



veracidade

Revista do Centro do Planejamento Municipal

Salvador • Bahia
Ano 2 • Set 92

3

Sexo e Cor
no Mercado de Trabalho

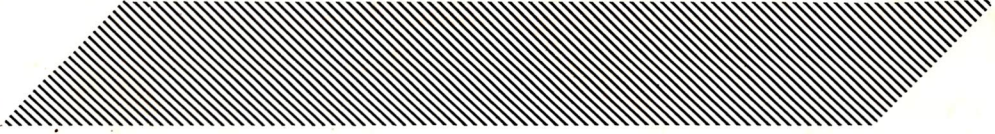
Esterilização de Mulheres em
Salvador

MARINA:
Um Projeto Que Vai Mexer Com a Cidade

veracidad

*Anton
92*





A apresentação

O enorme desafio que consiste na seleção de prioridades para atender a tão vasto leque de necessidades não deve, de maneira alguma, desautorizar a valiosa iniciativa de se refletir em termos elevados sobre o dia-a-dia da nossa cidade. Aliás, as ações práticas do Poder Executivo não surtiriam os efeitos visíveis caso estivessem desconectadas desse processo de reflexão, que consiste em tarefa diária dos nossos órgãos de planejamento.

Sem o especializado e imprescindível trabalho de planejamento urbano, todas as nossas ações setoriais quedariam no mais desintegrado programa de intervenção, sem os benefícios que advêm das ações que resultam de uma ação pensada, refletida, integrada num programa de ações que contempla a variada natureza de problemas subjacentes às carências da cidade.

VERACIDADE é uma publicação que busca socializar esse processo de discussão, alargando o debate para além dos limites do Executivo. Nesse sentido, é uma revista da cidade, daqueles especialistas que vivem diariamente o incessante trabalho de pesquisa sobre questões relevantes para o planejamento urbano. Como veículo do Centro do Planejamento Municipal, cumpre, por isso, uma finalidade das mais elevadas: pensar criticamente nossa realidade, buscando contribuir para o encontro de soluções técnicas adequadas e que permitam sua discussão da forma mais transparente e democrática possível com os segmentos qualificados e o público interessado.



Fernando José Guimarães Rocha
Prefeito

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
Fernando José Guimarães Rocha

CENTRO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Milton Carlos da Mota Cedraz

CONSELHO EDITORIAL
Milton Carlos da Mota Cedraz (Presidente),
Antonio Matos (SMCS), Arismar Cerqueira Sodré,
Cláudio Santos, Dimitri Tavares Vilanova,
Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos,
Luiz Fernandes Aguiar, Terezinha Lúcia Gonçalves Rios,
Wellington Neville Ribeiro da Silva.

GERÊNCIA DE INFORMAÇÕES
Wellington Neville Ribeiro da Silva

GERÊNCIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
Geraldo Mário M. Luna

**SUBGERÊNCIA DE INFORMAÇÕES
SÓCIO-ECONÔMICAS**
Ananete Argolo Maurutto

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Ananete Argolo Maurutto e Luiz Chateaubriand

PLANEJAMENTO GRÁFICO/ARTE FINAL
Gualter Araújo Costa Lima,
Agenor Oliveira Filho, Amanda Soares Menezes,
Marilza Duarte Silveira e Vilma Pedreira de Cerqueira.

REDAÇÃO E REVISÃO
Cláudio Santos (Coordenação),
Luiz Chateaubriand, Edla Angelin e José Jorge Oliveira

FOTOGRAFIA
Núcleo de Fotografia (SMCS)

CONSULTORIA
Gustavo Falcón

DATILOGRAFIA
Wanda Rocha dos Santos

COLABORAÇÃO
Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS),
Norma Andrade, Angela Borges e Carlos Catela (SMCS)

VERACIDADE é uma publicação do
Centro do Planejamento Municipal.

Endereço:
Av. Vale dos Barris, 125 - Barris
Salvador - Bahia - 40.115
Telefones: 321-2369/235-0474

*Os artigos assinados não refletem, necessariamente,
a opinião do Centro de Planejamento Municipal.*

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

FICHA CATALOGRÁFICA	
VERACIDADE: Revista do Centro do Planejamento Municip.	
Nº 3	
Salvador - 1992	

Fotolitos e impressão:
Bureau Gráfica e Editora - Fone: 241-4933

E

ditorial

VERACIDADE volta a circular após reformulação de seu projeto editorial e mudança de comando no Centro do Planejamento Municipal. As modificações introduzidas buscam reforçar sua linha editorial e melhorar a concepção gráfica da publicação, que ganhou linguagem mais ágil, moderna e acessível, conforme o leitor poderá verificar.

Esta edição conta com a colaboração de renomados especialistas em diversas áreas da problemática urbana, integrantes de diversas instituições de pesquisa, e que ressaltam a importância que vem ganhando VERACIDADE entre os responsáveis pela difícil tarefa de pensar objetivamente os problemas afeitos à vida de nossas cidades.

Integram também o quadro de colaboradores de VERACIDADE 3, técnicos do Centro de Planejamento Municipal, que discutem questões de grande importância para a vida presente e o cotidiano de Salvador, enfocando temas polêmicos, como é o caso da construção da marina no Unhão, sublinhando equilibradamente os contornos da questão, ou rediscutindo velhos temas sob o amparo de teorias mais consistentes, como é o caso do problema dos trabalhadores informais e sua distribuição espacial na cidade. Ou, ainda, da habitação, antiga problemática de difícil solução, cuja pressão, derivada do processo de expansão urbana no contexto de pobreza de nossos dias, fustiga fortemente o Poder Público, acuado por grave crise financeira e guindado à dura função de árbitro numa luta desigual e sem quartel pelo solo urbano.

Convém ressaltar que todas as contribuições aqui apresentadas integram o desejo do Centro do Planejamento Municipal de reforçar sua ação com vistas a priorizar as reflexões e ações diretamente ligadas ao planejamento urbano, finalidade última do órgão, e eixo sobre o qual devem girar todas as demais atribuições a ele conectadas. Finalmente, cumpre assegurar ao leitor a retomada de nossa periodicidade, que foi parcialmente comprometida, conforme já salientamos, por absoluta necessidade de repensar a linha editorial e aperfeiçoar sua linguagem gráfica.

Milton Cedraz
Milton Cedraz

SUMÁRIO

EDITORIAL	
ESTERILIZAÇÃO	
O encerramento das Carreiras Reprodutivas e as Esterilizações Femininas na Bahia	5
Guaraci Adeodato A. de Souza	
MERCADO DE TRABALHO	
RM Salvador, Singularidade do Mercado de Trabalho	
Vanda S. de Sá Barreto	
SAÚDE PÚBLICA	
A Cólera Ensina, Mas Nós Queremos Aprender?	14
Asher Kiperstok First	
MEMÓRIA	
"Ai, que Saudades Eu Tenho da Bahia"	19
Gustavo Falcón	
60 Anos de Preservação da Memória da Cidade	23
Vanda Angélica da Cunha	
HABITAÇÃO POPULAR	
Bate Coração: Um Estudo Sociológico da Urbanização Periférica da Cidade	27
Gey Espinheira	
Acesso à Terra para Habitação pelas Camadas de Baixa Renda	33
José Wellington Marinho de Aragão	
PONTO DE VISTA	
Governo Local e Participação Popular — Ideário e Prática	42
Suzana Moura	
INFORMAL	
Informal em Salvador: Análise Comparativa e Indicações de Políticas	49
Maria Elizabeth Pereira Santos	
Jamile Menezes Garrido	
Fernando Pedrão	
MARINA	
Marina do Unhão: Um Projeto Polêmico para Salvador	58
Cláudio Santos	
ESTATÍSTICAS BÁSICAS.....	62

ESTERILIZAÇÃO

O Encerramento das Carreiras Reprodutivas e as Esterilizações Femininas na Bahia

Guaraci Adeodato Alves de Souza*

Entre 1970 e 1984 se reduziu em 31% a Taxa de Fecundidade Total na Bahia. Diminuiu o tamanho das famílias e o declínio da Taxa de Fecundidade seria ainda maior caso número expressivo de jovens não tivesse procriado de forma significativa. O que se observa é que no país, e na Bahia, se pratica uma política anti-natalista surda envolvendo distintos agentes. O Estado leva à cabo uma prática esterilizante escudado numa postura pretensamente pro-natalista. É necessário se largar o debate a respeito de tão grave questão que compromete o futuro da população brasileira e possui desdobramentos sócio-culturais de enorme importância.

Entre 1970 e 1984, a Taxa de Fecundidade Total¹ na Bahia declinou de 7,55 para 5,21 filhos nascidos vivos por mulher; isto é, reduziu 31% em 14 anos. Houve, com isso, uma acentuada diminuição na frequência de proles numerosas. A proporção de mães que procriavam 6 ou mais filhos nascidos vivos caiu de 43,98% em 1970, para 38,52% em 1980 e para 31,70% em 1986. Ao lado disso, elevou-se expressivamente a proporção de mães que procriavam de 1 a 3 filhos nascidos vivos — 36,28% em 1970, 42,17% em 1980 e 50,31% em 1986 —, sendo que a representatividade das mães com 4 e 5 filhos nascidos vivos pouco variou: 19,74% em 1970, 19,31% em 1980 e 17,99% em 1986².

O declínio na Taxa de Fecundidade Total teria sido ainda maior, se não fosse parcialmente compensado por um aumento na proporção global de mulheres de 15-49

anos que se tornavam mães, ao longo de todo o período, que foi de: 58,41% em 1970, 60,58% em 1980 e de 62,59% em 1986. E isto consistiu na continuidade de uma tendência já em marcha desde, ao menos, os anos 40, gerada pelo aumento de casamentos ou da sobrevivência de pessoas casadas e pela redução dos casos de esterilidade por doença, das perdas fetais espontâneas e da natimortalidade. As mudanças desta ordem, entre 40/70, chegaram a elevar a fecundidade nos estratos sociais mais baixos, afetando, no mesmo sentido, as médias globais para o conjunto da população feminina, em vista da sua alta representatividade numérica.

Reduções nos níveis globais da fecundidade, como o observado entre 70/86, expressam mudanças importantes e socialmente generalizadas nas formas e ritmos pelos quais se procria para constituir prole ou, em outras palavras, nos padrões ou re-

gimes de procriação.

Embora as mudanças nos padrões de procriação na Bahia venham se realizando em momentos da vida social e por modos bem diferenciados para as distintas classes e estratos sociais, elas são marcadas por um componente comum: o abandono da antiga e generalizada prática de deixar vir os filhos, desde o momento do casamento da mulher (formal ou consensual), até a sua menopausa.

No passado, essa prática foi muito incentivada pela Igreja Católica, mas não só por ela. Também estimulavam o seu exercício vários membros das classes dominantes, governantes, educadores e médicos, envolvidos com ideologias e políticas pró-natalistas que vigoravam "de fato" entre a Abolição e o segundo pós-guerra. E era especialmente recomendada para mulheres casadas e sadias daquelas camadas sociais nas quais se recrutava a "mão-de-obra"

* Guaraci Adeodato de Souza é professora do Departamento de Sociologia e Pesquisadora do CRH-FFCH-UFBA.

(1) A taxa de fecundidade total mede o número de filhos nascidos vivos que as mulheres teriam entre 15-49 anos, se os níveis específicos por idade permanecessem constantes.

(2) Os dados aqui utilizados são dos censos demográficos de 1970 e 1980 e da PNAD de 1986 — FIBGE.



para as distintas atividades econômicas, cuja expansão numérica era considerada uma "necessidade nacional".

Contudo, este pró-natalismo, nas primeiras décadas do século XX, já não era tão vivido quanto antes nas próprias elites dominantes e nos setores mais ricos e intelectualizados das classes médias. É que, nesta fase, tais classes passaram a incorporar progressivamente práticas restritivas à procriação, que viabilizavam a formação de proles bem menores, com 4, 5 ou 6 filhos, no máximo, ou mesmo, com 2 ou 3. Por isso mesmo, HUTCHINSON (1959)³, em famílias de uma antiga área de engenho do Recôncavo, no início dos anos 50, pôde observar que as proles com 7, 8 ou mais filhos nascidos vivos constituíam uma rara exceção entre os casais das gerações mais novas.

A partir dos anos 50, esta velha prática passou também a ser abandonada pelos setores das classes populares nos quais as mulheres iam tendo acesso à escola, mais freqüente e prolongado, especialmente entre as que terminavam o primeiro grau ou um grau mais elevado. As carreiras reprodutivas dessas mães mais escolarizadas passaram a ser concluídas cada vez mais cedo. Elas começaram a ter o último filho 10, 15 ou 20 anos antes da idade mais provável da menopausa. Além disso, as mulheres que mais se escolarizavam tendiam a se casar e ter o primeiro filho um pouco mais tarde, sobretudo depois da maioridade legal, numa freqüência superior à das mães

com menor escolarização.

Através desses processos de redefinição das práticas de procriação foram sendo tecidos os novos e variados padrões de procriação restrita, sem resultar numa completa uniformidade nos tamanhos das proles.

Pelo Censo Demográfico de 1970, entre as mulheres com 8 anos ou mais de estudo e na faixa dos 45-49 anos de idade, ou seja, ao final de um ciclo de vida potencialmente fértil iniciado por volta de 1935-1940, já se podia constatar que as residentes nas áreas urbanas tinham, em média, 3,22 filhos nascidos vivos por mulher e as residentes em áreas rurais 4,53. E essas médias eram muito inferiores às relativas ao conjunto da população feminina de 45-49 anos urbana (5,67) e rural (6,79).

Portanto o rápido declínio da fecundidade para o total da população feminina baiana, a partir de 1970, reflete, sobretudo, o movimento neste sentido entre mulheres menos escolarizadas das classes populares, que apresentavam níveis de fecundidade extremamente altos, até este ano.

Como as pílulas e outras técnicas anticoncepcionais modernas só começaram a ser difundidas na Bahia e em outros estados brasileiros depois de 1960, as técnicas mais utilizadas por aquelas que, antes disso, já evitavam regularmente filhos a partir de certa idade ou de certa paridade, eram: o aborto provocado, a abstinência sexual, o coito interrompido, o método do ritmo, o condon, o diafragma, as duchas, além de

chás, tampões e outros que a criatividade popular recomendava.

Essas mesmas técnicas tradicionais propiciaram aos povos dos países desenvolvidos a modelagem dos seus padrões de procriação muito restrita, entre fins do século XIX e início do século XX. E, até hoje, delas se utilizam com uma freqüência muito maior que a observada no Brasil e outros países da América Latina. Entre mulheres casadas de 15-49 anos, no conjunto dos países desenvolvidos, as Nações Unidas (1987)⁴ encontraram uma freqüência de uso dessas técnicas, da ordem de 38% e, nos países do Terceiro Mundo, de apenas 8%.

O uso da pílula, nos anos 60, expandiu-se rapidamente nas camadas em que as mulheres casadas mais empregavam técnicas tradicionais para o exercício de práticas como a do adiamento do nascimento do primeiro filho, a de espaçamento entre um parto e o início de uma nova gestação e as de encerramento da vida reprodutiva. Entretanto, desde então, um número crescente de mulheres solteiras, separadas e viúvas passou a usar a pílula, que favoreceu a liberação sexual da mulher.

O emprego de contraceptivos modernos entre mulheres casadas, nem sempre implicava, ao menos até os anos 80, a formação de proles com 1, 2 ou 3 filhos nascidos vivos. Nas camadas populares, muitas vezes, só se aceitava a interferência restritiva sobre a procriação quando a mulher já reunia um número de filhos sobreviventes

considerado razoável ou elevado, ou ainda, mesmo com poucos filhos, quando ela havia tido muitas gestações concluídas por perdas fetais espontâneas.

Conquanto a noção de família numerosa sempre tenha variado muito de significado numérico entre as diversas classes e segmentos sociais, ela veio tendendo a se reportar a um número de filhos cada vez menor. Hoje, para muitos, ter 4 ou 5 filhos significa uma família excessivamente numerosa.

É nesse contexto de ampla generalização das práticas de finalização das carreiras reprodutivas das mulheres 10, 15, 20 ou mesmo 25 anos antes da idade mais provável da menopausa, que vem se multiplicando o número de mulheres sadias e jovens que se deixam esterilizar para evitar filhos adicionais.

Os resultados da PNAD de 1986 evidenciaram que 16% de todas as brasileiras, entre 15-54 anos de idade, já estavam esterilizadas.

Embora, na Bahia, o problema pareça menos grave que em outros estados, esta pesquisa registrou 397.795 baianas de 15-54 anos nestas condições, sendo que 80,32% delas esterilizaram-se apenas para

restringir as suas proles. Antes de 1970, 55,72% das cirurgias eram feitas por motivos outros, que não os de evitar filhos. Entre as realizadas em 1986, apenas 18,42% tinham esses outros motivos. E o contingente total das mulheres que se deixaram esterilizar para evitar filhos representava 11,7% de todas as baianas de 15-54 anos, ou 39,72% das que evitavam filhos por diversos meios.

O número de cirurgias desta natureza também vem crescendo, de modo muito acelerado, em nosso estado. Até 1974, observaram-se 15.619 casos. Entre 1975-1979, ocorreram 51.712, ou seja, uma média de 10.342 casos por ano e, entre 1983-1986, o número se elevou a 150.099, importando numa média anual de 37.524 esterilizações. Portanto, do primeiro para o segundo período, o número de casos triplicou; e, no último período, foi 3,6 vezes maior que no segundo.

Ao que parece, a esterilização vem se constituindo na técnica preferida para o encerramento do processo de formação das proles, disputando com a pílula o lugar de anticoncepcional mais utilizado para tanto. É que a PNAD não registrou mulheres sem filhos esterilizadas. Mas, constatou que a proporção de mães esterilizadas aumenta

com o maior número de filhos nascidos vivos, até 3 filhos nascidos vivos, reduzindo-se depois desta paridade, ou seja: 1,3% com 1 filho, 11,64% com dois filhos, 32,06% com 3 filhos, 24,28% com 4 filhos e 21,39% com 5 filhos ou mais. Além disso, observou que a maior parte (57%) dessas cirurgias foram realizadas quando as mulheres estavam entre os 25-34 anos de idade.

Entretanto, entre os dois últimos períodos acima considerados, aumentaram relativamente mais as cirurgias em mulheres com 20-29 anos, cuja proporção passou de 29,56% a 49,05%. E isto parece um componente da tendência de progressiva antecipação do nascimento do último filho, já discutida.

Seriam as mulheres mais pobres, as menos escolarizadas e as negras (pretas e pardas, segundo a PNAD) aquelas que apresentariam maior propensão a se deixar esterilizar?

Os dados da pesquisa comentada revelam claramente que não, quando corretamente tratados. No conjunto das mulheres de 15-54 anos esterilizadas, certamente predominam as mulheres com tais características, uma vez que elas são recorrentes



(3) HUTCHINSON, C.J.A., 1959. Notas preliminares ao estudo da família no Brasil, Anais da II Reunião Brasileira de Antropologia, Rio de Janeiro, 3-8 de julho de 1955, p. 261-274.

(4) Trabalho citado em BERQUÓ, E., 1989, A esterilização feminina no Brasil hoje, Encontro Internacional "Saúde da Mulher: um direito a ser conquistado", realizado em 5-6 jul. pelo CNDM — Conselho Nacional de Direitos da Mulher, em Brasília, D.F.

nos segmentos numericamente majoritários das classes populares na Bahia.

