamento, pelo IPS, de tudo quanto fora requerido pelos impetrantes.

Ora, na medida em que tal sentença, se mantida, implicará em proventos astronômicos e injustificáveis, da ordem de mais de Cr\$ 6 ou Cr\$ 7 milhões mensais conforme estimativas apresentadas no quadro anexo, a serem pagos pela previdência municipal, é firme e inerradável a decisão do Governo Municipal de recorrer da mesma, com vis-

tas à sua revogação, até a última instância, se necessário.

O “Lobby” junto à Câmara e o Projeto de Lei nº 260/91

Tendo por objetivo a perpetuação, ampla, geral, irrestrita e definitiva, de todos os seus privilégios, em reforço a eventuais sentenças que lhes sejam favoráveis na Justiça, inúmeros servidores aposentados integrantes das categorias anteriormente referidas, aproveitando-se, provavelmente, do clima propiciado por ocasião da proximidade da “Semana do Ancião”, entenderam de concentrar grande parte dos seus esforços para viabilizar a inscrição, no Projeto de Lei nº 260/91, de iniciativa do Executivo (que contava com apenas dois artigos e que se achava em tramitação na Câmara Municipal), de dezesseis emendas do seu interesse, ao referido Projeto.

Assim, sob o mote do “restabelecimento dos direitos adquiridos dos inativos” que teriam sido violados pelo “Planão”, foram tais emendas aprovadas pela Câmara Municipal, em clima de muita euforia e, precisamente, na Semana do Ancião.

Ocorre, entretanto, que o real significado de tais emendas (aprovadas num clima emocional e, certamente, à partir da desinformação de muitos Vereadores presentes quanto às motivações e efeitos das mesmas), é o favorecimento canhestico e imoral para com os servidores aposentados integrantes das aludidas categorias, na medida em que se lhes garante, “ad perpetuum”, a irremovibilidade e a imodificabilidade de todas as parcelas que vinham constituindo as respectivas rendas mensais na inatividade (sem prejuízo dos novos vencimentos — como base de cálculo — fixados pelo PCV, em decorrência da incorporação de diversas vantagens), bem como propicia a elevação do teto de remuneração dos servidores, dos atuais 52% da remuneração total em espécie do Prefeito para 100% da mesma (tal disposição somente interessa e produz efeitos em relação a esses servidores aposentados), dentre outras aberrações da política de pessoal.

Por tais razões, e ainda pelo fato de tais emendas implicarem num acréscimo na folha de inativos da ordem de Cr\$

400 milhões mensais, além de se constituírem em matérias da exclusiva iniciativa do Executivo, é que o Prefeito Municipal após veto à quase totalidade das disposições do Projeto de Lei nº 260/91, para os quais, confia a Administração, não de ser mantidos pela Câmara de Vereadores.

A Demagogia em Relação ao Desconto nos Proventos de Parte dos Servidores Aposentados para o IPS.

De 1973 a 1986 todos os servidores aposentados eram contribuintes obrigatórios do IPS, quando, então, tinham descontados 9% de seus proventos, à semelhança dos servidores em atividade. Com a edição da Lei nº 3.653, de 11.09.86, o Chefe do Poder Executivo foi autorizado a dispensar os servidores inativos do referido desconto, mediante ato específico, o que acabou sendo feito através do Decreto nº 7.748, de 26.12.86.

Desde então, e até a edição do Decreto nº 9.174, de 22.10.91, que revogou aquele anterior, a contribuição antes devida pelos aposentados e dispensada pelo Decreto nº 7.748/86, passou a ser arcada pelo Município, vale dizer, pelos cidadãos — contribuintes. Desse modo, além da parcela de 12% da sua contribuição mensal previdenciária, o Município — repita-se, a sociedade — vinha arcando com cerca de Cr\$ 90 milhões mensais (valores de set/91), em lugar dos aposentados, inclusive daqueles que percebiam vultosos proventos.

Levando-se em conta que os proventos de aposentadoria, com o falecimento do segurado, tornar-se-ão pensões de valor idêntico ao da renda mensal da inatividade, e considerando ser plenamente justificável sob os aspectos social, econômico e do zelo pelo equilíbrio do sistema previdenciário, fez o Chefe do Poder Executivo editar o Decreto nº 9.174/91, através do qual foram mantidas as isenções aos servidores aposentados que percebiam proventos até 3 pisos da Prefeitura (Cr\$ 126 mil) e restabelecidas, de forma progressiva, as contribuições previdenciárias dos demais servidores aposentados que percebiam acima do limite anterior, e onde,

somente aqueles cujos proventos sejam superiores a 10 pisos da PMS (Cr\$ 420 mil) é que terão descontado o percentual aplicável a todos os servidores em atividade (9%).

Não obstante o caráter profundamente social e justo de tal medida, e agindo em estrita consonância com as disposições legais vigentes (a própria Lei Orgânica do Município preconiza a isenção mas, na forma da Lei), o Executivo Municipal tem sido surpreendido por reações advindas exatamente daqueles servidores aposentados integrantes das categorias mais bem aquinhoadas em termos de proventos, quando não por notícias veiculadas na imprensa, dando conta de que determinado Vereador, por desinformação, demagogia ou má fé, teria ingressado com representação judicial no Ministério Público contra o aludido ato do Chefe do Executivo.

Cabe, então, uma pergunta aos cidadãos de Salvador: é justo que a sociedade, em lugar de servidores municipais aposentados que percebem proventos muito acima dos valores máximos pagos pelo INSS a cerca de 13 milhões de aposentados do setor privado (teto de benefício = 10 SM = Cr\$ 420.000,00), assumam, através do pagamento de seus tributos, a contribuição previdenciária destes ao IPS?

O amanhã da Previdência Municipal

Por tudo quanto foi aqui apresentado, e com a consciência dos avanços extraordinários em todos os setores do campo da previdência municipal — amplamente reconhecidos pelos servidores ativos e inativos e seus dependentes, pelas lideranças sindicais e pelos Vereadores, inclusive aqueles mais ferrenhos adversários — o Governo Municipal confia em que a divulgação desses fatos junto à opinião pública — aliás, um dever dos administradores da cidade — e a sua obstinada disposição de lutar pela Justiça e moralidade nas aposentadorias e pensões dos servidores públicos, possam, de uma vez por todas, por fim a uma página negra da história da previdência municipal.

Que vença o Município do Salvador e os seus cidadãos! ©

DISCRIMINAÇÃO DOS PROVENTOS DO PROCURADOR DO MUNICÍPIO APOSENTADO — MATRÍCULA Nº 56.98178

RUBRICA DAS PARCELAS CONSTITUTIVAS	VALORES EM CRUZEIROS					
	ANTES DA LEI Nº 4.199/90	ANTES DA LEI Nº 4.305/91	APÓS IMPLANTAÇÃO PCV (LEI 4.305/91)	HIPÓTESE DE SENTENÇA FAVORÁVEL AOS IMPESTRANTES PELA JUSTIÇA E/OU DE MANUTENÇÃO DO PROJ. DE LEI 260/91 APROVADO PELA CÂMARA		
	(SET/90)	(JAN/91)	FEV/91	NOV/91*	NOV/91*	NOV/91**
Vencimento	50.000	262.349	551.360	839.110	551.360	839.110
Gratificação de Representação (100% s/ venc.)	50.000	—	—	—	551.360	839.110
Adicional p/tempo serviço	15.000	78.704	248.112	377.599	248.112	377.599
Estabilidade Econômica	8.169	13.780	119.700	262.500	119.700	262.500
Adicional s/estabilidade	2.450	4.134	—	—	53.865	118.125
Gratificação Especial (125% s/ venc.)	62.575	328.330	—	—	689.200	1.048.887
Honorários advocatícios (202% s/ venc.)	101.000	529.945	—	—	1.113.747	1.695.002
Parcela mantida	5.136	8.666	18.212	27.717	18.212	27.717
Vantagem pessoal	2.946	15.457	584.722	889.888	32.486	49.440
TOTAL BRUTO	297.276	1.241.365	1.522.106	2.396.814	3.378.042	5.257.490
Teto de Remuneração	301.693	726.450	741.942	1.129.154	741.942	1.129.154
Vantagens excluídas teto	—	96.618	367.812	640.099	2.636.100	4.128.336
Excedente teto	—	418.297	412.352	627.756	—	—
TOTAL BRUTO DEVIDO	297.276	823.068	1.109.754	1.769.253	3.378.042	5.257.490
						6.333.625

* Projetado com base na proposta de reajuste já apresentada pela Prefeitura e com base no Art. 1 do Decreto nº 9.171/91

** Projetado com base na hipótese de não se aplicar o Decreto nº 9.171/91, especificamente em relação à fixação de vencimentos dos Procuradores

Ponto de Vista

Passando o Lixo a Limpo

Ney Castro *

A gravidade alcançada pelo problema do lixo em Salvador se soma ao despreparo e desorganização do setor público — marcado pelo clientelismo e limitações administrativas. A pobreza da população, por sua vez, representa forte obstáculo para uma ação eficaz na coleta do lixo face à impossibilidade de acesso das camadas de baixa renda aos padrões de higiene e civilidade até a simples vasilhames plásticos. De outra parte, a economia do lixo, cujas pontas visíveis são os badameiros e comerciantes de sucatas, merece ser analisada com seriedade por suas implicações na preservação do atual estado de coisas. De qualquer sorte, é preciso conceder tratamento nobre para tema aparentemente sórdido.

Os índices da urbanização brasileira registrados nas últimas décadas têm ensejado uma série de problemas de difícil enfrentamento por parte do Estado. Historicamente, traz desdobramentos inerentes a esse processo e, na proporção em que ocorre, a complexidade se eleva geometricamente, tornando Estado, muitas vezes, impotente para encontrar soluções adequadas para os mais variados casos.

A cidade do Salvador não foge a esta regra, enquanto ganha algumas especificidades vinculadas a condições particulares, seja de sua história ou de conjuntura.

Mais recentemente, a questão da limpeza urbana nesta cidade, ocupando espaço e tempo significativos na imprensa, tem sido alvo de várias iniciativas, sejam de órgãos dos três níveis de governo, sejam reivindicações corporativas (ou não) dos seus trabalhadores,

sejam mobilizações da sociedade civil, e objeto de drásticas decisões do Executivo Municipal. Dentro desse leque, dificilmente — para não dizer nunca — a questão é tratada segundo uma compreensão global do problema, condição esta indispensável para um efetivo avanço na administração do setor.

Reiteradamente, as intervenções têm se revestido de limitações pontuais ou subsetoriais, deixando de lado todo um conjunto envolvente que, por sua vez, é determinante no desempenho do segmento.

O que se requer é uma nova compreensão sobre a questão da limpeza urbana em nossa cidade, não só como imposição frente às técnicas mais modernas que estão disponíveis para o setor, mas também pelo grau e dimensão que a gravidade do problema alcançou. Além do mais, a fim de evitar-se a reiteração de equívoco teórico, deve-se empreender um esforço no sentido de tentar explicar — ou, pelo menos entender — como o lixo se articula com a economia dessa cidade e, nessa perspectiva, quais as sobredeterminações estruturais a que o setor está sujeito.

Desde logo, é importante que a abordagem do problema abarque todas as faces que o mesmo reúne, quais sejam: a cidadania (abrangência política),

a tecnologia, o financiamento, o institucional e as questões de ordem estrutural.

Tradicionalmente, tem-se composto o setor da limpeza urbana, de um lado pelo organismo municipal compelido a equacionar o problema e, de outro, os agentes sociais que exigem soluções.

Desde já, a participação do cidadão na gestão e acompanhamento do desempenho do setor, assim como de outros agentes que contribuem para a geração do problema e usufruem das suas soluções, é condição primeira para um comprometimento coletivo, em torno de uma questão do conjunto da sociedade, e meio para reduzir o caráter concentrador do poder executivo municipal que não tem, histórica e isoladamente, logrado solução. Nesta direção, a integração da sociedade organizada na gestão do sistema através de sindicatos, associações de moradores, clubes de mães, de serviços, de jovens e entidades empresariais não deve resumir-se a uma participação formal ou indicativa na sua administração, mas dar-se de modo mais importante, ou seja, na responsabilidade de cada um desses segmentos pela geração e colocação do lixo produzido por cada um deles, integrando-os de forma responsável e de-

mocrática, comprometendo assim as questões de horário, apresentação (compreendendo forma, embalagem e conteúdo do lixo) e local de colocação.

Restaria, ainda, a participação desses segmentos na apropriação dos benefícios da operação do sistema que não se resumem, dentro de uma visão moderna, simplesmente, ao logro de uma cidade esteticamente limpa. Os outros benefícios variam desde os resultados ambientais decorrentes da implantação de aterro(s) não poluente(s), resguardando a qualidade ambiental, até a utilização dos produtos e subprodutos decorrentes do lixo pós-processamento, passando, naturalmente, pela melhoria dos indicadores de saúde coletiva.

Um segundo avanço deve dar-se no plano tecnológico. A rigor, observados os procedimentos técnicos adotados em cada uma das etapas do atual processo de limpeza urbana, quais sejam, varrição, coleta, transporte, tratamento e destinação final, constata-se um quadro medieval: a vassoura manual, o tonel, as caçambas, o lixão (único) não seletivo e a catação praticada num contexto de degradação humana, onde o homem disputa e convive com os animais mais nojentos e repugnantes.

Essa situação exige uma modernização tecnológica que comece pela in-

trodução de novos instrumentos de varrição, tais como vassouras mecânicas ou aspiradores industriais, "containers", utilização generalizada de caminhões compactadores, implantação de aterro(s) em sítio(s) compatível(is) com as normas de salubridade e de preservação do meio ambiente e, por último, tratamento do lixo urbano que evite o repugnante convívio homem x animal x inseto x imundície e possibilite a (re)produção de materiais socialmente úteis a partir da utilização do próprio lixo já selecionado. A propósito, enquanto a questão da localização de aterro sanitário para destinação final do lixo de Salvador tem sido objeto, recentemente, de grande polêmica, vale observar que, ainda que indispensável em qualquer circunstância, o tamanho de um aterro sanitário de um aglomerado urbano varia na razão inversa do estágio de desenvolvimento da tecnologia que o setor utilize, isto é, quanto mais atrasadas as técnicas utilizadas na limpeza urbana maior será o tamanho do aterro sanitário desse sistema.

Essa relação remete a um questionamento que diz respeito à localização do reclamado novo aterro da Região Metropolitana de Salvador, no sentido de se indagar se, efetivamente, vale a pena a criação de novo aterro nas dimensões que será exigido ou, em lugar

disso, um esforço (ainda que redobrado) de investimento para implantação de um processo tecnológico mais moderno que minimize o tamanho do novo aterro.

Também não se pode deixar de considerar que as opções tecnológicas que possam ser adotadas devem respeitar um elemento fundamental que caracteriza a cidade do Salvador, a sua topografia. Marcada por uma esmagadora maioria de população pobre que habita encostas ou morros de difíceis acessos, essa maior parcela do espaço ocupado da cidade, de topografia fortemente acidentada e extremamente irregular, impede o uso dos métodos tradicionais de varrição, de colocação e de coleta do lixo urbano. Daí, ser essencial um esforço no sentido de criação e adoção de formas inovadoras, sob pena de exclusão da maior parte da cidade, o que vale dizer que a tecnologia deve adequar-se às condições sociais e, neste caso, à maioria da cidade.

Financeiramente, o elevado custo que representa a manutenção e operação de um adequado sistema de limpeza urbana, por certo, não pode ser amparado exclusivamente por uma estrutura que por si só já é deficitária e que sobrevive debilmente como é o caso da Prefeitura Municipal de Salvador. Portanto, o financiamento desse sistema

requer uma estável e independente estrutura de suprimento de recursos financeiros de modo a assegurar ao segmento operacional a sua continuidade. Primeiramente, é indispensável um projeto de saneamento financeiro da empresa municipal, de modo a organizá-la financeiramente dentro dos moldes de modernas técnicas empresariais, imune, portanto, aos vícios tradicionais da maioria das empresas estatais.

Além disso, a problemática financeira de um sistema de limpeza urbana, na medida em que seja encarada segundo uma ótica moderna, não pode deixar de contemplar o lixo como um insumo capaz de ser transformado industrialmente (através de reciclagem ou compostagem, dentre outras alternativas) e novo(s) produto(s) de valor comercial que pode proporcionar receita financeira. Assim, uma nova estrutura financeira para o sistema de limpeza urbana deve vincular-se à comercialização dos produtos por ela gerados, seja pela seleção ou pela industrialização.

Ainda de ordem financeira, restaria uma abordagem quanto ao aspecto tributário. Sem querer perder de vista o montante global da arrecadação municipal e todos os seus outros compromissos (independentemente da correção ou

não do emprego em cada um), deve-se considerar que o serviço de limpeza urbana que a atualidade exige, foge completamente das dimensões tradicionais da conhecida atividade de simples coleta de lixo. Hoje, o lixo propriamente dito, apresenta uma enorme variedade de características de forma, conteúdo, localização e apresentação, inerentes às condições e produtos decorrentes da diversidade da vida moderna. Assim, as cidades grandes e contemporâneas, produzem o lixo domiciliar, o lixo hospitalar, o lixo industrial, o lixo de "rua", a insalubridade hospitalar, assim como insetos e impurezas ambientais, podendo-se, ainda, subdividir o lixo domiciliar segundo suas origens sociais que, variando conforme a categoria que o gera, difere em conteúdo e quantidade. Essa variedade condiciona o grau de (re)aproveitamento de cada um dos mesmos, ou seja, existem lixos com potencialidades diferenciadas de destinação intermediária ou final que, correlativamente, exigem também distintos graus e técnicas de tratamento, importando portanto, para o ente estatal que administra o setor (e para o conjunto da sociedade que o mantém) em custos operacionais variados.

Do mesmo modo, a limpeza urba-

na já se constitui num conceito mais abrangente do que aquele usualmente referido; os insetos, os mosquitos e as impurezas hospitalares já podem ser incorporados ao conceito moderno (ampliado) de limpeza urbana, o qual, obviamente, se insere dentre as competências do poder municipal.

Assim, a variedade aqui referida requer, além de outras respostas, uma estrutura tributária equivalente e compatível com a sua diversidade. É sabido que a limpeza urbana atualmente sobrevive às custas de recursos oriundos exclusivamente dos cofres da fazenda municipal, com o poder público exigindo de todos os mesmos encargos (em forma de tributos), indistintamente, sem considerar a natureza da origem de cada um tipo de lixo, quando uns resultam de processos que visam lucro e outros de uma prática ou hábitos de vida baseados no descarte, no desperdício e no consumo supérfluo e, muitos, decorrentes tão somente da busca de satisfação mínima das necessidades básicas. Portanto, é imperiosa a implantação de uma política tributária específica para a limpeza urbana, que contemple os diferenciais de processos e práticas que geram os resíduos, o que significa, por via de consequência, selecionar segundo



as categorias sociais. Nesta linha, a propalada "taxa do lixo" não constitui a aberração que se lhe impingiu; ao contrário, impõe-se um novo tratamento tributário para a questão da limpeza urbana, inclusive como instrumento de busca de equidade social através de uma tributação seletiva.

No plano institucional, cabe apontar a necessidade da implantação de um suporte normativo para o setor, de modo a dar à gestão das suas operações o necessário amparo jurídico-legal socialmente legitimado. De logo, caberia um reestudo da questão a nível da Constituição Estadual, ampliando a sua abordagem, a qual deveria vir ao encontro do equacionamento do impasse no que diz respeito às limitações que aquela Carta impõe à implantação de aterros sanitários, que têm sido objeto de grande polêmica.

A outra face institucional diz respeito à legislação a nível municipal. Esta, seja a Lei Orgânica ou seus instrumentos complementares ou ordinários, deve avançar no sentido de definir padrões de comportamento dos agentes geradores do lixo urbano e, por extensão, ao fixar obrigações, contemplar a possibilidade de sanções em face do ônus social (de caráter sanitário ou fi-

nanceiro), que se impõe à sociedade como um todo em decorrência de práticas urbanas condenáveis.

Neste sentido, já é tempo de ser elaborada uma legislação específica e consolidada sobre limpeza urbana o que, necessariamente, deve contemplar um sistema de fiscalização eficiente e ágil.

O enfoque institucional até aqui desenvolvido seria limitado se um instrumento de fundamental importância – ainda que se trate de meio – não passasse também por uma transformação: a empresa municipal.

É sobejamente conhecido o processo histórico que emoldura a LIMPURB. Herdeira de antigas estruturas de gestão do que se denominava "limpeza pública", a empresa atual paga onerosos "tributos" em decorrência do legado recebido a nível de estrutura organizacional, de conceitos e de práticas administrativas. Isto quer dizer que, no conjunto de medidas que um projeto de transformação deve contemplar, deve constar um capítulo especificamente referido à empresa municipal e um reestudo dos mecanismos (atividades, tarefas, rotinas, etc.) de gestão e operação do sistema. Com isso deve-se buscar uma completa modificação da organiza-

ção e do âmbito de abrangência da LIMPURB, não só na sua estrutura dando-lhe uma forma mais condizente com as necessidades atuais mas, sobretudo, impondo-lhe novos métodos e procedimentos administrativos, que lhe dêem agilidade, autonomia e eficiência, do mesmo modo que, se deve perseguir uma nova forma de gestão compatível com a dimensão do problema. Com esta preocupação, respeitando-se as técnicas que dizem respeito às economias de escala, é necessário encontrar-se mecanismos de descentralização administrativa e operacional da empresa de modo a agilizar os seus processos de decisão e de operação considerando a grande extensão da cidade.

Com este mesmo espírito, deve ser contemplada a participação dos trabalhadores da empresa na gestão da mesma, de modo a ser assegurada a corresponsabilidade, a transparência e, na medida em que se dê a desejada coparticipação, se estará, também, contribuindo para a redução das posições corporativistas, que, por vezes, norteiam movimentos dos trabalhadores do setor, uma vez que as limitações, possibilidades e diretrizes administrativas e financeiras da empresa, desde que gestadas democraticamente, serão do co-

nhecimento e responsabilidade de todos os envolvidos no setor.

Ainda no plano institucional, uma questão bastante atual emerge com muita relevância, qual seja o tema privatização x estatização da limpeza urbana na cidade. Desde já, é bom notar que a propalada transferência de grande parte da coleta do lixo para empresas particulares, vem apenas ampliar o grau de privatização já existente, na medida em que se considere o produto lixo como insumo para obtenção de outros produtos, o que é atualmente, apropriado por pessoas, grupos e empresas, de modo informal (aqui sem o sentido de "trabalho informal") e aparentemente desorganizado. Neste sentido, a problematização do tema relativo à privatização da coleta do lixo urbano no grau a que tem sido elevada, tem se constituído em efetivo desvio em relação ao principal aspecto ou questão maior (inclusive pelo valor econômico intrínseco) ligada ao assunto qual seja, a privatização ou apropriação do insumo (o lixo coletado) que tem significativo valor econômico e que tem servido, principalmente, aos grupos organizados empresarialmente e que exploram a atividade de reutilização de variados materiais obtidos a partir da catação e seleção, atividades que são desempenhadas pelos badameiros. A rigor, por trás das aparências do setor funcionam grandes interesses econômicos – e, consequentemente, fortes componentes políticos – cuja omissão, em qualquer análise, plano ou projeto, compromete as respectivas conclusões, metas ou objetivos.

Assim, a lógica de funcionamento do sistema de limpeza urbana da cidade, na proporção em que esta ocorre, mantém estreitas ligações com a não-aparente "indústria do lixo", que se articula, por sua vez, com uma lógica maior e mais complexa que regula o desenvolvimento da cidade no seu todo e diz respeito à ordem estrutural.

Ressalta que a questão do lixo se insere num quadro mais amplo do que aquele meramente operacional ou técnico, como os desavisados poderiam ser levados a pensar. O lixo – ou pelo menos grande parte do mesmo – na atualidade, ganha contornos de mercadoria revestida de grande valor de mercado, o que proporciona lucros significativos aos que exploram a atividade de reaproveitamento do mesmo, transcendendo, portanto, a ingênua visão de problema eminentemente técnico.

Considerada a magnitude do comércio que se pratica em torno desse setor em Salvador (com prováveis ramificações fora do Estado), esse novo elemento aqui introduzido pode vir a se



constituir, em qualquer análise, num aspecto da maior importância no quadro em referência, sem prejuízo do reconhecimento da significativa importância da privatização da coleta acima referida.

Justificadamente, a relevância com que a mesma tem sido tratada tem suas razões objetivas. De um lado, cresce e se torna envolvente – para não dizer fácil – o discurso neoliberal tão em voga, que defende a retirada do Estado da prestação direta de alguns serviços. Indubitavelmente, hoje, se constitui "moda" ser antiestatizante, ainda que muitos dos que abraçam essa

tese não tenham consciência do cunho ideológico da mesma. Adicionalmente, ao longo da nossa história, constata-se em Salvador a permanente incapacidade da empresa pública municipal no enfrentamento e equacionamento do problema de limpeza urbana, em que pese serem por demais conhecidos os fatores dos mais variados que condicionam a administração da empresa correspondente, referidos e comentados adiante.

Aliada a essa particularidade, a crescente capacidade de mobilização reivindicativa dos trabalhadores da empresa municipal, paradoxalmente, tem



se constituído num elemento de estímulo à onda de defesa da tese de privatização de parte do serviço, na medida em que a experiência de administração de empresa pública, acumulada nos últimos quatro decênios, não facilita uma gestão participativa e transparente, ou pelo menos, de respeito aos direitos dos trabalhadores e de constante audiência às suas justas reivindicações, notadamente quando se atravessa uma das maiores – senão a maior – recessões da história econômica do país, que tem no arrocho salarial um dos seus principais pilares.

Até aqui tratou-se a questão da limpeza urbana enfocando-se mais precisamente as formas em que o problema se apresenta: esta análise, todavia, é limitada e deve-se, portanto, fazer um esforço no sentido de compreender a problemática da limpeza urbana de Salvador também à luz das questões de ordem estrutural que permeiam qualquer ação, isolada ou não, que se pretenda imprimir ao setor.

Nesta ótica, é importante compreender que esta cidade encerra uma pirâmide de distribuição de renda altamente concentrada e que, a característica social fundamental da população é a pobreza. Este traço limita, sobretudo, o conjunto de alternativas possíveis de serem mobilizadas para enfrentamento da questão. A título de ilustração pode-se fazer referência ao fato de que, para grande parcela dessa população, a aquisição de sacos para acondicionamento do lixo não se constitui prioridade, alcançando, em muitos casos, até a impossibilidade.

Por outro lado, a história desta cidade se caracteriza por uma absoluta segregação da maioria da sua população frente aos processos de decisão e

gestão pública. Isto contribui, em alguma medida, para a criação de um certo distanciamento do cidadão frente aos equipamentos de sua cidade e, daí, algo como uma “desresponsabilização” diante dos meios de consumo coletivo. Aliados a esse componente, os baixíssimos padrões de saneamento ambiental, e as reprováveis práticas ou hábitos culturais de caráter sanitário constituem óbices – pelo menos inicialmente – para a implantação de novas formas de limpeza urbana.

Adicionalmente, todos conhecemos a tradição de permeabilidade a que estão sujeitos os organismos municipais – sobretudo as empresas descentralizadas – por parte dos grupos, correntes e partidos políticos. Esta é uma prática atrasada e das mais condenáveis; o empreguismo, o favorecimento e a facilitação são altamente danosos. A nossa história sabe o bastante.

Assim, a consciência quanto aos limites de possibilidades de contribuição econômica da população, o restrito exercício da cidadania, os hábitos culturais dissociados da preocupação com higiene e limpeza e, a deformada “gestão política” que caracteriza a administração do setor, limitam a maioria das intervenções, e a modificação desses traços constitui-se projeto de longo prazo.

Não se pode perder de vista, ain-

da, que Salvador se insere num conjunto regional cujos vizinhos apresentam semelhantes características urbanas que, em grande medida, associam os municípios da região em termos de envolvimento com problemas comuns. Daí, pensar-se em solução isolada para Salvador pode reverter-se em idéia anti-econômica por um lado e, por outro, comprometedoras das populações vizinhas.

Por último cabe retomar, ainda que rapidamente, a questão da “indústria do lixo” a que nos referimos anteriormente. Sabe-se que as centenas de pessoas, denominadas “badameiros”, exercem a atividade de “catação”, na sua grande maioria, a serviço de empresas formais e informais que têm na reutilização de materiais obtidos do lixo urbano sua fonte de lucro e, na proporção em que ocorre o volume de lixo coletado nesta cidade, resulta, por certo, em significativo montante de dinheiro em circulação por conta dessa atividade. Daí, deve-se entender, de forma muito preliminar, em que seara a questão do destino final do lixo se insere, na medida em que qualquer alteração no destino final até então adotado, poderá contrariar maiores ou menores interesses econômicos e políticos.