Contudo, a prevalência das esterilizações para evitar filhos varia de modo diretamente proporcional com o grau de escolarização e com as facilidades de acesso aos serviços de saúde. Assim, entre as mulheres com menos de 1 ano de estudo ou nenhuma escolaridade as esterilizadas somam 7,64% e as que usam outras técnicas 14,65%. No grupo com 1-4 anos de estudo, as respectivas proporções são: 11,97% e 16,62%. Nas faixas com 5-7 e 8 anos ou mais de estudo são, respectivamente: de 12,17% e 16,21% para a primeira e de 16,55% e 23,24% para a segunda. Quando se toma tais proporções entre as mulheres que tiveram filhos, verifica-se que as esterilizações ganham uma representatividade muito maior, pois as mulheres sem filhos não costumam se este-

rilizar.

Entre as mães, 22,90% das brancas e 17,60% das negras estavam esterilizadas, assim como 20,07% das que participavam da PEA e 17,60% das que não participavam.

Na realidade, o percentual de mulheres de 15-54 anos que não tomam qualquer iniciativa para evitar filhos e não têm boas razões para assim proceder, ainda que expostas ao risco de uma gestação, não ultrapassa de 17,64%. E entre os motivos razoáveis para tanto, se incluem os seguintes: estavam grávidas na data da pesquisa; não tinham parceiro; estavam na menopausa; não conseguem engravidar; já haviam retirado o útero, trompas e/ou ovário; queriam engravidar e estavam no pós-parto. O total de mulheres que deram tais justificativas, somado ao das que evitam filhos atinge a casa dos 82,36%. Apenas 3,35% das que

não evitam filhos declararam não conhecer nenhum método; resposta que só apareceu em 1,76% das residentes nas áreas urbanas, sendo mais freqüente nas áreas rurais, de 5,5%.

Portanto, ao contrário do que se costuma dizer, já existe uma ampla difusão das práticas restritivas à procriação na Bahia, sendo que 62,15% de baianas de 15-54 anos potencialmente expostas ao risco de uma gestação evitam filhos. Patamar de difusão apenas ou pouco mais abaixo que o do Brasil e do conjunto dos países desenvolvidos, que é de 70%.

Como a esterilização implica a eliminação definitiva da capacidade de procriar, pois raramente é reversível, e como a ampliação do seu uso em mulheres jovens e sadias vem se dando num momento em que se multiplicam as alternativas técnicas reversíveis, a sua ocorrência em larga escala, nesta fase da vida social, parece se associar à emergência de uma nova lógica de atenção à saúde da mulher e à procriação. A que valoriza as interferências médicas mais profundas (ou drásticas) e tecnicamente mais sofisticadas sobre o organismo das "pacientes".

É esta nova lógica de atenção à saúde — correntemente entendida como mais moderna e, por isso mesmo, melhor — que justifica o fato de que a maior parte (67,75%) das esterilizações tenha sido realizada no momento do último parto. Neste caso, o parto é quase sempre uma cesariana cada", sendo melhor remunerada que o parto normal. Apenas 31,68% ocorreu depois do último parto. Face ao fato de que uma cesariana sempre implica riscos, inclusive para a criança, vale questionar: a quem convém uma tal preferência?

Todos os tipos de instituições médicas realizam, atualmente, cirurgias desta natureza. Contudo, dado que distintos tipos de entidades atendem a clientela diferentes, as circunstâncias em que as esterilizações são feitas variam muito socialmente.

Do montante de esterilizações pagas pelas próprias mulheres (169.959, ou 53,20% do total), 90% ocorreu em "hospital, clínica ou consultório particular". As 10% restantes realizaram-se, curiosamente, em serviços de saúde de distintas esferas do setor público. Certamente, dentro de algum arranjo irregular (ou de um "jeitinho" à brasileira), já que neles os serviços médicos prestados são legalmente gratuitos. Do montante de cirurgias gratuitas para as mulheres (143.372, ou 44,88% do total), 57,24% ocorreu em "hospital, clínica ou consultório particular", com fins lucrativos ou de natureza filantrópica. Portanto, boa parte das cirurgias gratuitas realizaram-se em entidades médicas particulares de natureza filantrópica, inclusive nas voltadas

para o "planejamento familiar", ou nas que têm convênio com estas. Outra parte pode ter ocorrido em instituições com fins lucrativos, mediante financiamento de terceiros. Neste caso, quais seriam os agentes filantropos que as financiam?

Como várias das instituições privadas filantrópicas "cobram o que as mulheres podem pagar", ainda que seja um pagamento simbólico, é provável que parte das operações nelas realizadas apareçam entre as pagas pelas mulheres.

É curioso também que, entre as cirurgias pagas pelas mulheres, 73,29% tenha ocorrido exatamente no momento do último parto, enquanto que, entre as gratuitas, somente 35,86% tenha se realizado neste momento. Parece pouco provável que as mulheres que podem pagar a serviços de médico e de hospitais particulares apresentem, com mais freqüência que as que não podem fazê-lo, problemas de saúde relativos à gravidez e ao parto, que justifiquem maior número de cesarianas e laqueaduras de trompas. Do mesmo modo, não parece verossímil que as mulheres que pagam por esses serviços sejam mais "impacientes" que as demais, e não se disponham a esperar por uma mini-cirurgia esterilizadora, depois de um parto, com alta probabilidade de ser normal. Portanto, muitos médicos podem estar realizando cirurgias desta ordem na sua clientela particular, por serem estas melhor remuneradas. E as mulheres mais abastadas e escolarizadas podem estar se deixando esterilizar com mais freqüência, por serem mais "informadas", segundo os critérios das novas ideologias médicas, e por conferirem aos conhecimentos (nem sempre científicos) e às orientações dos médicos uma elevada legitimidade. Aliás, nas camadas sociais onde os cuidados com a saúde são mais "medicalizados", o médico, e não mais o padre, é quem costuma "dar a última palavra" para nortear as escolhas dos modos de atenção à gravidez, ao parto, ao puerpério, ao recém-nascido e à contra-

cepção.

É importante chamar atenção para outra questão evidenciada pela PNAD de 1986. A de que a mortalidade de crianças e adolescentes ainda é relativamente alta na Bahia, inclusive entre as mulheres que se deixaram esterilizar. Entre as mães que usavam anticoncepcionais diversos, que não a esterilização, a PNAD identificou que 86,77% dos seus filhos nascidos vivos sobreviviam na data da pesquisa; o que mostra que 13,23% deles já haviam morrido, em diferentes idades. Entre as esterilizadas, sobreviviam 89,70% dos seus nascidos vivos; sendo que 10,30% já haviam morrido. Portanto, as proles efetivas de muitas mães desfalcadas pela morte.

Quantas dessas mães perderam vários dos filhos gerados e não os puderam repor por outros, pois já estavam esterilizadas? Quantas mães estavam arrependidas de terem se esterilizado, por este ou por outros motivos? Não se sabe. A PNAD não investigou esta questão. Talvez por causa mesmo de duas pré-noções muito correntes em nossos dias. A de que a esterilização não provoca nenhum mal ao organismo feminino e a de que as mulheres se esterilizam porque "desejam"; como se a expressão "não provoca" significasse "nunca provoca" e como se o desejo da mulher não fosse socialmente produzido.

Dado que as mulheres não são meros "organismos femininos", como as tratam alguns paradigmas da medicina, seria muito importante investigar-se em que circunstâncias, e com que freqüência, esta interferência tão definitiva impede a realização de alguns projetos familiares mais tardios, ou cria problemas para a vida cotidiana (social) da mulher de diferentes classes.

Em vista do que se disse, pode-se concluir que esses processos de mudança nos padrões de procriação na Bahia, como no Brasil, vêm importando em alterações de princípios éticos que norteiam efetivamente as condutas das mulheres, dos casais e

dos médicos. É exatamente por isso que, mesmo sendo ilegal no Brasil, a esterilização em mulheres jovens e sadias passou a ser matéria de propaganda aberta, e a ser realizada em larga escala, nos mais distintos tipos de instituições médicas, como um ato clínico "normal", sem maiores restrições "de fato"; ou ainda, como um ato desejável de filantropia, financiado pelo setor público, empresários e/ou entidades nacionais e internacionais de "planejamento familiar".

Ao contrário do que se costuma dizer, os dados aqui analisados apoiam a hipótese de que no Brasil e na Bahia se executa uma política demográfica de cunho fortemente anti-natalista, envolvendo os mais distintos agentes difusores, executores e financiadores. E, aparentemente, tais agentes no Brasil são mais drásticos que os que operaram ou operam nos países desenvolvidos. Nesses países, as esterilizações femininas chegam apenas ao patamar de 7% das mulheres em idade reprodutiva e as masculinas ficam por volta de 4%.

Dizer-se que as esterilizações, em larga escala, no Brasil, decorrem da falta de uma política estatal desta ordem, soa ingênuo ou falso; e oculta que o Estado (distintas esferas de governo) já vem atuando ativamente neste campo, desde os anos 70, não só de modo direto, mas também apoiando a ação das entidades de "planejamento familiar"; seja através de convênios, seja dando-lhes subvenções e a legitimidade enquanto "instituições de utilidade pública". O que se passa é que essas políticas efetivamente executadas pelos poderes públicos e privados não são democraticamente decididas, do mesmo modo que as políticas pronatalistas do começo do século.

Os fenômenos aqui tratados merecem uma detida reflexão e um amplo debate, uma vez que eles se reportam ao novo modo de reprodução social e numérica em nossa sociedade, que têm implicações importantes para o seu futuro.



MERCADO DE TRABALHO

RM Salvador, Singularidade no Mercado de Trabalho*

Vanda S. de Sá Barreto**

Ressalta na estrutura do mercado de trabalho de Salvador um grande contingente de desempregados. A singularidade da RMS começa aí. Entre os que trabalham, um grande número encontra-se sub-empregado. O setor moderno da economia não consegue — ou talvez seja responsável por isso — reverter o quadro. Embora seja maciçamente negra, a cidade do Salvador reserva aos descendentes afrobrasileiros as piores e mais mal remuneradas ocupações. O mesmo acontece de referência às mulheres: maioria da população, ainda encontram-se fora do mercado de trabalho e muitas ainda desempenham atividades domésticas.

A Bahia é uma terra singular. Mais ainda o é a sua capital, esta cidade do Salvador, da Bahia.

Poderíamos listar aqui uma gama de aspectos que conformariam o quadro de singularidades. No entanto, enfocaremos apenas um deles, o trabalho da sua população. Iremos, pois, tratar do que se denomina de Estrutura Ocupacional, que em última instância determina o cotidiano de sobrevivência de seus habitantes.¹

Entender a forma que assume hoje o mercado de trabalho na RMS passa também pelo entendimento de como, historicamente, a Bahia inseriu-se na economia nacional, particularmente os seus aspectos mais recentes.

Nas duas últimas décadas a RMS passou por um forte processo de reconversão da sua base produtiva, integrando-se de forma efetiva ao processo de acumulação nacional. Diversos estudos, no entanto, têm mostrado que nem sempre o ritmo e a dinâmica de desenvolvimento da economia baiana acompanhou, "pari-passu", o da economia nacional.

Conseqüentemente nem sempre quando há uma crise no mercado de trabalho do país, ela se instala na Bahia, e mesmo assim quando se instala quase sempre o faz em tempo e magnitude diferentes.

Qual é a estrutura desse mercado?

Em primeiro lugar, o que nele se destaca é a permanente existência de um gran-

de contingente de desempregados; já pelo lado da ocupação é a manutenção de uma larga faixa de pessoas que se encontram na condição de sub-emprego, ao qual deve-se creditar o papel de "colchão amortecedor", na medida em que permitiria ao mercado manter certa independência em relação às crises cíclicas.² O emprego gerado no segmento moderno da economia não é de monta a retirar do conjunto, a feição de uma sociedade "pouco estruturada" do ponto de vista do mercado de trabalho.

A RMS é negra

Esta configuração do mercado de trabalho está centrada sobre uma base demográfica e cultural também muito específica



e que tem como elo a condição racial. Ou seja, na RMS falar em população é falar em Raça e falar em Raça é falar em Raça Negra, pois a Bahia é Negra. Qualquer que seja a fonte de levantamento, e conseqüentemente os critérios para a determinação da cor, a maioria da RMS e particularmente de Salvador é Negra (pretos e pardos).³

De que forma os diversos segmentos étnicos se colocam no mercado de trabalho? É o que procuraremos responder.

Aos negros estão destinados os trabalhos menos qualificados e de requerimento físico, manual. A Tabela a seguir permite uma visualização das grandes diferenças na inserção de pretos, pardos e brancos na estrutura ocupacional da RMS.

Enquanto para os pretos as 10 principais ocupações (responsáveis por 68% do total) são todas sem qualificação e quase todas braçais, para os pardos a situação não é muito diferenciada; já para os brancos só 3 entre as 10 principais ocupações podem ser consideradas sem qualificação. Mesmo assim comparativamente a pretos e pardos o seu peso é relativamente pequeno.

E o caso do emprego doméstico, que aparece como a 4ª maior ocupação individual dos brancos. Tal fato pode parecer colocar brancos e negros no mesmo patamar. Só que entre os brancos ela significa apenas pouco mais de 3%, enquanto representa 10% dos pretos e cerca de 8% dos pardos.⁴

Há a destacar, além, as ocupações que, embora significativas entre os brancos, pouco representam entre os negros. É o caso de professores de 1º grau, diretores e técnicos de educação, engenheiros e arquitetos que requerem grau crescente de qualificação. Para não se falar na condição de empresário, que só se insere no universo dos brancos, dentre as ocupações com maior peso absoluto e relativo.

Essa cidade é de Oxum

Oxum tem como característica a vaidade e a faceirice, características essas que sempre são associadas à condição feminina.

Assim, pela sua beleza natural e pela magia de sua cultura, chega-se sempre à noção de que a cidade de Salvador é feminina, é de Oxum — a do dengue, da formosura e do ouro. E em verdade a realidade histórica tem mostrado que esta cidade é feminina. O que ela não comprova é o dado da beleza, da formosura, pelo menos se

* Vanda S. de Sá Barreto é socióloga e consultora do CRH-FFCH-UFBA.

(1) A análise refere-se ao universo da Região Metropolitana de Salvador — RMS, que engloba, como é sabido, a capital e mais 8 municípios que a cercam. Apesar de os dados se referirem a esse espaço mais amplo, os seus resultados falam em toda sua inteireza de Salvador, na medida em que sua população corresponde a cerca de 85% do total da RMS e conseqüentemente é quem lhe dá a feição. A fonte de dados, desde que não explicitada, é a PED — Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMS realizada entre set/87 e set/89 pela Secretaria do Trabalho, em convênio com a SUDENE, DIEESE, SEADE, UFBA e MTB.

(2) Para maiores detalhes, ver BAIRROS, Castro e SÁ BARRETO. *Vivendo em Sobressaltos*. In Revista Força de Trabalho e Emprego (7 (12) -918, jan/ago, 1990.

(3) O IBGE, em seus levantamentos, prioriza a auto-classificação, ou seja, é o informante que declara sua cor. Já PED utiliza o procedimento de o entrevistador realizar a classificação de acordo com elementos fenotípicos. Esse fato faz com que na PNAD, por exemplo, os pretos sejam 16% contra 41% na PED. Se se usar, porém, o conceito de negro (pretos e pardos), ambos os levantamentos se aproximam com respectivamente 78% e 82%.

(4) O emprego doméstico abarca os serviços de cozinheira, arrumadeira, babá, motorista, governanta, jardineiro e vigia. Há uma forte probabilidade de que ocorra uma seletividade étnica dentro das atividades que se denominam, genericamente, de emprego doméstico.



tomarmos como referência a situação de trabalho, de sobrevivência de sua população, como adiante tentaremos demonstrar. Vejamos por ora o seu caráter feminino.

Hoje as mulheres representam 53% da população de Salvador e da RMS, segundo os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1991, participação relativa essa que mantém desde décadas passadas.

A mulher baiana está imortalizada nas canções populares, nos personagens de romances, onde são enfatizados o seu lado "Oxum". Mas será de beleza, de dengue, o "perfil" da mulher baiana, particularmente da mulher trabalhadora? De que mulher estamos falando?

É consensual que foi expressivo o processo de incorporação das mulheres à força de trabalho.⁵ Este fato, porém, não é contraditório com a constatação de que ainda não é nada desprezível o contingente de mulheres fora da PEA, ou seja, do mercado de trabalho, já que a maioria é inativa. Apenas 48% das mulheres das RMS em idade de trabalho são economicamente ativas, con-

tra 70% dos homens.⁶ Ou seja, mais da metade das mulheres ainda hoje não se lançou ao mercado de trabalho.⁷

Retomemos a questão da "beleza" e do trabalho. Afinal, o que é que a baiana fez e faz?

Trabalho elaborado por CASTRO & GUIMARÃES com dados censitários (1950/1980) mostrou que no período estudado, algumas mudanças significativas se deram em relação ao lugar que as mulheres ocupavam nas atividades econômicas. Destacavam entre elas, a redução significativa do emprego ligado à produção, a duplicação das atividades na esfera da circulação e o grande incremento no âmbito das atividades ligadas ao consumo — que em 1980 constituíam 63% das ocupações contra 49% em 1950.⁸

A última década trouxe alguma mudança neste quadro? Quais são, hoje, as principais características da ocupação feminina na RMS?

Primeiro ele é excessivamente restrito em termos de ocupações em relação às

quais as mulheres têm acesso. Enquanto 44 diferentes ocupações representam 73% das ocupações dos homens, entre as mulheres apenas 10 ocupações perfazem 71% do total.

Em segundo lugar, existe a predominância de ocupações exercidas basicamente no âmbito da residência, ou no máximo para a residência, e não nas empresas. Mesmo sendo ocupação que pressupõe uma relação de trabalho, é consensual que o seu padrão de trabalho caracteriza-se, grosso modo, pela baixa remuneração, excessiva carga horária e ausência de cobertura previdenciária e trabalhista.

É significativo o fato de ser o emprego doméstico a ocupação que mais absorve mulheres na RMS. Assim, de cada 100 mulheres que trabalham na RMS, 18 são empregadas domésticas. Se a este contingente se acrescentar os serviços de lavadeira/passadeira e a atividade de faxineira, teremos que 33 em cada 100 mulheres exercem suas atividades remuneradas no, ou para o "Lar".

Em ordem de importância, pois, são as seguintes as ocupações femininas:

1º lugar: Emprego doméstico, que absorve 18% das mulheres;

2º lugar: Vendedora, que absorve 16%;

3º lugar: Lavadeira/passadeira, que absorve 9%;

4º lugar: Faxineira, que absorve 6%;

5º lugar: Auxiliar de Escritório, que absorve 5%;

6º lugar: Professor de 1º grau, que absorve 4%;

7º lugar: Costureira, que absorve 4%;

8º lugar: Outras ocupações, que absorve 4%;

9º lugar: Auxiliar de Contabilidade, que absorve 3%;

10º lugar: Cabeleireira/Manicure, que absorve 3%.

É evidentemente um quadro ocupacional nada dignificante do ponto de vista das características que cercam o exercício dessas ocupações, como já visto.

Observe-se que, do ponto de vista do padrão de qualificação exigido para o exer-

cício dessas atividades, a ocupação mais importante é a de professor de 1º grau, ou seja, para mais de 70% das mulheres, o máximo que logram alcançar em termos profissionais é a condição de professora, pois a maioria não passa da rotina do trabalho "nas casas", indubitavelmente carregado de toda a carga de exploração deste trabalho e do preconceito social que a acompanha.

Uma terceira característica é a existência de "guetos" de trabalho feminino, ou seja, a existência de ocupações tipicamente femininas.⁹

As principais delas são: passadeiras/lavadeiras (99,9% da ocupação é exercida por mulheres), costureira (97%), secretárias e enfermeiras diplomadas (96%), emprego doméstico (94%), enfermeira não-diplomada (93%), telefonista (92%).

Indubitavelmente, a maior parte delas está vinculada ao **consumo individual** (emprego doméstico, lavadeira/passadeira, faxineira, costureira, cabeleireira/manicure), não apresentando entre as 10 principais nenhuma ocupação da esfera da produção.

Recorde-se que essas 10 atividades são responsáveis por 70% do emprego feminino.

Assim, pode-se perfeitamente constatar que o universo de trabalho da grande maioria das mulheres da RMS, do ponto de vista da natureza do trabalho, e — dela decorrente — das condições de trabalho, pouco tem de "beleza". Sua estruturação guarda traços bastante evidentes de uma sociedade tradicional, onde a divisão sexual do trabalho está fortemente marcada pelo trabalho feminino em torno do consumo individual, quando não do trabalho doméstico.

Portanto, no conjunto do mercado de trabalho atual da RMS, ainda tem peso significativo um conjunto de ocupações que sempre foram exercidas por mulheres. E que, teoricamente, numa sociedade que passou pelas transformações que passou, a RMS deveria ter perdido importância relativa.

Mercado de trabalho desigual para homens e mulheres. Mercados de trabalho específicos para brancos e pretos. Esta é a verdade revelada em relação à esta "cidade de Oxum".



PRINCIPAIS SUBGRUPOS OCUPACIONAIS DA CBO, POR COR

Ordem	BRANCO		PRETO		PARDO	
	Subgrupos	%	Subgrupos	%	Subgrupos	%
1	Vendedores em geral	12,8	Serv. Faxi. Lixe. etc.	14,0	Vendedores em geral	14,8
2	Auxiliares adm. em geral	6,5	Vendedores em geral	13,6	Empregados domésticos	7,8
3	Operadores Máq.C.C. e Trato.	3,8	Empregados domésticos	10,3	Ocupações mal definidas	6,8
4	Empr. Domes./Ocup. Mal def.	3,4	Ocupações mal definidas	8,0	Operadores Maq.C.C. e Trato.	4,5
5	Professores 1º grau	3,2	Lavadeiras, passadeiras	5,5	Auxiliares Adm. em geral	4,2
6	Empresário no comércio	3,1	Trab. braçais s/especificação	4,4	Serv. Faxi. Lixe. etc.	3,9
7	Auxiliares contabilidade	2,5	Pedreiros	3,6	Lavadeiras, passadeiras	3,0
8	Engenheiros, arquitetos	2,2	Pintores, ceramistas	3,2	Vigias	2,5
9	Diretores, tecn. educação	2,1	Auxiliares adm. em geral	2,7	Trab. braçais s/espec.	2,3
10	Secretários	2,0	Vigias	2,5	Auxiliares contabilidade	2,
SOMATÓRIO		45,	SOMATÓRIO	67,8	SOMATÓRIO	52,0

Fonte: PED — Pesquisa de Emprego e Desemprego. Convênio SETRAB/SUDENE/SEADE/UFBA e MTb.

(9) Adotou-se como critério para caracterizar uma ocupação feminina: a) absorver mais de 80% de mulheres; b) representar mais de 3% do emprego feminino.

(5) Em 1970 a taxa de participação das mulheres era de 18,2%. Apud CASTRO, Mary. *A realidade da Mulher no Mercado de Trabalho*. Revista Força de Trabalho e Emprego 7 (1/2): 19-24, jan/ago 1990.

(6) Os dados são valores médios do período dez/87 a nov/88 (PED-RMS).

(7) Estamos conscientemente abstraindo a discussão sobre o caráter do trabalho doméstico não remunerado exercido por grande parte das mulheres que são classificadas como inativas.

(8) CASTRO, Nadya & GUIMARÃES, Iracema. *O que é que a baiana faz?* Revista Força de Trabalho e Emprego. Salvador, (4); 3-17; maio/ago 85.

SAÚDE PÚBLICA

A Cólera ensina, mas nós queremos aprender?

Asher Kiperstok First*

Em fins do século XX, a presença da cólera naquela que é considerada a oitava economia mundial assusta e, ao mesmo tempo, coloca algumas questões relativas ao aparecimento da doença. Carência de recursos? Custo das obras de saneamento? Situação sanitária precária?

São estas algumas das questões que o artigo procura discutir, especificamente a respeito da cidade do Salvador. O quadro sanitário da cidade, a população atendida pelos serviços de saneamento, bem como o custo de implantação de sistemas de abastecimento de água são abordados e apontados como fatores explicativos da presença dessa doença tão antiga e que já havia sido considerada erradicada do nosso convívio.

Com mão pesada, a Cólera ensina. Resta-nos perguntar se queremos aprender. O advento desta medieval enfermidade traz um raro momento de reflexão sobre a nossa sociedade. Mais uma vez nos igualamos aos países do 4º mundo, apesar de alguns setores da nossa economia nos situarem próximos dos países desenvolvidos. A instalação entre nós de flagelos característicos de épocas remotas, e não nos enganemos porque a cólera (pelas suas e pelas nossas características) veio para ficar, reabre a discussão, de caráter geral, sobre o nosso modelo de desenvolvimento, e especificamente sobre como aplicamos os recursos destinados à área social.

Impotentes frente ao avanço da doença, aparentemente só nos resta o empenho em ações de caráter corretivo para diminuir o seu impacto, ao tempo que nos lamentamos por não termos tomado as devidas medidas corretivas no momento oportuno. Lamentamos o passado, tentamos agir no presente mas, para construir o futuro, temos que primeiro colocar todas as cartas sobre

a mesa. Sejamos claros: a solução não é apenas alocar mais recursos para obras de saneamento como alguns segmentos, de forma simplista ou interesseira, têm colocado.

O Quadro Sanitário de Salvador

Os dados levantados pelo Projeto AISAM em nove bairros de baixa renda localizados na bacia do rio Camaragibe ilustram as condições de saúde da população de baixa renda da nossa cidade. A partir de amostras de fezes coletadas em crianças de 5 a 14 anos, entre outubro e novembro de 1989, identificou-se em 50% delas a presença de ascáries lumbricóides (lombrigas), em 76%, trichurus trichiura (tricocéfalos) e em 14%, ancilóstomos (amarelão). Quatro meses após o tratamento das crianças com um vermífugo, verificou-se que a prevalência das infecções tinha caído para 39%, 51% e 9%, respectivamente. Nove meses após o tratamento, porém, os índices de prevalência retomavam os patamares ini-

ciais, atingindo os percentuais de 47, 59 e 11%, respectivamente. Estas prevalências, contudo, se davam de forma diferenciada, em função dos equipamentos sanitários existentes em cada um desses bairros. Nos bairros servidos por escadarias drenantes e redes de esgotamento sanitário, a prevalência de ascáris inicialmente era de 38%, contra 47% dos bairros atendidos apenas por escadarias drenantes e 66% naqueles carentes destes benefícios. A gravidade destas infestações pode ser melhor avaliada se considerarmos que, por exemplo, 10% das amostras continham mais de 50.000 ovos de ascáris por grama de fezes, e 50% das crianças pesquisadas tinham mais de um tipo destes nematódios. De uma forma geral, verificou-se que 82% das amostras analisadas foram positivas para algum tipo dos nematódios pesquisados.

Ao pesquisar a incidência de diarreias em crianças com idade inferior a 5 anos, o projeto AISAM chegou também a dados preocupantes. Enquanto nos bairros servidos por escadarias drenantes e redes de



esgoto sanitário, em média, as crianças nesta faixa etária sofriam menos de dois episódios de diarreia por ano, nos bairros apenas com escadarias drenantes esta taxa subia para 3 por ano, atingindo-se a taxa de 5 episódios de diarreia por ano nos bairros sem os serviços citados. O fato destas diarreias serem, normalmente, provocadas por enterobactérias, gênero ao qual pertence o vibrião colérico, confere aos dados obtidos uma indesejável atualidade.

O Desempenho do Setor Saneamento

Não dispomos de dados precisos com relação ao grau de cobertura atingido pelas intervenções com escadarias drenantes e redes de esgotos sanitários implantados pela Prefeitura Municipal do Salvador. E, mesmo se dispuséssemos da extensão desses serviços, esses poderiam ser questionados, em função do alto índice de falência no uso destes equipamentos, devido à falta de sua manutenção. Sabe-se, contudo, que a rede de esgotamento sanitário operada pela EMBASA atende apenas 20% da população da cidade.

Por outro lado, ao elevado grau de cobertura atingida pela rede de abastecimento de água da cidade (90 a 95%), deve-se incorporar um segundo fator, para se tentar avaliar o seu real impacto na melhoria das condições de saúde da população, principalmente dos bairros mais carentes. Esse fator se refere à quantidade e qualidade da água distribuída. É por todos conhecido, e por muitos sentido, que o abastecimento de água funciona intermitentemente, na maior parte da cidade, atingindo situações de grande carência em muitos bairros, principalmente naqueles onde residem as populações mais pobres. O déficit principal hoje verificado em Salvador refere-se ao aspecto da distribuição, em função da significativa extensão de redes obsoletas ou implantadas em condições tais que facilitam o seu contato com as águas contaminadas que correm a céu aberto. A má qualidade das instalações domiciliares contribui, ainda, para aumentar o risco de contaminação da água distribuída. Nestas circunstâncias, não surpreendem os números encontrados pelo Projeto AISAM no referente à

qualidade da água consumida pela população, especificamente dos nove bairros abrangidos pelo projeto.

De 528 amostras de água colhidas da rede de distribuição, entre dezembro de 89 e novembro de 90, 48% delas apontavam para a presença de bactéria do grupo coliforme, universalmente empregadas como indicadores de contaminação. Estes percentuais apresentaram-se ainda maiores quando era coletada a primeira água que atingia o ponto de coleta, após um período de corte do abastecimento. Dados tão significativos apontam para a necessidade de recuperação das redes de distribuição nestes bairros e, mais do que isto, de melhoria das condições de urbanização e instalações domiciliares, para se reverter a situação. Por sua vez, a manutenção da rede em carga permanente, com presões positivas, é indispensável para se diminuir os riscos de contaminação e colocar a água distribuída dentro de adequados padrões de qualidade. A portaria 36/90 do Ministério da Saúde, que rege os critérios para o controle da qualidade da água potável, proíbe a ocorrência de

* Asher Kiperstok First é engenheiro sanitarista do Departamento de Hidráulica e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia

condições de pressão negativa nas redes de distribuição.

Mas, as informações até aqui apresentadas poderiam nos levar à correção inferência que há necessidade de se realizar maiores investimentos em saneamento para conseguir reverter esta situação. Lamentavelmente a procura de uma solução real passa por caminhos um pouco mais complicados. A questão não é apenas investir mais e sim investir melhor, realizando as obras efetivamente necessárias a custos menores.

O Custo das Obras de Saneamento na Bahia¹

Se bem que a reversão do quadro sanitário da nossa cidade exige uma maior racionalidade no processo de crescimento urbano e uma efetiva elevação das condições de renda da sua população, queremos aqui nos deter apenas em considerações estritamente setoriais, no sentido de mostrar que mais do que apenas se alocar recursos, urge se ajustar o custo das obras de saneamento, pelo menos aos padrões praticados em outros Estados da Federação.

Em 1993, o extinto Banco Nacional da Habitação publicou o documento Desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento, apresentando, em números, o desempenho de cada uma das companhias estaduais concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Desta publicação pode-se observar que a EMBASA vinha investindo US\$140 para atender uma pessoa com abastecimento de água, enquanto que a média das outras companhias nordestinas, situava-se em US\$79, e a de todas as companhias de saneamento do Brasil em US\$84.

Ao se analisar informações da própria EMBASA, referentes ao período 1977-87,

verifica-se que o custo per-capita do abastecimento de água variou de US\$96 até US\$163, tendo sido em média de US\$128. Este valores referem-se a investimentos realizados apenas pela EMBASA, não sendo distorcidos, então, pelos recursos aplicados nas obras do complexo Pedra do Cavalo, por terem sido estes realizados pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu, DESENALE.

Segundo dados coletados junto à Superintendência de Planejamento da EMBASA, a empresa investiu em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre 1972 e 1987, 103,5 milhões de OTN's (a valores da OTN média de 1987), que representam aproximadamente US\$800 milhões. Assim, pode-se inferir que, apenas no complexo Pedra do Cavalo, gastou-se mais do que em todos os investimentos em água e esgoto realizados pela EMBASA desde a sua criação.

A partir destas últimas informações, pode-se constatar que não foi por falta de recursos que estamos enfrentando a cólera na precariedade de condições em que nos encontramos.

Convém esclarecer, ainda, que a prática de custos tão elevados na implantação de sistemas públicos de abastecimento de água, por parte da EMBASA, não parece estar vinculada a aspectos de caráter técnico ou de gerenciamento das obras por parte do seu quadro profissional. A partir de informações trabalhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, em 1988, em 153 contratos realizados pela EMBASA em comunidades com população inferior a 50.000 habitantes, verifica-se que o custo per-capita, nelas praticado, foi inferior a US\$77, abaixo, portanto, dos custos obtidos do BNH, 1983, para a média nacional. Observe-se que, justamente nas obras de porte menor, onde tradicionalmente os custos per-capita tendem a ser maiores, a EM-

BASA consegue um excelente desempenho. Estas evidências apontam para as grandes obras, como as responsáveis pela elevação do custo médio per-capita praticado pela empresa nos períodos acima referidos.

Conclusões e Reflexões

Os fatos insistentemente denunciados, não apenas pela imprensa como por parlamentares e associações de classe, inclusive do próprio setor da construção civil, da instalação da prática de superfaturamentos na execução de obras públicas, tem levado a sociedade a pagar um alto preço. Este preço, que atinge, principalmente as camadas menos favorecidas e carentes de serviços públicos, transforma-se em estatísticas de morbi-mortalidade compatíveis com a dos países mais pobres do planeta. Índícios diversos apontam, a nível do país como um todo, para um crescimento destas práticas nos últimos anos, tendo levado, inclusive, proeminentes representantes do primeiro escalão do governo federal a fazer afirmações tais como a do secretário Eliezer Batista, para a Folha de São Paulo, em 5 de abril deste ano. Ao ser perguntado: "Apesar de tantas denúncias, como explicar essa queda nacional por grandes barragens?", o secretário respondeu: "Pela importância das grandes empreiteiras. É um fenômeno que chamo de empreiteirocracia. Elas fazem o projeto e constroem para os governos que, às vezes, não estão precisando da obra..."

Todo banquete tem um preço alto. No caso das questões aqui levantadas, não são os començais que o pagarão. Resta-nos perguntar se o estado das coisas está mudando. A cólera ensina, mas nós queremos aprender?

NOTAS

MOVIMENTO "A CIDADE É NOSSA" REALIZA PESQUISA COM POPULAÇÃO DE SALVADOR

O Movimento "A Cidade é Nossa", uma iniciativa do Clube de Diretores Lojistas de Salvador — CDL, Associação Bahiana de Imprensa — ABI, Clube de Engenharia da Bahia — CEB, Instituto dos Arquitetos do Brasil — Departamento da Bahia — IAB/BA e Seccional Bahiana da Ordem dos Advogados do Brasil — OAB, surgiu como uma reação da cidadania contra o processo de ostensiva deterioração da cidade do Salvador.

É uma tentativa de romper o clima de omissão e indiferença diante de um quadro de degradação urbana generalizada, através de um movimento não-excludente e apartidário. Seus coordenadores acreditam que somente através da mobilização da sociedade terão solução os graves problemas que assolam Salvador, que já foi uma das mais belas capitais do Brasil.

Recentemente, o movimento realizou uma pesquisa de opinião a fim de obter informações para traçar um perfil da cidade e de seus principais problemas. Foram distribuídos questionários em diversos pontos de afluência de população das diversas classes sociais, e pouco mais de 3.000 deles foram respondidos e devolvidos à coordenação. Muitos se recusaram a responder, em mais uma demonstração do cansaço e da apatia dos cidadãos de Salvador.

Os locais e o modo de distribuição dos questionários, no entanto, influíram para que o número de homens solteiros, pessoas de maior nível relativo de renda e instrução tivessem peso maior dentre os que tomaram a iniciativa de responder do que no conjunto da população.

"Insegura e suja", é a imagem que emerge das respostas sobre os principais problemas da cidade. O maior problema apresentado foi o dos meninos de rua, presença que choca, incomoda e ameaça à maioria da população consultada. Menores abandonados, violência urbana e insegurança generalizada, ao lado da presença de lixo e da falta de serviços de limpeza decentes são os três problemas mais apontados. As deficiências de transporte e serviços de saúde pública são dois outros problemas apontados por mais de um terço dos entrevistados.

A falta ou a má qualidade das escolas preocupa cerca de um quarto dos entrevistados, enquanto a de esgotos apenas pouco

esburacadas, falta de lazer, alagamentos, mais de 10%. Menos de 10% apontaram problemas de abastecimento de água, ruas energia elétrica e deslizamentos de terra.

A pesquisa mostrou uma grande unidade na identificação e priorização dos problemas. Não há grandes divergências quanto a sexo, níveis de renda e instrução. As diferenças segundo níveis de renda e instrução, indicadores das classes sociais, existem, mas não mostram muitas discordâncias quanto às prioridades. Para pessoas de todos os níveis de renda e de instrução, os meninos de rua são o maior problema.

No que se refere ao nível de renda, porém, existe uma exceção. Na faixa de renda acima de dez salários-mínimos, a questão da violência avança para o segundo posto em importância, enquanto para as demais faixas de renda ocupa a terceira posição. Sua preocupação com os serviços de saúde é um pouco maior que com transporte, talvez pela maior presença nesta classe da utilização do transporte individual.

Os demais problemas conseguiram, geralmente, merecer a atenção de menos de um décimo dos entrevistados. Talvez pelo fato de alguns deles já serem considerados como resolvidos por largas fatias da população, a exemplo dos serviços de energia elétrica, localizados ou de menor importância frente à magnitude da problemática do menor abandonado, dos transportes defi-

cientes, das montanhas de lixo espalhadas pela cidade ou da insegurança generalizada.

As principais razões apontadas como causadoras dos problemas apresentados podem ser encontradas, segundo o universo pesquisado, nos políticos e em sua atuação, na crise econômica, no comportamento inadequado dos cidadãos e nas características físicas da cidade, nesta ordem. Nada menos do que 60% dos entrevistados apontou os políticos e sua incompetência em administrar a cidade como causas das principais mazelas da cidade. Em escala semelhante de importância, apontou-se os problemas econômicos, em primeiro plano o desemprego, indicado como causa por um percentual pouco inferior ao da atuação dos políticos, 58%.