O conjunto dessas questões torna a limpeza urbana um problema de extrema dificuldade de solução, que exige transformações tecnológicas, políticas, administrativas, culturais, econômicas e sociais, que joguem no lixo muita coisa superada.



Orla Marítima A Nova Face

Márcia Rego Bandeira e Telma Lerner /CPM *

Após minucioso estudo, a Prefeitura decidiu reverter o quadro de descaracterização da orla atlântica. A sondagem realizada junto a comerciantes e ao público permitiu a reordenação planejada, de sorte a preservar a funcionalidade dos serviços prestados e a vocação natural das praias, limitando a área construída na orla pelos barraqueiros, redimensionando suas instalações e propiciando novos atrativos num trecho piloto. A intenção do Plano de Ação é estender a intervenção às demais praias da cidade.

A ação do poder público

A decisão da Administração Municipal de intervir de forma eficaz no processo de degradação das praias de Salvador, demonstra o interesse do Poder Público em atuar na defesa da coletividade.

Essa iniciativa, referenciada em pesquisas e planejamento sistemático, se concretiza através das primeiras intervenções empreendidas na orla marítima, no trecho entre Amaralina e Stella Maris. Os primeiros resultados já podem ser vislumbrados através da desobstrução do campo visual dos que transitam pela orla e, conseqüentemente, ampliação dos efeitos perspectivos que acentuam e realçam a paisagem natural e a exuberante beleza de nossas praias.

Esse trabalho inicial, realizado conjuntamente pelo CPM/SESP, deverá prosseguir sem interrupções para que se possa de fato atingir as metas propug-

nadas pelo Plano de Ação, que, além de recuperar os valores paisagísticos, tem propósito de dotar as praias de uma infraestrutura capaz de oferecer aos seus usuários condições de conforto e salubridade.

A grave situação dos últimos anos

do país. Em segundo lugar, determinações de outra natureza geraram uma cadeia sucessiva de problemas: ineficiência ou inexistência de rede de esgoto, sobrecarga no sistema viário e abastecimento de água, que não atendem à demanda dos usuários.

Proposta de intervenção

A orla marítima de Salvador, com extensão de aproximadamente 52 km de praias, passou por radical intervenção no ano de 1985 com a implementação do “Projeto de Valorização da Orla Marítima” realizado de forma conjunta com o Governo do Estado. Objetivou-se, com esse trabalho, consolidar a vocação da área para atividades de recreação e lazer em larga escala e fomentar a exploração do seu potencial turístico.

Porém como revelou o diagnóstico realizado, vários fatores contribuíram para que esse espaço se descaracterizasse ao longo dos últimos anos. Particularmente o comércio nas barracas de praia, ganhou proporções incompatíveis com a utilização coletiva desse espaço. Uma série de abusos passou a ser cometido comprometendo inclusive a livre circulação nas praias. A proliferação de barracas e a indevida ampliação, chegou a configurar uma situação atípica em relação a outras cidades litorâneas

Fundamentada em determinações constitucionais que consideram as praias como áreas de propriedade da União, enquadradas na categoria de bens de uso comum do povo e na consideração de que todos têm direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, a PMS, através do Decreto Municipal nº 9021 de 28 de junho de 1991, dispôs sobre a localização e funcionamento do comércio e serviços informais nas áreas de praia e nas calçadas. Enfatiza-se a determinação de que cabe às barracas de praias comercializar apenas refrigerantes, bebidas alcoólicas, tira-gostos, cigarros e fósforos e similares. Isso implica em que as barracas não podem se transformar em pequenos restaurantes, uma vez que a infraestrutura da área não comporta empreendimentos desta natureza. Nesse sentido, a prefeitura está retirando to-

* Márcia Rego Bandeira e Telma Lerner são arquitetas, técnicas da Gerência de Desenvolvimento Municipal. Colaborou nesse artigo a Socióloga Maria Elisabete P. Santos, técnica da GEDEM/CPM.

das as ampliações construídas ao longo dos últimos anos que contribuíram para a completa descaracterização do modelo de barraca implantado em 1985.

Padronização das barracas

As novas barracas obedecem a dois modelos:

– um de forma circular com diâmetro de 6,00 m e área de aproximadamente 28 m², que conserva o mesmo desenho e dimensões do equipamento implantado em 1985.

– outro de forma quadrada, composto pelo arranjo de quatro módulos de 3 m x 3 m, perfazendo uma área total de 36 m².

Esse modelo, adotado em alguns subtrechos de praia, só será permitido nos locais para os quais foi originalmente concebido. Em caso de desgaste do equipamento, o mesmo será substituído pelo de modelo circular, mais resistente a deformações provocadas pelos ventos.

Entretanto, algumas modificações foram introduzidas nos modelos originais. Estas dizem respeito ao agenciamento de seu espaço para, conseqüentemente, capacitá-las a prestar um melhor serviço aos seus usuários. O fechamento externo com esquadrias, basculantes treliçadas, garantirá melhor segurança do equipamento. Em relação ao primeiro aspecto foram desenvolvidos lay-outs dotados de infra-estrutura mais completa, com aumento da área de armazenamento para engradados de bebidas, definição de espaços para guarda de mantimentos e utensílios diversos, espaço para fogão, freezer, bancada de pia e tanques elevados. Quanto ao fechamento das barracas, a pretensão inicial era preservar a abertura da parte superior, no sentido de manter a transparência da vista que se descortina da terra para o mar. Após discussões com os barraqueiros admitiu-se, por medida de segurança, possibilitar o fechamento noturno, com o compromisso de que permanecerão abertas, em todo o seu perímetro durante o horário de funcionamento diurno.

Sanitários públicos, chuveiros e sumidouros

Em substituição aos sanitários e chuveiros clandestinos construídos pelos barraqueiros, que colocavam em risco a saúde dos banhistas, serão colocados à disposição da população os sanitários existentes nos postos salvavidas que serão restaurados. Além disso, serão implantados novos sanitários. Os chuveiros serão implantados para atender núcleos de barracas e, para absorção das águas servidas, serão construídos sumidouros na proporção de um para cada duas barracas.

Outra iniciativa de fundamental importância é a que limita o número de mesas e bancos das barracas. Considera-se necessário devolver à população o espaço indevidamente ocupado pelas barracas. Assim, a área reservada para esse fim é de 60 m², sendo 6 m de testada e 10 m de profundidade, contendo 20 mesas, tendo cada uma 4 bancos individuais ou 2 bancos duplos.

Implantação do plano e continuidade do planejamento

O estágio atual de desenvolvimento dos trabalhos já permite uma avaliação dos primeiros resultados das medidas adotadas. A recuperação dos taludes, indiscriminadamente cortados para possibilitar a ampliação das barracas, devolverá a estabilidade dos calçadões e melhorará de forma significativa o visual das praias. Essa ação possibilitará a recuperação das instalações da EMBASA, atingidas pelo corte clandestino de tubos de alimentação. Por outro lado, a retirada das ampliações irregulares fez retornar a forma original da barraca, tanto do ponto de vista es-

tético como do funcional. Segundo avaliação de técnicos, barraqueiros e usuários, as barracas já em funcionamento que foram adaptadas aos novos lay-outs, vêm desenvolvendo os seus serviços de forma conveniente e satisfatória nos limites de sua área de 28 m² (equipamento circular, modelo IA), ou mesmo, utilizando como espaço de trabalho, pouco mais da metade dessa área (equipamento circular, modelo IB).

Estes resultados reforçam a necessidade de acelerar a implementação do “Plano de Ação”, que não se esgota nesta etapa, para que assim seja assegurada a preservação desse patrimônio. Nesse sentido, tem-se como perspectiva o desenvolvimento das seguintes ações:

1 – no plano físico

● recuperação, no trecho Amarelinha/Stella Maris, dos calçadões, parques e equipamentos implantados pelo Plano de Valorização de 1985, além da proteção e urbanização das demais áreas públicas lindeiras às praias.

● definição de programa de intervenção para as demais praias do município, particularmente aquelas que apresentam acentuado grau de degradação, além de um plano articulado com vistas a prevenir ações predatórias;

● recuperação, ampliação e disciplinamento das áreas de estacionamento, bem como revisão, melhoramento e disciplinamento do sistema de circulação e transporte;

2 – no plano social

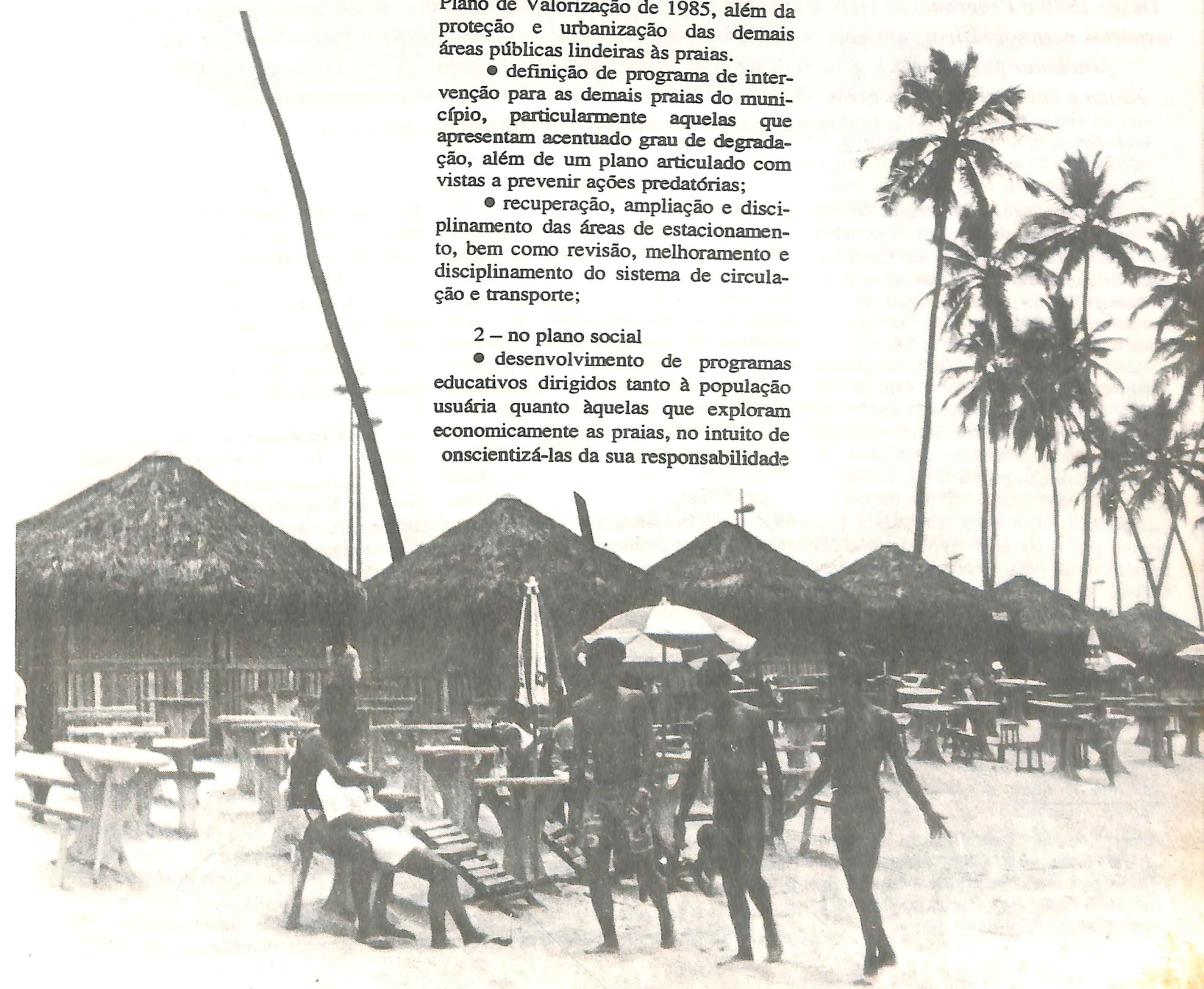
● desenvolvimento de programas educativos dirigidos tanto à população usuária quanto àquelas que exploram economicamente as praias, no intuito de conscientizá-las da sua responsabilidade

na preservação e controle ambiental;

3 – No âmbito administrativo

● orientação dos barraqueiros e demais agentes a desenvolverem formas de gestão que promovam o desempenho proveitoso e responsável de suas atividades para que não comprometam, em nenhuma circunstância, os valores desta área pública, que lhes é apenas cedida, através de permissão especial e precária pela União e Município;

● criação de um corpo de fiscais capaz de manter com eficiência e urbanidade a integridade desse patrimônio para o pleno uso e gozo das gerações presentes e futuras.



Orla Marítima

Proteção da Zona Costeira de Salvador: Aspecto Jurídico

Maria Gravina Ogata *

Desde 1980 o Programa de Gerenciamento Costeiro busca conhecer melhor nossa zona costeira nos seus aspectos oceanográficos, agrícola, ecológico e sócio-econômico. A meta: fazer o Plano Nacional, de 1988, funcionar para elevar a qualidade de vida da população da área, proteger o patrimônio natural, étnico e cultural de nossa gente. Os estudos técnicos foram concluídos mas é preciso retomar o projeto com vistas a incorporar suas contribuições definitivamente ao nosso acervo.

Desde o início da década de 80, muito se discute sobre a área que deve ser considerada como Zona Costeira. Esse debate tinha um objeto específico: a elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que só veio a ocorrer em 10 de maio de 1988.

Antes disso, em 1987, na Bahia, assim como em São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, foram iniciados os mapeamentos, com base em coordenadas geográficas, em folhas litorâneas, na escala 1:100.000, que compõem o Sistema Cartográfico Nacional, por orientação da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar/CIRM, já que, na ocasião, inexistia uma definição legal de Zona Costeira.

A assinatura do convênio entre o Estado da Bahia e o Governo Federal se deu em novembro de 1987, tendo sido escolhida, para a primeira etapa dos estudos, a área do Litoral Norte de Salvador até o limite Bahia/Sergipe (Man-

gue Seco).

Os temas estudados, para todo este trecho foram: planimetria, clima, parâmetros oceanográficos, declividade, vocações agrárias, geomorfologia, qualidade e disponibilidade das águas, ecossistemas, geologia/faciologia, uso e cobertura do solo, planos e projetos existentes, além de informações sócio-econômicas.

Esses estudos do Projeto de Gerenciamento Costeiro - PROGERCO se desenvolveram na Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, através da coordenação geral, a nível estadual, do Centro de Recursos Ambientais - CRA e da coordenação do subprojeto "Macrozoneamento Costeiro", pelo Centro de Estatística e Informações - CEI.

Nessa primeira etapa foram cartografados os 12 temas acima mencionados, com suas respectivas memórias explicativas, que cobriram o Município de Salvador. Atualmente esses estudos se encontram no CRA (desde dezembro de 1990), faltando ainda, para a sua conclusão, a síntese, que se constitui na elaboração do Zoneamento Costeiro do Litoral Norte, por parte de um Colegiado cuja composição está ainda por ser definida.

Voltando à Lei Federal nº 7661,

de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, vale ressaltar que ela teve o objetivo específico de orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira "... de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção do seu patrimônio natural, étnico e cultural". (art. 2).

Essa lei equivale a um desdobramento da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981 que, no seu artigo 9, inciso II, prevê o Zoneamento Ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A conceituação da Zona Costeira é dada no parágrafo único do art. 2, da Lei nº 7661/88, apesar de não definir os seus contornos:

"... o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano".

A Resolução 01/90 de 21 de novembro de 1990 da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar/CIRM, reapresenta a Zona Costeira como sendo a:

"... área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das intera-

ções terra-mar-ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías, comporta em sua integridade, os processos e interações característicos das unidades ecossistêmicas litorâneas e inclui as atividades sócio-econômicas que aí se estabelecem".

Constata-se nessa nova conceituação, a inclusão de um aspecto fundamental, ignorado na definição anterior: a consideração das atividades sócio-econômicas.

É evidente que o lapso da Lei nº 7661/88 foi lamentável. Jamais se poderia esquecer que a Zona Costeira é, sem sombra de dúvida, a faixa mais ocupada do país, mesmo a despeito das tentativas de interiorização do processo de ocupação do território. A definição seria perfeita, para esse mesmo espaço geográfico, por ocasião da época do início da colonização do Brasil pelos portugueses.

Tem-se aí a coerência conceitual desta lei com a de nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, reduzindo a expressão MEIO AMBIENTE ao "... conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas" (art. 3, inciso I).

A Resolução 01/90, da CIRM, felizmente, vai além e, através de seus

dois critérios para definir a Zona Costeira, deixa transparecer que MEIO AMBIENTE não se confunde com a noção de ecossistema, conforme o faz aquela lei.

O primeiro critério que se encontra exposto nas alíneas do item 3.2, da referida Resolução, procura levar em conta a integridade e os processos naturais, bem como a ocupação do espaço marcado pela atividade antrópica, conforme se pode constatar através das premissas abaixo especificadas:

- a não fragmentação da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de modo a respeitar a regulamentação da utilização dos seus recursos, respeitando a sua integridade;

- a observação, no caso de se fixar o limite externo da faixa terrestre (como por exemplo nas planícies costeiras extensas), do ponto até onde se faz sentir a influência do mar;

- a limitação externa da faixa marítima deverá se dar no espaço submerso até onde ocorram movimentos (ondas, correntes e marés), que possam ocasionar processos naturais (sedimentação e erosão), capazes de afetar a natureza constitutiva da costa; e

- a consideração das áreas marcadas por intensas atividades sócio-econômicas e de sua área de influência, tanto para a faixa terrestre como para a marítima.

O segundo critério só será aplicável caso o primeiro não tenha sido es-

tabelecido nos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro. Ele prevê 11,1 km para a faixa marítima (5 milhas marítimas) e 20 km para a faixa terrestre, contados a partir da Linha da Costa, representada nas cartas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha.

Tendo em vista que, até o momento, houve apenas o início dos estudos, não se chegando a elaboração de um Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro para o Estado da Bahia, deve-se entender que a Zona Costeira equivale aos parâmetros definidos no segundo critério da Resolução da CIRM, ou seja: 11,1 km para a faixa marítima e 20 km para a faixa terrestre. Isto significa que todo o Município de Salvador está aí compreendido.

À Zona Costeira foi conferido um destaque especial dentro do ordenamento jurídico brasileiro:

1 - a Constituição Federal de 1988 a define como patrimônio nacional, através de seu art. 225, parágr. 4;

2 - a Constituição do Estado da Bahia, de 1989, a considera como patrimônio estadual, no art. 226, inciso V, dando ênfase à orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá, Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, a Baía de Todos os Santos, além de outros trechos do litoral baiano, como Morro de São Paulo, a Baía de Camamu e os Abrolhos;

3 - a Lei Orgânica de Salvador,



* Maria Gravina Ogata é mestra em Geografia Física pela USP, concluinte do Curso de Direito da UFBA e Gerente de Recursos Naturais do Centro de Estatística e Informações/CEI.

de 1990, no art. 225, incisos II e III, indica como patrimônio municipal as praias, os parques de Pituáçu, Pirajá e S. Bartolomeu, Abaeté, Dunas, Dique do Tororó, o Parque da Cidade e outros sítios históricos.

Conforme se pode constatar, a Lei Orgânica de Salvador, dentro da Zona Costeira, dá destaque especial às suas praias, considerando-as patrimônio municipal. No entanto, a sua definição é encontrada na Lei 7661/88 (art. 10, parágrafo 3):

"Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subseqüente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema".

Pondera ainda, no caput do seu artigo 10, que as praias *"... são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da Se-*

gurança Nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica".

Vai ainda mais além quando afirma, no parágrafo 1, do mesmo artigo, que:

"Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo".

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra "Direito Ambiental Brasileiro", de 1990, "...nenhuma lei federal, nenhuma Constituição Estadual, Lei Estadual, Lei Orgânica do Município, Lei Municipal poderá mudar parcialmente ou totalmente o destino ou a função de uma praia" (p. 456).

Desse modo, constata-se que, muito embora essas definições tenham sido dadas através de diplomas legais anteriores à promulgação da Magna Carta, elas continuam em vigor uma vez que não contrariam os direitos por ela garantidos, como por exemplo, o direito de ir e vir e a utilização dos bens

de uso comum do povo.

Em função do caráter jurídico especial conferido à Zona Costeira, por todos os elementos aqui apresentados, faz-se necessário que se retomem algumas questões, algumas a nível estadual e outras a nível municipal, como por exemplo:

1 - a elaboração de um instrumento jurídico que defina a Zona Costeira para o Estado da Bahia, com base em estudos técnicos, conforme o primeiro critério apresentado pela Resolução da CIRM;

2 - a continuidade dos estudos sobre o Gerenciamento Costeiro na Bahia. Isto envolve não só a vinda dos recursos financeiros federais através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/I-BAMA, como também a elaboração do Zoneamento Costeiro do Litoral Norte (que envolve Salvador), cujos subsídios técnicos já se encontram disponíveis no órgão ambiental do Estado;

3 - a elaboração do Plano Diretor de Salvador com vistas ao enquadramento de suas propostas no ordenamento jurídico vigente.



Comunicação Visual Meio & Mensagem

Antonio Carlos Sales, Cida Ferraz, Gualter Costa Lima,
Maria Cristina de Rescala e Orlando Soares Varêda.*

O planejamento visual aqui é visto como um instrumento importante na preservação do equilíbrio necessário ao ambiente urbano. Natureza e cultura são interfaces relacionadas cuja mediação é dada pelos artefatos e instituições. O planejamento visual busca trabalhar signos e sistemas simbólicos como instrumentos recriadores e regeneradores do ambiente. Como um produto da cultura, a cidade requer uma "engenharia da comunicação" cujo sentido é tornar a mensagem mais clara e acessível.

Uma nova concepção da relação homem/meio tem crescido e se consolidado. Surgida na esteira dos movimentos ecológicos, a partir de uma série de reações a uma economia voraz, orientada quase que exclusivamente para a exploração acelerada dos recursos naturais, a consciência que a acompanha tem propiciado a revisão de muitos conceitos.

Espelhando-se nos ecossistemas como formas de utilização de matéria e energia, com o máximo rendimento e um mínimo de perdas, o novo enfoque inclui o parâmetro ambiental entre os fatores que compõem a equação do desenvolvimento econômico. Este, pensando de forma integrada, não se implanta de modo unilateral e baseando-se apenas nos custos monetários, mas procura atender a uma totalidade. O desenvol-

vimento não poderá ser efetivado sem a concomitante preservação do equilíbrio natural, devendo favorecer a conduta econômica mais propícia à sobrevivência de um povo e de sua cultura.

Esta nova abordagem fala de *comunidade* não apenas como um agregado de organismos, um ecossistema natural, mas destaca, ainda, as relações de equilíbrio a serem mantidas nos ambientes urbanos, no reino da cultura. Com isso, ao se pensar o Planejamento Visual Urbano, uma nova ordem de relações se impõe. Trata-se, como veremos, de orientar essa atividade, bem como os profissionais nela engajados, para a preservação da cultura, agora indissociável da preservação ambiental, recompondo um modelo que orienta todo o projeto humano.

Cultura e meio-ambiente

Resultante das necessidades humanas ou resposta às pressões do meio ambiente, toda cultura é elaborada em um processo de seleção que estabelece o grau de satisfação que seus artefatos proporcionam como solução de problemas. Tal seleção, exercida pelo meio ambiente, abarca o ecossistema humano e corresponde, portanto, à interface do natural e do social.

A cultura de um povo ou cultura nacional surge, assim, em decorrência de um processo seletivo exercido por um determinado meio-ambiente. É importante notar que a interface do humano e do ambiental não poderia existir sem a mediação dos artefatos e das instituições sociais. As duas ordens, natural e cultural, acham-se, assim, ligadas de forma indissociável. E é esse fato que confere originalidade a uma cultura particular, ou modo de ser de um povo.

Como salienta Murgel Branco (1), esta questão é fundamental, pois entende as incorporações provenientes de outros ambientes como "poluidoras", no sentido de não corresponderem a necessidades legítimas ou "naturais". "A cultura", continua ele, "representa a personalidade de um povo, e resulta da seleção de características individuais que constituem a personalidade de cada indivíduo" (2). Ora, uma sociedade que construa sua cultura a partir de soluções importadas está correndo o risco de perder sua identidade. Como explica Murgel Branco, "não podemos projetar uma cultura - como se existisse um padrão ideal - para um determinado povo (...), impondo a adoção de hábitos, padrões materiais, arquitetura, arte, que nada têm a ver com as necessidades e exigências impostas

* Gualter Araújo Costa Lima - Técnico responsável pelo Grupo de Comunicação Visual do CPM;
Antonio Carlos de Barretto Salles (KK), Maria Cristina de Rescala e Orlando Soares Varêda - SR&V - Projetos, Consultoria e Comunicação Visual Ltda.
Cida Ferraz - Jornalista e Profa. de Programação Visual no Curso de Comunicação Social da Universidade do Estado da Bahia - UNEB.



Patrimônio Histórico Declaração de Quebec *

Reunidos entre os dias 30 de junho e 04 de julho passados, representantes de cerca de 70 cidades de todos os continentes elaboraram a "Carta de Quebec", em alusão à cidade canadense patrocinadora do encontro e, ela própria, considerada um patrimônio da humanidade. Tratou-se de uma reunião de caráter político com vistas a cobrar das instituições internacionais respostas concretas ao conceito de "patrimônio da humanidade" concedido a importantes núcleos urbanos de todo o mundo mas desacompanhado de instrumentos e recursos necessários para conter o processo de degradação em que estão mergulhadas essas cidades.

O Governo canadense comprou essa "briga" e da reunião resultou um organismo eleito para dirigir o segundo encontro que deverá ocorrer em Brasília, no próximo ano, aproximando os interesses dessas cidades que têm problemáticas específicas e que, até por serem "patrimônio mundial", exigem tratamento especial para seus acervos.

Representaram a Prefeitura Municipal de Salvador neste encontro, o presidente do Centro do Planejamento Municipal, Francisco Monteiro, e a gerente de Desenvolvimento Municipal do órgão, arquiteta Terezinha Rios, que realizou na oportunidade, uma conferência sobre a degradação do patrimônio histórico de Salvador.

A conservação do patrimônio urbano constitui para as administrações locais em todo o mundo um grave problema que, provavelmente, se exacerbará na década de 90. Neste sentido, as cidades consideradas patrimônio da humanidade têm uma missão bem mais difícil pela riqueza arquitetônica do seu acervo e pelo caráter simbólico de que se reveste. Conscientes de que devem dar o exemplo, porém, sem esquecer seu relativo isolamento na escala planetária, as cidades "patrimônio mundial" sentem a necessidade de aglutinar forças, o que requer a criação de mecanismos apropriados.

1 - Os conjuntos históricos urbanos e o desafio do desenvolvimento

Independente de sua população ou sua categoria, as cidades e os bairros históricos, enfrentam, em todo mundo, graves problemas de equilíbrio interno e de integração. A maioria desses problemas não são novos nem insolúveis, já que um grande número de comunidades tem sabido encontrar soluções brilhantes para o duplo dilema do desenvolvimento e da conservação. Entretanto, os anos 90 prometem ser um período, por sua vez, crítico e estimulante para os governos, comunidades e indivíduos interessados em contribuir para a preservação do patrimônio cultural da humanidade. Os problemas econômicos, em particular, obrigam cada dia mais as administrações a tomar decisões ou a reexaminar certas prioridades. Por sua vez, a população expressa mais aberta-

mente as necessidades que considera fundamentais em setores como meio-ambiente. Ao mesmo tempo, em nossas sociedades existem grupos importantes que manifestam desejos mais específicos no tocante ao lazer e à educação, o que, por outro lado, estimula a descoberta e o uso do patrimônio.

Todos esses fatores e tendências continuarão acentuando-se, exigindo novos e maiores desafios para administradores das cidades do patrimônio mundial.

Os problemas já não são isolados, repetindo-se em todo o planeta. Geralmente existem causas comuns ou pelo menos semelhantes e, sobretudo, já não estão limitadas às questões de conservação física. Por tudo isso, a gestão do patrimônio urbano não pode continuar sendo preocupação exclusiva dos especialistas em restauração mas sim deve chegar a ser uma preocupação compar-

* Tradução: Vitor de Athayde Couto Filho, José Jorge Oliveira Pereira, Ananete Maurutto. , Colaboração: José Wellington M. de Araújo e Ana Lúcia Mendoza.

tilhada com políticos, especialistas e todos os cidadãos.

2 - Problemas específicos das cidades do patrimônio mundial

As cidades inscritas na lista do Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) são objetos de uma atenção muito especial apesar de que, do ponto de vista de seus componentes e de seu funcionamento, não diferem fundamentalmente dos demais conjuntos históricos urbanos. Com efeito, estas cidades se distinguem da maioria devido a um ou vários aspectos específicos, em particular sua localização e ainda pela qualidade geral e nível de conservação dos seus edifícios.