A receita apresentada para o equacionamento de todo este emaranhado de problemas é óbvia, evidente. Políticos mais competentes, respeito aos direitos do cidadão, elaboração de um plano para a cidade do qual todos participem, política econômica que eleve salários e crie empregos, superação da ganância, do individualismo e da apatia geral. É uma receita amplamente compartilhada pela população, independentemente de sexo ou classe social, o que leva o Movimento "A Cidade é Nossa" a concluir pela possibilidade da construção de um pacto de cidadania.



(1) Ver FIRST, Asher K., *O Custo Per Capita das Obras de Abastecimento de Água na Bahia*. Uma avaliação do período 1968-1987. Salvador, dezembro de 1991. 12 pp.



NOTAS

PROGRAMA "REVISÃO CADASTRAL DO MUNICÍPIO": UMA NECESSIDADE PREMENTE PARA SALVADOR



A importância de um cadastro imobiliário abrangente e atualizado no desenvolvimento das atividades de planejamento, legislação urbana, controle do uso do solo e arrecadação tributária é por demais conhecida dos prefeitos de cidades de médio e grande porte.

A Prefeitura Municipal de Salvador, através do Centro de Planejamento Municipal — CPM, Secretaria Municipal de Fazenda — SEFAZ e Companhia de Processamento de Dados de Salvador — PRODA-SAL, está operando o Programa "Revisão Cadastral do Município", objetivando atualizar os dados que compõem a base de informações utilizada na gestão municipal: o "Cadastro Geral do Município de Salvador".

Fazem parte do Cadastro Geral, entre outros, o CTM — Cadastro Técnico Municipal, que se subdivide em Cadastro Imobiliário (CADIMOB), Cadastro de Logradouros (CADLOG) e o Cadastro de Atividades (CADAT).

A abrangência do Programa alcança toda a área do município, sendo que no Projeto "Recadastramento Imobiliário" a PMS está executando a Etapa I, nos bairros de Brotas, Rio Vermelho e Barra. A previsão é de um total de 65.000 imóveis, a serem pesquisados e compatibilizados até outubro deste ano.

Para a regularização dos imóveis identificados pelo Recadastramento Imobiliário como "inconsistentes" o Subprojeto "Compatibilização do Cadastro Imobiliário" foi

desenvolvido com os sistemas de notificação ao contribuinte, entrevistas de informação e negociação do imposto (IPTU) residual devido a recolher.

Os serviços de pesquisa, suporte informatizado e operação dos Postos de Atendimento ao Contribuinte foram contratados pela PMS, através do CPM, à empresa especializada PROJEL, cuja matriz está sediada em Aracaju-SE.

A primeira área a ser atendida pelo projeto, dentro da Etapa II, é a do bairro de Brotas, com cerca de 40.000 imóveis, dos quais já foram pesquisados aproximadamente 27.000 unidades. A Etapa II vai atender um total de seis Regiões Administrativas: RA-I (Centro), RA-II (Itapagipe), RA-VIII (Pituba), RA-IX (Boca do Rio), RA-XI (Cabula) e RA-X (Itapuã). Nesta etapa serão pesquisados cerca de 75.000 unidades imobiliárias, no período compreendido entre os meses de agosto/92 e outubro/93.

Os trabalhos já desenvolvidos no bairro de Brotas revelaram que 97% dos imóveis recadastrados estão em situação irregular. Destes, um total de 50% nunca foram lançados no órgão específico da prefeitura. A Secretaria Municipal de Fazenda convocará os proprietários destes imóveis para regularizar seus débitos com o Fisco municipal de acordo com o que prevê a Lei Municipal nº 4574/92, que concede um prazo total de 30 dias, a contar da data do recebimento das notificações para a quitação da dívida, além de assegurar um desconto de 20% nos pagamentos à vista e

anistia de juros de mora e multas. Em caso de parcelamento, será aplicada a legislação em vigor.

Os Postos de Atendimento ao Contribuinte trabalharão com uma estrutura física que envolve área de recepção, área de negociação (2 terminais e 2 impressoras escavas), além dos serviços de transporte para equipe de revisão. O quadro de pessoal do PAC é composto por 5 promotores de negociação, 1 supervisor, 1 inspetor fiscal e 1 operador de microcomputador.

Um convênio entre a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador — CONDER e a PMS, a ser encaminhado para aprovação prévia da Câmara Municipal, permitirá a execução do CTM através de estêreo-restituição informatizada do levantamento aero-fotogramétrico, com a produção de elementos para uma base cartográfica digitalizada, e das Plantas de Referência Cadastral e Genérica de Valores, também em meio magnético. A PMS, como parte de suas atribuições no convênio, adquirirá uma estação gráfica de trabalho para operação e manutenção do sistema.

O valor inicial previsto do convênio é de Cr\$3,8 bilhões, podendo ser aditado em objetivos e valores, mediante acordo entre as partes. Deste montante, cabe à PMS uma contrapartida de 20%, sendo o restante dos recursos proveniente do FEREM (Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador), numa composição do Governo do Estado e do Banco Mundial.

MEMÓRIA

"Ai, Que Saudades Eu Tenho da Bahia!"

Gustavo Falcón*

Degradado nível de vida e a precariedade da moradia, convivialidade e solidariedade social em Salvador, são aqui ressaltados para assinalar o contraste da atual sociedade de classe com aquela que a precedeu e que levou autores como Donald Pierson, Thales de Azevedo e Gilberto Freire, entre outros, à produção de registros extremamente simpáticos a respeito das condições de vida e integração social na Bahia dos anos 30, 40 e 50. O avanço do capitalismo periférico desorganizou o legado anterior e colocou no seu lugar a triste realidade da periferia e do lumpem-proletariado.

Parece desnecessário repetir dados estatísticos a respeito do crescimento demográfico da RMS a partir dos anos 50. O convencional é que até aí o provincianismo da cidade era expressão de reduzidas taxas de crescimento que, por sua vez, manifestavam o marasmo econômico do pré-capitalismo baiano. De 1900 para 1950, a população de Salvador passou de pouco mais de 200 mil pessoas para cerca de 400 mil. Daí pra cá é essa loucura. Em 70, já havia aqui mais de 1 milhão de habitantes, estando, agora, em torno do dobro disso. Um terrível impacto sócio-ecológico sobre o adensamento urbano herdado do passado colonial. E um profundo choque nas relações interativas e nos valores tradicionais da formação histórica anterior.

Considerando-se a natureza periférica do capitalismo nordestino — por demais aventada por gente como Chico de Oliveira, Vilmar Faria, Sérgio Gabrielli, para citar apenas os mais conhecidos — bem como a natureza excludente das indústrias poupadoras de mão-de-obra que aqui se instalam, é de se imaginar o aumento relativo da

miséria e da pobreza numa sociedade marcada por esse tipo de desenvolvimento econômico, que moderniza e martiriza, morde e assopra, transforma ao mesmo tempo em que produz em intensidade novos bolsões de pobreza.

Interessa-nos, por enquanto, assinalar o acentuado crescimento populacional dado não pelas altas taxas de fecundidade e reduzidas taxas de mortalidade, mas, sobretudo, pelo acréscimo populacional advindo da migração. Salvador, que nunca tinha sido atração ou passagem para migrante passa a representar intraregionalmente aquilo que São Paulo sinalizou a partir dos anos 30 para os nordestinos. A natureza, os recursos naturais, o ambiente, a vida, o bairro, a rua, a morada, enfim, a população pré-instalada e seus valores tinham que ser atingidos gravemente, em decorrência da pressão terrível que resultou desse repentino amontoado de "não baianos", gente do interior do Estado que não do Recôncavo e de estados vizinhos. De um lado, os mecanismos da sociedade competitiva, como a regularidade do trabalho, a lógica contábil

capitalista e os hábitos urbanos-metropolitanos passaram a exercer as naturais pressões que classicamente exercem, desprovincianizando os valores, mercantilizando o trabalho, monetizando as relações sociais. De outro, os esquemas integrativos dos grupos agregados à população original suscitaram novo colorido sócio-comunitário ao painel tradicional da cidade do Salvador, apondo novos matizes raciais, trazendo novos projetos de integração, velhas esperanças de ascensão social, mão-de-obra barata e sem qualificação para a sociedade de classe, mitos e variantes de religiosidade popular desgarradas das ancestrais contribuições da população afro-brasileira, predominante entre a população pobre dos bairros da cidade. Predominância e hegemonia, diga-se de passagem, postas tanto pela capacidade de preservação dos valores étnicos dos grupos afrobrasileiros quanto pela fraqueza dos setores dominantes da elite, cuja vida sempre girou em torno dos interesses comerciais-mercantis desconectados do universo da produção, portanto da vida real do povo da Bahia. Boa parte dela mergulhado

* Gustavo Falcón é professor da UFBA e pesquisador do Centro de Estudos Agro-Orientais da UFBA.



na produção doméstica ou artesanal e no pequeno comércio.

Deixemos de rodeios para encarar de frente o que aqui nos interessa, embora essa questão sobre a fraqueza ideológica das elites esteja ainda a merecer uma discussão. Enquanto prevaleceu o quadro de uma sociedade “equilibrada” e provinciana (que encantou Metraux, que seduziu Verger e que foi musa de Gilberto Freyre para tantas e agradáveis referências literárias-científicas) cuja marca era a imposição da rotina e da tradição, cristalizaram-se traços fundamentalmente conservadores na psicologia social do povo. Fenômeno verificável na ideologia das elites dominantes, na sua explícita indiferença pela transformação das relações de trabalho antes dos anos 50 (só alterada pela interferência do Governo Federal), na manutenção de “ethos” provinciano e arrastado da insignificante vida urbana de seus habitantes e re-alimentado, no campo mágico-religioso, zelosos das suas origens e baluartes da tradição, sem que essa referência específica implique aqui qualquer juízo de valor.

Enfim, no que se refere ao delimitado campo do conservadorismo, parece que Salvador foi, desde a abolição até os anos 50, um exemplo inigualável de tipo sociológico característico, singular. E todas as forças, tanto às diretamente ligadas à sociedade pré-capitalista, quando as chamadas forças irracionais, para não falar da mentalidade da intelectualidade local, somaram-se para reforçar esse tradicionalismo, expressando no campo da cultura, das artes, da política e do senso comum um conjunto muito particular de valores referidos à débil base material, à corriqueira vida cotidiana de sua gente — com destaque para traços psicológicos envolventes como a brandura, docilidade, hospitalidade e o carinho — e fundamentalmente a manutenção dessa aureola de baianidade responsável pela eliminação no campo do discurso de distâncias sociais, conflitos latentes e diferenças gritantes no interior dos grupos sociais. Tudo isto posto num plano secundário face à imposição no plano da cultura desse amálgama resultante de forte contribuição popular (festas, ritos, mitos e crenças) de corte afro-

brasileiro e da apatia das elites no que se relaciona a sua capacidade de capitanear a ideologia local. Prisioneiras do mercantilismo, as chamadas classes dominantes se deixaram quedar no comércio e nos negócios, abrindo espaço para o fortalecimento da cultura popular, só desbancada recentemente de sua posição pela invasão da cultura de massa. Mais uma vez, uma força vinda de fora para dentro.

Tudo ia bem enquanto esse precário e curioso equilíbrio anulava os efeitos mais visíveis das tensões pré-capitalistas. O ingresso na sociedade de classes violenta profundamente a Bahia, isto é, Salvador e o Recôncavo, inicialmente, e numa segunda fase, a área agrícola incorporada a esse fenômeno integrativo. Não me refiro ao lugar comum da expansão urbana e seus traços ambíguos de civilidade e injustiça, tão bem refletidos nas edificações e nos aglomerados. Reporto-me aos efeitos mais profundos dessa transformação cujos reflexos serão sentidos na reelaboração dos valores, na modificação do inconsciente coletivo, nas relações cotidianas da população,

nos mecanismos de solidariedade pre-existent e no surgimento de dados alarmantes sobre criminalidade e violência. As distâncias geográficas e sociais alargadas, a competitividade de mercado instalada nos setores dinâmicos da economia, a mercantilização da moradia e dos serviços amplificadas, bem como as naturais dificuldades da vida urbana irão exercer um forte impacto degenerativo no interior dos grupos estabelecidos e guiar as ações das populações que se incorporam a esse brutal percurso de reconstrução da cidade. Tratam-se dos aspectos negativos do fenômeno urbano, agravados pelo despreparo da cidade criada em tempos outros para outras finalidades. A vertigem desse tipo de “progresso” ora volta-se contra o modo de vida anterior, ora o mercantiliza, empobrecendo-o em seu significado antropológico, transformando suas manifestações em bens comercializáveis, na indústria do turismo ou da cultura, arrebentando os padrões relacionais pré-capitalistas, e estigmatizando o baiano, um tipo invertido diverso do que um centro industrial como São Paulo costuma significar.

“Personalíssimo”, exótico ou atabarroado, são reduções mesquinhas para o antigo na nova “ordem” que se instaura, produz, e reproduz-se com a força avassaladora do capital.

Esse conjunto de coisas põe no centro do debate uma invasão que se opera em todos os sentidos, inclusive no demográfico, obrigando à reelaboração do que se convencionou chamar de baianidade: — e que foi tratada de forma tão estreita por Chico de Oliveira no *Elo Perdido* — se o que restou como material de consumo pela mídia ou os elementos essencialmente populares que sobrevivem nos limites dos grupos que não foram capturados pelo processo aculturativo.

Temo que a expressão baiano não signifique mais o mesmo que significava há duas décadas atrás. E que hoje corresponda muito mais a um estereótipo, um tipo standardizado, equivalente àquilo que os estrangeiros chamam de nativos, selvagens, etc. Os fatos parecem sugerir, bem como as constantes agressões aos valores tradicionais das casas de culto afro-brasileiro, por parte de seitas e religiões messiânicas, ou

equivalentes, que um número razoável de pessoas já se abriga sob uma lógica, uma mística, uma mágica que, podendo ter incorporado elementos ancestrais, já negam, conflitam e contestam as formas características do acervo de valores em que fomos socializados.

A proliferação de centros religiosos e comunitários reativos ao legado anterior, sobretudo nos bairros periféricos, que são os mais populosos e miseráveis da cidade, têm tido implicações profundas na alteração comportamental desses grandes grupos, tanto no que se refere à valoração positiva de religiões mais ajustadas à dinâmica da vida urbana competitiva, restringindo o espaço dos cultos tradicionais, quanto no que está relacionado às complexas combinações dos difíceis níveis de sobrevivência às oportunidades que se apresentam como atenuadoras ou redentoras dessa situação de grande dificuldade material. Isto tem se verificado nos pleitos eleitorais — onde o programa e a ideologia do candidato contam muito pouco —, nos níveis de articulação comunitária, bloqueando o espaço da chamada esquerda, e nas



mais variadas formas de integração com a contravenção e a criminalidade. Os dois últimos fenômenos, inexpressivos da Bahia de outrora, onde predominava a vadiagem e, no máximo, a vagabundagem, formas precursoras do lumpemproletariado de hoje. Ou subproletariado, como querem outros. Ou evidências da anomia que se abateu sobre os grupos negromestiços pós-abolição, livres do peso da escravidão mas desintegrados da nova ordem social, que na cidade mercantil de Salvador substantivou-se como um hiato, um vazio entre a formação social anterior que ruíu e a nova que não veio.

É fato que nos bairros pobres mais antigos os negros conseguem preservar à duras custas seus valores, delimitando, fundamentalmente a partir dos "terreiros", um campo étnico visível. Se bem que a pressão demográfica tenha reduzido drasticamente as áreas das antigas "roças". Eu próprio já visitei uma casa de culto, levado por um amigo pesquisador, num conjunto habitacional. Todos concordarão que é muito complicado manter os elementos estruturais do candomblé em áreas tão exíguas. E não é de espantar que esse simbolismo expresse a redução efetiva de espaço, pelo menos, para as formas mais tradicionais de prática ao culto dos Orixás.

O fato do capitalismo baiano ser excludente — Singer já mostrou que menos

de 35% dos que trabalham estão efetivamente em empresas consideradas capitalistas, e nós, numa pesquisa coordenada por Eduardo Saphira, pudemos constatar que a produção simples de mercadoria e o chamado informal ocupam mais da metade da força de trabalho desta cidade — revelou-se como elemento profundamente desestabilizador do equilíbrio anterior, incorporando restrita parcela de pessoas e submetendo a formas precárias de sobrevivência um conjunto expressivo de família que, de fora do mercado, passam a prestar serviços, trabalhos intermitentes, apoio irregular ao chamado modo de produção dominante, território privilegiado dos que estão incluídos.

Resultado: existe na cidade milhares de pessoas sub-empregadas, desempregadas, biscateiras e marginalizadas dos efeitos benéficos do crescimento econômico e do progresso social verificável na mudança do perfil das atividades produtivas, na incorporação de serviços urbanos sofisticados e equipamentos, e, principalmente, do emprego, meio através do qual se pode ter acesso a bens e serviços vendidos pelos mecanismos de mercado.

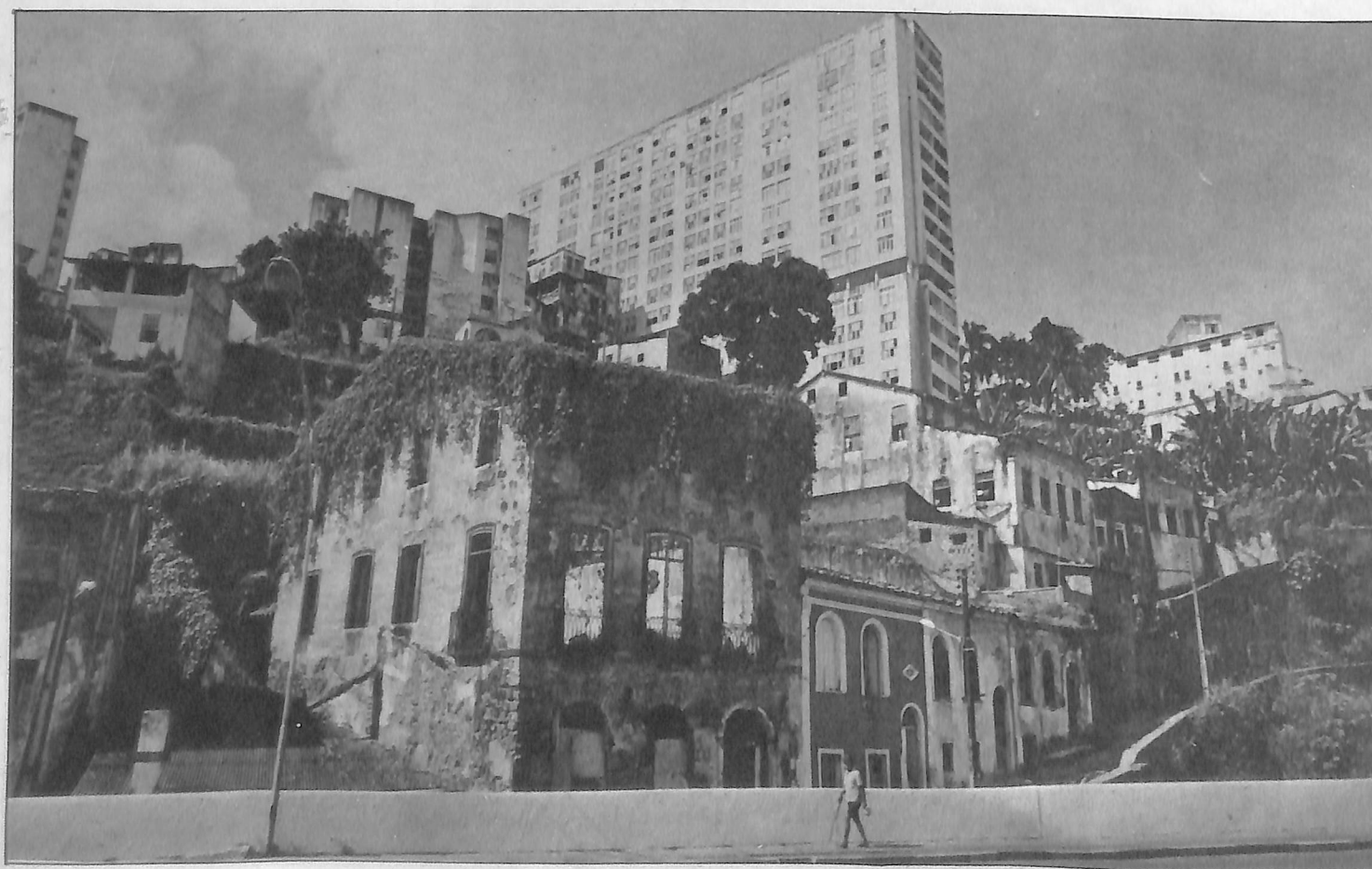
A constatação obriga uma avaliação da natureza desse progresso e outra não pode ser senão de espanto e desesperança. Os dados da Unicef sobre as crianças da Bahia são um documento inquestionável sobre a perversão deste tipo de crescimento econômico. Bem como a invasão das nos-

sas cidades pelas casas lotéricas que arrasam no seu magnetismo toda espécie de contravenção e tráfico de entorpecentes, um mobiliário visível que ocupa praticamente todas as ruas de todos os bairros modestos e pobres. A criminalidade foi incorporada ao cotidiano de nosso povo e dispensa o uso de estatísticas e dados secundários, para se fazer presente.

Enfim, Salvador não apenas mudou, mas mudou para muito pior. Os traços harmoniosos de sua arquitetura, que para alguns estudiosos se projetaram sobre relações sociais, atenuando até mesmo possíveis conflitos raciais entre negros e brancos, cederam lugar a proliferação de submoradias e conjuntos invadidos por um exército de mal-remunerados, cuja luta pela vida arrebatou os cristais da tradição, da cordialidade, gentileza e hospitalidade gestados na passagem da sociedade escravista para a velha Bahia do começo deste século.

Estamos mergulhados numa cidade terceiro-mundista e sitiados pelo aprofundamento desses padrões degenerativos que o Poder Público não pode reverter, perplexos — ele e nós — diante da violentação da velha cidade de Salvador da Bahia, hoje correspondente apenas a 1/4 do adensamento urbano favelado existente.

É difícil esconder a decepção com o presente. Mas, quem sabe, não resulte disso a construção de uma nova humanidade...



MEMÓRIA

60 Anos de Preservação da Memória da Cidade

Vanda Angélica da Cunha*

Os arquivos históricos são vitais à preservação da memória. Embora criado há 60 anos, o de Salvador possui documentos até do século XVII e seu patrimônio documental é reconhecido por pesquisadores do mundo inteiro. Suas fontes já propiciaram a elaboração de importantes obras científicas como o pioneiro livro "O Negro na Bahia", de Luis Viana Filho. O Arquivo Municipal de Salvador comemora 60 anos de criado com nova estrutura legal e atribuições mais amplas concedidas pelo Executivo.

Em qualquer município de pequeno, médio ou grande porte, ocorre o inevitável fenômeno da relação Cidadão X Poder Municipal, num cenário que retrata a vida da cidade ao longo do tempo. De um lado, estão as pessoas que compõem a comunidade com a natural demanda social dos seus interesses e necessidades, em busca de uma melhor qualidade de vida. Educação, saúde, habitação, transporte, urbanização e cultura são os apelos mais significativos e legítimos da população. O outro elemento dessa relação, o poder municipal, existe exatamente para legislar e executar medidas que atendam a esses anseios. Permeando essa comunicação estão os documentos, o registro vivo de toda a caminhada das decisões e realizações legislativas e administrativas, advindas, ou não, de solicitação da comunidade.

A presença indispensável dos documentos confere segurança para fins de comprovação, é extremamente valiosa na tomada de decisões e reflete historicamente a postura individual e coletiva dos cidadãos e para com a sua cidade. Considerando esse

valor que os documentos possuem, está plenamente justificada a existência dos arquivos municipais que, para cumprir sua real função, precisam do irrestrito apoio dos poderes constituídos e da conscientização da sociedade quanto ao seu legítimo direito de pleno acesso aos documentos. Se não existirem os arquivos para o recolhimento, guarda, organização, preservação dos documentos e disseminação da informação, como ficará a memória do município? Como saberemos amanhã o que fomos ontem e o que somos hoje? A história é um processo altamente dinâmico. Todos nós a construímos: as idéias, sentimentos, anseios, lutas de um povo. Mas a história precisa estar nos arquivos, não empoeirada, descuidada, sem vida, mas, ao contrário, palpitante, como ponto de referência do passado, corrigindo rumos, alargando horizontes.

Antes da primeira Constituição do Brasil, a de 1824, as câmaras municipais gerenciavam a vida local não apenas legislando mas tendo, também, uma função executiva. Essa atividade gerava documentos

e, em consequência, se criavam os arquivos. Salvador não fugiu à regra. A Câmara Municipal acumulou documentos que vieram a se constituir o núcleo do acervo do atual Arquivo Municipal, que havendo sido oficialmente criado em 1931 através do Ato nº 112 de 23 de novembro, foi inaugurado a 10 de abril de 1932. Por essa razão seus documentos mais antigos são do século XVII. O seu patrimônio documental é de valor inestimável como subsídio aos estudos da evolução histórica de Salvador, como registro do desenvolvimento social, político, econômico e cultural de nossa cidade. Os manuscritos representam uma inquestionável fonte primária para a pesquisa que deve ser ampliada através de outros recursos do acervo.

O conceito de arquivo histórico ou permanente, como o nosso, está tradicionalmente ligado à idéia de documentos antigos, valiosos pelo conteúdo e pela idade. É que se tem a dimensão de memória, como um passado longínquo. Convém uma reflexão sobre a dinâmica da história, para que seja ampliada essa dimensão. Muitos dos

* Wanda Angélica da Cunha é Diretora do Arquivo Histórico Municipal.



documentos que estão sendo produzidos neste momento, serão históricos dentro de poucas décadas. Do mesmo modo, se modificam as formas ou suportes físicos da informação. Evoluímos da escrita à mão para a imprensa, a imagem em fotos, filmes, vídeos, o som em discos, fitas e laser, o computador e numa velocidade voraz a tecnologia eletrônica avança registrando a produção técnica, intelectual e artística que comunicará à posteridade os feitos da atualidade. No entanto, ao ser inaugurado em 1932 o órgão encarregado da guarda de documentos recebeu a denominação de Arquivo Geral da Prefeitura, destinado, assim, a receber toda a documentação da administração municipal. Faltou nesse momento o estabelecimento da real identidade do Arquivo que definisse o seu destino de forma

duradoura. Faltou a implantação da política e diretrizes do órgão, isto é, um embasamento teórico que esclarecesse qual o seu objetivo: porque, para que, como, quando e onde atuaria o então Arquivo Geral. Provavelmente, essa foi a maior razão de nesses 60 anos de existência ele haver sofrido tantas e tão desencontradas alterações em sua estrutura. Mudou de nome várias vezes, restringiu e descaracterizou sua função em diversas épocas.

Hoje a instituição tem uma política e suas diretrizes. Assumiu sua identidade de Arquivo Histórico, ou seja Permanente. Sua finalidade é recolher, preservar, manter organizado e divulgar o acervo de documentos do Poder Municipal — Prefeitura e Câmara, que tenham valor histórico ou probatório. Assim estará assegurada a preser-

vação da memória administrativa e cultural da Cidade do Salvador.

A política hoje existente, concebida com os olhos voltados para o futuro, lhe atribui a função de gestor do patrimônio documental do Poder Municipal, numa ação coordenada, respeitando-se a autonomia administrativa dos arquivos setoriais mas garantindo um padrão técnico que contempla o acompanhamento de todo o ciclo vital do documento a partir da fase corrente — de consulta frequente, à intermediária, onde essa consulta se caracteriza por ser eventual, até a 3ª idade — ou permanente, onde os documentos históricos e probatórios já não podem sofrer mais qualquer tipo de eliminação. São guardados para a posteridade e destinados à consulta no Arquivo Histórico Municipal.

A atual administração municipal acaudou de maneira decisiva os argumentos técnicos da direção do Arquivo que tiveram por base os princípios arquivísticos modernos. Sancionou atos que conferem uma estrutura legal que permite ao Arquivo Histórico coordenar a gestão documental do município, assegurando hoje e no futuro que nossa história não se perca. Criou condições para evitar que os documentos sofram a eliminação por descaso ou desconhecimento do valor do seu conteúdo para as gerações futuras. E o Arquivo Histórico se mantém vigilante para essa mudança de mentalidade quanto à produção, tratamento e guarda do patrimônio documental, utilizando os recursos de encontro de técnicos de arquivo da Prefeitura Municipal de Salvador, visitas e explanações sobre o assunto nas diversas unidades, promoção de exposições de documentos e visitas monitoradas ao Arquivo Histórico, intensa divulgação do acervo, serviços arquivísticos e valor do documento através de jornais, rádios e tv.

No contexto da política municipal de arquivos, indispensável para que sejam atingidos os objetivos propostos, cabe ressaltar: Decreto 8.759 de 23 de outubro de 1990 que dispõe sobre a conservação, preservação e destinação de documentos. Esse ato indica que os documentos produzidos ou recebidos pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta em decorrência de suas atividades específicas se constituem um patrimônio documental, que a partir da vigência do decreto não mais poderá ser eliminado sem que se proceda a uma avaliação e destinação coordenadas pelo Arquivo Histórico Municipal.

Decreto 9.040 de 19 de julho de 1991 que aprova o Regimento da Fundação Gregório de Mattos e define como finalidade do Arquivo Histórico Municipal a gestão do patrimônio documental do Poder Municipal, bem como o estímulo à pesquisa histórica e cultural sobre a Bahia e particular-



mente sobre Salvador. Para atingir essa finalidade é realizado um trabalho técnico de organização do acervo e orientação e assistência aos usuários através dos setores:

— Arquivos Permanentes (manuscritos da Câmara, Intendência e Prefeitura. Documentos a partir de 1625);

— Arquivos Correntes e Intermediários (setor encarregado da implantação e manutenção da política municipal de arquivos);

— Arquivos Impressos e Biblioteca (livros, periódicos, folhetos sobre a Bahia. Valiosa coleção de recortes de jornais sobre Salvador. Setor responsável pelo recolhimento de publicações governamentais em nível municipal);

— Arquivos Audiovisuais (fotos, filmes, projetos arquitetônicos e urbanísticos, partituras musicais originais e em cópia).

Decreto nº 9.236 de 5 de dezembro de 1991 que institui o recolhimento de publicações governamentais da Prefeitura Municipal de Salvador e lei nº 4.508/92 de 9 de

fevereiro de 1992 — Institui o recolhimento de publicações governamentais da Câmara Municipal do Salvador. Esta é uma ação pioneira do município de Salvador.

É nacional a preocupação de arquivistas e bibliotecários em assegurar, através de suporte legal, o recolhimento, preservação e divulgação das publicações governamentais, visto que elas registram as atividades inerentes aos órgãos que compõem a estrutura administrativa. São projetos, planos, programas, relatórios, ensaios técnicos e científicos, etc., da maior importância que se perdem ao longo do tempo por ausência de uma iniciativa concreta de se controlar o que se publica nas diversas gestões. Esse recolhimento, em alguns casos, se dá em nível de Estado. As esferas municipais não têm se revelado atentas ao assunto.

Exatamente por esse caráter pioneiro, o Arquivo Histórico Municipal tem concentrado seu esforço na conscientização dos órgãos do Poder Municipal no sentido de enviar os dois exemplares da publicação

como dispõe o decreto e a lei acima referidos.

No momento em que o Arquivo Histórico Municipal completa 60 anos de existência cabe uma reflexão. Longe de se manter como uma instituição decrépita, como depósito de papel velho, de revelar uma postura acomodada face ao pouco valor que ainda hoje as pessoas dão aos documentos e alimentando a descrença em função de sua trajetória tão alterada na estrutura, sempre relegada às últimas prioridades em termos de canalização de recursos financeiros, a atual direção e seu corpo de funcionários, conhecedores do valioso patrimônio documental com que lidam, conscientes do verdadeiro papel dos arquivos para a administração e para a sociedade, vivenciam e passam para toda a comunidade a questão da importância social do seu trabalho. Dão o exemplo maior de como se enfrentar desafios. Se por um lado, o Arquivo Histórico Municipal há 30 anos não recebe um único documento do Poder Municipal, está sendo

realizado um gigantesco trabalho de resgate desse acervo. Se ainda é reduzido o conhecimento do potencial do seu trabalho no âmbito do Poder Municipal, por outro ele é plenamente reconhecido pelos pesquisadores locais, nacionais e estrangeiros, já tendo, inclusive, sido, em 1991, escolhido como tema de creditação na disciplina Política de Preservação do Acervo Cultural, apresentado pela arquiteta Gina Veiga Pinheiro Marocci ao Mestrado de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Se por falta de recursos são insufi-

cientes seus equipamentos, nem por isso se deixa de avançar no tratamento do volumoso acervo já existente no órgão, trabalhando com a perspectiva do recolhimento dos conjuntos documentais ainda por serem avaliados nos arquivos setoriais. Se em seis décadas de atuação a instituição viveu ao sabor de reformas administrativas que não estavam atentas à legislação nacional e às técnicas arquivísticas, optou-se por reivindicar à atual gestão um compromisso com os arquivos e a memória da cidade do Salvador. A manutenção da política municipal

de arquivos é um trabalho amplo. O primeiro e mais decisivo passo já foi dado: conseguir sensibilizar os dirigentes e envolver os técnicos dos arquivos setoriais. Isso deve ser considerado um grande avanço. A estrada está aberta e é até natural que sejam vacilantes os primeiros passos. Mas é assim que se começa a caminhar. Foi plantada a semente em um terreno fértil. Agora, cabe a cada um dos que militam em arquivos, às autoridades e à sociedade, a quem de fato pertencem os arquivos, se disporem a regar com regularidade essa semente. E ela, com certeza, frutificará.



HABITAÇÃO POPULAR

BATE CORAÇÃO: Um Estudo Sociológico da Urbanização Periférica de Salvador

Gey Espinheira*

Localizada em Paripe na área da antiga Colônia de Menores Edson Tenório, esta invasão resulta da incapacidade dos seus moradores de entrarem no mercado formal de imóveis e, da ausência de programas habitacionais, públicos e privados para pessoas de baixa renda. A "aquisição" os torna psicologicamente mais seguros. A pesquisa comprova que seus habitantes conquistam a moradia como bem de uso, embora o "ethos" capitalista regule o comércio imobiliário ali, como em qualquer parte da cidade. E conquistam como um avanço apesar de toda a precariedade de infra-estrutura e problemas de segurança. As dificuldades de obtenção da casa e permanência no bairro, não poderiam ser melhor resumidas que no nome da favela.

A Conquista do Espaço — 1990

Bate Coração é uma invasão encravada numa área ligeiramente acidentada do subúrbio de Paripe, em local onde outrora funcionava a Escola e Colônia de Menores Edson Tenório, hoje desativada e em ruínas. Este complexo de serviços era constituído por vários módulos e por um sistema interno de comunicação ocupando uma vasta área.

A desativação e o arruinamento deixaram esta área como uma reserva urbana marcada pela propriedade pública da terra e de instalações abandonadas que, de algum modo, constituíram obstáculos à ocupação por invasores. Recentemente, com o agravamento da questão habitacional da Cidade, parte de uma população invasora da área das Malvinas¹ resolveu ocupar este subespaço vago entre as áreas da Fazenda Coutos — projeto de remanejamento de outras favelas — e de Final Feliz, também assenta-

mento de populações de baixa renda — na paisagem múltipla de Paripe, em que se fundem a beleza calma do mar, a melancolia da estrada de ferro e a agressiva presença de uma fábrica de cimento.

Em pouco tempo milhares de pessoas devastaram a frágil cobertura vegetal, cortaram as encostas e plantaram barracos de madeira e lona plástica, taipa e mesmo de bloco, depois de uma primeira tentativa frustrada pela imediata ação policial que os expulsou, seguida de uma permissão tácita do prefeito de então em "dar um tempo" a essas pessoas enquanto soluções definitivas eram estudadas. Bate Coração, "jingle" da campanha política municipal, denominou o novo assentamento — buscou-se proteção e apadrinhamento.

Rapidamente a área foi ocupada. Um processo ágil de apropriação do solo, demarcação de lotes e a imediata construção de abrigos que legitimavam a posse do terreno diante de outros invasores, uma verda-

deira multidão vinda de lugares os mais diversos em busca da possibilidade de moradia em Salvador.

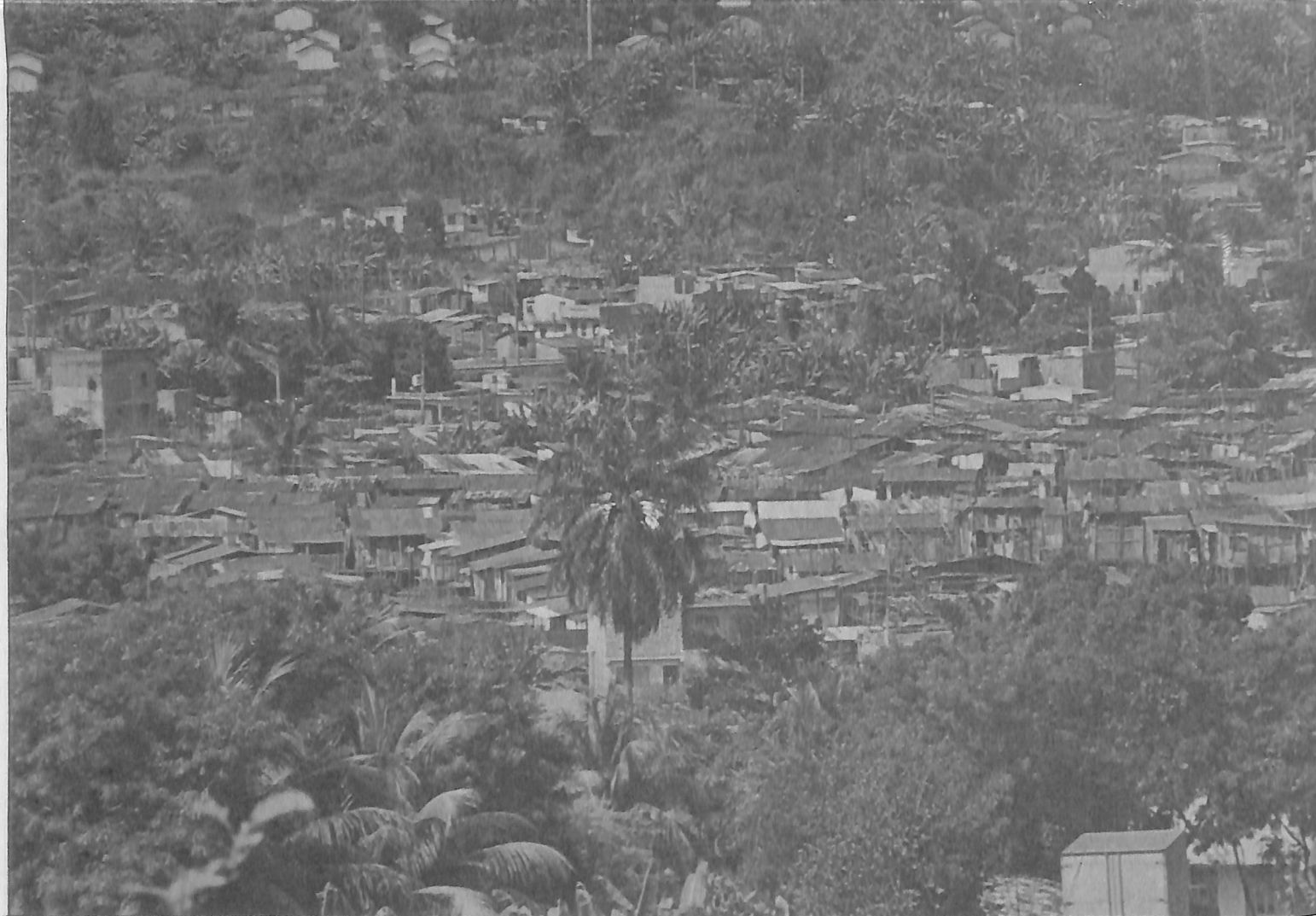
Há muito tempo que o mercado fundiário para baixa renda se restringiu. Não há mais a venda à prazo de lotes a preços compatíveis com as remunerações da massa de trabalhadores, em locais urbanizados, promovido pela iniciativa privada. Tampouco a política governamental foi capaz de atender à demanda atual e a reprimida. A única solução para a moradia numa cidade de elevada taxa de urbanização foi o acesso direto, via invasão, de áreas potenciais para a fixação de residências. Esgotaram-se os morros próximos e neles a hierarquia: a cumeada, as encostas e os vales.