Entretanto, devido a sua própria reputação, algumas destas cidades sofrem as pressões adicionais do turismo e da especulação imobiliária. Neste sentido, têm que fazer frente aos problemas de equilíbrio e de harmonização da maioria das capitais e dos grandes centros históricos. Na medida em que as expectativas relativas às cidades do patrimônio mundial tornam-se bastante intensas, faz-se necessário maior volume de recursos técnicos e econômicos. Por isso mesmo, um compromisso que respeite as normas de proteção do patrimônio representa, para as administrações e população envolvidas, um desafio adicional que não deve ser subestimado.

3 - Princípios fundamentais reconhecidos em todo o mundo

O Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e a UNESCO têm firmado numerosos convênios, cartas e recomendações em matéria de patrimônio, que exprimem a essência das idéias e princípios adotados há muito anos pela maioria dos especialistas. É nesse nível onde existe maior consenso. Geralmente, os administradores e especialistas das diferentes localidades e comunidades se reservam o direito de adotar normas e critérios de intervenção adequadas às condições específicas de seus respectivos países.

As primeiras cartas e convênios dedicavam especial importância aos monumentos como objetos artísticos ou históricos, também às instalações físicas onde estavam assentados, mas particularmente às restaurações.

Enfatizando a noção de "conjunto", os documentos mais recentes apoiam-se na necessidade de harmonizar os objetivos de conservação e desenvolvimento, de influir a coletividade desde o início do processo de planejamento, de associar igualmente os governos nacionais e regionais bem como o setor privado e, por último, de adotar para cada situação as modalidades específicas de intervenção.

INTEGRAÇÃO DA PREOCUPAÇÃO PELO PATRIMÔNIO NO CONJUNTO DE POLÍTICAS DE GESTÃO E DE ORDENAMENTO, BUSCA DE ENTENDIMENTOS PARA UMA NOVA DIVISÃO DAS RESPONSABILIDADES, UMA MAIOR PARTI-

CIPAÇÃO DA POPULAÇÃO ATRAVÉS DE ESFORÇOS REDOBRADOS PARA A PROMOÇÃO E A EDUCAÇÃO:

ESTES SÃO ALGUNS DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS AOS QUAIS OS REPRESENTANTES DAS CIDADES DO PATRIMÔNIO MUNDIAL REITERAM SUA ADESÃO E DESEJAM SUBSCREVER ESTE DOCUMENTO. Estes princípios se apoiam em práticas já estabelecidas ou em vias de estabelecerem-se em cada uma das respectivas cidades.

4 - Compromisso comum sobre a forma de colaboração e exemplaridade

Poder-se-ia dizer que as cidades do Patrimônio Histórico são o centro das atenções e estão conscientes do valor simbólico que representam para a humanidade. Contudo, para algumas dessas cidades continua existindo uma grande disparidade entre os objetivos e os meios disponíveis para alcançá-los. Acrescente-se ainda, que encontram-se sozinhas na busca de soluções, sendo vítimas do mesmo isolamento que a maioria das demais cidades com caráter de patrimônio mundial.

Deste modo, além dos princípios fundamentais reconhecidos universalmente e que se aplicam geralmente a

todos os centros históricos AS CIDADES DO PATRIMÔNIO MUNDIAL REAFIRMAM SEU COMPROMISSO COMUM PARA PROMOVER E ASSEGURAR, EM SEUS TERRITÓRIOS, UMA GESTÃO EXEMPLAR DOS RECURSOS PATRIMONIAIS. Com esse objetivo, desejam seguir aplicando as melhores normas de conservação, esforçando-se ao mesmo tempo, para obter o equilíbrio e a harmonia das

funções.

AS CIDADES DO PATRIMÔNIO MUNDIAL concordam também em estreitar os vínculos comuns que as unem, compartilhar os resultados de suas experiências e aproveitar as possibilidades oferecidas por suas ações conjuntas de cooperação. Nesse sentido, consideram primordial a criação, sob os auspícios da UNESCO, de uma rede de Cidades do Patrimônio Mundial cuja função seria promover, manter e desenvolver a

cooperação e o intercâmbio de informações não só entre as cidades membros como também com outras cidades históricas em todo mundo.

Além disso, essas cidades pretendem que esse tipo de rede tenha um escritório permanente, onde se desenvolvam trabalhos de comum acordo e de complementariedade com a UNESCO e o ICOMOS.

Resolução para a Constituição de uma Rede de Cidades do Patrimônio Mundial

Considerando que sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial lhes obrigam a servir de exemplo, nos campos da gestão e da conservação;

- considerando as grandes diferenças que continuam existindo nas cidades patrimônio entre os objetivos a alcançar e entre os objetivos a alcançar e os meios de que dispõem.

- considerando ainda a situação de isolamento em que se encontram, semelhante à maioria das demais cidades do patrimônio;

- considerando que a criação de um órgão permanente do intercâmbio entre as Cidades do Patrimônio Histórico Mundial permitirá o desenvolvimento das relações entre as "Cidades Irmãs",

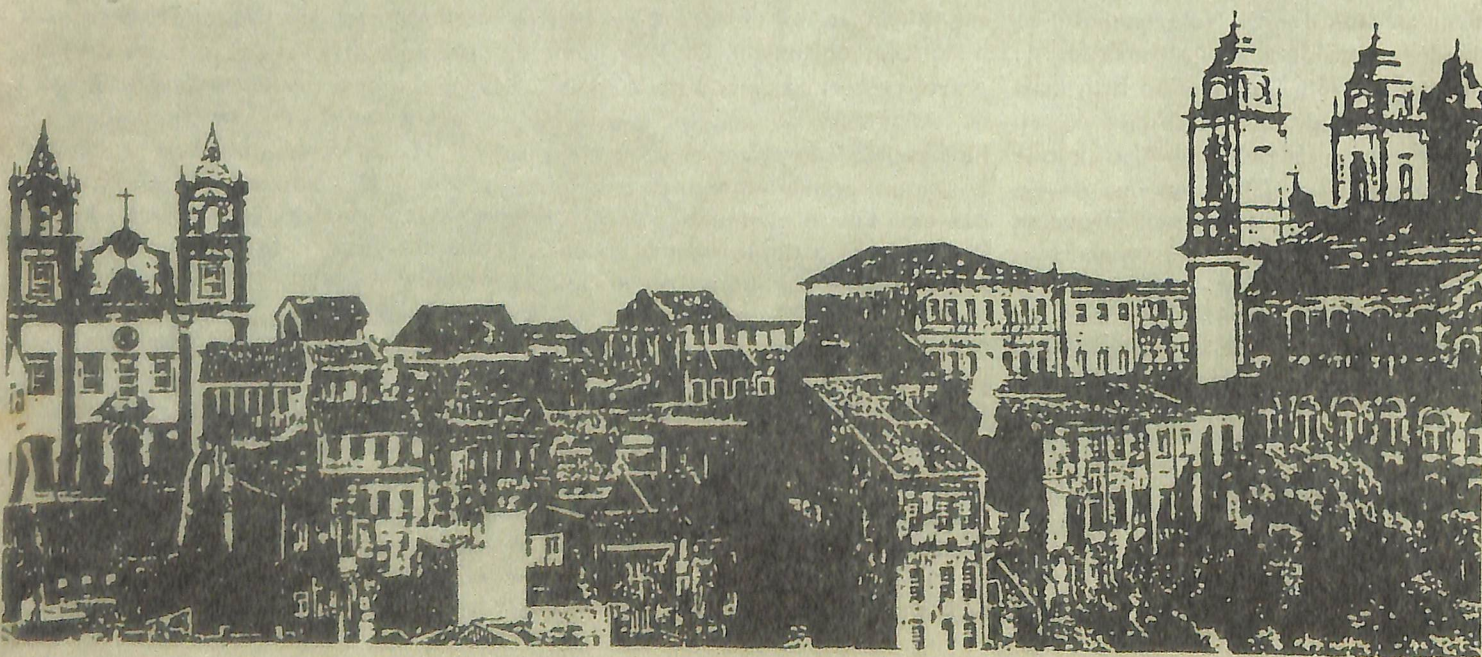
favorecendo sua solidariedade e apoio recíproco, e permitindo assumir com uma maior eficácia os vários desafios que enfrentam.

As cidades do patrimônio mundial, através de seus representantes eleitos e reunidos na Cidade de Quebec, Canadá, reconhecem a conveniência de CONSTITUIR, SOB OS AUSPÍCIOS DA UNESCO UMA REDE DE CIDADES DO PATRIMÔNIO MUNDIAL.

Essa rede terá como principal objetivo promover a realização da Convenção do patrimônio mundial e fomentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as cidades-membro, com o conjunto das cidades históricas em todo o mundo. Apoiando-se em um escritório

permanente convocado para trabalhar de comum acordo com a UNESCO e o ICOMOS, a Rede terá como funções específicas:

● recolher, reunir e atualizar informações sobre temas administrativos relacionados com todas as cidades integrantes da Rede;



- tornar acessível e difundir com regularidade as informações mais importantes, para o que se publicará um boletim reservado exclusivamente para as cidades integrantes da Rede;

- garantir a atualização e reedição periódicas do guia administrativo preparado durante este encontro;

- facilitar e apoiar a ação dos pesquisadores em assuntos dos centros históricos;

- oferecer apoio técnico a toda cidade-membro da Rede que deseje organizar eventos similares a este encontro;

- proporcionar toda informação complementar que possa ser útil para toda cidade que deseje solicitar à

UNESCO sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial.

Com esta finalidade, resolve-se criar um Comitê Executivo Provisório das Cidades do Patrimônio Mundial. Esse Comitê, com um mandato de dois anos, terá a responsabilidade de dirigir, em colaboração com a UNESCO (escritório de Quebec), os trabalhos da equipe técnica de Quebec, que preparará os Estatutos da Rede e um documento estabelecendo o mandato de um Secretário Executivo Permanente, a ser indicado posteriormente.

Resolve-se ainda que o Comitê será composto por membros representantes das diferentes regiões do mundo eleitos na Reunião Plenária do Primeiro En-

contro Internacional das Cidades do Patrimônio Mundial. Finalmente, esse comitê deverá apresentar um informe de sua atuação na ocasião do Segundo Encontro Internacional que será realizado em 1993, em uma cidade a ser escolhida pelo Comitê Executivo Provisório.

RESOLUÇÃO PROPOSTA POR:

O Prefeito de Évora, Portugal, Senhor Abílio Miguel Joaquim Dias Fernandes,

ACEITA POR UNANIMIDADE

E AINDA, AS PESSOAS SUB-ESCRITAS APOIAM A PRESENTE DECLARAÇÃO, SUJEITA À APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES COMPETENTES:

No dia de hoje, 4 de julho de 1991.

Rede de Cidades do Patrimônio Mundial

Um instrumento de cooperação para colocar em execução as conclusões do Encontro de Quebec,(1) e otimizar a

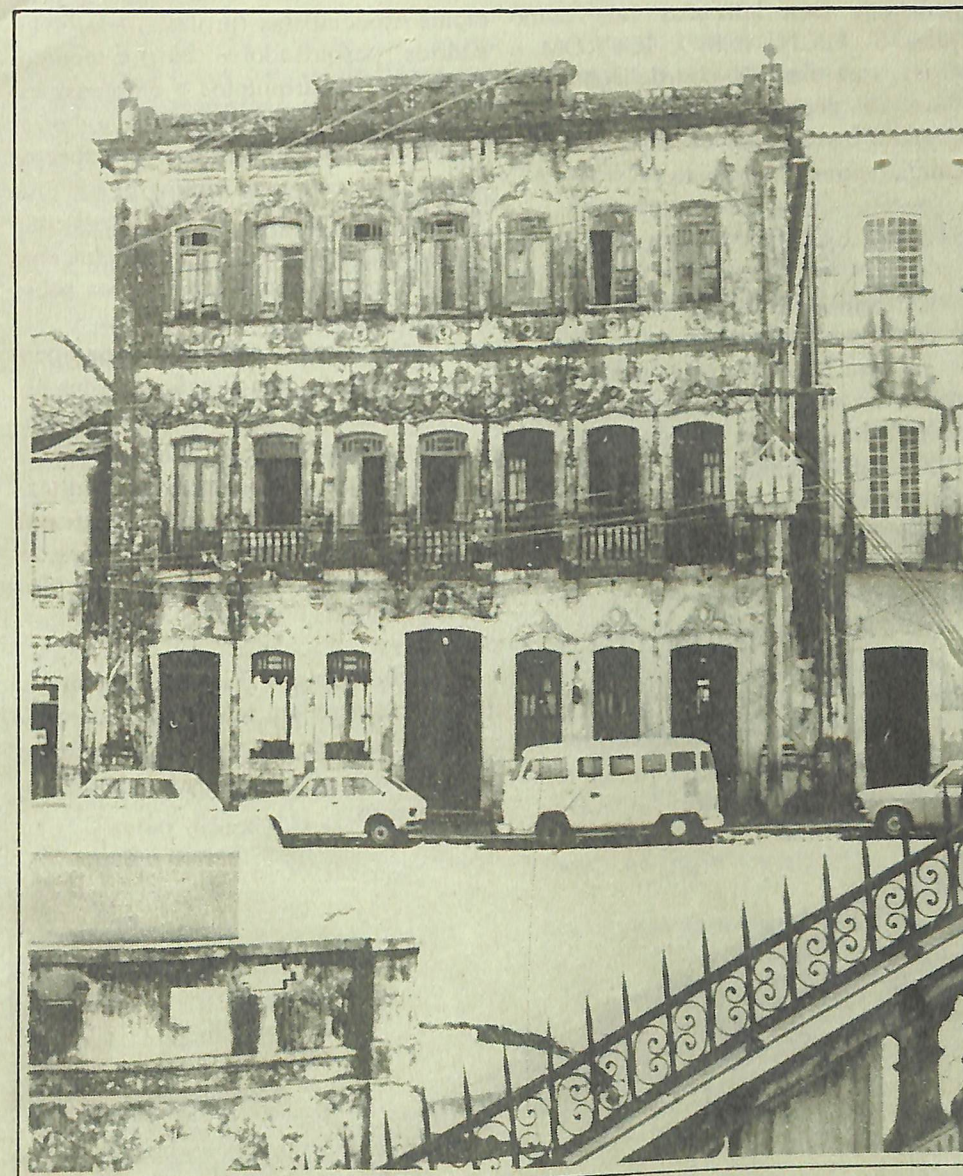
capacidade para administrar um conjunto urbano histórico de cada uma das cidades reconhecidas pela UNESCO como patrimônio mundial.

Introdução

As 70 (setenta)(2) cidades inscritas na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO desde a adoção da convenção em 1972, têm a missão de proteger e destacar o patrimônio humano que habitar seus sítios históricos.

A conciliação desta vocação de conservação com as exigências do desenvolvimento urbano constitui um grande desafio. Com efeito, para estas

administrações municipais, a preocupação de assegurar a qualidade de vida da sua população e as pressões derivadas do seu desenvolvimento se tornam mais complexas devido aos problemas ligados às responsabilidades com o patrimônio arquitetônico. Confrontadas estas necessidades que parecem às vezes inconciliáveis, as cidades se veem obrigadas a encontrar soluções por si mesmas.



evitando ao mesmo tempo os seus efeitos destruidores; como conciliar as necessidades sociais vinculadas ao empobrecimento do centro das cidades e as regras estéticas que ditam a forma de realçar esses centros patrimoniais.

Compatibilizar necessidades e técnicos

Existe escassez de técnicos e os existentes raramente se incorporam às administrações municipais que são as instituições que mais necessitam deles.

Romper o isolamento

Apesar da dimensão das necessidades materiais, financeiras e humanas indispensáveis para proteger e realçar o patrimônio arquitetônico, o isolamento das administrações municipais face a seus problemas parece ser o principal obstáculo que deve ser superado.

Problemas gerais – soluções gerais

Problemas locais – soluções locais

Este isolamento e a ausência de intercâmbio de conhecimento técnico pode-se perceber não só entre as cidades de diferentes continentes como também no interior dos países, e às vezes inclusive dentro das regiões.

Eliminar a distância entre especialistas e profissionais em exercício

Os estudos e pesquisas realizados pelos especialistas universitários não chegam de forma suficiente aos profissionais encarregados da administração municipal. Entre outras coisas, os técnicos no campo do urbanismo, da conservação e do turismo se queixam frequentemente da ausência de informações concretas.

Os objetivos da Rede

A fim de responder às necessidades das cidades do patrimônio mundial em assuntos relativos à administração urbana no que tem a ver com o patrimônio cultural e natural, a Rede tem como objetivos:

- promover uma cooperação contínua entre todas as cidades históricas do mundo colocando ênfase sobre as trocas destinadas a apoiar os esforços das ci-

A maioria dos problemas encontrados por esses dirigentes municipais já foram enfrentados, algumas soluções individuais foram encontradas e experimentadas com êxito.

A fim de romper este isolamento e favorecer a cooperação, os organizadores do Encontro de Quebec, em comum acordo com as cidades participantes, propõem que, sob os auspícios da UNESCO se estabeleça uma rede internacional. Este instrumento de comunicação permitirá um intercâmbio dos conhecimentos técnicos acumulados pelas cidades históricas (mesmo quando não estejam inscritas na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO) e pela comunidade internacional, em matéria de administração de cidades patrimoniais.

As necessidades das cidades(3)

A análise das respostas do questionário que os organizadores do encontro enviaram aos participantes e represen-

tantes das cidades patrimoniais permitiu identificar uma quantidade de necessidades, resumidas abaixo. Durante o Encontro se somaram outras necessidades a esta lista.

Conciliar a valorização do patrimônio e o desenvolvimento urbano

Em 1991, a valorização do patrimônio não pode dissociar-se da problemática econômica, ambiental e social inerente a toda administração urbana. A integração e conciliação destas diferentes etapas passa obrigatoriamente por uma administração instruída e baseada em conhecimentos técnicos sólidos.

Alguns dos problemas cotidianos das cidades patrimoniais são: como resolver os congestionamentos de trânsito do centro de uma cidade histórica sem colocar em perigo o patrimônio arquitetônico; como incrementar o turismo



dades dos países em desenvolvimento;

- privilegiar as trocas, ao longo dos grandes eixos, que estimulem de um lado, a cooperação intraregional e intracultural e, por outro, a difusão de conhecimentos técnicos. Um **eixo horizontal** permitirá que as cidades confrontadas com problemas similares (por conta de sua situação geográfica, de sua cultura ou de seu nível de desenvolvimento) troquem e aperfeiçoem seus conhecimentos técnicos. Um **eixo vertical** permitirá a transmissão desses conhecimentos a todas as cidades participantes;

- permitir que cada uma das cidades-membro da Rede aproveite os conhecimentos e a capacidade de resolver problemas de todas as demais cidades;

- ajudar as cidades-membro da Rede a adaptar e aperfeiçoar sua forma de administrar a fim de que possam responder às exigências particulares enfrentadas;

- desenvolver, em cooperação com organismos especializados tais como ICOMOS, UICN, ICMO, ICCROM e outros, uma melhor coordenação dos estudos e pesquisas de especialistas universitários com as necessidades dos administradores municipais.

ESTABELECIMENTO DA REDE

Em princípio, a Rede deverá realizar ou pôr em andamento:

- 1 – um cadastro de técnicos especialistas no campo da administração urbana relacionada com o patrimônio;

- 2 – um inventário internacional, o mais exaustivo possível, das redes de informação e bancos de dados pertinentes ao tema. Adesão aos mais interessantes;

- 3 – um boletim informativo;

- 4 – cadernetas temáticas de informação.

Um **cadastro de Especialistas** no campo da administração urbana relacionada com o patrimônio.

Será elaborada uma lista dos principais especialistas (professores universitários, pesquisadores, etc.) e técnicos (engenheiros, arquitetos e empresas especializadas) tentando incluir todas as especialidades, tendências e aspectos culturais. A esta lista será agregada uma relação de instituições regionais que possam coordenar os conhecimentos técnicos especializados nas ações sobre as diversas realidades.

Esse cadastro agrupará várias pessoas. Ordenadas em função de suas especialidades e ligações culturais e geográficas, essas pessoas indicarão obras de referência e responderão a consultas.

Um **inventário internacional** o mais exaustivo possível das redes de informação e bancos de dados referentes ao assunto, e afiliação aos mais importantes.

A Rede deverá filiar-se aos centros de especialistas em telemática, identificar as fontes de informação eletrônica para atender as necessidades das cidades-membro.

A Rede deverá filiar-se aos centros de serviços e aos bancos de dados julgados mais interessantes e atuando como ponte entre estes e as cidades-membro.

As próprias cidades formularão as consultas que deverão ser feitas em inglês, idioma adotado pelas redes de serviço.

Contudo, as cidades-membro permanentes poderão comunicar-se em francês, inglês e espanhol na eventualidade de traduzir ou ajustar as consultas formuladas. As obras de referência e os documentos obtidos serão repassados aos solicitantes no idioma e versão em que sejam recebidos.

Um **boletim informativo** (newsletter) – Devido as diferentes experiências vivenciadas em seus respectivos ambientes, as cidades-membro serão convidadas a participar de estudos e práticas desenvolvidas para responder às suas necessidades. Estes “estudos de caso”, serão difundidos em um boletim informativo a ser publicado periodicamente.

Visando estimular as cidades a apresentar suas experiências, a Rede instituirá um reconhecimento sob a forma de prêmio buscando uma melhor participação.

O boletim difundirá também, informações ou estudos, que a maioria dos membros julgue interessantes, e terá publicação em inglês, francês e espanhol.

Cadernetas temáticas de informação – para responder de maneira rápida e concreta a certas necessidades a Rede publicará cadernetas temáticas.

Por exemplo, uma primeira caderneta poderá ser destinada aos problemas de prevenção e combate contra incêndios nas zonas históricas apresentando diferentes materiais sobre estes temas, suas vantagens e inconvenientes no marco museológico ou patrimonial. Os testemunhos dados pelos usuários e especialistas permitirão comparar e avaliar as diferentes soluções existentes.

Esses documentos serão publicados em francês, inglês e espanhol.

Custos e financiamentos

Seja qual for a modalidade adotada para a organização e o funcionamento da Rede, mas principalmente devido ao

núcleo permanente que deverá assegurar-lhe vida e dinamismo, será necessário, evidentemente, incorrer em gastos significativos. Por outro lado, deve-se assegurar a disponibilidade de fontes adequadas de financiamento, tanto para a instalação e funcionamento dessa estrutura como para operacionalização e consolidação a longo prazo.

Custos

Os principais gastos de uma rede serão seguramente imputados ao funcionamento de um escritório permanente, ainda que modesto, e à participação ocasional de especialistas em atividades ou projetos mais específicos. Em resumo, podem-se prever as seguintes categorias de despesas:

- aquisição ou aluguel de escritórios;

- equipamentos diversos, como, por exemplo, um sistema informático e



burocrático eficaz e flexível (incluindo gastos de adesão a um certo número de banco de dados);

– contratação e remuneração de pessoal, incluindo um secretário geral, um ou mais pesquisadores especialistas em documentação e informática assim como uma secretária.

– recursos para gastos com representação e viagens (eventuais missões especiais e excursões);

– recursos para financiar traduções, pesquisas e divulgação (atualização de manuais de administração, publicação e distribuição do boletim informativo, elaboração das cadernetas temáticas de informação, etc.).

Financiamento

Devido a situação e composição da Rede, deve-se considerar desde já, que as cidades participantes na qualidade de membros oficiais, contribuirão, de forma a ser estabelecido posteriormente, com os recursos destinados a implantação e continuidade das atividades. Além desta contribuição indispensável das cidades-membro, devem ser exploradas mais quatro fontes de financiamento:

– uma ajuda econômica para iniciar o projeto e/ou ajuda periódica por parte da UNESCO (segundo 26 C/S, parágrafo 03305);

– subsídios iniciais e/ou periódicos por parte dos Governos do Estado (país, estado ou outros) e da cidade escolhida como sede permanente da rede;

– contribuições provenientes de outras organizações e fundações internacionais (PNUD);

– a venda de serviços, de documentos especializados e de informações para diversas categorias de usuários (outras cidades patrimoniais, organiza-

mos de assessoria ou de desenvolvimento, etc.);

– campanhas patrocinadas por empresas privadas.

(1) Encontro Internacional de Cidades do Patrimônio Mundial, celebrado em Quebec de 30 de junho a 04 de julho de 1991, sobre o tema “Conservação dos Conjuntos Históricos Urbanos em Período de Evolução”.

(2) Este número leva em consideração os conjuntos históricos situados em aglomerados urbanos dirigidos por uma administração municipal. As cidades antigas ou os centros museológicos são excluídos.

3 – Algumas das necessidades colocadas em manifestos pelas cidades no curso dos intercâmbios preparatórios do Encontro – a lista dessas necessidades será completada depois do Encontro. ©



pelo meio ambiente (...)” (3). Assim, todo projeto deverá considerar a complexidade de relações entre produto e ambiente, produto e usuário, ou seja, os fatores tecnológicos, econômicos, psicológicos e sócio-culturais. Em consequência, resulta um produto que passa a refletir determinada “personalidade cultural”, com sua carga simbólica particular, adquirida apenas via processo criativo, num trabalho em que fatores funcionais são confirmados pelo uso individual e social.

Tal produto cultural reproduz um modelo de relações homólogo ao modelo perceptivo que o ser humano constrói ao se reconhecer no meio em que vive, sendo reconhecido e podendo ser projetado com base nas mesmas operações mentais não-manifestas, que constituem a mecânica da percepção humana. Para isso, entretanto, concorrem as peculiaridades de cada região, oferecendo dados alternativos e coerentes com a satisfação de suas necessidades (pulsões ambientais). A pura e simples utilização de soluções “estra-

nhas” é inadequada, pois cada cultura diferencia-se pela infinidade de respostas que solicita, consoante a variação de sua paisagem e clima. Ora, querer “apagar” essas diferenças pressupõe a ignorância das condições ambientais sobre as quais se assenta determinada cultura e, em outras palavras, equivale a dissociar cultura e natureza.

Planejamento visual urbano

Desde o ensaio dos primeiros passos, o homem constrói sua percepção e estrutura de modo significativo suas experiências no contato imediato com o espaço circundante. O meio-ambiente é a base de referência do ser humano. Nele as pessoas criam, identificam-se com o que simboliza a sua segurança num mundo instável e vivem em harmonia com a paisagem. Desse modo, a imagem que o homem faz do ambiente é imprescindível à sua orientação. Através dela, elabora mapas mentais, pelos quais se movimenta, e, num sentido mais amplo, constrói um quadro geral

de referências, moldura e delimitação do seu modo de ser, agir e pensar.

A cultura, estruturada sobre esta base, é o resultado de uma compreensão do mundo que se efetua ao mesmo tempo em que vai desenvolvendo os instrumentos através dos quais interage com ele. Ora, toda e qualquer intervenção no ambiente que não busque incorporar esses valores e circunstâncias primordiais do existir humano, contribui para a entropia e a desorganização, correspondendo a nível social ao que a poluição significa para o ambiente natural: o desequilíbrio ou a destruição. Assim, ao traçar seus parâmetros a partir da inter-relação dos meios natural e cultural, a estruturação de mensagens deverá trabalhar signos e sistemas simbólicos como elementos recriadores e regeneradores do ambiente construído.

O elemento de ligação entre o homem e a cidade é o espaço urbano. Por meio dele é que se estabelece a comunicação. Portanto, no âmbito do Planejamento Visual Urbano, busca-se organizar e programar o espaço da cidade,

entendido como campo para a transmissão de mensagens. Diversamente do que ocorre no meio natural, as relações que se verificam no interior desse espaço são de outra natureza. Seu equilíbrio, por exemplo, está atrelado à relação de interdependência que se verifica nos dois níveis abarcados por esse meio: o natural e o cultural. Af, os elementos condicionantes têm características antropocêntricas, porque baseados na experiência e nos valores humanos, e identificados por parâmetros sócio-econômicos(4). Somente a partir dessa delimitação é que se podem determinar os níveis de segurança e bem-estar de uma comunidade humana, estando todo o planejamento ambiental voltado para a preservação das características culturais.

Como parte integrante da cultura, o meio-ambiente tem um papel central. Organiza os fatos e possibilidades da vida humana e pode ir mais longe, estruturando as atividades. A paisagem desempenha, portanto, um papel social e funciona, ainda, como um sistema de memórias e símbolos, que une os grupos e permite a comunicação dentro deles. Assim, a legibilidade, a aparente clareza da paisagem urbana, é crucial na estrutura citadina, pois corresponde à facilidade com que suas divisões podem ser reconhecidas e organizadas em uma estrutura coerente, funcionando como um sistema de símbolos comuns e, portanto, comunicável. Desse ponto de vista, o Planejamento Visual Urbano deverá determinar as necessidades vitais da cidade, estruturando suas mensagens e informações de forma a satisfazer tais necessidades; organizá-las em fontes emissoras para, finalmente, programar canais de informação capazes de garantir a transmissão dessas mensagens.

Como um fenômeno da cultura, a cidade é um fato de comunicação para o qual mensagens isoladas se organizam em códigos, tornando-se compreensíveis e partilháveis pelos homens. A interpretação do meio-ambiente pelo ser humano é correlata ao uso que ele faz desse mesmo meio, suporte de sua compreensão do mundo. Uma imagem clara do meio-ambiente é, assim, extremamente benéfica ao crescimento de cada indivíduo. Em acréscimo, uma imagem clara e diferenciada, favorece a segurança emocional, proporcionando, ainda, a relação harmônica do indivíduo com o mundo exterior. Assim, sendo bem planejada do ponto de vista visual,

a cidade terá um forte significado expressivo. O que se busca, entretanto, não é um sistema definitivo e, conforme a expressão de ECO, fundado em uma "engenharia da comunicação que se esforça por redundar as mensagens a fim de assegurar-lhes a recepção"(5), mas inspirado em uma ordem aberta à história e, portanto, capaz de um desenvolvimento posterior contínuo. Nela, o ser humano será capaz de alterar a imagem criada, adequando-a às suas necessidades em transformação.

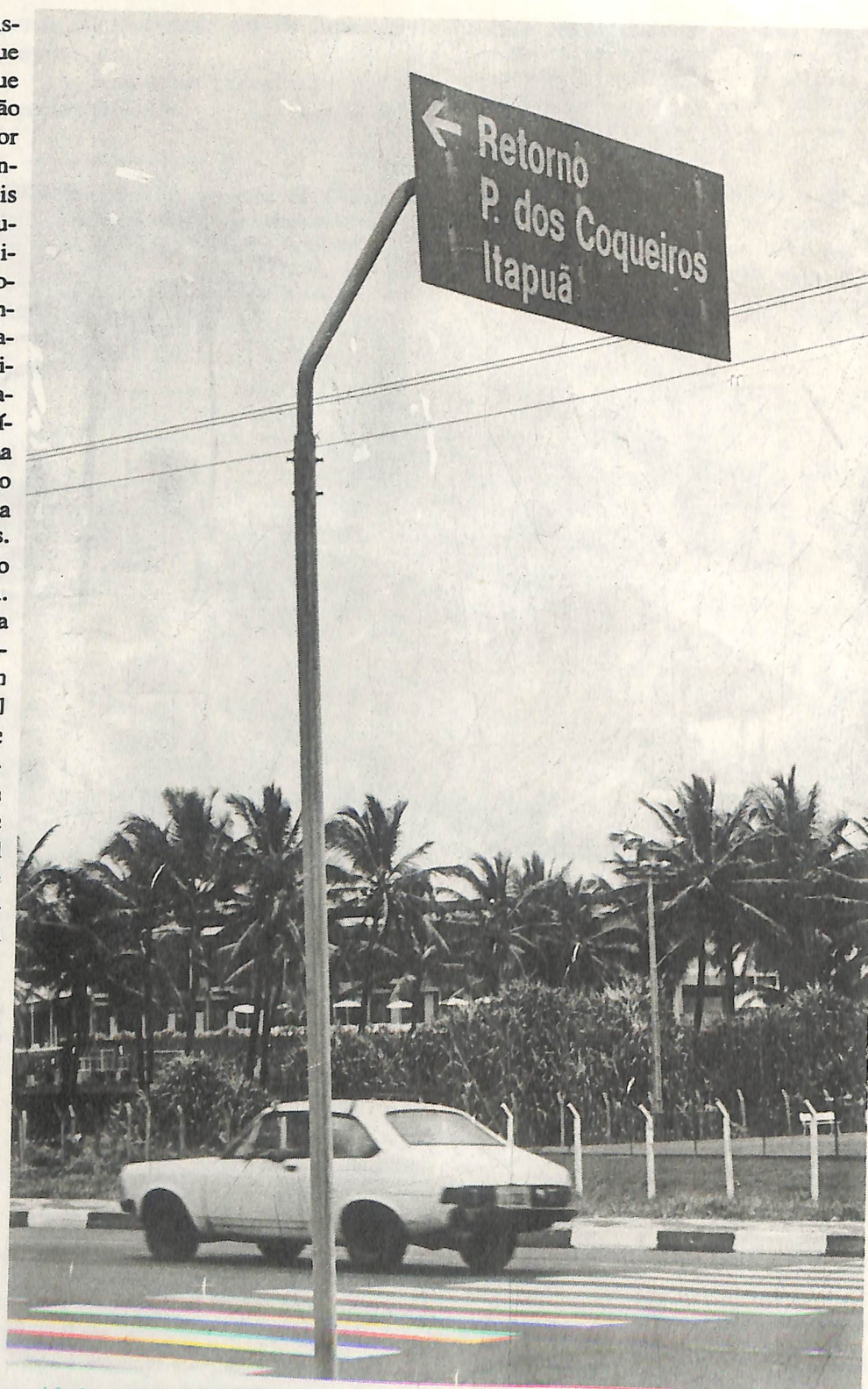
(1) Conforme enfoque sistêmico. In: **Ecosistêmica - Uma abordagem integrada dos problemas do meio-ambiente**, de Adriano Murgel Branco, Editora Edgard Blucher.

(2) Op. Cit. - pág. 116.

(3) Op. Cit. - pág. 115.

(4) Op. Cit.

(5) ECO, Umberto - **A Estrutura Ausente**. São Paulo, Perspectiva/EDUSP, 1971. Pág. 419.



Educação

Limites e Possibilidades da Pesquisa
Ação: Uma Experiência em Salvador. *

Maria Tereza Oliva Marcílio de Souza **

Um trabalho de mais de três anos levou à conclusão de que obstáculos como o corporativismo, descumprimento do calendário letivo, irregularidade na jornada de trabalho, insatisfação profissional e muitos outros fatores estão levando o ensino público à autofagia, à invalidação dos processos de mudança intentados que já padecem também da descontinuidade administrativa. É urgente o treinamento de pesquisadores no campo administrativo para que se reduza o fosso entre o pensar e o fazer. O primeiro momento exige a formação de capacitores que possam garantir o espaço necessário para permanente troca de experiência com o professor. A mudança trazida pela reflexão deflagrada pelo processo de discussão cotidiana da prática pedagógica, sobretudo no setor público, onde as relações de poder estão cristalizadas na sala de aula, levam ao redimensionamento da relação professor/aluno, ensino/aprendizagem, privilegiando o espaço do saber.

Notas Introdutórias

A possibilidade de unir a curiosidade, o espírito questionador e a busca de respostas que caracterizam o comportamento do pesquisador, com a administração de uma rede de ensino não é acontecimento frequente em nossa realidade. Já aí se localiza um fenômeno a ser investigado - por que isso é assim? Até que ponto os pesquisadores e os administradores podem estar juntos? Até que ponto o pensar e o fazer são categorias excludentes? Quais as variáveis que determinam essa ruptura? Uma

investigação mais profunda sobre isso poderia indicar caminhos para mudanças; alargar os canais de comunicação entre a atividade de investigação e a prática é uma exigência do nosso tempo.

Foi justamente com o sentido da transformação respaldado no espírito curioso, na vontade de ver princípios extraídos de hipóteses validadas por investigação serem postos em prática em condições não experimentais, que nos levou a pensar, discutir, formar grupos e implementar um programa de capacitação em serviço para todos os professores e especialistas da rede municipal de ensino que geraria transformações na estrutura e no funcionamento dessa mesma rede.

Preliminares ou Primeiros Passos

O ponto de partida, o móvel para

que o desafio fosse aceito foi a compreensão da urgência do problema educacional do Brasil, o entendimento da falência do sistema público do caráter perverso com que ela se reveste em relação às crianças de classe popular; a consciência de que para problemas tão grandes, num país de dimensões como o nosso e em que a maioria da população está sendo penalizada, não é possível mais esperar, não dá para elocubrar muito, não dá para dissociar qualidade de quantidade. Há que se ajustar os tempos: o do pesquisador com o do administrador, para que a distância entre o pensar e o fazer, a teoria e a prática diminuam ou melhor, se misturem numa relação dialética pois só assim o saber exercerá um papel transformador na sociedade.

Por isso, em síntese, diríamos que é necessário ousar e foi com muita ousadia que atuamos em toda a rede municipal.

* Trabalho apresentado no Simpósio Latino-Americano de Psicologia do Desenvolvimento. 6 a 10 de novembro, 1989 - Recife-PE.

** Maria Tereza Oliva Marcílio de Souza é mestra em Educação pela Harvard Graduate School of Education e gerente da Fundação João de Souza Góes.



pal de ensino em Salvador.

Feito isso é preciso deixar claro, até para que a ousadia não seja vista e entendida como irresponsabilidade, que para ousar é preciso ter algumas garantias. Nesse caso falamos de garantias teóricas. Em alguns casos hipóteses já validadas, em outros "pistas" que apenas delimitam o caminho. No nosso caso partimos do conhecimento produzido por pessoas como Piaget, Bruner, Emília Ferreiro e avaliado, revisto, reformulado, questionado por tantos e tantos, sentimo-nos em condições de estabelecer alguns princípios geradores quais sejam:

- toda criança pode aprender;
- a criança se alfabetiza e não é alfabetizada;
- o professor não é o único que sabe ler e escrever na sala de aula. Todos podem ler e escrever. Ele não é o dono do saber, mas aquele que promove o saber;
- embora existam crianças com problemas sérios de aprendizagem, essas são em número bem menor que a escola imagina;
- é melhor acreditar que todas são capazes;

- é preciso fazer com que as crianças acreditem na sua própria capacidade de aprender;

- é preciso dar-lhes segurança para demonstrar hipóteses, expressar opiniões e palpites;

- é preciso fazer da sala de aula um local onde não exista o medo de errar;

- é preciso que haja na sala de aula o prazer da descoberta, o prazer de aprender.

Operacionalização

A partir do contato com grupos de trabalho em educação, que vêm tentando através do professor introduzir modificações na prática pedagógica, percebemos que treinamentos, intervenções de curto prazo não surtem os efeitos desejados. Somente o trabalho constante, a reflexão permanente sobre a prática conseguem gerar fatores de mudanças. A problematização do cotidiano, a socialização das dificuldades e vitórias, a troca de saberes, a possibilidade de viver alternadamente as diferentes fun-

ções de professor, aluno e colega, são variáveis fundamentais para que a prática pedagógica possa ser transformada.

Nesse momento temos a segunda condição: a formação de um grupo de capacitadores e a conquista do espaço de capacitação. Também aqui é possível identificar princípios. Entendemos que é preciso que não se constitua a hierarquização do saber. Os capacitadores não são necessariamente os que vão ensinar aos professores, mas sim aqueles que, junto com o professor, garantirão a existência de um espaço de troca de experiências, de estudo, de questionamento da prática e de busca de soluções. Eles também e principalmente, terão que fazer o que se espera que o professor faça em sala de aula: não ser o detentor único do saber valorizado, mas sim um companheiro que eventualmente terá mais conhecimento sobre áreas, mas que também pode aprender com e aprender junto.

A partir da formação do grupo o problema prático principal é o estabelecimento de uma rotina de trabalho que garanta a existência dos espaços permanentes para o estudo e análise da prática e assim fizemos:

	2ª feira	3ª feira	4ª feira	5ª feira	6ª feira
Equipe Central	avalia	programa	estudo	reunião com supervisores	capacitação com supervisor, professor, por região
Especialista	escola	escola	escola	reunião com equipe central	capacitação com supervisor e professor
Professor	sala de aula	sala de aula	sala de aula	sala de aula	capacitação em serviço com professor e supervisor

Dificuldades

Ao final de 3 anos de trabalho, algumas questões se colocam.

A rotina estabelecida sofreu mudanças e adaptações que refletiram o próprio caminhar do grupo. Aceitar essas mudanças foi sempre difícil: a idéia de que tudo se faz tem que permanecer imutável, a tendência ao imobilismo, a sacralização das rotinas é algo muito forte nas organizações: no serviço público e na área de educação isso é mais forte ainda. A nossa hipótese sustenta-se em que os profissionais da educação ao longo do tempo perderam a noção da essência do seu trabalho: o saber. Envolvidos na rotina, vivendo situações distorcidas: órgãos centrais inchados, escolas burocratizadas em excesso, salários defasados, excesso de corporativismo das diversas habilitações profissionais da área, os profissionais da educação prendem-se ao formal, ao que já existe e demonstram uma enorme resistência a uma atividade sistemática de estudo e a mudanças de um modo geral.

À medida que a reflexão permanente sobre a prática questiona as relações de poder estabelecidas entre órgãos centrais e rede de escolas; à medida que a reflexão permanente fortalece o professor favorecendo a sua assunção como personagem principal do processo ensino-aprendizagem junto com o aluno; à medida que a atual estrutura e o modo de funcionamento da escola são questionados, seja nos aspectos formais como número de profissionais necessários, funções existentes, seriação, seja nos aspectos essenciais como conteúdos programáticos, métodos etc., mobiliza-se também uma energia grande contra



as tentativas de mudança. Essa energia se materializa de diversas formas: desde os ataques abertos, sem consistência, passando pelo boicote puro e simples até a organização de grupos que apresentem a possibilidade de mudanças e de questionamento sobre a sua própria existência – por exemplo: os Supervisores e os Orientadores.

Ao final de um trabalho de 3 anos algumas questões se colocam com uma certa urgência – a inexistência de dados reais e precisos sobre evasão e repetência. Por exemplo: como evasão são computadas crianças que nunca apareceram na escola, crianças que trocaram de turno, de sala, de escola dentro da mesma rede, crianças que após um período frequentando deixam de comparecer à escola. Obviamente apenas as últimas podem ser citadas como evasão. Essa falta de precisão leva não só a conclusões errôneas como podem indicar soluções enganosas pois não correspondem aos fatos reais.

Outra dificuldade: o grau de deterioração do sistema de educação é imenso: o calendário letivo, apesar de relativamente curto, nunca é cumprido, o horário de aula também bastante pequeno, 3 horas e 1/2, acaba reduzido a 2

horas, professores faltosos e insatisfeitos, escassez e/ou inexistência de material, prédios sem a menor condição de funcionamento, este é o quadro da maioria das escolas hoje. Com isto torna-se mais difícil qualquer projeto de intervenção e quando se consegue, torna-se complicada a avaliação dos resultados. É difícil atribuir a melhoria de desempenho dos alunos à intervenção ou ao simples funcionamento da escola de maneira mais regular. Na medida em que o professor e a escola como um todo sentem-se cobrados, esta passa a funcionar melhor.

Ainda uma dificuldade: as mudanças em educação significam interferência em práticas já estabelecidas e os resultados não são imediatos, às vezes só com 3, 4 anos é possível constatar a diferença. No caso de Salvador, o ciclo básico implantado em 87 só poderia ser de fato avaliado a partir de 89, quando teríamos um ciclo completo de nível I. Como os órgãos centrais de ensino trabalham com prazos muito curtos, a cobrança por resultados e a expectativa de “milagres”, faz com que cobrem soluções em prazos pequenos e caso não se tenha esses resultados, fortalece-se o núcleo de resistência inicial e fortalece-

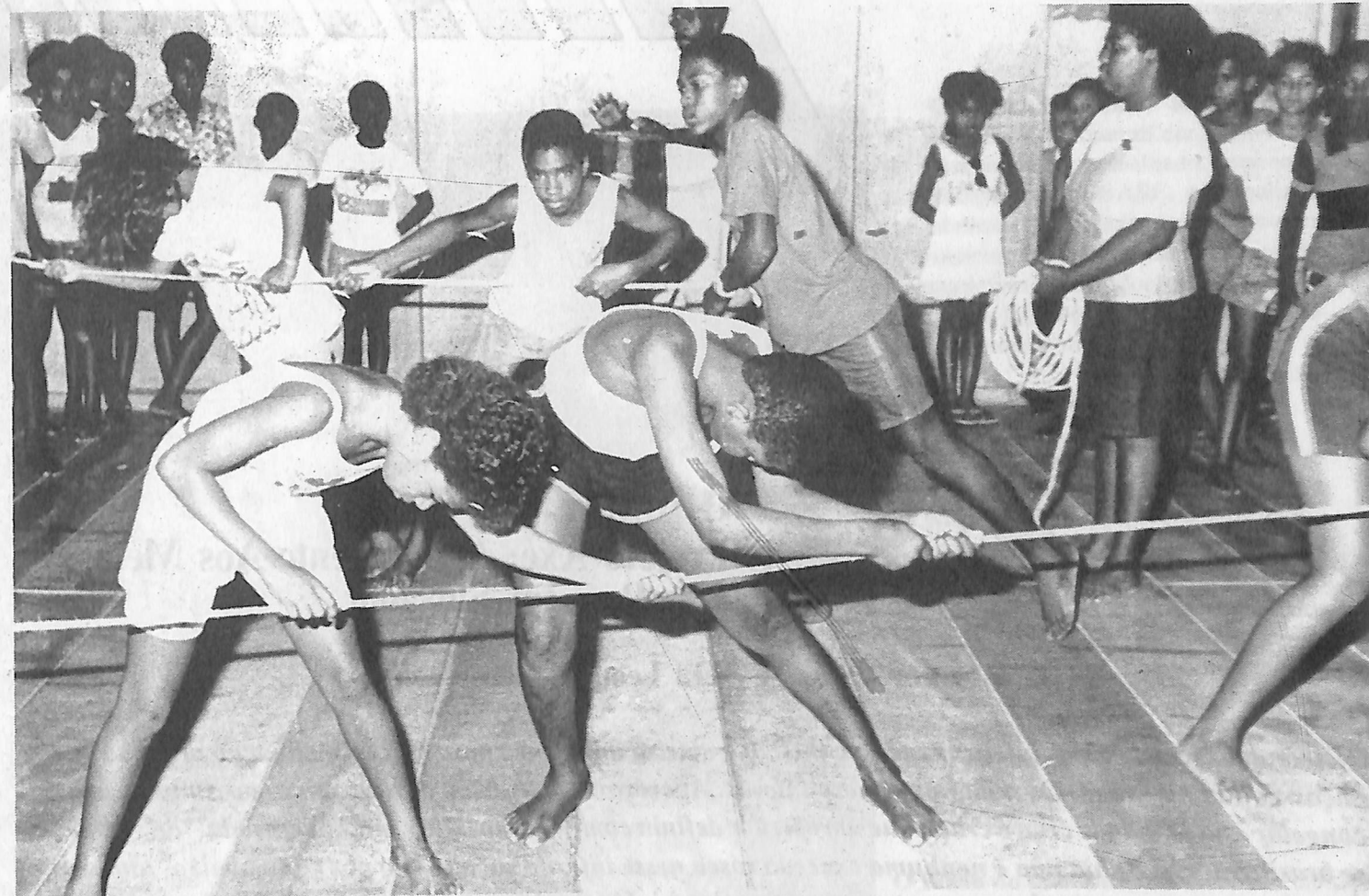
se a idéia de que “não adiantou nada”, “para que mexer tanto na escola se os resultados aparentemente não mudam”. Desenvolve-se um processo autofágico em que a própria organização que patrocina e sugere a mudança, é a mesma que critica e invalida o processo.

Para culminar enfrenta-se ainda a descontinuidade da administração pública: ao mudar o titular e a equipe dirigente a tendência é abandonar o que foi feito e começar outra coisa. Caso não seja possível o abandono total, deixa-se de lado para morrer à míngua. Com isto, perde-se a condição de fazer o acompanhamento que esse tipo de intervenção requer.

Próximos Passos

Com todas essas dificuldades e ao final de um período de intenso trabalho, porém não suficiente para uma avaliação mais completa, foi possível chegar a algumas hipóteses que se constituem, cada uma delas, em possíveis projetos de pesquisa.

1 – Observou-se e constatou-se que as crianças que não tinham contato algum com a instituição escola, saíam-se



melhor do que as que já tinham alguma escolaridade. Não só as crianças multi-repetentes, mas as que vieram do pré-escolar também caminham mais lentamente no domínio da leitura e da escrita.

A nossa hipótese para isso é a de que a criança ao entrar em contato sistemático com o mundo da escrita, é introduzida nesse mundo com a perspectiva do adulto. O adulto apresenta o conteúdo da aprendizagem da leitura e da escrita como ele acha que deve ser o processo. A criança percebe então que o que ela pensava que era leitura e escrita não é “correto” e a “verdadeira” leitura e escrita é algo inacessível que ela tentará copiar, adivinhar, extrair o sentido, ao mesmo tempo em que ao desconfiar das suas hipóteses, torna-se insegura e menos espontânea. A nossa hipótese é que a frequência à pré-escola quando não há a compreensão adequada do processo de desenvolvimento da criança não é necessariamente produtiva do ponto de vista cognitivo.

Crianças multi-repetentes: essas também apresentaram pouco ou nenhum progresso e mereceriam uma outra abordagem específica. A nossa hipótese é a de que os sucessivos fracassos interferiram profundamente na auto-imagem e o cognitivo ficou bastante impregnado pelo afetivo.

Neste caso seria importante ter um modelo de intervenção que previsse um trabalho próximo com as famílias e que o ambiente escolar fosse estruturado a partir de uma outra rotina bastante organizada e estável. Ao fazer isso, o pressuposto é que é necessário um trabalho de reconstrução e/ou fortalecimento da auto-imagem a partir dos exemplos mais significativos para eles, no caso a família, atuem junto com a escola nessa direção. Uma outra hipótese é a de que o ambiente escolar precisa ser muito organizado, com regras de funcionamento explícitas e construídas pelo grupo e consistentemente cobradas. Isso porque a “ordem” existente que emana de algo ou, alguém externo e desconhecido do aluno, inconsistentemente ou até arbitrariamente cobrada em nada ajuda ao processo de identificação do aluno com a escola. A “estranheza” do ambiente escolar se acentua para as crianças de classe popular e multi-repetentes e elas desenvolvem um comportamento de indisciplina ou apatia. Acreditamos que ambos são formas de preservação da individualidade e de auto-defesa. Antes mesmo de chegar a questão do entendimento do processo de alfabetização cremos ser necessário um trabalho que investigue essas outras variáveis.

Por último há uma outra área a ser

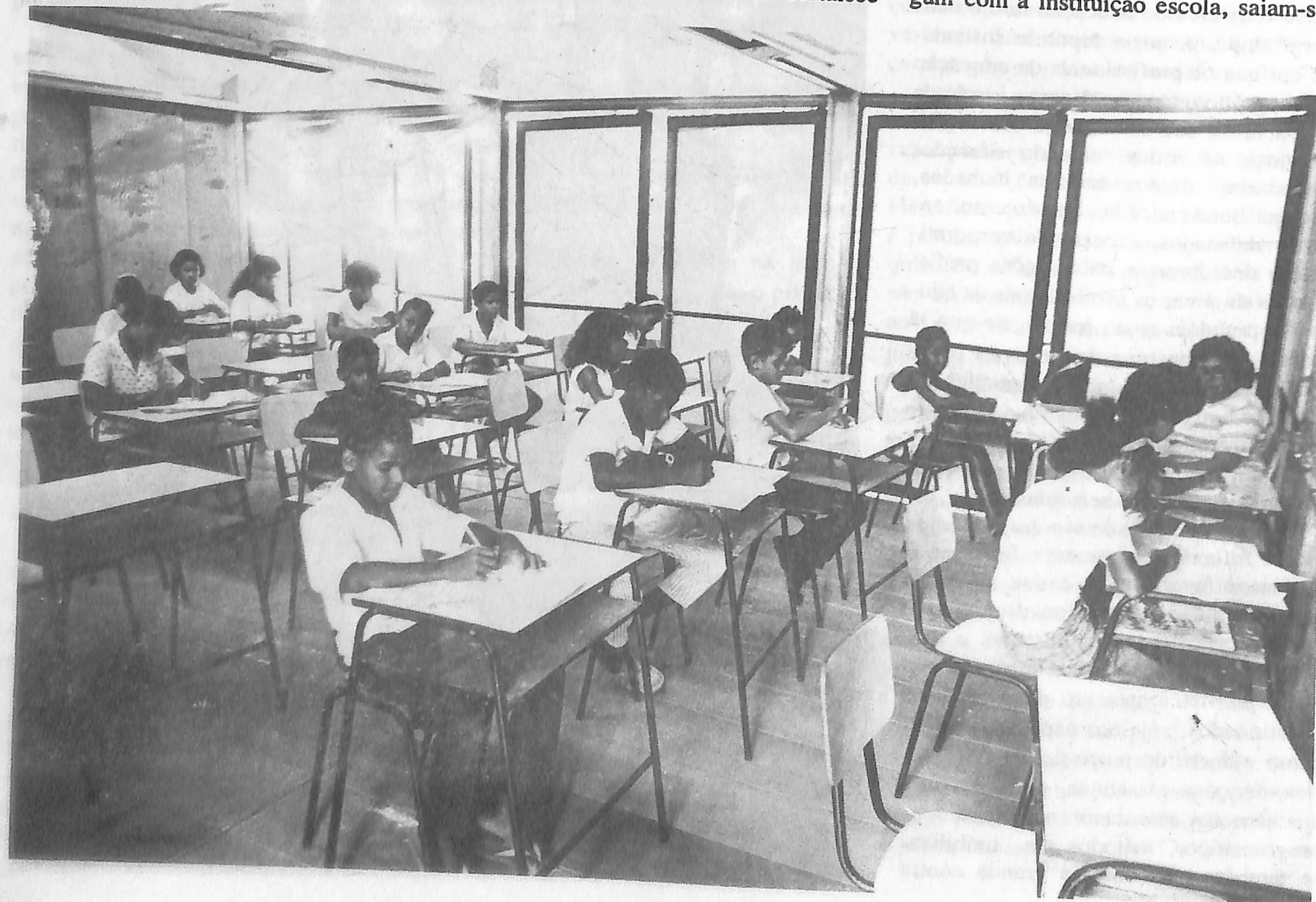
investigada que é a da questão da estrutura e do funcionamento da escola, do número de profissionais, do tipo de formação necessária e que são variáveis que precisam ser revistas com urgência. Tudo indica que há excessos de figuras, excessiva compartimentalização de tarefas que não favorecem uma compreensão mais ampla, sistêmica e plástica da escola. Esta se tornou um território dividido em feudos que disputam a participação no poder. Essa busca de fortalecimento de segmentos tem enfraquecido a escola como instrumento de transformação e a educação como força da mudança.

O regime seriado, a divisão e distribuição de conteúdos, as relações entre alunos e entre alunos e professores precisam ser investigadas, questionadas e transformadas à luz dos conhecimentos já traduzidos pela psicologia e sociologia e antropologia.

Para finalizar diríamos que a pesquisa-ação na área da aprendizagem do desenvolvimento requer fundamentalmente 4 condições:

- conhecimento teórico
- decisão política
- apoio permanente
- entendimento do processo

Faltando uma ou mais dessas condições dificilmente será possível intervir com sucesso, na prática.



M

eninos de Rua

O Projeto Axé: Atendimento Aos Meninos (as) de Rua em Salvador

Iara Souza Farias e Vera Leonelli *

"Escândalo social. Esta, infelizmente, é a melhor maneira que temos para definir a situação atual das crianças-de-rua no Brasil. Os números são espantosos. Apavorantes até. Nem a frieza dos algarismos é capaz de congelar esta realidade crua e cruel, que um escritor definiu como "a superfície mais necrosada" da grande crise brasileira. E a Bahia não é nenhuma exceção rósea nesse inferno social. Vão por água abaixo, também aqui, as imagens estereotipadas que costumamos associar à infância. Em vez dos eternos clichês de uma idade paradisíaca, a realidade impõe palavras duras. Para essas crianças, o que conta são as asperezas da batalha diária pela sobrevivência. Escola, para elas, é sinônimo de miragem. Prevaecem a miséria, os maus-tratos, a cola de sapateiro que altera a química do corpo, aliviando a dor e driblando a fome. Prevaecem a violência, a prostituição, o medo e a morte. Estas crianças não sobrevivem. Subvivem. Mas que ninguém duvide: tudo pode ser diferente."

"No Candomblé da Bahia, axé é o princípio, força ou energia que permite que todas as coisas do mundo, tenham um vir a ser. Inclusive, é claro, as crianças. Ocorre que neste momento, uma boa parte das nossas crianças está sob ameaça de perder qualquer perspectiva de um vir a ser".