Bate Coração foi mais uma entre tantas e novas favelas, tão comuns no processo de urbanização espontânea de dois terços de Salvador, concentrando em sua periferia uma expressiva população.

A visão da invasão, a notícia através

* Gey Espinheira é sociólogo e professor da FFCH da UFBa.

(1) Extensa invasão situada ao Norte de Salvador, entre a orla marítima e a avenida Paralela, próxima a Itapoan, iniciada quando da Guerra das Malvinas, 1982.



de conhecidos e da imprensa incentivaram as pessoas à ocupação. “Foi um Deus nos acuda. O povo foi desmatando, limpando tudo. Isso aqui era de fazer medo. Mato fechado. Num instante a terra estava nua e tinha gente por tudo quanto era canto”.²

A invasão de Bate Coração representa uma conquista de moradia em local privilegiado e isso dá-lhe uma significação especial em razão de: proximidade ao comércio de Paripe, de atendimentos de vizinhança (supermercados, padarias, feira livre, farmácias etc.) e serviços: clínicas e postos médicos públicos e conveniados; escolas de primeiro e segundo graus; transporte coletivo por ônibus e por trem, com diversas opções de linhas para o centro e subcentros de Salvador, incluindo linhas bairro a bairro.

Esses fatores facilitadores da vida tornam o espaço estratégico para a moradia e se associam a um outro: proximidade à praia, paisagem marinha e, no alto, ventilação permanente e vista panorâmica. Esses fatores mereceram o comentário irônico de um morador: “este é um terreno caro para gente barata”.

A percepção do assentamento de Bate Coração é de que a densidade é por demais

elevada. Os barracos arrumam-se uns juntos aos outros na lógica da ocupação máxima do solo. As ruas existentes derivam-se daquelas que constituíam o sistema viário básico interno do complexo de serviços de atendimento aos menores. Os espaços de circulação produzidos pela invasão são caminhos, vielas, becos (que são denominados de avenidas) e acessos (sinuosos) que só permitem o trânsito de pedestres.

Este brotar de barracos, onde permite a terra, produz uma perspectiva movimentada em que as casas e seus habitantes se mostram na variedade de suas construções e de seus gestos, sob uma multiplicidade de ângulos simultâneos, como se fosse possível vê-los em todas as dimensões da vida cotidiana e em permanente movimento.

Percebe-se pelas cercas vasadas, pelas portas e janelas abertas, pelas frestas ostensivas e pelos planos diversos que a topografia propicia, a exposição da vida e sua expressão da miséria, a confirmação que nestas condições nenhuma privacidade é possível. A vida é pública e perceptível pelos sentidos. O existir cotidiano faz-se nas ruas. As casas são por demais acanhadas e nelas só cabem todos os moradores quando se aninham para o descanso da noite.

Cada lote conquistado tornou-se um ponto de fixação de uma ou mais famílias. As estruturas construtivas obedecem à velocidade da ocupação da terra e os recursos de cada invasor nos momentos subsequentes. O futuro ficou para depois, já que se decidia ser o momento imediato de fazer daquela terra vazia, coberta de mato, um novo bairro, um lugar para morar nesta cidade do Salvador, tão fechada às novas gerações e, sobretudo, aos que vêm de fora.

Bate Coração, não apenas um nome, mas um estado de espírito, a excitação da vida diante da possibilidade de um lugar próprio.

A Formação de um Bairro — A Construção de Lugar

Os moradores de Bate Coração não representam hordas de bárbaros que invadiram a cidade e estão em busca de lugar para morar. São, na verdade, habitantes da cidade com um mínimo de dez anos de permanência ou de uma parcela de trinta por cento de soteropolitanos.

A observação da origem revela o que já se havia constatado em outros estudos, especialmente na pesquisa sobre a “Ocupa-

ção da Área do “Miolo de Salvador”,³ que os que aqui chegaram há mais de dez anos ainda não haviam conseguido solucionar seus problemas de moradia. Os fluxos migratórios e o próprio crescimento vegetativo se defrontaram com um nível muito elevado de inflexibilidade no acesso ao solo urbano ou à habitação.

Uma expressiva demanda reprimida, calculada em mais de duzentas mil unidades, no diagnóstico da Estratégia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, 1985/2005,⁴ estava a indicar a formação de uma pressão social que se expressaria cedo ou tarde numa explosão no sentido de equacionar esse problema elementar da vida: a moradia; mas extremamente complexo no âmbito do capitalismo brasileiro nas grandes cidades. Há muito tempo que o mercado fundiário se fechou para os assalariados de baixos rendimentos e se esgotaram os restritos programas habitacionais populares levados a efeito pela iniciativa privada ou por políticas governamentais.

As populações de baixa renda, assalariados ou de rendimentos assistemáticos, têm solucionado a questão habitacional através de invasões que somam centenas de ocupações de terras vazias, sejam as residuais dos conjuntos habitacionais, as encostas, cumeadas e vales dos morros íngremes, ou vazios urbanos estrategicamente localizados e na condição de terras de engorda.

Nos últimos anos, sem uma definição clara de uma política de terras urbanas e de habitação, o setor público tem unicamente se defrontado com a busca de solução para as sucessivas invasões que orientam a expansão urbana de baixa renda, à margem de qualquer regulamentação urbanística municipal. O deslocamento de invasões tem sido o caminho encontrado e, como sempre acontece nesses casos, a alternativa proposta pelo setor público é sempre pior que aquela adotada pelos moradores ao decidirem pela escolha do lugar para invadir. Assim é, por exemplo, a relocação das invasões às margens do rio Camurugipe: Rocinha, Tubo e Cai-Duro, nos elegantes bairros da Pituba e sua ampliação, o Costa Azul, com uma história de vinte anos de assentamento, adensados no final dos anos setenta, abrigando mais de quinze mil pessoas. Inicialmente nos matagais e nos taludes do rio, em seguida aflorando e ocupando as margens da avenida, substituindo as precárias improvisações dos barracos em construção de alvenaria, esses assentamentos não resistiram às poderosas pressões do segmento imobiliário que tinha este espaço urbano

como um natural prolongamento do corredor de uso múltiplo do subcentro de comércio e serviço do Iguatemi, precisamente onde se dá a expansão das modernas atividades de comércio e serviços e onde Salvador experimenta a proliferação de sua arquitetura mais recente e sofisticada.

Neste caso, dois setores reforçaram os argumentos dos interesses imobiliários e do setor público, convergentes para uma mesma posição: a existência de uma rede elétrica aérea de alta tensão e o rio Camurugipe, um verdadeiro esgoto a céu aberto. Em nome da segurança e da saúde pública, com o apoio da vizinhança de alta renda que considerava indesejável a proximidade daquela pobreza, a Prefeitura Municipal articulou o remanejamento desses assentamentos num rumoroso caso de negociação com uma empresa privada, envolvendo debates acirrados na Câmara de Vereadores e recursos jurídicos. A conclusão foi a transferência desses moradores para um local no distante bairro do Beiru, denominado de Arenoso, no qual a empresa privada construiu casas populares e a urbanização básica, em troca dos terrenos desocupados, agora com os gabaritos liberados para a verticalização.

Esta negociação envolveu uma luta política muito intensa, com ativa participação dos moradores que, no entanto, não resistiram à oferta de uma casa e uma promessa pública da prefeitura em garantir a todos, homens e mulheres, empregos proporcionados por investimentos municipais, inclusive na formação de unidades comunitárias de produção: fábricas de picolés, seqüilos, salgados; lavanderias, etc; anunciados em carros de som na campanha de convencimento dos moradores.

Um outro quadro esboçou-se na invasão das Malvinas, em sucessivas investidas e expulsões por forças policiais militares, envolvendo o conjunto das organizações sociais interessadas na questão habitacional popular: a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado, os partidos políticos, a Ordem dos Advogados, a Igreja e os movimentos populares, notadamente o de Defesa dos Favelados. O problema maior foi o tratar-se de uma vasta gleba localizada na expansão Norte da cidade, na avenida Paralela, próximo ao aeroporto e à orla de Itapoan. Uma extensa invasão aos olhos dos baianos e visitantes, numa vasta terra de engorda de um discutível espólio em que as terras eram aforadas à própria Prefeitura Municipal.

Sucessivas administrações se bateram com esses invasores e várias vezes a área foi esvaziada com a transferência dos moradores para lugares distintos, a exemplo da Fazenda Coutos, I e II, no subúrbio de Pa-

ripe. A evolução da situação política, entretanto, não mais permitiu que soluções meramente policiais fossem adotadas, assim, um considerável contingente populacional conseguiu manter-se na área, dando-lhe uma feição de um extenso bairro popular nascente, que a cada dia modifica sua paisagem interna, evoluindo de barracos precários para construções em alvenaria, delimitando ruas e caminhos, apesar da omissão dos serviços municipais.

A ocupação da Fazenda Coutos, ao lado da área de Bate Coração, favoreceu a um excesso de invasores das Malvinas a ocupação dessa área intacta, nos mesmos moldes das demais invasões. Ocupação do território com a limpeza do local (desmatamento), demarcação de lotes e imediata construção dos barracos. Assim nasceu Bate Coração há quatro anos atrás, e esse processo continua a repetir-se.

Em março de 1990, no domingo dia 11, milhares de pessoas se mobilizaram e deram início à mais recente invasão da cidade, nas áreas livres e de servidão do complexo de viadutos do acesso Norte de Salvador, da rodovia Federal BR-324, em área de avizinhamento urbano. Limparam a terra, demarcaram lotes, ergueram os esqueletos dos barracos. A imprensa denunciou o fato. O termo é precisamente este: denúncia ao invés de notícia, a forma como este movimento foi visto e julgado pelas matérias dos jornais de Salvador.

Há uma concepção amplamente difundida que compreende as invasões como uma forma de especulação imobiliária por agentes populares. Em editorial do dia 14 de março, três dias após o início da ocupação, o principal jornal de Salvador, A TARDE, sentenciou: “mais uma invasão de terras, previamente organizada para efeito de especulação, acaba de ser devidamente desarticulada pela Polícia Militar, que atendeu a uma rápida e justa reclamação da prefeitura ao defender não só uma propriedade pública (a segunda Rótula do Abacaxi) como também preservou outra área pública do DNER”.

Nesse mesmo editorial o jornal enfatiza a percepção ideológica do caráter empresarial desses movimentos populares: “irresponsáveis com a vida do próximo, os organizadores de invasões pouco estão se importando se as áreas que fomentam a ocupação é perigosa para as famílias que entram nessas aventuras. Localizaram dezenas de barracos dentro de um córrego fétido no Costa Azul, formando a invasão Cai-Duro, com apoio de um padre estrangeiro”. (A TARDE, editorial, 14/03/90).

Três dias antes da invasão ser destruí-

(2) Entrevistas com moradores de Bate Coração, realizadas no período de janeiro a março de 1990. Outras aparecerão no decorrer do texto e não serão objetos de notas.

(3) Ocupação da Área do Miolo de Salvador — Salvador. CONDER/OCEPLAN, 1989.

(4) CONDER. Salvador, 1985.



da por um forte aparato da Polícia Militar e da Polícia Federal, em operação de guerra, o mesmo jornal entrevistou alguns invasores colhendo impressões que se seguem: “armado com facão (o grifo é nosso) e falando com raiva, (o grifo é nosso) um homem não identificado disse à nossa reportagem que estavam ali para ficar e iam ficar. Não sairiam de maneira alguma e que, dentro de poucas semanas, toda a área será uma invasão consolidada. Esta noite já dormiram ali pelo menos umas 100 famílias”. Mais adiante, na mesma reportagem, o jornal transcreve uma declaração de um invasor: “não interessa de quem sejam essas terras. Agora é nossa”... “Quem achar feio, que se mude para outra cidade. Salvador agora é dos pobres”.

A carga ideológica imprimida pelo jornal é irrefutável. Facão, um instrumento de trabalho, é visto como arma. Um homem que limpa a terra, que corta a vegetação, espaçadamente arbustiva, está “armado com facão”, e “falando com raiva”, para dar a conotação final do caráter ofensivo de uma gente sem terra que procura espaço para viver numa cidade extremamente segregadora, que se dá ao luxo de conservar milhares de hectares como vazios urbanos,

na condição de terras de engorda, forçando uma urbanização descontínua e de alto custo de manutenção, impedindo o acesso à terra a milhares de habitantes que se concentram nos vales insalubres, nas encostas e nas cumeadas dos morros distantes, no centro geográfico do município.

A urbanização da pobreza é responsável pela configuração da cidade do Salvador que não aparece nos cartões postais e que se esconde das visões panorâmicas da bela cidade projetada no Atlântico, como a proa de uma estranha nau a cumprir o seu destino de mar.

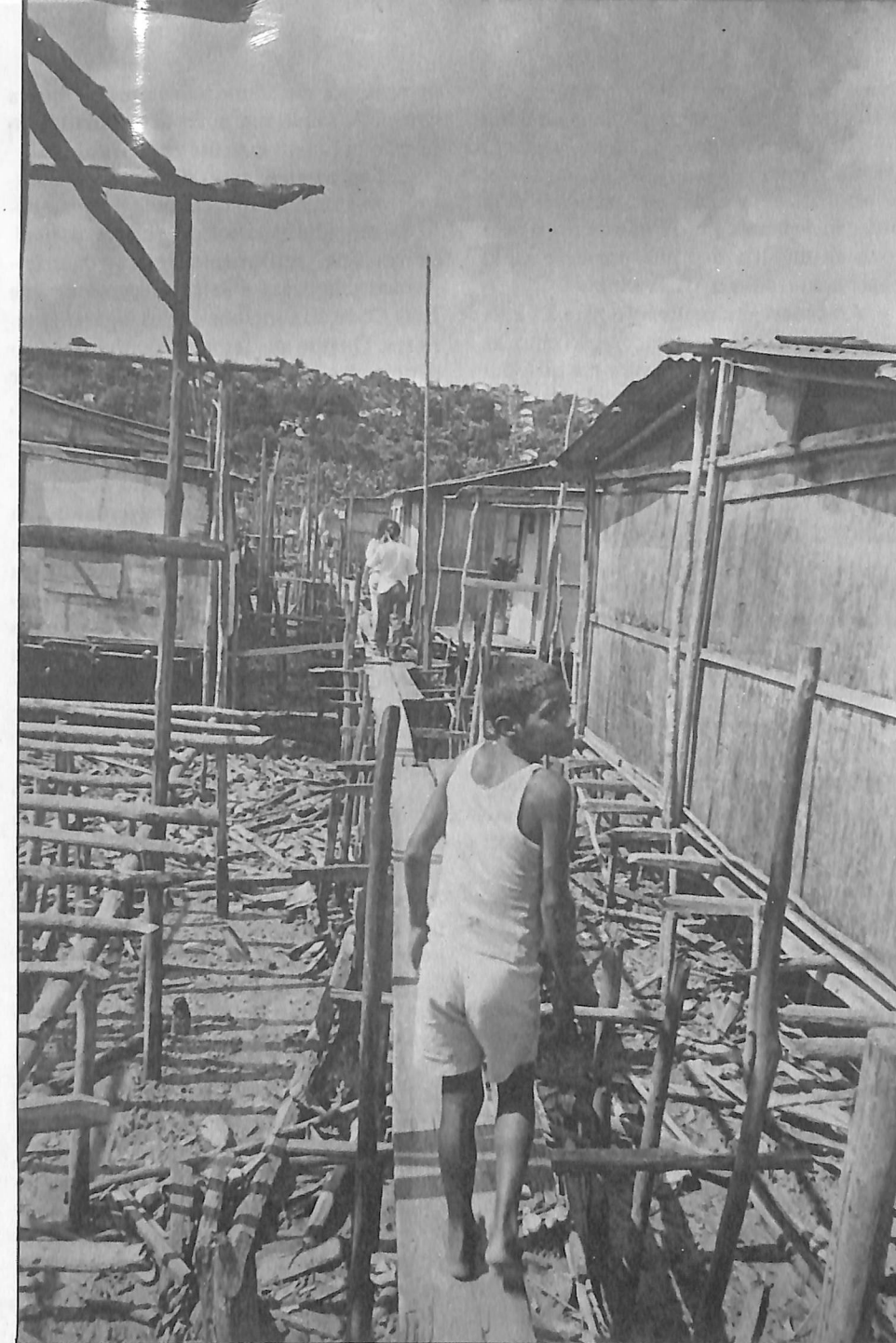
No centro geográfico do município, no “miolo da cidade”, dois terços dos habitantes moram em favelas. São invasões sucessivas que acompanham a topografia acidentada das áreas que interligam a Baía de Todos os Santos ao oceano aberto, nos corredores da via suburbana, da BR-324 e da Avenida Paralela, ou maciços conjuntos habitacionais homogêneos, de tediosa monotonia, onde centenas de milhares de pessoas enfrentam as dificuldades produzidas por essa urbanização segregada que marca tão profundamente a expansão recente de Salvador.⁵ É este o espaço das galeras, o que impulsiona o barco mas sem ter a visão do

mar e do destino do porto.