(Folheto do Projeto Axé)

O Projeto Axé, cuja finalidade é absorver em processo formativo profissionalizante as crianças que vivem da rua e dela sobrevivem, resulta do convênio entre a Terra Nuova, Associação Italiana de Cooperação Internacional e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR – entidade de articulação e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A concepção do Axé parte dos seguintes pressupostos:

- a marginalização dos meninos de

rua não pode ser enfrentada com suposta neutralidade político-ideológica nem tratada como questão autônoma, sendo necessária a compreensão política da realidade para situar nela a criança;

- o Axé, com finalidade essencialmente pedagógica, deve voltar-se para a criança e o adolescente de rua, adotando o ato educativo como instrumento político libertador;

- para equilibrar o caráter assistencial que inevitavelmente assume, o Axé deve manter-se em permanente sintonia com as lutas emancipatórias gerais e específicas da sociedade;

- a flexibilidade para adaptar-se às situações novas, não previstas, e a permeabilidade para absorver sempre as alterações, naturalmente impostas pela dinâmica da realidade, devem ser características do Axé.

Os objetivos específicos assumidos pelo Axé, no que se refere ao atendimento das crianças de rua, podem ser demonstrados graficamente pela pirâmide seguinte:

I
Meninos
(as) que romperam todos os vínculos com a família e vivem em permanência na rua.

II
Menino(as) que passam cinco ou seis dias na rua, e que no final da semana voltam para suas casas e famílias.

III
Menino(as) que passam o dia nas ruas, mas que todas as noites voltam para casa.

Estabelecidos os princípios prioritários do Axé, o primeiro passo para sua realização foi identificar e contactar os organismos públicos e entidades não-governamentais, relacionadas direta ou indiretamente com a questão, iniciando, assim, o processo de articulação que permanece em toda a trajetória do projeto, fortalecendo o trabalho junto às crianças e adolescentes de rua.

Concomitantemente, identificou-se a necessidade de quantificar o universo de meninos a ser trabalhado, buscando a participação do IBASE, que realizou levantamento-contagem em 11 setores previamente definidos na área central do município de Salvador, encontrando o total de 4.100 crianças, distribuídas entre os turnos da manhã, tarde e noite.

A formação da equipe de trabalho

A equipe se constituiu a partir de um núcleo técnico de 5 profissionais e 32 educadores de rua, recrutados dentre candidatos encaminhados por entidades do movimento popular e profissionais ligados à Universidade. Os aprovados em seleção foram submetidos a treinamento intensivo, cujo conteúdo teórico incluiu conhecimentos sócio-políticos, pedagógicos e jurídicos básicos, voltados para permitir o entendimento da problemática da criança e do adolescente da rua.

O início do atendimento

O trabalho inicial dos educadores e da equipe técnica, foi a definição de áreas prioritárias de atendimento, para as quais foram encaminhadas duplas de educadores, preferencialmente formadas por um homem e uma mulher.

As duplas, cumprindo regime de trabalho de 4 horas nas áreas, de forma a cobrir 3 turnos de atendimento, iniciaram o exercício de suas funções no Pelourinho, Mercado Modelo, Barra, Sete Portas, Piedade e Estação da Lapa.

O processo pedagógico

A postura inicial dos educadores na rua foi de observação das características da área, relações das crianças entre elas e com os adultos que ali representam organismos públicos, que simplesmente frequentam a área ou nela exercem suas atividades profissionais. A essa fase, que durou aproximadamente 60 dias, convencionou-se chamar "paquera pedagógica".

Em seguida deu-se, naturalmente, a aproximação entre o educador e o educando – a criança de rua – estreitando a relação pessoal de confiança, de forma que o educador passasse a se constituir numa referência positiva de adulto, diferenciada daquela que foi construída pelas experiências negativas



* Iara Souza Farias e Vera Leonelli são assessoras do Projeto Axé.

da criança e do adolescente nas suas convivências anteriores.

Ao tempo em que se estreitavam as relações educador/educando, as crianças de rua e os educadores passaram a requerer serviços de atendimento, alguns dos quais até então não previstos no projeto inicial.

A dinâmica do projeto

A previsão inicial de serviços, no projeto, refere-se basicamente à profissionalização, direcionada para os serviços de turismo, hotelaria, restaurante, artesanato, cultura e folclore afro-baiano. Tudo isso associado à oferta de abrigos, pontos de apoio e escolarização.

No entanto, da dinâmica da rua nasceram necessidades de outros serviços que passaram a ser requeridos e oferecidos no decorrer do processo, a saber:

- **assistência jurídica:** a advocacia de rua foi instituída no Projeto Axé a partir da necessidade de proporcionar uma proteção específica, profissional, contra a violência que vitima cotidianamente os meninos/as de rua. E neste caso os educadores, por mais orientados que estejam, têm ação limitada, por força mesmo do histórico desconhecimento dos direitos da cidadania, inclusive por parte das autoridades.

- **o encaminhamento da documentação civil:** certidão de nascimento, carteiras de identidade e de trabalho, que se constituem em elementos formais básicos de construção da cidadania. Mas, os organismos encarregados da sua expedição não facilitam o acesso ao menino/a de rua e além disso, em alguns casos, são necessárias providências de natureza judicial, cuja iniciativa requer conhecimento específico.

- **assistência efetiva à saúde:** também em decorrência da violência e consequente comprometimento corporal e psíquico dos menores, que demanda atendimento médico frequente, o Axé adotou mecanismos específicos de articulação com serviços públicos e privados, além de recorrer aos serviços convencionais oferecidos à população;

- **a adoção de providências relativas ao retorno de crianças/adolescentes às suas famílias de origem:** que implica em identificação e localização dessas famílias no interior da Bahia e



de outros estados; organização e custeio das viagens, nos casos em que se identifica a vontade da criança/adolescente e a receptividade da família.

- **a instituição de um Fundo de apoio à Criança e ao Adolescente** para atender às situações intermediárias (entre a rua e a profissionalização organizada) de geração de renda, que consiste em:

- a) bolsa-auxílio, para os que se encontram engajados em atividades de aprendizagem profissional (padaria, seralheria, escola de circo);

- b) liberação de recurso financeiro para aquisição de "guia" (capital inicial para atividades econômicas de pequeno comércio, tipo venda de café, doces, fitas, fichas telefônicas, etc...);

- c) pagamento de alimentação e aluguel de quartos para adolescentes que desenvolvem as atividades acima referidas e solicitaram alternativa imediata de saída da rua.

A continuidade do processo

Priorizando os fatores essenciais

para a construção da cidadania, todo o processo de realização do Axé se pauta no binômio política/pedagogia e incorpora os valores culturais que respeitem as raízes étnicas negro-mestiças da Bahia.

A importância do aspecto cultural: O Projeto Erê

Nesse processo, foi ampliada a gama de alternativas, mediante parcerias com grupos e entidades representativas da cultura baiana como o Olodum, o Muzenza, o Ilê Ayê, o Araketu, o Grupo de Capoeira Angola do Pelourinho e Casas de Cultos dos Orixás.

E assim nasce e toma corpo o Projeto Erê, que visa incentivar a permanência das crianças nas suas comunidades, pelo desenvolvimento de atividades de lazer, cultura e profissionalização, ao tempo em que atrai os meninos/as de rua para o retorno aos seus contextos. A realização do Erê está assegurada no convênio firmado entre o Axé, CBIA e Universidade Federal da Bahia, Blocos Afros, terreiros de candomblé e escolas de capoeira.

A Escola de Circo

Por outro lado, buscando a diversificação de alternativas adaptáveis à etapa pedagógica presente, foram identificadas outras atividades de interesse dos meninos/as de rua, acompanhados pelo Axé, e surgiu a oportunidade de integrá-los à Escola de Circo. Esta alternativa inclui as vantagens pedagógicas de exigir concentração, disciplina e eliminação, ainda que temporária, do uso de drogas. Consiste em atividades lúdicas, além de representar uma perspectiva de profissionalização para os que revelem maior talento e interesse. Já conta com a participação de 30 crianças.

Escolarização e profissionalização

De forma integrada, a equipe técnica se empenha no planejamento e implantação de atividades de escolarização e profissionalização, envolvendo, ambas, articulações com organismos públicos e privados com competência e interesse na área.

As atividades de alfabetização, que

iniciam o processo educativo formal, são diretamente implementadas pelo Axé, tendo em vista as peculiaridades da clientela e a capacitação de educadores para esse fim.

A continuidade do processo tende a ser assumida pelas redes públicas municipal e estadual para o que já existe articulação em andamento.

A profissionalização, que no momento assume, também, caminhos não previstos na definição inicial do Axé, leva em conta as preferências dos adolescentes acompanhados, as possibilidades de parceria com setores produtivos, tendo assegurados:

- convênio com o SENAI para formação de encanadores domiciliares, eletricitas, auxiliares de obras;

- convênio com o Sindicato das Empresas de Transportes para a formação de mecânicos de auto e chapistas;

- convênio com o SESC para atividades profissionalizantes de artesanato, corte e costura, bordado, tecelagem, confecção de bonecos;

- convênio com o SENAC para cursos de cabeleireiro e manicure;

- convênio com o Sindicato de Panificadores para formação de padeiros.

Além dos convênios em andamento, encontra-se em fase final de estruturação uma microempresa de reciclagem de papel que deverá absorver, em princípio, 15 adolescentes para atividades de produção e administração, e 10 adolescentes para coleta de papel usado. Este empreendimento, além da finalidade formativa e propiciadora de geração de renda para os adolescentes envolvidos, permitirá a sustentação de outras iniciativas do Axé.

Próximas etapas

As atividades futuras do Axé – como são as do presente e como foram as do passado – deverão submeter-se aos seus princípios irrenunciáveis, ao nível de planejamento necessário para que as ações sejam conseqüentes, e à flexibilidade para absorver as alterações que a realidade exija.

Estão sendo gestados, neste período, os subprojetos que sustentem a transição rua/novo contexto, incluindo trabalho regular, moradia e escolarização. São eles:

- **implantação de pontos de apoio** que consistem em espaços físicos convenientes à travessia entre a vida na

rua e o engajamento em atividades pré-profissionalizantes e pré-escolares, onde sejam criadas condições para evolução de um novo projeto de vida. Aí, o educador estabelecerá, de forma gradual, os limites do espaço, com a perspectiva de um gerenciamento conjunto com o educando. Isso deverá levar em conta os interesses individuais do educando e o interesse coletivo da casa, fomentando o desenvolvimento de relações de troca e flexibilidade.

- **criação de abrigos**, com o objetivo de oferecer às crianças em transição o suporte físico e pedagógico para a saída da rua. Aí serão trabalhadas normas de convivência, hábitos e estimulados os desejos e valores que permitam a recuperação da auto estima. Os abrigos serão destinados à estada de, no máximo, 90 dias, de crianças e adolescentes cujo retorno à família de origem seja desaconselhável (pelas características desses núcleos familiares ou das próprias crianças). Serão também atendidos nos abrigos meninos/as que tenham rompido definitivamente os laços familiares, fazendo da rua seu “habitat”. A clientela de cada abrigo será constituída de no máximo 20 meninos/as.

- **identificação e estruturação de casas-lares** destinadas a acolher os meninos/as que ultrapassando a etapa do abrigo não contem com condições de autonomia para constituir seu próprio núcleo de convivência. Essas casas serão conduzidas por casais residentes que orientarão entre 6 a 10 crianças/adolescentes.

- **implantação de centros profissionalizantes** que muito mais do que espaços físicos, caracterizar-se-ão como programas integrados de capacitação que considerem as tendências do mercado de trabalho e as vocações e preferências reveladas pelos meninos/as, ao longo do processo de educação de rua e inserção nos espaços de travessia. Para os centros profissionalizantes estão previstas atividades formativas nas áreas de hotelaria e turismo, produção e comercialização de artesanato e restauração. Tudo na perspectiva de resgate da cultura popular da Bahia. Neste sentido, encontram-se em fase de negociação, para uso em comodato, a Pousada do Carmo, conjunto de casas coloniais restauradas da Misericórdia e arcos da ladeira do Unhão.

A organização interna do Axé

A estrutura organizacional do Axé compreende as seguintes unidades e respectivas competências:

1. à **COORDENAÇÃO GERAL**, que é exercida conjuntamente por um representante de TERRA NOVA e um representante do MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA, compete basicamente:

- representação jurídica, política e social do Axé;

- orientação, supervisão e controle das ações técnicas e administrativas;

- decisão quanto à contratação e demissão de funcionários;

- definição das ações a serem implantadas;

- delegação de competências;

- captação de recursos externos;

- administração financeira dos recursos.

2. à **ASSESSORIA TÉCNICA**, exercida por 4 profissionais das áreas de direito, cultura e sociologia, cabe:

- articulação com organismos públicos e entidades não governamentais com atuação direta ou indireta na área de interesse do projeto;

- elaboração de subprojetos vinculados à finalidade do Axé;

- emissão de pareceres técnicos;

- participação na formação de educadores e educandos;

- identificação de alternativas profissionalizantes para a clientela do Axé;

- assessoramento e assistência jurídica ao trabalho de rua.

3. à **EQUIPE TÉCNICA**, constituída por 5 profissionais das áreas de pedagogia e serviço social, compete:

- orientação, supervisão e avaliação permanentes das atividades pedagógicas de rua;

- orientação e supervisão das atividades de escolarização e profissionalização dos meninos/as;

- coordenação das atividades de recrutamento, seleção e formação dos educadores de rua;

- elaboração de projetos específicos na área pedagógica;

- emissão de pareceres técnicos na área pedagógica, inclusive no que se refere à atuação dos educadores na rua.

As decisões de caráter técnico e político, bem como a avaliação permanente das ações e procedimentos funcionais do Axé são tomadas na instância GERENCIAMENTO, integrada pela

Coordenação, Assessoria e Equipe Técnica, estando em fase de definição a participação de representante dos educadores. Ordinariamente, as reuniões de GERENCIAMENTO ocorrem uma vez por semana e, extraordinariamente, sempre que necessário.

Vale ressaltar que no cotidiano do Axé a articulação e integração permanentes entre pessoas e serviços busca assegurar o comprometimento de todos com os resultados do trabalho.

Além das unidades referidas, o Axé conta com 4 funcionários administrativos e 2 motoristas que apoiam as atividades técnicas e políticas do Projeto.

As articulações institucionais

Pelo fato de exercer atividades típicas de política pública, o Axé não poderia deixar de manter permanente articulação com organismos governamentais cujas competências se relacionem com a criança e o adolescente.

Assim, o Axé tem mantido relação permanente e contada com o apoio de:

1. Organismos de âmbito federal:

- Ministério de Ação Social, através da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, que além do financiamento de ações e projetos específicos e colocação de pessoal à disposição, participa da orientação técnica do projeto.

- Universidade Federal da Bahia, através do Centro de Estudo Afro-Oriental – CEO, que faz parceria no Projeto Erê.

2. Organismos de âmbito estadual:

- Secretaria de Educação e Cultura, inclusive Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural – IPAC e Fundação Cultural. O Axé obtém a cessão de pessoal e imóveis e além de participação em discussões das atividades de educação de rua e Projeto Erê.

ção de rua e Projeto Erê, a Secretaria de Educação e Cultura se dispõe a facilitar a absorção pela escolas da rede estadual dos meninos/as de rua.

- Secretaria do Trabalho e Ação Social, através da Fundação do Adolescente e da Criança – FUNDAC, pelas afinidades de funções, mantém com o Axé articulações em atividades técnicas, além da cessão de pessoal.

- Secretaria de Segurança Pública, através das Polícias Civil e Militar com as quais mantém, no nível de prevenção, ações articuladas de combate à violência.

- Centro de Tratamento do Abuso de Drogas – CETAD, com o qual o Axé interage visando formação de educadores, técnicos e atendimento aos meninos/as.

- Juizado de Menores que além da articulação permanente em função dos interesses comuns, exerce em relação ao Axé o papel de credenciamento e fiscalização do trabalho de rua.

- Ministério Público Estadual, através da Curadoria de Menores com a qual se articula permanentemente a Assessoria Jurídica na busca de providências relativas a identificação e punição de crimes contra crianças/adolescentes.

- Assembleia Legislativa Estadual, através da Comissão de Direitos Humanos. O Axé participa, formulando e acompanhando denúncias de violência.

3. Organismos de âmbito municipal:

- Secretaria de Educação, que além de manter pessoal à disposição do Axé, se dispõe a discutir e acompanhar a metodologia da educação de rua e absorver na rede municipal os meninos/as trabalhados pelo Axé.

- Secretaria de Ação Social, que intermedia interesse junto a outros órgãos municipais, sobretudo para facilitar a cessão de imóveis necessários ao cumprimento das etapas futuras do Projeto.

- Câmara de Vereadores, através da Comissão de Direitos Humanos junto a qual o Axé formula e acompanha denúncias e participa de eventos voltados para a defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

As articulações com entidades não governamentais

Por força de sua natureza e finalidade, o Axé tem buscado manter sintonia com organizações do movimento popular e entidades de classe e defesa de direitos, tais como:

- Forum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

- Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

- Pastoral do Menor

- Organização do Auxílio Fraternal

- Movimento Pró-Meninos

- Federação das Associações de Bairros

- Grupo Cultural Olodum

- Ilê Ayê

- Araketo

A articulação do Axé com as entidades indicadas se faz de forma cooperativa mediante a prestação de assessoramento técnico, participação em conselhos de administração e parceria em projetos a exemplo do Erê.

Os financiadores do Axé

- TERRA NOVA (Ministério das Relações Exteriores da Itália – Comunidade Econômica Européia)

- GRUPO DE APOIO “AMIGOS DO AXÉ” – Bolonha – Itália

- Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA – Brasil.

- Coordenadoria Ecumênica de Serviços – CESE

Institucional

Cadastro Técnico Municipal: Salvador sem Base de Informações

Denise Silva Magalhães, Eduardo Assis D'Almeida
Marcelo Serva da Silva e Orlando Simas Régis Filho/CPM *

Até aqui o município não dispunha de informações cadastrais confiáveis com vistas às ações de intervenção da administração. Elas existiam de forma incompleta, defasada ou espalhada segundo a conveniência de diferentes órgãos públicos. A implantação do Cadastro Técnico Municipal busca suprir essa deficiência objetivando, na sua fase inicial, promover uma revisão cadastral para subsidiar a administração tributária e o planejamento urbano. Como passo seguinte se tentará articulação com diversos órgãos estaduais, como a COELBA, EMBASA, etc., através de convênios de cooperação, com o objetivo de se unificar a base de codificação.

A estrutura administrativa do município do Salvador é ainda, uma das poucas do país a não possuir uma base de informações consolidada (que se utilize de processos modernos de arquivamento e processamento) sobre a realidade local.

Só agora, na presente gestão, a PMS através do Centro do Planejamento Municipal - CPM - vem desenvolvendo esforços no sentido de implantar a base inicial para a efetivação de um Cadastro Técnico Municipal (CTM), que sirva realmente de elemento estrutural norteador das ações do planejamento municipal. Pois conhecer a realidade local é a primeira tarefa de qualquer atividade de planejamento. Buscar o conhecimento da realidade na forma como ela se encontra e difundir

essas informações, devolvendo às pessoas a visão do todo; é um caminho para criar a transparência da ação governamental, viabilizando a participação da comunidade no planejamento municipal e garantindo que o uso dos recursos públicos seja reflexo de sua reais necessidades. Possibilita, também, à administração municipal negociar com outros níveis de governo os recursos que necessita.

Informações existem em todos os níveis, porém em diferentes órgãos públicos e, na maioria das vezes, encontradas incompletas, defasadas ou organizadas segundo a necessidade imediata do órgão que a possui. A maioria das informações no município, não é tratada e organizada de forma a atender às necessidades das diferentes unidades organizacionais. Ressalta, ainda, o fato de que o conhecimento da realidade municipal é hoje apropriado individualmente, não estando documentado e sistematizado. As informações coletadas pelos órgãos responsáveis são transformadas em depósitos de documentos de difícil acesso e pouca utilidade.

Um CTM pode ser definido como um conjunto de arquivos que contém o

registro de dados de base imobiliária urbana. Os objetivos mais prementes do CTM referem-se ao planejamento físico e controle do uso do solo, à arrecadação municipal e à implantação dos serviços urbanos. Tem como base comum das informações o imóvel urbano-predial ou territorial da área urbana e de expansão urbana.

Normalmente, a estrutura de um Cadastro Técnico Municipal é formada por seis conjuntos de informações: base cartográfica, cadastro físico-territorial, planta genérica de valores - PGM -, cadastro de informações sócio-econômicas e cadastro de informações rurais.

Base cartográfica

A base cartográfica é um conjunto de plantas e mapas (acervo cartográfico) em escala conveniente para os diferentes usos das unidades organizacionais, importante para possibilitar a análise espacial, criando condições para o entendimento da distribuição, pelo espaço urbano e rural, dos recursos naturais, das informações sócio-econômicas, dos serviços públicos, dos equipamentos urbanos e da infra-estrutura urbana, além de outros dados que permi-

tem visualizar a situação em que se encontra o município, bem como viabilizar a realização de estudos e a projeção de tendências do uso e ocupação do espaço.

Esta base é organizada pelas seguintes plantas: geral do município, representação rural, referência cadastral urbana, equipamentos e serviços urbanos, genérica de valores e temáticas.

Cadastro físico-territorial

É constituído pelo conjunto de informações necessárias para que a administração pública possa exercer sua atribuição tributária, ou seja, é a legislação tributária que determina a estruturação deste cadastro, uma vez que é esta quem estabelece genericamente os fatores, uma forma de cálculo, a forma de aplicação das alíquotas, etc. Também é utilizado no desenvolvimento de atividades como planejamento territorial-urbano, delimitação de zonas por usos predominantes, projetos de ocupação do solo, etc.

Este cadastro tem como elementos básicos o cadastro imobiliário, o cadastro de atividades, o cadastro de logradouros, o cadastro de loteamentos e a planta de referência cadastral.

Planta genérica de valores

Serve basicamente para a administração tributária, principalmente para

cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e, em menor escala, para cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.

É através da PGM que são fixados os valores básicos unitários dos terrenos expressos por metro quadrado de área, e das edificações por metro quadrado de área construída, em função do tipo e padrão de acabamento.

Uma PGM constantemente aprimorada e atualizada, permite uma maior justiça fiscal e um acompanhamento da valorização imobiliária, facilitando a ação reguladora do governo municipal quanto ao uso e ocupação do solo.

Cadastro de equipamentos urbanos

Destina-se ao registro e controle dos equipamentos e serviços urbanos existentes, e ao planejamento de sua ampliação, quer sejam essenciais (saúde, educação, saneamento, etc), quer sejam de utilidade pública (energia elétrica, telefonia, iluminação pública, etc.). Um de seus produtos é a elaboração de plantas temáticas.

Cadastro de Informações Sociais

Contém informações sobre a situação social e econômica da população local e permite à administração municipal estabelecer um diagnóstico da realidade.

Este arquivo contém informações sobre demografia, emprego e renda,

educação, habitação, saúde, saneamento etc.

Etapas iniciais: revisão do cadastro de Salvador

Na atual fase, a PMS ressen-te-se da ausência de uma base sólida de informações nas áreas de planejamento, tributação e fiscalização, exatamente pela dificuldade da localização exata de um imóvel, ou até de um logradouro na malha urbana.

Por isso mesmo, decidiu-se desencadear o processo de implantação do CTM, a partir da revisão cadastral, que procurará atingir, em sua etapa inicial, a formação de uma base de dados voltada para a área de administração tributária e planejamento urbano.

O primeiro passo da revisão cadastral busca a integração dos diversos módulos da área tributária: IPTU, ISS, TLF, Dívida Ativa, Bens Dominiais e a Planta Genérica de Valores, fornecendo os elementos para uma melhor política gerencial, fiscal e tributária. Todos os módulos terão uma mesma base geográfica, o que possibilita um mesmo sistema de codificação, com perspectivas que remetam ao geoprocessamento, gerando uma posterior integração aos sistemas do Cadastro Técnico Metropolitano, através do Sistema Cartográfico Metropolitano - SICAR - e ao de Numeração Métrica Linear de Logradouros, instituindo-se assim o Cadastro Técnico Municipal (CTM). Resumindo: a base cartográfica SICAR, a Numeração Mé-

* Denise Silva Magalhães é geógrafa, Eduardo Assis D'Almeida, Marcelo Serva da Silva e Orlando Simas Régis Filho são arquitetos. Os autores são técnicos da Gerência de Informações - GERIN. Este artigo contou com a colaboração da equipe técnica da Subgerência de Informações Físicas - SIFI.





trica, o Cadastro de Logradouros, Imobiliário e de Atividades reunirão os elementos necessários para o Cadastro Fiscal da PMS, usando uma mesma codificação para todos os interessados.

Nesta presente etapa, a PMS está estabelecendo convênios de cooperação técnico-financeira com a CONDER, complementados pelas três mais importantes empresas de serviços públicos: EMBASA, COELBA, TELEBAHIA, que também mantêm cadastros setoriais, buscando unificar a base de codificação.

As dificuldades financeiras atuais da PMS não permitem a implantação integral do sistema a curto prazo. Assim, em função da demanda das principais atividades arrecadoras e de planejamento, decidiu-se desencadear, no primeiro instante, a revisão dos cadastros imobiliários e de atividades além de implantar o Cadastro de Logradouros, com caráter complementar à marcação efetiva da numeração métrica linear e implantação da toponímia.

Estes projetos serão o marco fundamental para estruturação da base de informações voltada para o gerenciamento administrativo e planejamento da cidade. A Companhia de Processamento de Dados de Salvador - PRODASAL - será responsável pela implantação do sistema de processamento dos dados que fará a interligação com outros sistemas de informações, mediante padronização de linguagem

identificadora de dados. Nessa 1ª etapa a Secretaria da Fazenda do Município - financiadora do projeto, será diretamente beneficiada com:

1) melhoria do sistema de controle de disponibilidades, fiscalização das receitas municipais, e a consequente elevação da arrecadação;

2) melhoria do atendimento aos contribuintes e à comunidade;

3) automação das atividades de cálculo, emissão de documentos e análise de alternativas, hoje executadas manualmente.

A médio prazo já se pode afirmar que será obtida uma maior gama de informações, o que proporcionará maior racionalização dos gastos administrativos, reduzindo custos e agilizando a execução dos serviços.

O projeto, em sua 1ª etapa, tem um custo estimado para os três cadastros, de Cr\$200.000.000,00 (duzentos milhões de cruzeiros). A implantação da toponímia, numeração métrica e emplacamento, estão estimados em Cr\$85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões de cruzeiros).*

Foi publicado edital de concorrência pública para contratar os serviços de pesquisa de campo; compatibilizar os resultados com os cadastros existentes; atualizar as plantas das Zonas de Informação que compõem a base

cartográfica do CPM com plotagem gráfica de novos logradouros (com código e toponímia) e imóveis (testada com numeração métrica linear); atualizar 2.800 plantas de logradouros e confeccionar plantas para os demais logradouros; desenhar plantas de cada logradouro, com indicação dos lotes existentes e suas respectivas numerações antiga e métrica linear aproximada, apresentá-las em arte final e coletar dados para a denominação dos logradouros.

A empresa vencedora foi a PROGEL - Planejamento, Organização e Pesquisa Ltda, que iniciou os trabalhos no mês de agosto.

Inicialmente, com esta 1ª etapa, pretende-se realizar os cadastros imobiliário e de atividade nas Regiões Administrativas (RAs): V (Brotas), VI (Barra) e VII (Rio Vermelho), que contam aproximadamente com 65.000 unidades imobiliárias e 9.000 unidades econômicas.

O cadastro de logradouros, implantação da toponímia e numeração métrica dos imóveis, serão realizados nas seguintes RAs: I (Centro), II (Itapagipe), III (São Caetano), IV (Liberdade), V (Brotas), VI (Barra), VII (Rio Vermelho), VIII (Pituba), IX (Boca do Rio), X (Itapuã), XI (Cabula) que contam com aproximadamente 8.000 logradouros, 100.000 placas de numeração métrica e 250.000 imóveis. A duração

prevista para execução desta primeira etapa é de nove meses.

Cadastro Imobiliário

O Cadastro Imobiliário pesquisará os seguintes dados, através de boletins próprios definidos pela CPM/SEFAZ:

a) **Geolocalização da Unidade Imobiliária:** código de logradouros, nome e espécie de logradouro, logradouro de tributação - trecho, Região Administrativa (RA), Zona de Informação (ZI) e folha atlas.

b) **Identificação da propriedade:** número métrico e complemento, número antigo, sub-número, sub-número da sub-unidade antiga, tipo e número da sub-unidade, edifício/conjunto, número do bloco, inscrição vinculada,

domínio, áreas e número de pavimentos;

g) **Dados físicos da edificação:** tipologia, estado de conservação, estrutura, paredes, revestimento, esquadrias e acabamento da fachada principal;

h) **Equipamentos especiais:** estacionamentos, circulação vertical e outros: piscina, quadra de esporte, salão de jogos, sauna, etc;

i) **Croquis do terreno e da edificação com todas suas medidas;**

j) **Produtos do cadastro imobiliário:** croquis com medida do imóvel; relatórios atualizados dos imóveis por logradouro, ZI (Zona de Informação) e RA, (Região Administrativa), ampliação da receita tributária do IPTU e base de dados para o planejamento físico-territorial.

dos das unidades econômicas por logradouro, Zona de Informação e Região Administrativa, ampliação da receita tributária através do ISS e TLF e base de informações para projetos de ocupação do solo.

Cadastro de logradouros

a) **Pesquisa de campo:** tipo de pavimentação, energia elétrica, iluminação pública, uso predominante, número de pista, grau de acessibilidade, rede água potável, drenagem pluvial, rede de telefonia, transporte coletivo, equipamentos de lazer, equipamentos de abastecimento, equipamentos de educação, equipamentos de saúde, calçada (existência), largura da calçada, meio-fio e arborização;



total de unidades, código e nome do parcelamento (loteamento, desmembramento, urbanização integrada), quadra e lote, nome do bairro ou micro-comunidade, CEP, número do telefone, inscrição imobiliária, inscrição imobiliária anterior, número do consumidor (COELBA) e número do hidrômetro (EMBASA).

c) **Identificação do proprietário:** nome, nome e espécie do logradouro, número métrico e complemento, edifício/conjunto, número da sub-unidade, nome do bairro, município, número do telefone, CEP, unidade da federação;

e) **Dados físicos do terreno:** ocupação do lote, situação, domínio, pedologia, delimitação, topografia, medidas do terreno e área do terreno;

f) **Dados gerais da edificação:** categoria de uso, caracterização do uso,

Cadastro de atividades

Levantará dados sobre as unidades econômicas do município, através de boletins próprios, definidos pela CPM/SEFAZ.

Os dados pesquisados:

Dados cadastrais: nome ou razão social, nome de fantasia, localização do imóvel (idêntico ao cadastro imobiliário), número de inscrição no CGA, número de inscrição no cadastro imobiliário, número do CGC e CPF e número de inscrição estadual;

b) **ISS/TLF:** Classificação geral, situação institucional, atividade principal (códigos, data de início, situação) e outras atividades (códigos, data de início, situação);

c) **Produtos do cadastro de atividades:** relatórios com dados atualiza-

b) **Complementação de dados:** código de logradouro, limites de logradouro, nome do logradouro, classificação de via de acordo com a lei de Uso do Solo, largura da via, rede de esgotamento sanitário, limpeza pública, padrão construtivo predominante e coordenadas cartesianas de início e fim do logradouro;

c) **Produtos do cadastro de logradouros:** perfil do logradouro, dados para elaboração de uma nova Planta Genérica de Valores, proporcionando uma presteza fiscal no município, e diagnóstico da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

* Valores de julho de 1991

I nstitucional

O Planejamento na Administração Municipal

Luiz Fernando de Aguiar / CPM *

O CPM, órgão central do Sistema de Planejamento da Prefeitura, foi criado em junho de 1989 para substituir a antiga SEPLAM. Sua finalidade é a execução das funções de planejamento global, coordenação geral, produção de informações e de estatísticas, ordenamento regional, treinamento de pessoal e modernização administrativa. Sua estrutura básica está assentada em cinco gerências que cuidam de áreas específicas: GEPRO, GERIN, GEDEM, GEDAP e GERA. Órgãos setoriais e órgãos seccionais se articulam com o órgão central na operacionalização do sistema.

Antecedentes

O Sistema de Planejamento Municipal que atualmente é coordenado pelo Centro de Planejamento Municipal - CPM, encontrava-se antes a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAM.

O CPM, Fundação criada pela Lei nº 3.994 de 29 de junho de 1989, combinada com a Lei nº 4.103 de 29 de junho de 1990, tem personalidade jurídica de direito público, possui autonomia administrativa-financeira e é vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Sua finalidade é a execução das funções de planejamento global, coordenação geral, informações estatísticas, ordenamento regional e treinamento e modernização administrativa. Compete-lhe basicamente:

1 - definir, coordenar e executar as políticas, diretrizes e metas do planeja-

mento;

2 - promover a articulação do planejamento municipal com os níveis federal, estadual e metropolitano;

3 - coordenar o processo de planejamento visando o desenvolvimento econômico-social;

4 - elaborar, desenvolver e avaliar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e acompanhar a sua execução;

5 - elaborar e propor novas leis urbanísticas;

6 - emitir parecer quanto à aprovação de projetos de empreendimentos e atividades consideradas de grande impacto na estrutura urbana e no meio ambiente;

7 - efetuar estudos na área sócio-econômica que gerem indicadores para orientar a ação do governo;

8 - prestar serviços de consultoria, assessoramento e assistência técnica em planejamento e administração municipal visando a modernização administrativa;

9 - elaborar as diretrizes de programação orçamentária, analisar as propostas de orçamento dos órgãos e entidades da administração e elaborar a proposta geral do orçamento com base

no Plano do Governo;

10 - elaborar e manter atualizado o cadastro geral do município;

11 - coordenar e promover a produção e divulgação de informações estatísticas necessárias ao desenvolvimento de suas atividades;

12 - desenvolver e executar a política de treinamento e reciclagem do servidor;

13 - administrar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU.

Celebração de convênios

O CPM poderá articular-se com as Administrações Federal, Estadual e Municipal, inclusive celebrar convênios, contratos e acordos com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Estrutura

O CPM possui a seguinte estrutura básica:

- Conselho de Administração
- Presidência

Complementam ainda a estrutura operacional uma assessoria técnica e cinco gerências:

Gerência de Programação e Orçamento - GEPRO - Coordena e acompanha as atividades de programação e orçamento dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município;

Gerência de Informações - GERIN - Tem por finalidade coordenar e executar as atividades de produção, análise e divulgação de informações necessárias à identificação da situação física, social e econômica do Município;

Gerência de Desenvolvimento Municipal - GEDEM - Elabora e coordena os estudos sócio-econômicos necessários ao planejamento do Município, os Planos de Desenvolvimento e

os instrumentos necessários à sua implementação;

Gerência de Desenvolvimento da Administração Pública - GEDAP - Promove e executa atividades de modernização administrativa e de treinamento no âmbito da Administração Pública do Município;

Gerência Administrativa-Financeira - GERA - Executa as atividades de administração geral, financeira e de contabilidade pertinentes à Fundação.

O SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

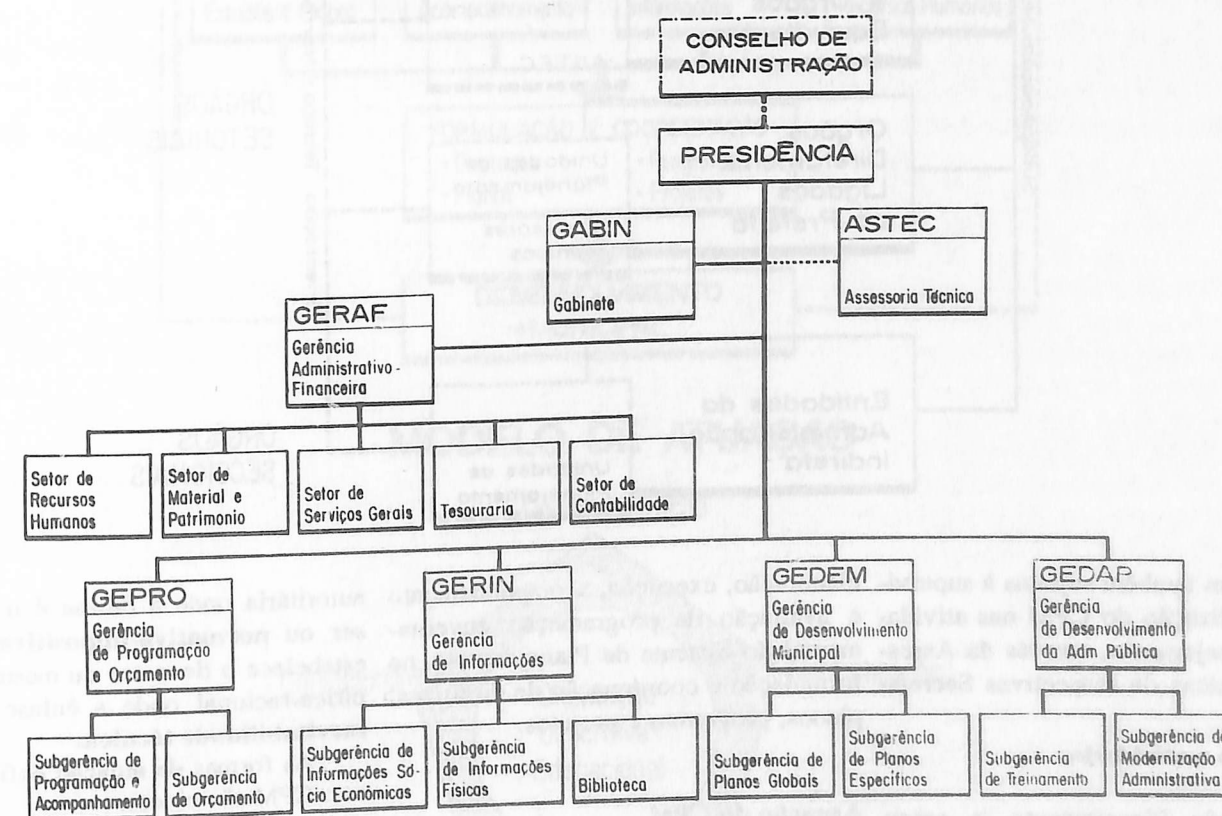
Justificativa

O caráter exclusivista e de dependência que se pretende atribuir ao órgão

de planejamento é fator restritivo ao desenvolvimento do processo. O alcance das ações de planejamento e a flexibilidade requerida pelo Sistema, exigem mecanismos de articulação para a condução do processo evitando o isolamento de qualquer de suas partes e participação coletiva na identificação de entraves e responsabilidades no atendimento de prazos, execução e acompanhamento das atividades de planejamento.

Dentro desse princípio torna-se necessária a adoção de um modelo descentralizador, cabendo ao CPM, para o exercício de sua função coordenadora e técnico-normativa, a institucionalização de normas e procedimentos para uma ação sistêmica, assim como a atuação de pessoal técnico qualificado.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL



Finalidade

O Sistema Municipal de Planejamento, criado pelo Decreto nº 8.751 de 16 de outubro de 1990, tem por finalidade planejar e coordenar as ações governamentais, na área de planejamento, no âmbito do Município e, através de suas unidades executoras.

MODELOS INTEGRANTES DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

O Sistema Municipal de Planejamento requer, para sua compreensão, a análise de três modelos:

- a) Modelo Estrutural
- b) Modelo Funcional
- c) Modelo de Atuação

Embora estes modelos sejam, a seguir, apresentados isoladamente, a eficácia do Sistema Municipal de Planejamento depende da integração entre eles. De fato, a implantação e operacionalização do Sistema significa a implantação e operacionalização dos três modelos, sistemática e integrativamente no âmbito da Prefeitura Municipal do Salvador.

* Luiz Fernando de Aguiar é administrador e gerente do Desenvolvimento da Administração Pública/CPM

Estrutura

O Sistema possui a seguinte organização básica:

– Órgão Central de Planejamento

O Centro de Planejamento Municipal – CPM

– Órgãos Setoriais

a) as Assessorias Técnicas das Se-

cretarias do Município e órgãos equivalentes;

b) as unidades que realizam atividades de planejamento, integrantes de órgão diretamente vinculado ao Prefeito;

– Órgãos Seccionais

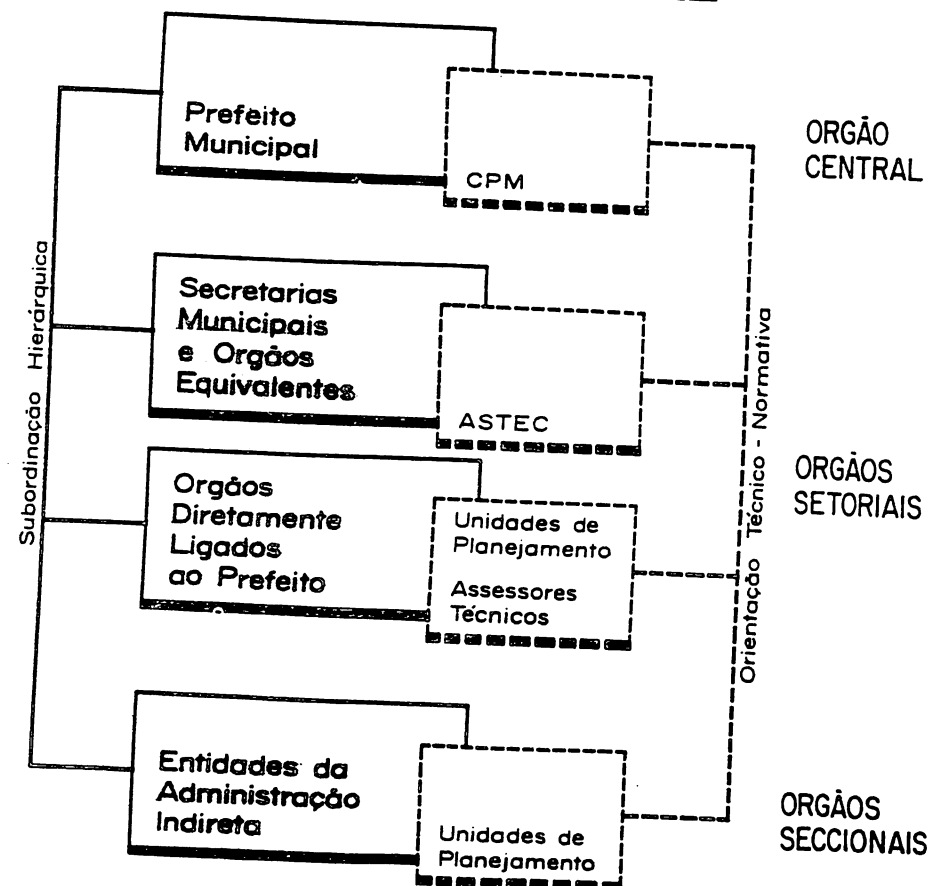
As unidades que desempenham atividades de planejamento, no âmbito da Administração Indireta, que se articula-

rão com os órgãos setoriais das Secretarias a que estejam vinculadas.

Os órgãos incumbidos do exercício das atividades de planejamento, ficam sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e a fiscalização específica do CPM, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Os órgãos seccionais, da mesma

MODELO ESTRUTURAL



forma, ficam também sujeitos à supervisão e fiscalização do CPM nas atividades de planejamento, através da Assessorias Técnicas da respectivas Secretarias.

Subfunções e atividades

A função Planejamento, a cargo dos órgãos referidos, tem as seguintes subfunções:

- estudos e planos
- Programação, orçamento e acompanhamento
- informações
- modernização administrativa, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.

O modelo funcional estabelecido propõe a adoção de padrões tecnológicos que instrumentalizem as ações de

elaboração, execução, acompanhamento e avaliação da programação governamental do Sistema de Planejamento, na formulação e coordenação de diretrizes, planos, programas e projetos.

Atuação do CPM

Adota-se a estratégia descritiva-educacional como orientação básica de todas as formas de atuação do CPM. Entende-se, por isto uma postura de coletar informações, ordená-las, expor e explicar os resultados, revendo-os e buscando explícitos compromissos na atuação e finalmente promovendo o acompanhamento e avaliação. Isto significa que a atuação do CPM não deve se orientar para estratégias coercitivas

autoritária onde a ênfase é o tem que ser ou **normativa-impositiva** onde se estabelece o **deve ser** ou mesmo na empírica-razional onde a ênfase recai na **inevitabilidade técnica**.

As formas de atuação definidas para o CPM são cinco:

- COMPATIBILIZAÇÃO
- CONSULTORIA
- NORMATIZAÇÃO
- ASSESSORIA
- EXECUÇÃO

Tanto a descrição destas formas de atuação quanto a maneira como se manifestam são tratadas a seguir:

COMPATIBILIZAÇÃO

Compreende a atuação no sentido de articular as ações dos diversos órgãos da PMS no que se refere ao cum-

primento da subfunções básicas do Planejamento. A compatibilização se dá especialmente a partir da correspondência técnica nos órgãos setoriais e seccionais do sistema integrado e integração dos estudos, planos, programas e projetos e atividades no âmbito da PMS.

CONSULTORIA

Compreende a atuação no sentido de facilitar mudanças organizacionais,

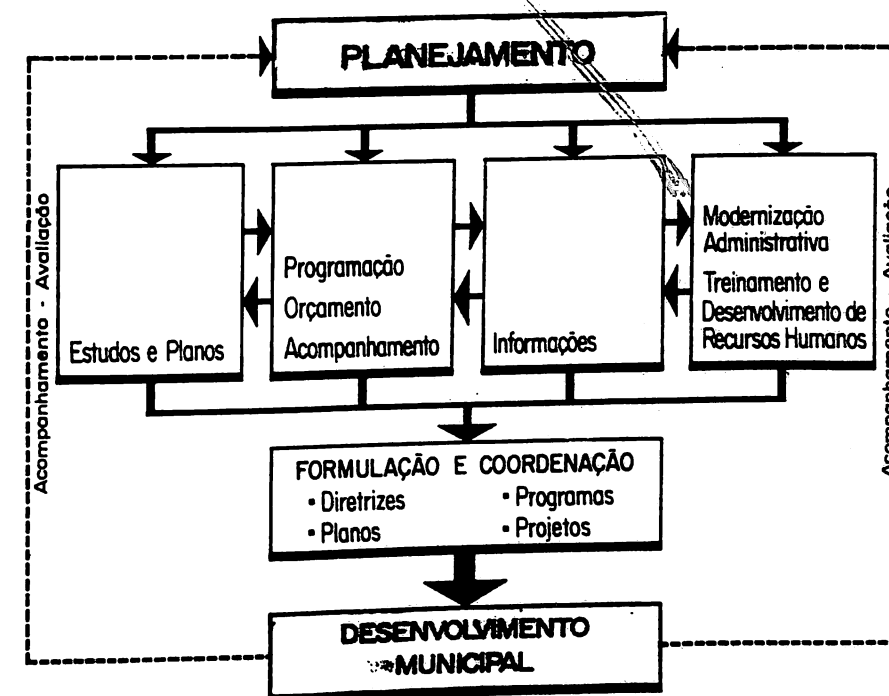
desde o planejamento dos sistemas de informações, passando pela concepção e acompanhamento de planos, programas, projetos, orçamento e finalmente a modernização dos procedimentos administrativos, estrutura e desenvolvimento de Recursos Humanos. A consultoria se dá através intervenção negociada de ação, conjuntamente entre órgão central, setoriais e seccionais.

NORMATIZAÇÃO

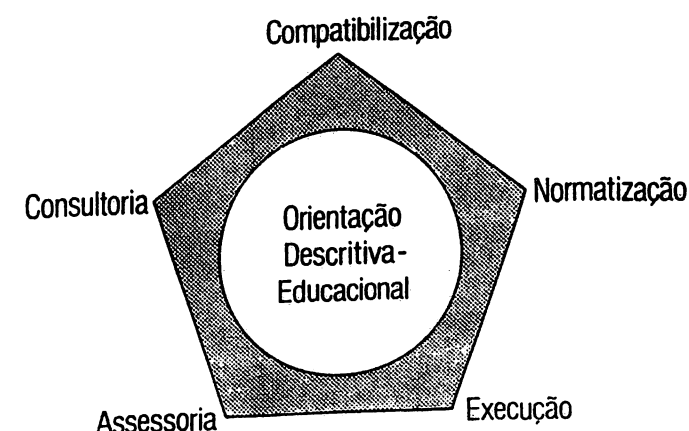
Compreende a atuação no sentido de padronizar ações dos diversos órgãos no que se refere às diversas subfunções do Planejamento.

A normatização se dá através da elaboração de diretrizes, normas e procedimentos técnicos.

MODELO FUNCIONAL



MODELO DE ATUAÇÃO



ASSESSORIA

Compreende a atuação no sentido de apoiar e gerar informações solicitadas pelos órgãos da PMS, em situações específicas, não integrando um esforço abrangente e planejado.

A assessoria se dá quando se estabelece contatos de natureza recorrente

com órgãos da PMS para dar respostas a consultas esporádicas e não, necessariamente, articuladas.

EXECUÇÃO

Compreende a atuação no sentido de cumprir as competências regionais e de suprir deficiências técnicas e logísticas

cas dos diversos órgãos da PMS. A execução se dá quando o CPM realiza, sob sua responsabilidade técnica, ações relativas às subfunções de planejamento, submetendo suas informações, avaliações, conclusões e sugestões aos diversos órgãos da PMS apenas para discussão e aprovação.

P

revidência

Previsões Sombrias

Marcos Rabello *

Estimativas consistentes indicam que, nos próximos dez anos, deverão dobrar os gastos com aposentadorias e com o sistema previdenciário de saúde, ao tempo em que decrescerá relativamente o número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho. Os riscos de que o Poder Executivo transfira, oportunisticamente, a responsabilidade de gerir a insolvência do sistema para fundos de pensão e para o setor privado, são grandes. A reversão desse estado de coisas depende de ajustes técnicos e morais, fundamentados numa prática onde os desvios sejam tratados como crime de responsabilidade civil.

Se confirmadas as previsões contidas em trabalho elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, de que no ano de 2.010, 22% da população brasileira terão mais de 50 anos e 34% terão menos de 20, certamente que estados e municípios deverão, desde já, investir no desenvolvimento de alternativas capazes de assegurar aos seus servidores, em sua plenitude, os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Ademais, segundo a mesma fonte, nos próximos 10 anos os gastos com aposentadorias, pensões, assistência à saúde e outros benefícios deverão duplicar, em contraposição a um decréscimo relativo ao número de pessoas ingressando no mercado de trabalho para sustentar os sistemas de previdência. Acrescente-se a isso os efeitos resultantes da aplicação dos novos dispositivos constitucionais e

o anacronismo existente nos órgãos previdenciários dos estados e municípios.

No primeiro dos casos, os reajustamentos dos valores dos proventos de aposentadorias e pensões, nas mesmas proporções dos vencimentos dos servidores em atividade, além da manutenção desses valores em nível nunca inferior ao salário mínimo, representam inevitáveis e pesadas obrigações, acrescidas a cada período pela habilitação de novos beneficiários. Além disso, a instituição do regime jurídico único para os servidores públicos, na medida em que alcança autarquias e fundações, transfere à competência dos governos estaduais e municipais, encargos outrora pertencentes à Previdência Social, sobretudo aqueles associados ao benefício da aposentadoria, cuja sistemática de indenização ainda se encontra na dependência da Lei Complementar, muito embora os servidores absorvidos pelo novo regime já estejam, constitucionalmente, com garantia de averbação dos seus respectivos tempos de serviço.

No que diz respeito aos órgãos previdenciários, não há como fugir à

constatação de que estados e municípios, ao longos dos anos, desrespeitaram sistematicamente, os Planos de Custeio, tecnicamente elaborados, desconsiderando as obrigações legais de repassar, de forma regular e integral, os recursos devidos aos institutos, rompendo o equilíbrio necessário entre receita e despesa e violando, por via de consequência, o fundamento basilar do modelo securitário. Acrescente-se a isso que as práticas administrativas, desenvolvidas historicamente em desarmonia aos bons parâmetros técnicos, comprometeram o desempenho das instituições.

Dessa forma e diante desse cenário, em que conjuntamente se associam ao aumento da população beneficiária o incremento no valor dos benefícios e o obsolescimento institucional, não se pode deixar de sugerir que os estados e municípios busquem, de forma imediata, alternativas concretas para enfrentar os novos tempos, dentre as quais se inserem, inevitavelmente, as reformulações legais com vistas à compatibilização entre os benefícios e custeio, o respeito à autonomia administrativo-financeira dos institutos, o caráter democrático e

descentralizado das gestões administrativas, com a participação dos segurados nos conselhos previdenciários e a modernização das entidades executoras da política de seguridade, nos seus respectivos níveis de governo.

Algumas dessas preocupações estão contidas na "Carta de Salvador", documento elaborado pelos presidentes de institutos de previdência e assistência, estaduais e municipais, reunidos no XIII Congresso Nacional, promovido pela associação que os representa, e novembro de 1990, ocasião em que se debateu as mudanças previstas na legislação previdenciária.

Embora, naquele momento, os acenos do Governo Federal, quanto às suas intenções reformistas no texto constitucional, fossem ainda de reconhecida timidez, os signatários da Carta já alertavam aos poderes constituídos, beneficiários da previdência e associações de classe dos servidores, no sentido de se posicionarem contra a tendência de privatização do setor.

Transcorridos quase 12 meses e confirmando as expectativas daquele momento, o recente anúncio do Gover-

no Federal acerca dos seus desejos de reforma, não obstante o pouco tempo para ter sido melhor explicado ou até mesmo entendido, vem despertando, de modo controverso, reações de apoio e desconfiança. Afinal, como admitir, pacificamente, alterações numa constituição nos seus primeiros anos, que sequer se encontra integralmente regularizada?

Não há dúvida alguma que, diante das perspectivas ameaçadoras às vertentes do modelo previdenciário nacional, não se poderia permanecer no imobilismo, contemplando o crescimento dos novos encargos a comprometerem a saúde financeira dos cofres públicos, inibindo suas capacidades realizadoras e dificultando o atendimento às carências da sociedade como um todo. Por outro lado, conquanto legítima e plenamente aceitável essa tese, cabe indagar se a "fórmula mágica" de privatização proposta pelo Governo, equacionará também os desvios de finalidade e desvios do passado.

Céticos quanto aos mirabolantes planos de salvação, que já viraram rotina neste país, cabe-nos ainda, numa visão mais crítica, formularmos alguns

questionamentos adicionais: as alternativas propostas, a exemplo da criação do regime facultativo complementar, através da adesão dos trabalhadores a fundos de pensão, geridos por sindicatos, federações e associações profissionais, representam uma evolução frente ao modelo previdenciário atualmente praticado, ou, pura e simplesmente, um oportuno e conveniente mecanismo político com a finalidade de liberar o governo da responsabilidade de gerir a insolvência, por ele historicamente promovida? Seria o estado a grande vítima da previdência atualmente praticada, ou, ao contrário do que apregoa, o maior responsável pela deterioração do modelo? Como se pode concluir pela inviabilidade de um sistema, se os parâmetros atuariais que o fundamentam foram sempre desrespeitados ou, quando nada, negligenciados pelo poder público? Que garantias fiscalizadoras serão dadas pelo Governo à nova conformação, se a prática tem demonstrado desajustes na relação entre patrocinadores e fundações, nas previdências fechadas já existentes?

É nesse cenário de dúvidas, acenos reformistas, inquietações e desajustes, que a Previdência Social e a dos servidores públicos, nas suas respectivas áreas de competência, passam por um momento delicado, cuja reversão, em nosso entendimento, depende de ajustes técnicos e morais, estando não apenas associada à busca de um modelo melhor, mas, fundamentalmente, a uma nova prática eficaz, em que os desvios de finalidade venham a ser tratados como crime de responsabilidade civil e as premissas técnicas sejam rigorosamente respeitadas, sob pena de convivermos, indefinidamente, num cenário de previsões sombrias.



* Marcos Rabello é engenheiro e atualmente preside o Instituto de Previdência do Salvador

Estatísticas Básicas

Infra Estrutura

SISE/GERIN *

As informações estatísticas ora apresentadas integram o Banco de Dados atualmente em implantação pelo Centro do Planejamento Municipal — CPM.

A concepção desse banco norteia-se pelo propósito de colocar à disposição do público interessado um acervo com dados consistentes, sistematizados e permanentemente atualizados sobre a cidade do Salvador, contemplando aspectos como: infra-estrutura de serviços, saneamento básico, economia, finanças públicas, saúde, educação, segurança e demografia.

Nesta segunda edição de VERACIDADE estão sendo publicadas informações relativas à movimentação de passageiros e cargas nos terminais rodoviário, ferroviário, marítimo e aeroporto de Salvador, transporte hidroviário e coletivo urbano e ainda informações referentes ao consumo de energia elétrica e abastecimento de água, por categoria de consumidores e quantidades consumidas. Também estão sendo publicadas informações referentes aos serviços de limpeza urbana e equipamentos ligados ao abastecimento alimentar.

TRANSPORTE FERROVIÁRIO

MOVIMENTO DE PASSAGEIROS E DE CARGAS POR VIA FÉRREA

SALVADOR — 1985-90

ANOS	PASSAGEIROS TRANSPORTE URBANO	CARGA TRANSPORTADA (t)
1985	7.730.030	1.654.968
1986	6.800.478	1.959.730
1987	6.657.273	1.948.994
1988	4.987.884	1.752.964
1989	5.601.604	1.242.973
1990	4.902.511	1.482.659

FONTE: R.F.F.S.A. E C.B.T.U.