No subúrbio ferroviário de Paripe, para além dos velhos e novos Alagados, onde surgiram as invasões mais célebres de Salvador, monumental conjunto de palafitas sobre o calmo mar da enseada de Itapagipe, surgiu Bate Coração que hoje já completa seu quarto ano de existência. No início foi incomodada pela polícia que com prontidão barrou os invasores, mas negociações políticas facultaram a permanência dos invasores, sem, contudo, qualquer participação municipal no ordenamento da ocupação. Apenas o fazer “vistas grossas”, um simples consentimento traduzido pela população local com “um dar um tempo” a essa gente que chegava ao local disposta a conquistar a sua fixação na cidade.

A ocupação exigiu a oferta de serviços elementares e estes foram obtidos pelo processo de extração da rede pública de iluminação — “o gato de luz”, posteriormente consentido, isto é, não reprimido pelo governo estadual, em seguida o gato de água, ligações clandestinas, sendo estas últimas restritas a pequeno número de invasores, ao contrário da energia, que alcança todos os domicílios.

Os invasores de Bate Coração são de



quase todos os bairros populares de Salvador, mas predominam pessoas que já moravam no subúrbio, sobretudo em invasões menos privilegiadas que Bate Coração, a exemplo dos Novos Alagados e outras tanta sobre o mar, em terrenos insalubres e perigosas encostas íngremes que correm nos períodos de chuvas abundantes. São moradores excedentes de um mesmo domicílio, ou aqueles que deixaram a habitação anterior, de aluguel ou mesmo própria.

É muito comum em Salvador as locações de barracos e pequenas casas nas invasões consolidadas da cidade. Este fato demonstra que a população de baixa renda não tem conseguido, na medida das necessidades do incremento demográfico, solu-

cionar seu acesso à habitação própria. Em estudo feito na invasão de Nova Brasília, no tradicional bairro de Itapoan,⁶ equivocadamente caracterizado como um “bairro de passagem”, foi constatada a oferta de habitações de aluguel, atribuída como uma resposta aos moradores mais antigos à forte demanda por habitações populares, facultando adicional de renda para estes pequenos investidores imobiliários que otimizaram o uso dos terrenos e de quintais disponíveis. O aluguel torna-se complementação de renda e, às vezes, seu veio principal. Esse procedimento econômico em nada difere daquele do agente imobiliário formalizado. Tal fato, contudo, não ocorre em Bate Coração onde não há um único registro de

ocupação por aluguel. A propriedade do domicílio é a regra geral. não é, ainda, “um bairro de passagem”, embora todos o sejam ao longo do tempo.

Uma cidade é uma forma viva e, portanto, mutável em diferentes ritmos. As qualificações espaciais dos lugares se modificam e as populações se transferem nos ajustamentos em busca de adequação de suas características sócio-econômicas e culturais aos valores simbólicos que os lugares, novos ou velhos, adquirem em razão da interveniência de fatores os mais diversos.

Uma invasão não consolidada não difere de qualquer outro bairro da cidade, a não ser pela precariedade dos serviços e da infra-estrutura em rede. Não há razão para se imaginar que nelas as relações capitalísticas fossem diferentes das que vigoram no conjunto da sociedade.

Na recente e mal sucedida invasão, denominada de Collor de Mello, segundo o jornal Tribuna da Bahia, em matéria intitulada “Profissão, Invasor” (18/03/90), uma invasora, diante da derrubada das armações dos barracos, declarou: “eu vendi meu barraco em Coutos. E agora o que será de mim e dos meus cinco filhos?” Outro, confessa: “eu aluguei meu quartinho em Pau Miúdo para dar de comer a dois filhos”. Os negócios imobiliários raramente são feitos com uma intencionalidade “a priori”, a não ser por um número muito reduzido de “profissionais”. A maior parte decorre de circunstâncias, muitas vezes extremas, em que o invasor é premido a desfazer-se de sua moradia e arriscar-se a conquistar outra. Não se trata, evidentemente, de especulação, mas de ajustamento de situações provisórias que marcam a vida das pessoas na pobreza.

O purismo moralista que procura encontrar na pobreza a ingenuidade, e ela própria como virtude, acaba por transformar o pobre, no caso o invasor, em farsante, não raro manipulado por outros agentes externos, a exemplo da alusão ao “apoio de um padre estrangeiro”. O pecado da miséria, não deve ser atribuído aos pobres, mas à sociedade que os produz e os discrimina e que faz deles os culpados de sua própria miserabilidade — os pecadores.

Em Bate Coração, na amostra examinada, há apenas três casos em que o domicílio ocupado não é propriedade dos ocupantes, o que representa a proporção insignificante de um por cento. Isto não significa que não tenha havido substituição de moradores e, portanto, negociações urbanas. Barba Branca, vice-presidente da Associação Beneficente do Subúrbio, de Bate Coração, declarou à Tribuna da Bahia, na matéria citada “Nós já tentamos junto com a

(5) ESPINHEIRA, Gey — Urbanização e Barbárie — In Revista da Bahia, dezembro de 1989.

(6) VIANNA, Angela Ramalho — Estratégias de Sobrevivência num bairro pobre de Salvador. In Bahia de Todos os Pobres. Petrópolis. Vozes. 1980.

Prefeitura fazer um cadastramento dos moradores de Bate Coração por quatro vezes. Mas não dá certo. Todo dia tem gente entrando, saindo e vendendo barracos.⁷

Hoje, com aproximadamente dez mil moradores, uma média de 4,6 pessoas por domicílio, Bate Coração tem pouco mais de quatro anos de existência. Cinquenta por cento de sua população tem mais de dois a quatro anos no local e apenas sete por cento disseram exceder a este limite superior.

Na observação do tempo de permanência pode-se perceber que a taxa de rotatividade da população é mais baixa do que pareceu à primeira vista, em razão do grande número de placas em frente aos imóveis anunciando sua comercialização, considerando o esgotamento da área física para a implantação de novas unidades habitacionais.

A pesquisa registrou o processo de substituição de populações pioneiras e pode quantificá-la através da propriedade do imóvel; apenas sete por cento dos moradores adquiriram o imóvel por compra; oitenta e um por cento construíram (setenta e quatro por cento pela via da autoconstrução e sete por cento pela contratação de trabalhadores) e permaneceram com eles.

Esse baixo índice de substituição reforça a afirmativa de muitos de que os invasores vieram para ficar e isso pode ser constatado, também, na acelerada mudança de padrões construtivos, em que as casas de alvenaria (bloco cerâmico) já alcançam vinte e três por cento do total de domicílios. A predominância ainda é a taipa, crua (so-papo) ou revestida, com cinquenta e quatro por cento. Os barracos de madeira e materiais diversos têm a mesma proporção dos de alvenaria. É interessante notar, no entanto, que vinte e dois por cento têm entre um e dois anos; e vinte e um por cento têm menos de um ano no local.

A comercialização de imóveis em Bate Coração não apresenta características distintas de outros lugares de Salvador, em bairros de baixa renda. Muitas pessoas que conquistaram lotes, nos primeiros momentos, os venderam a outros, que chegaram depois, e ganharam com a valorização. Outros se dispõem a vender seus imóveis se e quando a valorização for compensatória, como faria qualquer outro na lógica de obtenção de recompensa pelo trabalho ou lu-

cro em razão da oportunidade de mercado. Fica desfeita a idéia de que o invasor é um especulador imobiliário de baixa renda. O "ethos" capitalista não faz distinção de classe, mas as invasões são soluções para obtenção de bens de uso e não de troca para a grande maioria dos que por esse meio conseguem o solo em Salvador.

Ao observar a motivação para a vinda para Bate Coração e a comparação entre as moradias já tidas em Salvador e a que têm no momento, as respostas incidiram mais amplamente sobre aspectos positivos do que negativos. Essas reações reforçam a posição dos invasores na tentativa de conquistar o solo urbano e de melhorar as suas condições de vida. É indiscutível que a localização urbana propicia facilidades ou dificuldades para as pessoas a depender da capacidade de articulação urbana que a localização proporciona. No caso de Bate Coração, como se verá, a localização é estratégica e repleta de probabilidades, apesar dos problemas internos à própria invasão.

Entre os que anteriormente moravam em barracos de madeira, apenas a metade continuou neste mesmo padrão em Bate Coração, a outra metade melhorou seu nível habitacional, passando para taipa e alvenaria numa mesma proporção. Dos que habitaram barracos erguidos com materiais diversos (aproveitamento), em número de cinco, apenas dois permanecem nesta categoria, três em casas de taipa e um de alvenaria, apenas dois permanecem no mesmo padrão, cinco ocupam moradias inferiores e doze padrões superiores. Dos setenta e cinco que moravam em barracos de taipa, quarenta e nove permaneceram e quatorze ascenderam a casas de alvenaria, enquanto doze se distribuíram em padrões inferiores. Entre os setenta e nove que residiam em casas de alvenaria, apenas dezessete permanecem neste padrão, ficando mais da metade na tipologia de taipa e os demais em moradias inferiores.

É interessante observar que para a maioria a invasão representou uma melhora de vida, sobretudo quando se leva em conta não apenas as tipologias construtivas, mas a propriedade do imóvel. Um número consideravelmente expressivo alegou precisamente a questão do aluguel. Agora a habitação é própria e pode ser melhorada a cada dia, e é precisamente isto que ocorre na

invasão, na constante metamorfose que a consolida como um novo bairro dentro do padrão popular existente em Salvador.

Comparando esses dados com o questionamento direto que envolve o julgamento da moradia anterior em relação à atual, as respostas confirmam a posição da maioria dos cinquenta e seis por cento de que Bate Coração é melhor que os lugares anteriores. Quanto aos fatores negativos, a incidência das respostas foi para a falta de urbanização e pela insegurança pessoal, que constituem os problemas mais ostensivos da invasão.

É inquestionável, na visão dos moradores, que Bate Coração representou um avanço social, uma conquista e melhoria de vida. A superação do aluguel foi indicada como um fator da mais elevada significação, não apenas pelos encargos financeiros no orçamento familiar, mas pela segurança psicológica que se adquire ao se sentir proprietário de sua moradia, do poder melhorá-la sempre, de agregar valor e transformá-la num patrimônio familiar.

Os aspectos positivos de Bate Coração a confirmam como invasão construída para uso e não para comercialização. A conclusão a que se chega é a de que esses moradores realmente procederam de bairros os mais diversos e que tiveram como vantagem a conquista da casa própria e a localização em um espaço dotado de infra-estrutura adjacente e de serviços, incluindo o transporte coletivo para os principais pontos da cidade. Como aspectos negativos a desordem inicial da invasão, os conflitos entre os moradores, a insegurança diante da ampla criminalidade existente e, sobretudo, pela mais completa ausência de intermediação de qualquer serviço institucional para a solução dos conflitos interpessoais, inclusive para o tratamento dos espaços comuns, coletivos, da invasão.

Quando se analisa o perfil dessa população, percebe-se que os invasores estão envolvidos em atividades econômicas que se situam, predominantemente, na órbita das relações informais de produção, sobretudo em atividades manuais de baixa produtividade. Compreende-se, assim, o padrão de urbanização da invasão que não contou com qualquer apoio governamental. Tudo foi feito pelos invasores para garantir um mínimo de espaço.

HABITAÇÃO POPULAR

Acesso à Terra de Habitação pelas Camadas de Baixa Renda*

J. Wellington Marinho de Aragão**

O processo de ocupação do solo urbano para habitação pelos estratos sociais mais carentes é aqui analisado sob a ótica da dificuldade de acesso à terra.

O caráter fortemente concentrador do modelo de distribuição de renda é o pano de fundo no desenrolar do drama habitacional, onde os principais atores como o Estado, os empreiteiros, os proprietários e os sem-terras estão em permanente contradição.

Ao lado da função amenizadora de tensões, o Estado age ambigualmente ora em favor dos detentores da terra, urbanizando novas áreas na cidade, o que valoriza sobremaneira o seu preço, omitindo-se do seu papel de regulamentador da ocupação do solo urbano, ora cedendo às pressões populares liberando áreas públicas para construção de moradias ou desapropriando terrenos privados com a mesma finalidade.

Introdução

Salvador desponta no cenário nacional das grandes cidades brasileiras como a mais carente em termos de infra-estrutura física e social, além de ser considerada também uma cidade falida por alguns de seus administradores e observadores do cotidiano urbano-municipal. Neste artigo tentaremos, inicialmente, caracterizar o modo de apropriação das terras urbanas, enfocando os processos sociais e econômicos de ocupação do espaço socialmente construído, numa dinâmica social estratificada e segregacionista, ao tempo em que se analisa também o modo pelo qual os estratos sociais mais carentes firmam a sua luta de ocupação do espaço urbano, quer por via institucional, pela qual nem sempre são contem-

plados, quer por via da ação direta — as invasões — numa tentativa desesperada de tentar resolver por conta própria aquilo que, sendo dever do Estado promover, quase sempre ele se faz omisso, permitindo a prevalência do capital, isto é, da especulação imobiliária, sobre o interesse social.

Desde o início da alienação das terras públicas municipais em 1969 até os dias de hoje, vem-se travando uma luta surda e pesada nos bastidores burocráticos do aparelho estatal e dos setores privados para assegurar, transferir ou mesmo grilar áreas dantes pertencentes ao patrimônio público municipal. Com a redefinição do espaço urbano de Salvador, para melhor integrá-la à expansão do capitalismo a nível regional, o solo passou a ter um valor especulativo

extremamente alto. Nessa briga de foice por metro quadrado, quem sai, de fato, perdendo, são os setores mais carentes que, ademais, encontram dificuldades cada vez maiores para identificar uma área passível de ocupação para construir seu teto, numa tentativa de resolver por conta própria seu problema básico de moradia.

I

Em 1981 a CONDER¹ constatou que apenas 21.711 hectares restavam ao município do Salvador como zona de expansão urbana. Desta área, 42,5%, ou seja, 9.228 ha, não tinham ainda um uso específico definido pelo Poder Público, pois eram áreas constituídas por glebas, localizadas na sua maior parte na periferia da cidade.

* Artigo desenvolvido a partir de uma das seções do 4 capítulo da minha dissertação de Mestrado em Ciências Sociais da UFBa., intitulada Movimento Popular de Invasão de Terras em Salvador, 1979-1988, Salvador, 12990, 211 p. tab. Inédita.

** J. Wellington Marinho de Aragão é sociólogo da GERIN/CPM e professor da UEFS.

(1) BAHIA, Governo do Estado da. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Planejamento. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador — CONDER. Sistema fundiário da RMS — *Estoque de terras na PMS — síntese*. Convênio com o BNH/DPES; v. 1. Salvador, 1981.

Enquanto que à ocupação por loteamento dentro dessa zona de expansão corresponderiam 22,3% do total da área; sendo importante notar que de 45%, isto é, mais de 2.180 ha da área de loteamentos representavam lotes não ocupados (CONDER, 1981). A situação fundiária da área de expansão urbana se caracteriza pela presença de terras públicas municipais, porém comprometidas sob a forma de terrenos foreiros. Contudo, os terrenos de domínio pleno da PMS significavam apenas 5,2% daquela área total da zona de expansão. A zona de expansão urbana de Salvador (ZEUS) foi então dividida no estudo da CONDER em quatro grandes subzonas que apresentavam grandes vazios, e alguns estoques privados e públicos em 1981, conforme o quadro “Síntese de Áreas” da CONDER, 1981, aqui adaptado para o nosso quadro I, adiante.² Conforme ainda aquele estudo da CONDER (1981), as quatro áreas que com-

põem a ZEUS são: a) o “Miolo”, área com 109.825.747 m² — e que “concentra a maior parte de glebas, sobretudo no extremo Norte do município. Estas glebas equivalem a 6.264 ha, ou seja, 67,9% do total”.³ A área compreendida como “Miolo” se situa entre os eixos da Av. Paralela e a BR-324, fazendo fronteira com o Acesso Norte/Terminal Rodoviário, limitando-se ao Norte com o município de Lauro de Freitas no trecho compreendido entre o bairro de São Cristóvão, passando pela CEASA até alcançar de novo a BR-324. A ocupação espontânea — processo de invasão — representava em 1981 mais de 5% do total da área. Enquanto o estoque de reserva do extinto BNH, para futuros empreendimentos habitacionais, representava apenas 1,6% da área; e os loteamentos e glebas/desmembramento, juntos, somavam cerca de 72% da área total, configurando imensos vazios, assim mantidos na expecta-

tativa de valorização imobiliária.⁴ No “Miolo” os loteamentos representavam cerca de 15% da área, ou seja, 1.644 ha. A situação fundiária revela que 88,3% das glebas e 57,5% dos loteamentos constituíam terras de domínio municipal.⁵ Desde então até os dias de hoje o “Miolo” sofreu um processo de ocupação bastante acelerado e desordenado, tanto como resultado da implantação de conjuntos habitacionais oficiais, como, principalmente, devido à ocupação espontânea pelas camadas de baixa renda. Segundo um estudo da CONDER/SEPLAM, a intensificação de invasões nesta área “pode ser mensurada pela excepcional taxa de crescimento no período 1970/80, de 14% ao ano, que coloca esta área entre aquelas de crescimento populacional mais dinâmico da Região Metropolitana de Salvador”.⁶ O processo de ocupação espontânea em toda a área do “Miolo”, já em 1985

representava 64% da população residente nessa parte da cidade, atingindo cerca de 300.000 habitantes, com predominância de renda mensal na faixa de zero a três salários mínimos. (CONDER/SEPLAM, 1985: 23). A título de exemplificação, os bairros de Pernambúes, Beiru, Dois Irmãos, Engomadeira, Sussuarana, São Gonçalo do Retiro e Pau da Lima integrantes da ZEUS do “Miolo”, representam assentamentos consolidados que tiveram seu início mediante a ação direta de ocupação de terras públicas e privadas, além de representarem também os núcleos mais populosos e mais densos da área do “Miolo” como um todo. (CONDER/SEPLAM, 1985: 23).

b) A segunda área é aquela representada pela Pituba/Paralela/Iguatemi, com cerca de 20.480.805m² — esta é uma das áreas nobres da ZEUS. O preço por metro quadrado é elevadíssimo; bem servida em termos de urbanização, nesta subárea o BNH não dispunha de nenhum estoque de reserva. Em 1981 ainda existiam muitos vazios, mas quase todos mantidos no chamado esquema de “engorda” da especulação imobiliária. Contudo, mesmo nesta subárea da ZEUS as invasões se fazem presentes com um expressivo índice de ocupação, mais de 13% do espaço total.⁷ Conforme estudo da CONDER, os loteamentos predominam, com quase 49% do total da área; todavia, neste tipo de ocupação do espaço, cerca de 42% são de lotes não construídos, caracterizando, portanto, vazios urbanos. Por outro

lado, para o mesmo período, as glebas representavam apenas 14,3% desta área. No aspecto fundiário o domínio particular predominava, sendo que apenas 5,2% das glebas e cerca de 11% dos loteamentos eram de domínio da Prefeitura.⁸

c) A Orla Marítima, com 41.387.909m², constitui-se na terceira área da ZEUS — com cerca de 36% de suas terras compostas por glebas, tendo em torno de 28% de terras estruturadas em loteamentos e ostentando, em 1981, uma taxa de ocupação de pouco menos da metade, 47%. Esta subárea também é considerada “terra nobre” quanto ao seu valor de troca no mercado. Em 1981 registrava-se apenas 0,15% de ocupação dos seus terrenos por invasões. Enquanto o BNH dispunha de um estoque de mais de 3%, ou seja, cerca de 1.387.000m² da área total, e os seus conjuntos habitacionais implantados na área ocupavam menos de 1% do total. O curioso é que em termos fundiários mais de 86% desta parte da ZEUS compõem o patrimônio público municipal, na condição de terrenos foreiros. Contidos nesta subárea estão o Parque Metropolitano de Pituacu e a Base Aérea de Salvador, que juntos representam mais de 28% do total de terras.⁹

d) Por último, a quarta área é conhecida como Eixo-Ferroviário, com 45.423.105m² — onde existe a predominância das populações de baixa renda. “Na subárea do Eixo-Ferroviário, 22,4%, ou seja, 1.076 ha são ocupados por loteamen-

tos e apenas 25,6%, ou seja, 1.666 ha, estão disponíveis em forma de glebas, localizadas, sobretudo, no limite do município”.¹⁰ A ocupação espontânea representava mais de 12% do total da área, e as terras reservadas para o Parque de São Bartolomeu e para a proteção de barragem representavam mais de 21% do total. Quanto à situação fundiária, o município possuía apenas 3,8% na parte de glebas e 0,62% na parte de loteamentos.¹¹

II

O Quadro I, a seguir, elaborado a partir desses dados da CONDER, nos apresenta a síntese do sistema fundiário geral da Cidade do Salvador naquela época.