TRANSPORTE AÉREO

MOVIMENTO DE AERONAVES, PASSAGEIROS, CARGA E CORREIO

AEROPORTO DOIS DE JULHO

SALVADOR — 1985-90

ANOS	AERONAVES		PASSAGEIROS		CARGA (1)		CORREIO (1)	
	Pouso	Decolagem	Embarque	Desembarque	Embarque	Desembarque	Embarque	Desembarque
1985	20.335	20.335	620.152	532.750	3.659	6.030	218	108
1986	22.908	22.908	805.875	666.843	5.843	8.621	292	121
1987	22.362	22.362	793.460	682.208	7.851	10.368	725	1.223
1988	23.322	23.322	781.848	699.018	5.793	10.893	3.843	7.210
1989	24.012	24.012	866.015	787.846	9.507	13.548	3.998	5.134
1990	24.772	24.772	828.601	741.166	9.115	11.349	2.439	6.086

FONTE: INFRAERO

OBS.: (1) Em 1.000 kg

TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

NÚMERO DE PASSAGEIROS E DE VEÍCULOS TRANSPORTADOS

SALVADOR — 1985-90

ESPECIFICAÇÃO	ANOS					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Passageiros						
SSA/Bom Despacho						
Bom Despacho/SSA	3.702.609	4.417.196	4.761.059	4.487.473	4.267.324	3.735.598
SSA/Maragojipe						
Maragojipe/SSA	113.434	133.837	162.847	164.507	135.651	122.853
Ribeira/Plataforma						
Plataforma/Ribeira	982.633	911.803	873.319	666.654	577.869	422.359
Veículos	766.652	797.651	807.508	659.139	582.156	532.891

FONTE: Cia. de Navegação Baiana — CNB

TRANSPORTE MARÍTIMO
MOVIMENTO DE NAVIOS E MERCADORIAS NO PORTO DE SALVADOR E NO ESTADO DA BAHIA
1985-90

ANOS	SALVADOR			BAHIA		
	Navios	Exportação (t)	Importação (t)	Navios	Exportação (t)	Importação (t)
1985	1.110	916.470	427.850	2.927	6.481.715	6.304.113
1986	925	677.386	592.700	2.743	6.617.141	8.249.381
1987	879	635.547	666.193	2.724	6.607.065	8.240.954
1988	990	775.160	465.602	2.881	6.827.637	8.730.414
1989	796	887.664	382.935	2.530	6.961.028	8.800.253
1990	844	959.717	479.157	2.361	7.086.661	8.444.277

FONTE: Companhia de Docas da Bahia - CODEBA

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
Nº DE TÁXI POR TIPO
SALVADOR - 1985-90

ESPECIFICAÇÃO	ANOS					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Táxis						
Comum	7.156	7.165	7.110	7.108	7.125	7.063
Especial	177	276	272	267	281	279
Empresas	138	87	78	91	168	189
TOTAL	7.471	7.528	7.460	7.466	7.574	7.531

FONTE: SUTRAM

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
COLETIVO URBANO
PASSAGEIROS TRANSPORTADOS, FROTA EM OPERAÇÃO, VIAGENS REALIZADAS E KM PERCORRIDA
SALVADOR - 1985-90

ESPECIFICAÇÃO	ANOS					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Passageiros transportados(1)	412.700	445.934	465.844	461.947	481.671	486.460
Frota em operação (2)	1.529	1.475	1.700	1.608	1.576	1.663
Viagens	4.025.363*	4.665.251	4.895.093	4.972.987	4.551.739	4.768.003
Km percorridos(1)	112.485*	132.957	142.513	148.449	142.670	150.260

FONTE: SUTRAM; SETRAN

* Exclusivo jul/85

OBS.: (1) Em mil

(2) refere-se ao mês de dezembro

ENERGIA ELÉTRICA
NÚMERO DE LIGAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA POR CATEGORIA DE CONSUMIDOR
SALVADOR - 1985-90

Anos	ESPECIFICAÇÃO							
	Residencial	Industrial	Comercial	Rural	Poder Público	Iluminação Pública	Serviço Público	Própria
1985	371.282	2.419	29.058	5	1.668	2	53	59
1986	396.104	2.580	30.853	18	1.785	2	58	66
1987	417.559	2.718	32.721	21	1.832	2	54	71
1988	428.251	2.697	34.134	21	1.917	7	54	90
1989	437.585	2.884	36.185	21	1.950	7	53	89
1990	448.363	2.948	38.191	22	1.815	7	51	83

FONTE: COELBA

ENERGIA ELÉTRICA
CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA
SALVADOR - 1985-90

(Em MKH)

Anos	ESPECIFICAÇÃO							
	Residencial	Industrial	Comercial	Rural	Poder Público	Iluminação Pública	Serviço Público	Própria
1985	608.804	236.304	450.565	105	103.982	101.069	93.513	12.200
1986	662.901	240.820	480.092	842	108.863	109.787	98.101	13.067
1987	637.715	232.125	458.261	842	94.728	81.070	97.637	10.151
1988	688.475	230.750	513.672	337	98.406	93.421	106.316	11.285
1989	749.850	209.069	534.839	315	103.707	93.683	106.752	10.747
1990	808.791	219.985	571.695	362	101.219	102.280	108.826	12.111

FONTE: COELBA

CONSUMO DE ÁGUA POR CLASSES
SALVADOR - 1985-90

Em 1000 m³

ANOS	CLASSES			
	Residencial	Comercial	Industrial	Contratada
1985	75.199	13.750	2.142	7.725
1986	81.091	13.540	2.437	8.493
1987	98.238	16.862	2.614	4.996
1988	86.031	10.013	2.296	3.376
1989	83.658	10.189	1.774	2.253
1990	78.715	12.312	1.871	2.937

FONTE: EMBASA

**Nº DE LIGAÇÕES FATURADAS E INATIVAS, Nº DE ECONOMIAS POR CLASSE E VOLUME DE ÁGUA FATURADO
SALVADOR – 1986-90**

ANOS	Nº DE LIGAÇÕES FATURADAS	Nº DE LIGAÇÕES INATIVAS	ECONOMIAS						VOLUME FATURADO (m³)
			Residencial	Comercial	Pública	Industrial	Mista	Total	
1986	234.481	27.967	384.289	34.023	1.799	233	119	420.463	103.024
1987	250.894	20.626	403.237	34.827	2.016	225	137	440.442	104.182
1988	256.275	29.790	420.571	37.021	1.970	242	129	459.933	89.735
1989	256.884	31.801	425.025	37.267	2.014	249	132	464.687	104.467
1990	267.725	30.630	444.404	39.115	1.893	238	222	485.872	108.177

FONTE: EMBASA

**EXTENSÃO DA REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA
SALVADOR – 1986-90**

ANO	EXTENSÃO (km)
1986	2.840
1987	2.850
1988	2.908
1989	2.939
1990	3.029

FONTE: EMBASA

**VOLUME ANUAL DE ÁGUA DISTRIBUÍDA PELAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO PARA SALVADOR
SALVADOR – 1986-90**

ANO	VOLUME (m³/ano)
1986	151.888.407
1987	160.424.920
1988	168.497.561
1989	170.353.663
1990	176.593.465

FONTE: EMBASA

**EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE TELEFONIA
SALVADOR – 1985-90**

ESPECIFICAÇÃO	ANOS					
	1985)	1986	1987	1988	1989	1990
Nº de terminais	140.141	147.849	157.802	169.105	186.712	208.149
Telefones instalados	241.471	262.616	280.684	303.346	327.496	346.297
Chamadas interurbanas (1)	31.449	40.018	45.445	53.630	56.695	62.630
Pulsos locais (1)	640.344	656.443	675.062	730.274	824.475	906.272
Centrais de serviços	11	11	15	15	15	16

FONTE: TELEBAHIA

OBS.: (1) Dados expressos e 10³ e referentes a Região Metropolitana de Salvador

**ABASTECIMENTO ALIMENTAR
EQUIPAMENTOS ADMINISTRADOS PELO SETOR PÚBLICO
SALVADOR – 1991**

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADES
Feiras	40
Fixas	12
Móveis	28
Mercados	9
Nº boxes	752
Nº permissionários	478
Outros (1)	17

FONTES: SESP
EBAL

OBS.: (1) Lojas da Empresa Baiana de alimentos (EBAL)

* José Wellington M. de Aragão, Raimundo dos Santos Ribeiro, Sílvia José Ribeiro, Clea Maria Caldas Pereira Tanajura, Maria Luiza Oliveira da Silva, Carlos José Ribeiro Bastos Júnior, Maria Caldas, Kátia Pinheiro Bastos Luz e José Jorge Oliveira Pinheiro, são técnicos da Subgerência de Informações Sócio-Econômicas – SISE – GERIN

N otas

ECO SALVADOR - I ECOLOGIA REALIDADE E MITO

Há vinte e cinco anos, uma amiga, uma cara amiga - Isacea, no apogeu de sua genialidade artística, apresenta o *Cornus Copus* ou seja o chifre da abundância, originalmente pleno de alimentos, riqueza e opulência e inverte-o despejando miséria, necessidade, pobreza, materializando-o num quadro surrealista intitulado "A Fome".

Atualmente acostumamo-nos a encarar ecologia representada por por vales emoldurados por exuberante vegetação, de onde pendem retorcidos cipós e lianas e por entre as quais serpenteia cristalino córrego, povoado por espécies tropicais selvagens. Ouve-se ainda o canto de pardais e do curupião acrescentando vida e movimento a este quadro paradisíaco, numa semelhança oportuna ao *Cornus Copus*.

Brasil, Bahia, Salvador - necessidade, miséria, pobreza promíscua e anti-higiênica que também num quadro real, vivo, retrata em preto e branco a nossa situação o nosso ecossistema.

Este é o cenário onde se desenrola a nossa história, palco cantado pelo nosso poeta maior Castro Alves que hoje apagaria de seus versos todo o heroísmo

nos campos de Cabrito a sua genialidade retratou.

Salvador hoje, 1991, abriga uma população de 1.200.000 habitantes de baixa renda em uma população total de 2.050.000. Este é quadro, esta é a situação, este é o nosso ecossistema.

Ruas, em antítese com os córregos cristalinos onde serpenteiam riachos do mais sujo esgoto doméstico, povoados por pés descalços de pálidas crianças inocentes.

Casebres esburacados, insalubres e frágeis, edificadas por restos de lixo em lugar da exuberância das florestas onde cantam melancolicamente mães esfarrapadas, árias de origem afro.

Oh! Castro Alves! As canções ouvidas nos porões do teu "Navio Negreiro" não seriam mais autênticas para invocar os píncaros da penúria e da miséria.

As lianas, os farrapos.

Oh! Isacea, inverte teu quadro "A Fome" e devolve a Salvador sua exuberância onde a tropicalidade do clima possa resgatar a qualidade de vida há muito perdida, voltando a ser a cidade da abundância.

Se tivesse teu pincel e possufsse os teus dons artísticos, a tua genialidade, pintaria um novo quadro onde o saneamento ambiental e uma infra-estrutura adequada à atipicidade de Salvador se-

ria a tônica maior, oferecendo novos meios, novas oportunidades à fauna e à flora e em particular ao "Pithecantropus Erectus" moderno que habita as favelas - o "Homo Favelatus".

No traçado de cada rua, no desenho de cada praça, o Ambiente Natural seria a meta e o homem o objeto. No projeto dos canais, na tipologia das habitações, a vida seria o determinante.

Quebre-se assim o mito da ecologia paisagem e surge a realidade do Planejamento Ambiental.

Após Castro Alves, um dos nossos artistas maiores, Gilberto Gil, através da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal, desencadeou um movimento denominado Eco-Salvador, com o objetivo de repintar Salvador de modo a compor as galerias internacionais da Eco-92.

Esperamos não seja desta vez um quadro surrealista, mas a imagem de uma cidade real, não um mito onde bolções de pobreza e miséria fossem transformados em chifres da abundância.

Volta e repinta Salvador, Isacea, velha amiga, desta vez, a cores, numa verdadeira "natureza viva" e tendo o homem como protagonista.

Salvador, setembro de 1991

Robério Bezerra

A CIDADE É NOSSA

A situação inegavelmente crítica por que passa o País, e, conseqüentemente, a Cidade do Salvador, é motivo

para as mais variadas reflexões. Análises, artigos e proposições diversas têm sido veiculados em todos os meios de comunicação, abordando todas as faces daquela que está sendo chamada de

a mais grave crise da história republicana.

Os reflexos dessa crise na cidade são visíveis: explosão nos indicadores de violência urbana, comércio ambu-

lante em expansão, limpeza urbana cronicamente problemática, degradação irreversível do patrimônio histórico, crédito generalizado nas instituições, apatia popular, etc., e levaram a que algumas entidades representativas de profissionais liberais, associações de classe e sindicatos, de início isoladamente, deflagrassem um processo de reflexão sobre uma situação que consideram muito grave. Essa discussão, apesar de desconexa, visava a um objetivo semelhante: a discussão sobre o processo de deterioração da cidade e posterior elaboração de relatório propositivo.

A idéia de unir essas iniciativas isoladas em um esforço conjunto partiu de um núcleo constituído pelo Clube de Diretores Lojistas - CDL, Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção Bahia - IAB, Ordem dos Advogados da Bahia - OAB, Clube de Engenharia da Bahia e Associação Baiana de Imprensa - ABI. Essas entidades, a princípio informalmente, passaram a reunir-se para troca de idéias e impressões sobre a cidade e seus problemas.

Essa soma de esforços visa provocar uma discussão ampla, permanente, sobre Salvador, batizada, sugestivamente, de movimento "A Cidade é Nossa". A pretensão do movimento é despertar no soteropolitano o sentimento da cidadania, o orgulho de morar

numa cidade conhecida nacionalmente pela beleza, de resgatar seus símbolos, seus referenciais básicos. Em suma, a retomada dos valores éticos, culturais e morais, que num passado não muito distante identificavam o baiano com sua cidade.

A primeira fase do processo, de acordo com Armando Branco, presidente do IAB-BA e um dos Coodenadores do movimento, pode ser chamada de "fase técnica", e compreende o levantamento e discussão de problemáticas específicas, com a realização de um ciclo de painéis sobre os temas meio-ambiente, violência urbana, saneamento básico, planejamento familiar, menor abandonado, meios de comunicação, saúde, educação, infra-estrutura, idosos e planejamento urbano. O resultado desta fase estará consolidado num relatório extraído de um grande seminário, aberto ao público, onde será exposto o resumo dos encontros parciais.

Num segundo momento, o movimento pretende ouvir depoimentos de dirigentes e entidades de outras cidades que conseguiram resolver, ou minorar alguns dos graves problemas que envolvem o cotidiano desta capital. Trata-se, nitidamente, de um processo de aprendizado de experiências factíveis e bem sucedidas, executadas em outras capitais e cidades de médio porte.

A RECICLAGEM DO LIXO URBANO

A questão do lixo urbano tem assumido nos dias atuais, um dimensionamento que extrapola a esfera governamental para se constituir num problema de interesse geral da comunidade, da indústria e do comércio.

No sentido de aprofundar esta discussão, enfatizando-se a necessidade da coleta seletiva e da reciclagem dos resíduos sólidos, realizou-se em Salvador, nos dias 29 e 30 de outubro do corrente ano, o I Simpósio Estadual sobre Reciclagem do Lixo Urbano, promovido por diversos órgãos do governo e por instituições particulares, que num esforço conjunto, conseguiram mostrar um evento de muito bom nível.(1)

Direcionado principalmente às Prefeituras Municipais do Estado da Bahia, às instituições e grupos ligados ao planejamento, ao meio-ambiente, à indús-

tria e ao comércio, foram destacadas nesse evento, a política de limpeza urbana a nível nacional, estadual e municipal e as experiências de reciclagem em cidades de porte médio, como Camaçari (Ba) enfatizando-se que o reaproveitamento dos resíduos sólidos deve ser feito com os recursos disponíveis e com criatividade -- exemplo de Olinda e de Petrópolis. Nas cidades de grande porte como Curitiba e Florianópolis, o nível cultural, de informação e de solidariedade da população local facilitaram a implantação de diversos programas. Já em metrópoles como o Rio de Janeiro, com uma produção diária de 12.000 t de resíduos sólidos, justifica-se a implantação de grandes usinas de compostos orgânicos.

Salvador, a despeito de seus poucos recursos financeiros, tem contado com um grande potencial humano, que mesmo em períodos de crise tem tido criatividade, iniciando um processo de reciclagem do papel. A partir dos resíduos

Dessas duas primeiras etapas, a serem encerradas em março de 92 será retirado um documento final, com proposição de temas e propostas que consolidarão um grande projeto para a cidade.

Inicialmente o movimento "A Cidade é Nossa" congregou um pequeno número de entidades, acima listadas, mas no decorrer do processo diversas associações se juntaram ao núcleo-base, atingindo um total superior a 40. Estão presentes associações de classe, sindicatos, associações de moradores, entidades de defesa de direitos humanos, grupos ecológicos, etc, sendo as adesões de caráter voluntário.

No decorrer dos trabalhos ocorreram mudanças no gerenciamento do processo, que tem de adequar-se às sugestões trazidas pelos grupos que se juntaram ao movimento. Foram propostos novos temas para apreciação e uma participação mais abrangente da sociedade civil organizada.

Finalmente, o movimento pretende articular as entidades que o compõem num **forum permanente de discussão dos problemas da cidade**, uma espécie de Conselho da Cidade, consolidando um espaço político aberto para a discussão de temas econômicos, sociais e culturais.

Cláudio Santos

internos do próprio órgão de limpeza pública - a LIMPURB, com dois projetos: O Lixo Útil e o Papel da Gente. Este último é um desdobramento da tecnologia importada dos Estados Unidos, através do programa Companheiros das Américas, que permitiu há alguns anos atrás o intercâmbio entre professores da Escola de Belas Artes da Universidade Federal da Bahia e de uma Universidade da Pensilvânia. Tecnologia simples e barata que vai ser difundida em diversas comunidades de baixa renda. Por outro lado, também da Universidade Federal da Bahia saiu um projeto de reciclagem chamado Lixo Vivo, inspirado no Beija-Flor de Florianópolis, mais adaptado à nossa realidade. Quando implantado, seguramente dará excelentes resultados, dada a sua visão global e integrativa. A importância do lixo orgânico no total da coleta de Salvador onde é estimado em 60% do total e de várias cidades do interior baiano propiciou um maior destaque para a com-

postagem, através de uma mesa redonda com renomados especialistas.

O problema do lixo hospitalar também foi enfocado através de estudo que está sendo realizado por professores da UFBA, membros do programa Companheiros das Américas, levantando-se igualmente a polêmica em torno da incineração, como melhor alternativa para esse tipo de resíduo.

As perspectivas empresariais no aproveitamento do lixo urbano tiveram o depoimento de vários empresários que trabalham com o vidro, o metal, ficando algumas lacunas na área do papel e do plástico pelo não comparecimento das respectivas palestrantes. A presença dos empresários que vieram ao Simpósio possibilitou a identificação do mercado comprador e mostrou aos presentes o quanto se pode lucrar com o chamado lixo seco (papel, paleão, garrafas, co-

bre, alumínio, vidros, latas, ferro, plástico).

Não foi anunciada durante o simpósio, mas está sendo melhor articulada pelo conjunto institucional que o promoveu e brevemente será lançada uma grande Campanha de Reciclagem do Vidro, para entidades beneficentes, iniciando-se com o Hospital Aristides Maltez e a Liga Baiana Contra o Câncer.

O I Simpósio Estadual sobre Reciclagem do Lixo Urbano, contando com experiências de dez cidades diferentes de seis estados brasileiros, ultrapassou a fronteira "estadual" ensejando o intercâmbio de idéias e trocas de experiências. Teve como objetivo maior, levantar a questão do lixo urbano, mostrando que, através da coleta seletiva e da reciclagem, ele passa a ser uma fonte de recursos, além de contribuir para a redu-

ção dos resíduos nos aterros sanitários, aumentando-lhes, por conseguinte, a vida útil. O processo de reciclagem como educação ambiental, conscientização do cidadão comum, desenvolvimento do espírito de solidariedade é, enfim, um grande passo na direção da preservação dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida de uma sociedade.

Regina Celeste de A. Souza

- (1) Os realizadores do evento foram: Programa Companheiros das Américas - Comitê Bahia - Pensilvânia. Comissão do Meio-Ambiente e Uso do Solo - FIEB. Empresa de Limpeza Urbana de Salvador - LIMPURB - PMS. Limpeza Urbana de Camaçari - LIMPEC - PMC. UFBA. - Instituto de Geociências - Departamento de Geografia. União as Prefeituras do Estado da Bahia - UPB. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Salvador - CONDER.

SALVADOR E O PLANO DIRETOR

A PMS, através do CPM e com a colaboração da Câmara Municipal, deflagrou o processo de discussão do PLANO DIRETOR de Salvador, ao realizar um Seminário, de 23 a 26 de abril deste ano.

No Seminário se fez um retrospecto sobre o planejamento urbano de Salvador e foram discutidas várias questões, com o objetivo de definir o perfil do PLANO DIRETOR, buscando aproveitar a experiência em curso nas cidades de Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.

Os trabalhos de avaliação dos resultados do Seminário I estão sendo desenvolvidos pelo CPM, mas algumas de suas conclusões parciais, já estão patentes.

- A cidade é vista como um lugar de conflitos entre interesses divergentes. Em consequência, o plano deve ser concebido como um pacto, isto é, sua eficácia depende de ser negociado com as forças sociais divergentes.
- A estratégia de elaboração e implementação do plano deverá envolver trabalhos de disseminação de idéias, de divulgação do conhecimento técnico com vistas a dicotomia técnico versus político.
- A conjuntura econômica é de crise e por isso descarta-se a possibilidade de elaboração de plano globalizante, exaustivo, que implique na mobilização vultosa de recursos para imple-

mentá-lo. Tem-se que planejar para a crise.

- É impossível se desenvolver hoje uma produção pública minimamente adequada às demandas da sociedade, em função do próprio modelo de gestão e pela crise que atravessamos, agravada pelos desequilíbrios regionais. Há limitação de recursos em todos os níveis de governo. É administrar a escassez.
- As reformulações constitucionais procederam a uma descentralização política e administrativa, com o que aumentaram os encargos dos municípios na prestação de serviços.
- A nova Constituição Federal ao estabelecer as competências entre os níveis de Governo atribui competências concorrentes sobre diversas matérias, o que, associado à escassez de recursos, determina a necessidade de forte articulação entre os três níveis de Governo para exercer essas competências.
- O Plano Diretor Municipal assume caráter vinculante para a administração pública e indicativo para a iniciativa privada.
- A participação da comunidade torna-se obrigatória, o que requer a abertura de canais pela administração pública e a vontade política da sociedade em participar. Isto porque a participação da comunidade é uma via de mão dupla, que envolve o Poder Público e a Sociedade Civil, dando-se mais ao nível desta.
- A descentralização é um movimento

do Setor Público que implica na transferência de recursos e poderes a unidades da administração que estão em uma hierarquia inferior. É preciso avaliar sua aplicação, visto que nem sempre é democrática e legítima.

- O PLANO DIRETOR vigente em Salvador conta com instrumentos avançados, não se devendo ignorá-los, mas aperfeiçoá-los.

Vários eventos vêm sendo promovidos, seja pela Câmara Municipal, ou por segmentos da sociedade civil, para discutir os problemas da cidade e buscar-lhes solução. cremos, portanto, que o 1º Seminário cumpriu parte da sua função na deflagração do processo, visto a importância da mobilização autônoma da comunidade, independente do papel executivo na abertura de canais.

Dando prosseguimento ao processo de discussão do PLANO DIRETOR, e já se aproveitando alguns resultados do SEMINÁRIO I, programa-se um segundo seminário, cujos objetivos são: definir os rumos e especificidades do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-II); identificar os cenários prováveis; discutir os instrumentos do Plano em uso e passíveis de uso; mobilizar os órgãos setoriais para elaboração do PDDU-II; agrupar aos Termos de Referência as diversas leituras e experiências dos segmentos que vivenciam e constroem o espaço urbano.

Durante este evento pretende-se promover uma pré-leitura e propostas preliminares sobre os problemas da ci-

dade de forma a instrumentar os Termos de Referência do PDDU-II, nos seguintes aspectos:

Crescimento e Expansão Urbana Perspectivas Econômicas Panorama e Políticas Setoriais Estratégias de Atuação do Poder Público Municipal

• Participação da Comunidade

O Seminário será aberto à população. Serão convidados os diversos agentes que interagem na cidade, na forma de suas representações, ou seja, políticas, empresários, profissionais liberais, entidades organizadas da comunidade, instituições públicas, religiosas, etc. Espera-se que este segundo seminário seja enriquecido pelas contribuições resultantes dos eventos realizados pela sociedade civil.

• Envolvimento dos Órgãos Setoriais

As Secretarias e demais Órgãos do Município acumulam um conjunto de informações e experiências que se deverá apropriar desde os Termos de Referência.

Além disso, a inclusão de toda a máquina administrativa na elaboração e implementação do PLANO DIRETOR se constituirá na principal ação para consolidação do SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍ-

PIO. Através das ASTECS, hoje, já se articulam todos os órgãos setoriais e seccionais da administração municipal.

• Estrutura e Conteúdo

O seminário será dividido em 5 módulos, de maneira a permitir uma maior flexibilidade na forma e clientela, conforme os termos abordados.

• Módulo I - Cenários para Salvador

Com base nas tendências de crescimento econômico e perspectivas demográficas, serão traçados cenários prováveis para o desenvolvimento econômico e a expansão urbana de Salvador. A partir desse referencial serão definidas formas do Município atuar nesse processo como agente indutor ou articulador.

• Módulo II - A Cidade e o Meio Ambiente

Pretende-se discutir questões ligadas ao meio ambiente natural e construído, envolvendo os impactos do uso e ocupação do solo na qualidade de vida urbana; instrumentos jurídicos de proteção ao patrimônio ambiental urbano; a preservação do patrimônio e o desenvolvimento econômico. Será dada ênfase à questão do Centro da cidade, enfocando-se conjuntamente a questão da centralidade e da preservação do

patrimônio.

• Módulo III - Habitação e Transportes

A cidade e o problema da habitação será abordado em três aspectos: política habitacional no Brasil hoje; o papel do Município na promoção da habitação e uma política habitacional para a PMS.

A questão dos transportes será tratada considerando: o sistema de transportes e a estruturação do espaço; a proposta da PMS para o sistema de transporte de Salvador e uma proposta para o transporte em Salvador.

• Módulo IV - Serviços Urbanos

Nele serão analisados os aspectos referentes à gestão dos serviços, delimitando o espaço de atuação do Município, definindo as perspectivas de descentralização municipal e as soluções para os problemas identificados.

• Módulo V - Instrumentos do Plano Diretor

Consistirá em uma avaliação crítica dos instrumentos urbanísticos vigentes no Município, incluindo os fiscais e das possibilidades e limitações para a aplicação de outros instrumentos admitidos pela Constituição Federal de 1988.

A empresa realiza também uma revisão do Cadastro de Logradouros nas Regiões Administrativas do Centro, Itapagipe, São Caetano, Liberdade, Brotas, Barra, Rio Vermelho, Pituba, Boca do Rio, Itapuã e Cabula. Foram levantados até o momento um total de 2.617 logradouros.

REVISÃO DOS CADASTROS DE SALVADOR

A PROJEL, empresa de Planejamento, Organização e Pesquisa, já concluiu a revisão dos Cadastros Imobiliários e de Atividades Econômicas do bairro do Matatu. Foram identificadas 7.307 unidades imobiliárias e 530 de ativida-

des econômicas. A revisão da Região Administrativa de Brotas encontrava-se, no momento do fechamento dessa edição, em fase de pesquisa de campo e de complementação de dados. Além da RA de Brotas, que inclui o Matatu, essa empresa deve realizar essa pesquisa na Barra e no Rio Vermelho.

NOSSA CAPA

O Modelo Reduzido foi planejado em 1973 e confeccionado por técnicos da Prefeitura a partir de 1974. Trata-se de uma réplica da Cidade do Salvador traduzindo a sua geomorfologia representada em 84m² de módulos, correspondentes a duas mil vezes a redução da dimensão real da cidade, (cerca de 336 km²), de forma bastante didática, contribuindo também como uma exce-

lente fonte de informações aos planos setoriais e de expansão urbana, como também prestando informações para a elaboração de possíveis recodificações e apoio às atividades turísticas da cidade.

Esta maquete da cidade constitui-se em exemplar único na América Latina, chegando mesmo a ser solicitada para compor uma exposição em Buenos Aires devido a essa relevância. Conforme explicação do grupo de trabalho do projeto, "através de uma visão tri-

dimensional o Modelo Reduzido permite ao cidadão retomar a visão global da cidade, perdida pelo desorganizado e acelerado crescimento, facilitando a formação de uma consciência do acervo geográfico e histórico da cidade".

A maquete está sendo submetida a um processo de atualização conforme orientação do corpo técnico do CPM, tendo como objetivo uma exposição programada para finais deste ano.

ERRAMOS

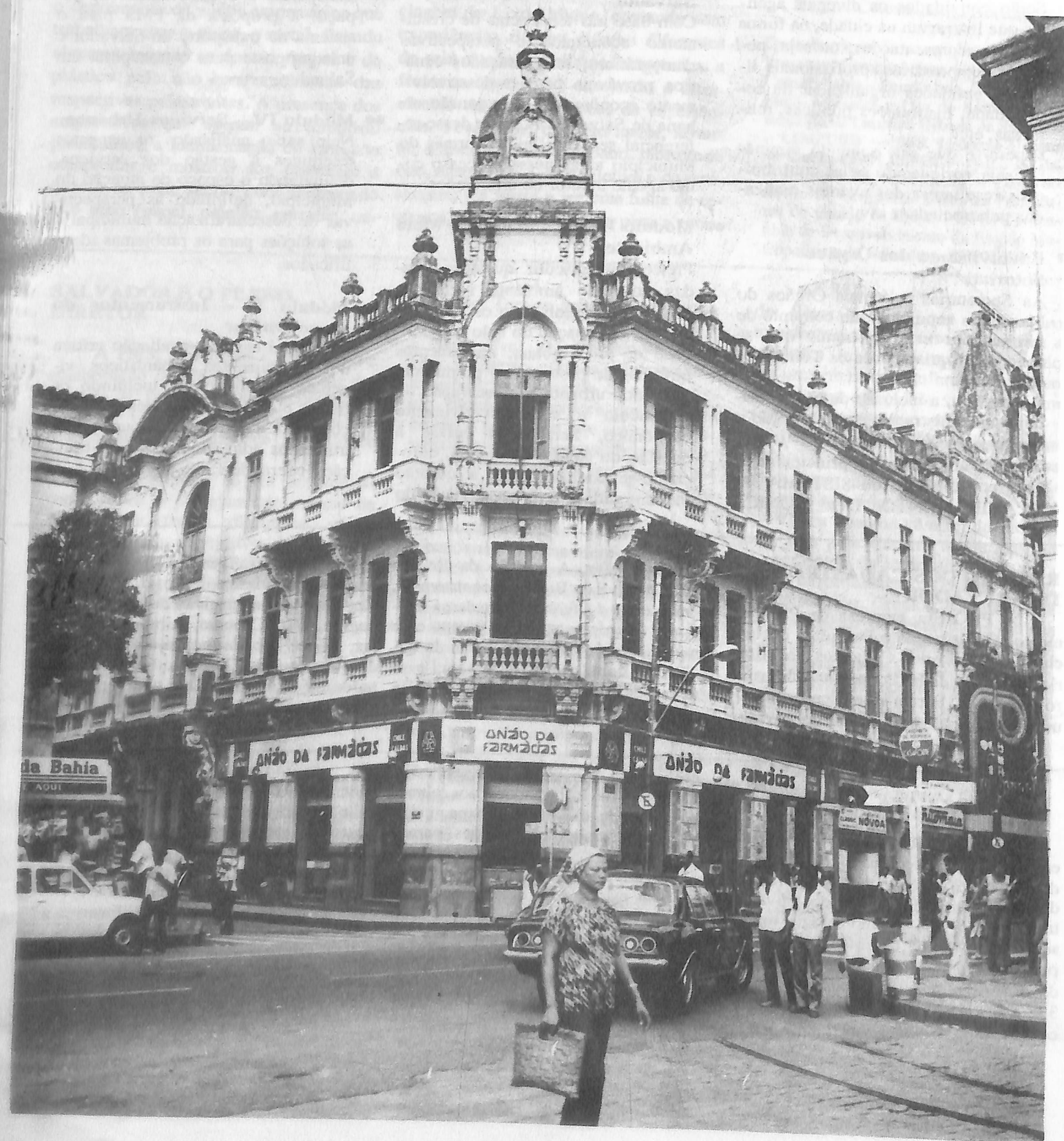
A primeira edição de VERACIDADE, que circulou em agosto, continha uma série de erros e omissões para os quais os editores e colaboradores pedem a compreensão dos leitores. Trata-se de uma "doença" comum à mídia impressa, especialmente frequente em edições de estréia.

Para os erros de composição e revisão pedimos a tolerância do leitor. Os erros de montagem mais graves provo-

caram a republicação, na íntegra, do artigo de Edla Angelin "Educação de 1º Grau: Análise e Perspectiva". Entretanto, outros erros de montagem ocorreram nos artigos "A Crise Financeira da Prefeitura", de João Carlos Araújo e "A Questão Municipal nos Anos 90" de Celina Maria de Souza.

Cumpre-nos informar que Ana Clara Diniz Guerra e Lúcia Aguiar de Souza Bastos colaboraram na pesquisa de que resultou o texto "O Planeja-

mento Urbanístico de Salvador" de Fernando Teixeira, e que Raimundo dos Santos Ribeiro, Maria Luiza Oliveira da Silva, Silvio José Ribeiro, Carlos José Ribeiro Bastos Júnior e Edla Alcântara Angelin, técnicos da Subgerência da Informações Sócio-Econômicas, participaram das pesquisas de campo da Orla Marítima, cujos resultados deram origem ao artigo "É Doce Viver do Mar" de Maria Elisabeth Pereira Santos e Jamile Menezes Garrido.



R

epublicação

Educação de Primeiro Grau: Análise e Perspectiva

Edla Alcântara Angelin*

Em virtude de erros de montagem que prejudicaram a compreensão desse artigo, VERACIDADE republica na íntegra o texto de Edla Angelin

INTRODUÇÃO

Vinculando necessariamente o problema da Educação à sistemática da participação da população no processo de desenvolvimento do país, todas as pessoas que se sentem comprometidas com a democratização da sociedade brasileira têm percebido como, cada vez mais, o acesso à escola se torna difícil e a qualidade do ensino decai.

Pretendendo apresentar uma breve análise da educação de 1º grau no município de Salvador, este artigo baseou-se principalmente no levantamento de dados que a Secretaria Municipal de Educação (SEME) realizou no 2º semestre de 1990.

Considerando a seriedade que a questão requer, não foi possível o emprego mais atualizado dos outros insumos aqui expostos, pois, conquanto a Constituição estabeleça a obrigatoriedade da coleta bianual de dados educacionais, é notória sua desatualização.

Observações de quem trabalha na operacionalização do sistema escolar têm revelado que as estatísticas de oferta e demanda nem sempre correspondem estritamente à realidade quando são analisadas as condições de funcionamento da rede instalada. Salas subdimensionadas, sem iluminação e ventilação adequadas, escolas funcionando em prédios adaptados, servindo de depósitos de alunos, aumentam a relação custo-benefício com a redução do número de alunos por professor.

A ausência de áreas de recreação, instalações sanitárias precárias, inexistência de cantinas, são outros aspectos que dificultam o trabalho pedagógico, interferindo sensivelmente na qualidade do ensino, além de aumentar o custo de manutenção do sistema escolar. São indicadores, dentre outros, do descaso a que chegou o ensino público no Brasil.

Essa deterioração do ensino público, que se evidencia através da oferta aquém da demanda, da baixa qualidade de ensino e dos altos índices de analfabetismo, que atingem 20% da população total da RMS, é um indicio que nos leva à reflexão de Huidobro(19) de que "é necessário construir uma perspectiva de análise que questione o fazer edu-

cativo e as competências que gera, isto é, pensar com competência a questão da qualidade: a educação que precisamos para a sociedade que queremos construir".

POLÍTICA EDUCACIONAL

"No Brasil, de cada três crianças, uma não consegue entrar na Escola, não obstante a obrigatoriedade da lei" (FREIRE, 1986).

Refletindo os mecanismos de seleção e exclusão inerentes à lógica da divisão do trabalho, a educação formal realça a hierarquização social, sendo sobretudo as exigências do modo de produção que determinam, em cada momento histórico e em cada contexto sócio-cultural, quais os conhecimentos e aptidões que devem ser adquiridos e quais os valores e modos de comportamento que devem ser inculcados nos alunos.

A escola, como subsistema, reflete um sistema maior, não se podendo falar como se a escola tivesse uma existência de per si, isolada do contexto histórico, social, econômico e político em que está inserida.

Paulo Freire alerta: "É a um bem de consumo que nós damos hoje o nome de educação: trata-se de um produto cuja fabricação é assegurada por uma instituição oficial chamada Escola".

A Educação poderia ter um imenso poder de transformação no país, considerando-se o quantitativo de 1,2 milhões de professores ensinando a uma população de quase 30 milhões de pessoas.

A Constituição Federal, em seu Art. 205, estipula:

"A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Endossando essa situação de direito, o Art. 246 da Constituição Estadual, em seu parágrafo único, assevera:

"O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou seu oferecimento irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente".

E a própria Constituição Federal estabelece, no Art. 212:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Mas os gastos governamentais com a educação tendem a flutuar de acordo com a conjuntura econômica, com as políticas financeira e eleitoral do Estado...

O crescimento dos gastos em educação na Bahia tem que ser analisado à luz das formas de gasto da função Educação — enquanto os recursos para atividades-fim cresciam de 29,3% entre 1980/87, no mesmo período os recursos para atividades-meio cresceram 156,4%. Essa maior predominância dos gastos com atividades-meio, explica-se pela dificuldade em reduzir de forma drástica gastos com planejamento, controle e administração centralizada de educação, sendo mais viável a compressão dos gastos salariais, de custeio e investimento. E os recursos destinados ao investimento não atingem 1% dos gastos totais com a educação, sendo insuficientes para a manutenção da rede escolar, mesmo se fosse viável resguardá-la por mais 50 anos, tal como hoje se encontra.

O professor Rômulo Galvão comenta: "Dispensa-se maior atenção aos meios que aos fins em educação na Bahia. A composição do quadro docente, treinamento e adequação aos interesses da localidade, às vezes até mesmo o mobiliário das escolas, ficam na dependência de distante e tentacular sistema educacional de ensino do qual advirão providências rarefeitas, aleatórias e dispersas" (GALVÃO, 1984).

Gerado nas desigualdades que caracterizam nossa sociedade inviabilizando o pleno exercício da cidadania, a permanência do analfabetismo termina por fortalecer e ampliar mais desigualdades, constituindo-se na Bahia em uma dívida social acumulada entre jovens e adultos correspondendo aproximadamente a 2 milhões e 500 mil pessoas.

O conjunto das organizações que oferecem educação (excetuando as mantidas pela união), os serviços de ordem administrativa, normativa e de apoio, compõem o Sistema Estadual de Educação, que aguarda regulamentação específica.

OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL

Utilizando-se uma estimativa da demanda escolar para 1988, constatou-se que a rede pública

* Edla Alcântara Angelin é socióloga do C.M.P.

de ensino se estenderia ao total de 224 mil alunos, atingindo o déficit educacional 239 mil crianças.

A fim de atender a essa demanda, a partir de 1985, estado e município criaram cerca de 17.500 vagas no 1.º grau. Mas "a rede escolar pública cresceu em média 4,1% ao ano. Se esse crescimento se mantiver estável, necessita-se de mais 75 anos para ser eliminado o déficit educacional existente em 1984". É a falta de prioridade se refletindo na escassez de recursos para a escola pública e em estímulos para a rede privada.

Um desafio que assim se apresenta como basilar para o desenvolvimento baiano: ampliação e melhoria da qualidade do ensino público.

Os recursos destinados às escolas públicas na Bahia chegam a ser menos que a metade da média nacional, situação que se agrava na zona rural e na escola municipal, colocando-a sob grande dívida social na oferta de serviços educacionais.

Coerentemente, a Bahia apresenta no cenário nacional, o menor custo aluno/ano da escola pública de 1.º grau: US\$ 62 e US\$ 32 correspondendo respectivamente às redes municipal e estadual.

Na distribuição da responsabilidade da oferta de vagas das modalidades de ensino, segundo a legislação federal, cabe prioritariamente ao município atuar no ensino fundamental e no pré-escolar.

Dividida em 17 Regiões Administrativas, Salvador revela-se essencialmente como cidade prestadora de serviços, sendo que a maioria dessas regiões apresenta mais de 40% das famílias com faixas de renda de até 3 salários mínimos. Principalmente nesses assentamentos subnormais da periferia urbana, o incremento populacional não está sendo acompanhado pelo crescimento dos serviços educacionais.

Indicador importante na análise da distribuição das unidades escolares em Salvador é a não proporcionalidade: maior número de escolas, maior número das vagas oferecidas. Como esse número depende da capacidade de atendimento do prédio escolar, o custo de manutenção e o trabalho de acompanhamento pedagógico da rede está condicionado à concentração ou pulverização do sistema. A RA XVI (Subúrbio), por exemplo, em 1990 absorveu uma média de 328 alunos por escola, enquanto a RA XII (Pau da Lima) apresentou a média de 580 alunos por escola.

A clientela das escolas municipais encontra-se nas quatro primeiras séries do 1.º grau. Constitui mais de 76% das matrículas e esta proporção apresenta tendência crescente.

Aumento da força de uma demanda reprimida, encontram-se cerca de 106 mil crianças na faixa etária de 7 a 14 anos fora da escola. Evidencia-se que, constitucionalmente, o pré-escolar já é obrigatório. Não obstante sua necessidade, é ainda incipiente a oferta de pré-escolar na rede pública.

Já em 1984, o professor Navarro de Brito defendia a frequência à escola a partir dos 4 anos, explicando que, sem a exercitação prévia, aos 7 anos os alunos não têm habilidade motora para aprender a ler e escrever.

Cabe à escola o reconhecimento, com a psicologia genética, de que é o desenvolvimento da criança que permite o aprendizado e de que não deve ser privilegiado o raciocínio abstrato em detrimento da observação concreta e da experimentação.

As crianças dos estratos mais pobres sentem-se estranhas ante a linguagem, as normas e os valores quando chegam à escola. Sem poderem trazer suas experiências, não reconhecem o sentido e a utilidade imediata dos exercícios escolares, sentindo-se muitas vezes aturridas pela situação artificial vivida na sala de aula.

A própria cartilha é uma das causas da inadequação aluno/escola, constituindo "um processo mecânico de decodificação da escrita" (FREIRE, 1989).

A pesquisa patrocinada pelo CNRH/SU-DENE realizada pela Universidade da Bahia em 1980 entre 608 domicílios em Salvador, evidenciou como os fenômenos educacionais estão intrinsecamente vinculados ao contexto em que se situam. Como os padrões da divisão técnico-social

do trabalho pressupõem a utilização de uma mão-de-obra socialmente desqualificada, até mesmo a exclusão da escola constitui mecanismo que legitima a permanência de grande quantitativo populacional com baixos níveis de escolaridade. Isto se exemplifica através a estatística relacionada à inadequação escola pública/aluno: a taxa de evasão referente aos alunos que deixaram de se matricular na 2.ª série (1980/81) foi de 26,7%, constata-se níveis de repetência de 70% na 1.ª série e de 40 a 50% nas séries seguintes.

Além da importância das condições de funcionamento da rede instalada, os dados de oferta e demanda nem sempre correspondem às carências reais, pois a localização das escolas nem sempre responde às facilidades de locação do alunado, cação em Salvador é o descompasso Escola/Co-trajeto escolar.

Assim, deslocamento de estudantes é outro problema que se evidencia. Pesquisas demonstram que o segundo motivo de viagem de transporte urbano, em Salvador é "Educação". Daí a importância da estratégia de implantação de serviços educacionais, levando-se sempre em consideração o parâmetro de que um quilômetro é o máximo que uma criança deverá percorrer para alcançar sua unidade escolar.

As exigências de fardamento, livros e material didático impedem muitas vezes a permanência de crianças pobres na escola.

Desde 1982, em uma "Carta à Comunidade" pais e mães de alunos de escola pública e profissionais ligados à Educação denunciaram entre outras coisas, o pagamento de taxas complementares com o que se estaria transferindo cada vez mais para as famílias a responsabilidade pela manutenção da escola.

A carência de vagas na rede pública, atingindo essencialmente a faixa etária de maior demanda — crianças em idade inicial, buscando a alfabetização, traz, além da escolarização tardia ou da exclusão definitiva do sistema de ensino, a necessidade de recorrer a escolas particulares, muitas vezes de má qualidade.

Na pesquisa do CNRH, 27,9% dos estudantes dos estratos de baixa renda frequentavam escolas privadas, mesmo com o grande sacrifício das famílias.

No bairro do Calabar, a iniciativa valorosa da comunidade efetivou a "Escola Aberta do Calabar", veiculando novas propostas e idéias de participação. Tentativa também de superar a dicotomia da distribuição de rendas e da desigualdade cultural inerente ao sistema educacional entre nós, é a da Comunidade Axé Opó Afonjá, com a Escola Obá Biyi.

Como a lei que lastreia as redes oficial e particular de ensino omite uma realidade social em que a desigualdade está profundamente arraigada, essas iniciativas comunitárias procuram minimizar seus efeitos. Porque outro dos problemas da educação em Salvador é o descompasso Escola/Comunidade, tanto assim que o professor Sérgio Guerra declarou: "A comunidade sofre a Escola".

FUNCIONAMENTO DAS REDES DE ENSINO

Uma das questões que agravam a Educação em Salvador é a evasão dos recursos públicos para o ensino privado. As escolas que se cadastram para fins de recebimento do Salário Educação, em sua maioria, são escolas que conseguem driblar o sistemático controle da DEMEC e/ou da SEEB, apresentando geralmente má qualidade de ensino. Acontece que as secretarias apenas emitem parecer sobre o credenciamento sem participar da sua administração.

No dualismo educação como mecanismo de democratização e educação como investimento, o sistema educacional oficial e o particular estão dialeticamente interrelacionados, como a própria existência material das duas redes de ensino, explica Bárbara Freitag: "o particular, previsto para os inteligentes e capazes, provindos das classes favorecidas, os tornará aptos a assumirem o ápice da hierarquia profissional; o oficial, reservado para os menos capazes e inteligentes, pertencentes

às classes subalternas que permanecerão na base da hierarquia" (FREITAG, 1986).

Comparando com o total de 384 escolas que atendem a 120.291 alunos, a rede particular de ensino incumbe-se de propagar a teoria da democratização, complementando a rede do ensino oficial que divulga a teoria da educação como investimento. Essa complementariedade soluciona provisoriamente uma das grandes dificuldades da educação brasileira atual — absorve contingente populacional preservando a ideologia dominante — na realidade, nem a rede oficial é eficiente, nem o ensino particular é democrático.

Os recursos para a escola estadual provêm: — do Tesouro Estadual (85% — que não chegam a constituir um terço do efetivo); — do Salário Educação (7,3%); — dos recursos do MEC (7,7%).

Esses recursos se destinam quase que integralmente ao pagamento de pessoal, ainda que baixos os salários. A minimização da despesa com manutenção leva à precária situação física das escolas e à carência de material didático.

A representatividade dos recursos destinados à Educação, que não chegam a atingir um terço dos recursos do Tesouro do Estado, gastos em sua maioria com pessoal, é repassado à SEEB para aplicação em atividades de manutenção dos órgãos centrais e regionais de educação, chegando muito pouco às unidades de ensino. Daí a freqüente prática do Estado, e principalmente do município, de recorrerem à instituição "Convênio".

Em Salvador essa prática vem se constituindo em um dos grandes problemas do sistema educacional. Na rede municipal as escolas conveniadas chegam a 49,72%, que não correspondem, no entanto, ao número das vagas oferecidas, pois absorvem apenas 29,7% do alunado, enquanto que a rede própria apresenta 70,3% das vagas.

Os convênios celebrados entre o poder público e associações de bairros, instituições ou escolas particulares, exprimem o descompasso governo/educação. E visível a transferência da responsabilidade do comando do sistema educacional através o atendimento clientelístico e/ou político-eleitoreiro às unidades conveniadas.

São conseqüências danosas desses convênios:

- ingerência de elementos estranhos na administração pedagógica;
- pulverização das unidades escolares, encarecendo sua manutenção e o acompanhamento do sistema;
- partidarismos vinculados aos proprietários dos prédios onde funcionam as escolas;
- péssimas condições físicas (em geral) da rede conveniada.

O elevado número (91) de escolas conveniadas, do total das 183 escolas municipais, que denota a gradativa transferência da responsabilidade no comando do sistema educacional da cidade, não espelha uma proposta democrática de ensino buscando o intercuro com a comunidade, posto que a democratização se caracteriza não só pela oportunidade de acesso à escola mas pelo direito de acesso ao conhecimento.

Das salas de aula da rede municipal, 44,73% são subdimensionadas, sendo que 11,67% são de escolas próprias da Prefeitura e 33,06% de escolas conveniadas. Esse problema encarece o sistema reduzindo o número de alunos que poderiam ser beneficiados com as 968 salas de aula existentes que, se adequadas, poderiam atender 101.640 alunos. Entretanto, a oferta real do município foi apenas de 67.366 vagas. A diferença entre a capacidade de atendimento teórico e a real da rede própria em 1990 foi de 7.881, enquanto a da rede conveniada chegou a 26.395 vagas, sendo a diferença total correspondente a 34.274 vagas.

Quanto às características construtivas do prédio escolar, a pesquisa da SENE revelou que, a partir do estado de conservação de cada unidade, 39,42% encontram-se em bom estado, 45,16% em estado regular e 15,42% em péssimo estado.

Analisando-se os dados referentes ao porte das escolas e o seu regime de propriedade vê-se que, do quadro do total das escolas com uma sala



de aula, 60% são escolas de convênio. Esse percentual aumenta para 65,96% quando se refere a escola com 2 e 3 salas, invertendo-se proporcionalmente à medida que aumenta o número de salas de aula por escola, alcançando-se 75% de escolas próprias com mais de 21 classes e 25% de escolas de convênio.

A variável dimensão da escola, referindo-se, não só ao número de salas e dependências indispensáveis ao funcionamento como também à área desses espaços, indica a RA São Caetano como a melhor aquinhoad (133 salas) seguindo-se o Subúrbio (96 salas), a Liberdade (94) e Itapagipe (87). Nas demais regiões o número de salas é sempre inferior a 80.

Quanto à distribuição espacial da rede, por regime de propriedade, evidencia-se que o maior percentual de escolas conveniadas encontra-se nas regiões mais densas da cidade e de implantação historicamente mais antiga da rede, correspondendo ao Centro, Itapagipe, São Caetano, Liberdade e Rio Vermelho. Nessas cinco regiões, as escolas conveniadas equivalem percentualmente a 75,78% do total das escolas nelas localizadas e a 44,98% das vagas oferecidas.

Das 183 escolas municipais, 33,87% estão instaladas em prédios adaptados, que assim se apresentam:

— 74,20% correspondem a escolas conveniadas e/ou cedidas;

— 17,74% correspondem a escolas próprias;

— 8,06% correspondem a escolas alugadas.

Dentre as escolas que foram construídas com finalidade específica, 62,82% são de propriedade da Prefeitura e 37,18% são de convênio, observando-se na RA Centro o número maior de escolas adaptadas (80%) em relação à cidade como um todo.

Nos dados levantados em pesquisa pela Secretaria de Educação do Município em 1990, revelou-se uma gradativa mudança, ao longo do tempo, entre o comportamento de implantação da rede própria e o da rede conveniada. Dentre as escolas com mais de 30 anos, 84,38% estão incluídas entre as conveniadas, pertencendo à PMS 15,62% delas, que se concentram prioritariamente nas RAs Centro, Itapagipe e Liberdade.

Nas escolas com tempo de construção entre 15 e 30 anos, houve um empate na implantação das redes: na própria, 49,18%; na conveniada, 50,82%, destacando-se a RA São Caetano, como a de maior incidência.

A partir de 1986 a Prefeitura adotou nova postura cancelando alguns convênios e substituindo gradativamente as escolas com menor capacidade de atendimento e com situação física mais precária.

As escolas com menos de 5 anos, em número de 25, distribuem-se equilibradamente em 12 RAs, havendo apenas predominância na RA do Beiru, onde se localizou a maior demanda reprimida.

CONCLUSÃO

Havendo grande distanciamento entre o discurso oficial e a prática pedagógica, verifica-se que a universalização da Educação básica com qualidade só terá eficácia real através a articulação de um sistema integrado mas descentralizado de ensino, que discipline a participação das instâncias administrativas e que dê nova dimensão a questões como:

— formação do professor enfrentada sob a ótica política;

— implantação gradativa e ininterrupta de orientação centrada na realidade educação/comunidade;

— promoção de meios para o professor identificar, sistematizar e incorporar as experiências significativas que o aluno leva para a escola, possibilitando a compreensão do seu processo social;

— viabilização da participação efetiva do aluno na transformação da sociedade.

É objetivando o resgate do ensino público que o CPM estará trabalhando junto à SEME, em bases operacionais, visando a implantação de um Plano Setorial de Educação para o município de Salvador lastreada em 3 princípios: expansão da rede; qualificação do ensino; adequação aluno/escola.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Inaiá M. M. de A. Escolarização em família da classe trabalhadora. Caderno do CEAS. Salvador: CEAS, n. 83, p.44-59, jan. fev. 1983.

CENTRO DE ESTUDO E AÇÃO SOCIAL. Educação e comunidade. Caderno do CEAS. Salvador, n. 83, p.60-63, jan./fev. 1983.

DOWBER, Ladislau. Aspectos econômicos da educação. São Paulo: Ática, 1986.

FREIRE paulo, et al. Cuidado escolar. São Paulo: IDAC, 1986.

FREIRE, Paulo. Por uma escola séria e alegre. Nova escola. São Paulo, n. 30, 1989.

FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Moraes, 1986.

MESA redonda sobre Educação. A Tarde. Salvador, 14 nov., 1984. Caderno especial.

TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS DO PRÉ-ESCOLAR A 8ª SÉRIE NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR 1985-90

ANO	ALUNOS MATRICULADOS	ESTABELECIMENTO DE ENSINO
1985	63.712	221
1986	63.001	210
1987	69.543	202
1988	69.944	202
1989	67.855	194
1990*	69.166	183

FONTE: CPÍE (COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE INFRA-ESTRUTURA) – SMEC

(*) Dados sujeitos a retificação

RELAÇÃO ALUNO/TURMA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR 1985-90

ANOS	ALUNOS MATRICULADOS	TURMA	RELAÇÃO ALUNO/TURMA
1985	63.712	1.851	34,4
1986	63.001	2.172	29,0
1987	69.542	2.148	32,4
1988	69.944	2.199	31,8
1989	67.855	2.328	29,1
1990*	69.166	2.262	30,6

FONTE: NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E ESTATÍSTICA EDUCACIONAL – NIED

CÁLCULOS: GERIN/CPM

(*)Dados sujeitos a retificação

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO POR SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR 1985/90

ANOS	PRÓPRIO ESTAB. (a)	SAIAS (1)	CONVÊNIO ESTAB. (b)	SAIAS (2)	ALUGADO ESTAB. (c)	SAIAS (3)	CEIDIDO ESTAB. (d)	SAIAS (4)	TOTAL ESTAB. DE ENSINO (a + b + c)	TOTAL SAIAS 1 + 2 + 3 + 4	TOTAL CLASSES
1985	75	378	137	575	07	11	...	...	219	964	...
1986	76	325	135	532	03	11	...	...	214	868	1989
1987	83	482	116	483	03	05	...	...	202	970	1926
1988	87	528	109	448	06	07	...	...	202	983	2241
1989	88	559	95	419	06	15	05	13	194	997	2251
1990*	87	561	86	396	05	13	05	10	183	980	...

FONTE: COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS ESPECIAIS/NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E ESTATÍSTICA EDUCACIONAL CÁLCULOS: GERIN/CPM

(*) Dados sujeitos a retificação

ALUNOS MATRICULADOS DOS CURSOS PRÉ-ESCOLAS A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM
SALVADOR
1988

CURSOS	PARTICULAR	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	TOTAL	%
PRÉ-ESCOLAR	32.008	67,0	8.898	18,6	6.868	14,4	47.774	100
ALFABETIZAÇÃO	17.188	47,7	6.462	17,9	12.393	34,4	36.043	100
1ª A 4ª Série	64.591	32,5	94.606	47,6	39.777	19,9	198.978	100
5ª a 8ª Série	29.840	35,3	44.614	52,8	10.072	11,9	84.526	100
SUPLETIVO	...	...	...	...	834	10,0	834	100
TOTAL	143.627	39,0	154.580	42,0	69.944	19,0	368.151	100

FONTE: SEEB/NIED
CÁLCULO: CPM/GERIN