Em Salvador, do total do solo urbano ocupado por habitações e por atividades econômicas, apenas 6,5% representavam terras de ocupação espontânea — áreas de invasão. Conforme pode-se observar no Quadro I, a ação coletiva de ocupação para fins de moradia improvisada andou muito mais rápido que a ação governamental na construção habitacional para a população de baixa renda. As terras com os conjuntos habitacionais do tipo BNH representavam apenas 4,8% e o estoque de terras reservadas para empreendimentos da URBIS e INOCOOP representavam tão somente 2,6% das terras ocupadas em Salvador naquele ano. Ainda conforme o Quadro I, a posição das terras comprometidas com o mercado imobiliário representavam mais de 22% para loteamentos e 42,5% em gle-



(2) Idem, ibidem.
(3) Idem, ibidem.
(4) Idem, ibidem.
(5) Idem, ibidem.
(6) Idem, ibidem.

QUADRO I
Sistema fundiário de Salvador por caracterização da ocupação, 1981

Caracterização da ocupação	ÁREA CORRESPONDENTE		Observações
	m ²	%	
Loteamentos	48.268.184	22,2	Mais de 45% de lotes não ocupados. Situados na periferia da cidade.
Gleba/desmembramento	92.351.199	42,5	
Conj. Habit. BNH	10.383.787	4,8	Processos de invasão. Escolas, Postos de Saúde, etc.
Conj. Habit. BNH	985.580	0,5	
Ocupação espontânea	13.997.408	6,5	Áreas reservadas p/futuros programas (quase sempre permutadas com o Poder Público. Áreas de uso coletivo, faixas deservidão, parques, reservas florestais, etc.
Equipamentos	10.261.411	4,7	
Ind. Com. e Serviços	9.977.016	4,6	
Estoque BNH	5.614.232	2,6	
Outros	25.278.754	11,6	
TOTAL	217.117.571	100,0	

FONTE: Elaborado com base no quadro “Síntese de Áreas”. Sistema

(7) Conforme o “Plano de Ocupação para a Área do Miolo de Salvador”. CONDER/SEPLAM. Salvador, 1985.
(8) Idem, ibidem.
(9) Idem, ibidem.
(10) Idem, ibidem.
(11) Idem, ibidem.

bas e desmembramentos, constituindo-se verdadeiras “terras de engorda”, como se costumava dizer nos bastidores técnico-burocráticos do Estado.

É neste mosaico fundiário que a pressão das classes populares se exerceu durante os anos 80, fazendo emergir novos movimentos de ocupação de terra, numa média de mais de seis invasões por ano no período estudado (1979-1988).

Uma das pautas de reivindicação mais recorrente dos setores de baixa renda diz respeito à legalização da posse da terra, sobretudo a partir do momento em que os moradores da invasão passaram a sentir-se menos ameaçados de expulsão, ou relocação. Nessa luta urbana de resistência para consolidar a ocupação do espaço, esses setores têm conseguido garantir os parques, serviços e equipamentos implantados nas áreas no sentido de consolidar a permanência da invasão.

Assim, pressionado pelo Movimento Popular (MP), o Estado, a partir das suas múltiplas agências, nos três níveis de governo, passou a admitir o reconhecimento das chamadas ocupações espontâneas, ou seja, das invasões, das posses sucessivas e não menos conflituosas existentes na Cidade do Salvador, desde os anos 40. Ante a gravidade crescente do problema, o Estado, além de se tornar mais maleável, cedendo em parte às pressões e reivindicações populares, passa também a dar algum tipo de resposta à ocupação de terra pelas classes de baixa renda, numa tentativa de “solucionar” as demandas dos carentes. Os decretos de desapropriação por interesse social passaram a ser emitidos com validade de até cinco anos para se efetivar a desapropriação e se desenvolver um programa de regularização da posse da terra. Pode-se dizer que essa era uma política de boas intenções, ante a pressão popular, mas que não surtia efeito prático, positivo, correspondente às exigências e expectativas suscitadas pelo MP.

Contudo, esse processo crescente de pressão dos setores populares direcionado ao Estado reivindicando a regularização da posse da terra coincide, em Salvador, com o também crescente processo de supervalorização comercial do solo urbano. Consequentemente, nos bairros populares, as comunidades carentes e os assentamentos resultantes de ocupações são os mais prejudicados na partilha dos investimentos públicos para o desenvolvimento municipal, no que diz respeito ao fornecimento de serviços, instalação de equipamentos e manu-



tenção destes serviços, tão fundamentais e necessários à reprodução social da força de trabalho no contexto urbano.

Assim sendo, o consumo coletivo, enquanto participação das classes trabalhadoras na distribuição social da renda é detrimental para as camadas mais pobres justamente por conta da apropriação e desvio de prioridades que grupos empresariais, apoiados em grupos políticos dominantes, exercem sobre a função distributiva dos recursos do Estado. (AUGEL, 1978). Conforme conclui esse autor, nesta questão da apropriação do solo urbano como meio vital à sobrevivência física e social das classes populares, parece que, ao lado da função distributiva do Estado, opera conjuntamente uma “função concentradora de rendas que se baseia no caráter político de decisões políticas e favorece os detentores da terra”.¹² Alguns setores sociais mais influentes junto ao Estado conseguem canalizar os recursos públicos para garantir ganhos de capital sobre a propriedade urbana. “Desta forma, uma fração social é capaz de apoderar-se dos efeitos valorizadores de investimentos públicos”.¹³

Como resultado das pressões populares para um programa oficial de legalização da posse da terra, no início dos anos 80, a PMS abriu vários processos de desapropriação por interesse social. Algumas dessas áreas envolvidas foram, de fato, des-

propriadadas, mas todas foram marcadas por um tempo de cinco anos de carência para se concretizar todo o processo expropriatório e executar a transferência e comercialização dos lotes para o beneficiário final: o morador, o ocupante, ou o posseiro. Em muitos casos, todavia, esse prazo era facilmente vencido devido à indiferença dos órgãos públicos e à postergação através das ações complementares (de caráter burocrático) ao decreto de desapropriação. As terras passíveis de desapropriação pelo Poder Público dependiam muito do jogo de pressão e contra-pressão dos proprietários, da própria envergadura e poder de pressão organizado do movimento popular, dos reclamantes da posse, como também da própria arbitragem do conflito em relação à legitimidade da posse original da propriedade na Justiça.

O debate em torno da legalização das terras invadidas tem ocupado um espaço significativo no discurso oficial, consoante as conjunturas políticas. Isto se evidencia, por exemplo, na produção de um vasto projeto de saneamento básico na bacia do Rio Camurujipe (a maior e mais central bacia hidrográfica de Salvador), que serve à coleta de esgotos e águas pluviais de 33 áreas, abrangendo bairros, invasões, favelas e outros núcleos habitacionais de baixa renda, todos resultantes de ocupação coletiva de terras. Na época, esta bacia envolvia uma

população residente de 800 mil habitantes, ou seja, quase a metade da população de Salvador,¹⁴ tendo como ponto prioritário, além do próprio saneamento, a legalização das terras, visto que esta era uma das exigências dos órgãos financiadores do projeto (ver o Quadro II).

Diversos outros bairros formados por invasões, e que se encontravam sob cons-

tante ameaça de expulsão dos seus ocupantes, por estarem inseridos num contencioso jurídico, foram declarados de “utilidade pública” para desapropriação em benefício dos seus ocupantes, medida esta que também atendia às exigências dos projetos de urbanização da PMS. No início dos anos 80, a reivindicação da legalização da posse da terra pelos moradores/invasores tornou-

se mais expressiva como bandeira de luta e nesse processo alguns bairros e núcleos de habitação obtiveram vitórias parciais significativas junto ao Poder Público.

Mas, por outro lado, como foi dito anteriormente, essa política estatal de desapropriação de terras ocupadas tinha suas limitações de ordem prática, sob os aspectos do planejamento urbano e do andamento processual (burocrático) já que estava estipulado em lei a caducidade do ato expropriatório após cinco anos completos sem a concretização da desapropriação e sua conseqüente titulação aos ocupantes.

III

Em continuidade, podemos observar, através do Quadro II, quais os bairros e núcleos residenciais abrangidos pelo projeto de saneamento básico proposto pela PMS em 1981 com financiamento do BNH.

No conjunto, e conforme os dados aqui arrolados, percebe-se que, não obstante a atribuição do Estado em efetivar a desapropriação por interesse social, muito mais forte porém é o poder do capital imobiliário em esvaziar ou diminuir a capacidade dos programas oficiais de desapropriação fundiária e de execução de intervenções urbanas necessárias à viabilização do planejamento urbano racional, como ainda de não aceitar o valor de indenização estipulado pelo Poder Público, ou de barganhar um valor mais alto, recorrendo, inclusive, à Justiça e deflagrando um contencioso que quase sempre se arrasta por muitos anos, até ultrapassar o prazo de validade do decreto expropriatório e tudo voltar à estaca zero. Então, de novo as comunidades organizadas terão que se rearticular para obterem a legalização da posse da terra, num trabalho lento e paciente que dependerá muito dos apoios externos ao MP, de seus interlocutores e da conjuntura social e política do momento.

Para uma melhor compreensão da questão fundiária urbana de Salvador, observe-se também que a maior parte das terras situadas em quaisquer dos programas oficiais de regularização fundiária é reconhecidamente pertencente ao patrimônio público municipal, sendo uma ou outra estadual ou da União, conforme os Quadros I, II e III.

A contrapressão do setor imobiliário sobre essa política de desapropriação fundiária por interesse social, em Salvador, era constante e raro era o caso em que a questão se resolvia amigavelmente. O ascenso da

QUADRO II
BAIRROS E NÚCLEOS RESIDENCIAIS DE BAIXA RENDA AFETADOS PELO PROJETO DE SANEAMENTO BÁSICO DO VALE DO CAMURUJIBE
SALVADOR, 1981

Bairros/Núcleos	Área (ha)	População	Densidade (hab/ha)
PIRAJÁ	145	28.502	196,6
MARECHAL RONDON	48,8	12.602	258,2
LOBATO:			
- Alto do Cabrito	108,0	17.271	159,9
- Alto da Boa Vista	90,0	11.513	128,0
SÃO CAETANO:			
- Alto da Boa Vista	26,2	9.694	370,0
- Capelinha	21,4	10.07	505,0
- Baixa do Camurujipe	8,1	1.458	180,0
- Sussunga	14,8	6.290	425,0
- Alto do Peru	5,6	1.915	342
- São Caetano	87,5	22.431	256,4
CALABETÃO	5,2	515	99,2
MATA ESCURA	74,9	11.310	151,0
ALTO DO ARRAIAL	17,7	3.434	194,0
FAZENDA GRANDE:			
- Bom Juá	48,7	19.090	392,0
- Jaqueira do Carneiro	45,0	17.640	392,0
- Fazenda Grande	57,9	22.697	392,0
LIBERDADE:			
- Curuzu	26,0	14.014	539,0
- Baixa dos Frades	7,1	2.520	355,0
- Santa Mônica	36,5	12.957	355,0
PERO VAZ	42,9	31.403	732,0
IAPI	80,5	28.577	355,0
SÃO GONÇALO DO RETIRO	66,9	21.742	325,0
CAIXA D'ÁGUA	75,6	39.992	529,0
ANTONIO BALBINO	19,8	7.029	355,0
PAU MIÚDO	50,8	22.405	441,0
CIDADE NOVA	41,0	14.964	364,0
SERTANEJO	12,5	6.737	539,0
PELA PORCO	1,8	689	383,0
PERNAMBUE	95,8	31.996	324,0
SARAMANDAIA	23,9	8.699	364,0
COSME DE FARIAS:			
- Baixa do Tubo	50,4	23.990	476,0
- Baixa da Paz	47,6	22.657	476,0
CAMPINAS DE BROTAS	28,8	7.142	248,0
TOTAL	1.512,7	494.682	327,0

FONTE: Prefeitura Municipal de Salvador. Companhia de Renovação Urbana — RENURB. “Projeto Vale do Camurujipe”. Salvador, 1981.

(12) AUGEL, Johannes. “A ocupação do solo urbano”. Universidade Bielefeld. Centro de Pesquisas sobre a América Latina. 1978. 35 p.
(13) Idem, ibidem.

(14) SALVADOR, Prefeitura Municipal do. “Salvador — saneamento básico do Vale do Camurujipe”. Programa de Drenagem e Saneamento Básico. Salvador. s/d.

mobilização popular e o levantamento constante das suas demandas básicas dirigidas ao Estado, colocaram em cena um princípio constitucional, nem sempre respeitado pelos proprietários e pelo próprio Estado: a função social da terra urbana. Os pobres da cidade têm direito a um pedaço de chão para morar.

Em Salvador, a partir de 1979, as organizações populares começaram a bradar pelo direito à moradia. Antes, o que sempre acontecia era a expulsão pura e simples dos ocupantes das áreas, as quais passavam a ter um valor de mercado acrescido pelos precários investimentos e melhorias urbanas obtidas pela população carente. Nessa correlação de forças estabeleceu-se um círculo vicioso altamente vantajoso para o capital imobiliário, as áreas dantes invadidas ganhavam um novo preço no mercado e os pobres da cidade eram — e são sempre — empurrados para a periferia, caracterizando a chamada expulsão branca, compelidos que são, esses setores pobres, a abrir novas fronteiras de expansão urbana a baixíssimo custo, que mais adiante (passados alguns

anos e conforme a cobiça do capital) serão de novo incorporadas pelo capital, retomando assim o círculo que tanto poderá, esse estágio, levar alguns anos, ou muitos.

A partir de então, e sob pressão do movimento popular organizado, o Estado criou programas de legalização da posse da terra de forma mais genérica, isto é, não só exclusivamente na periferia mais distante. Circunstancialmente buscava assegurar a continuidade do morador de origem no seu pedaço de chão ocupado a tantos anos. Alguns loteamentos municipais foram criados, a exemplo dos Loteamentos Fazenda Coutos, Sussuarana, Profilurb I, Canabrava e novas áreas dentro de um determinado bairro e núcleos habitacionais. Muitas dessas áreas tornaram-se objeto de legalização fundiária como pode-se observar no Quadro III, adiante.

Pelo que se pode observar no Quadro III, é simplesmente desalentador para o movimento popular o resultado final da política pública de terra na cidade do Salvador. Conforme o referido Quadro III, adaptado a partir de dados oficiais fornecidas pela

SETHA, em outubro de 1990 a situação quanto à titulação das 18 áreas componentes do programa de legalização fundiária municipal é inexpressiva tendo em vista a gravidade do problema, que afeta sobretudo as populações de baixa renda, ou seja, os mais pobres, os mais desassistidos e carentes de serviços, equipamentos e outros bens de promoção urbano-industrial. Dessas 18 áreas sujeitas à legalização fundiária, devido ao tipo de conflito suscitado pela divisão e ocupação do espaço urbano, nada menos de 12 áreas se classificam como invasões, sendo quase todas de grande porte — envolvendo centenas e até milhares de famílias — e com um tempo médio de existência de mais de quinze anos.

Num passo ainda muito tímido, diante da envergadura das demandas populares sobre a legalização da posse da terra no decorrer dos anos 80, observa-se também, conforme o Quadro III, que de nove processos previstos para se concluir com a entrega dos títulos de posse aos moradores desses assentamentos, apenas cinco foram, de fato e de direito, efetivados até outubro de 1990.

QUADRO III
PROGRAMA DE LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA
PMS - SECRETARIA DA TERRA E HABITAÇÃO/SETHA
SALVADOR, 1988

Áreas do Patrimônio Público Municipal	Origem da Ocupação				Estimativa de lotes	Início da legalização	Áreas (1) Programa em andamento	Entrega dos títulos de posse dos moradores	
	Invasão	Loteamento cland.	Assent. programado	Outros				Previsão	Efetivada
São Cristóvão	—	—	x	—	1.324	08/87	São Cristóvão	10/89	x
Baixa do Tubo	x	—	—	—	61	01/88	Baixa do Tubo	06/89	x
Boca do Rio	x (*)	—	—	—	3.800	08/87	Boca do Rio	08/89	x
Pela Porco	x	—	—	—	388	11/87	Pela Porco	12/89	—
Nova Divinéia/Rocinha do IAPI (2)	x	—	—	—	1.400	02/88	Nova Divinéia	—	—
Coutos I, II, III, IV	x (*)	—	x	—	5.000	07/88	Coutos	09/89	—
Bom Juá	x	—	—	—	2.821	—	—	—	—
Profilurb I (3)	—	—	x	—	353	—	—	—	—
Polêmica (4)	x	—	—	—	800	—	—	—	—
Nova Sussuarana	—	—	x	—	2.000	—	—	—	—
Vila Canária	x	—	—	—	600	—	—	—	—
Canabrava	—	—	x	—	350	—	—	—	—
Conjunto ACM	—	—	x	—	700	—	—	—	—
Vila Antonio Balbino	x	—	—	—	113	08/88	Antonio Balbino	08/89	—
Calafate	x	—	—	—	58	05/88	Calafate	06/89	—
Beiru (5)	x	—	—	—	800	01/89	Beiru	08/89	x
Yolanda Pires (6)	x	—	x	—	400	03/90	—	03/90	x
São Cristóvão/Stiep (7)	—	—	x	—	118	12/89	SC/Stiep	—	—
TOTAL (18)	12	—	08	—	31.086		10		05

FONTE: SETHA/Prefeitura Municipal de Salvador. Outubro, 1990. Parcialmente elaborado pelo Autor.

(1) Conforme a Secretaria da Terra e Habitação — SETHA.

(2) Terreno do IAPAS transferido à PMS para executar a doação aos moradores.

(3) Área Municipal. Primeiro loteamento para invasores (1977), pendente até hoje.

(4) Invasão de área urbana nobre. Há constante pressão para expulsão dos moradores.

(5) Área desapropriada pelo Governo do Estado em 1981 e até hoje não regularizada para os moradores.

(6) Invasão iniciada após 1988 (fora do nosso período de estudo).

(7) Área para onde foi transferida parte das famílias das antigas invasões da Avenida Magalhães Neto/Stiep.

(*) Terrenos do Patrimônio Público Municipal.



Portanto, apenas um terço do volume do programa oficial foi regularizado. Isto indica mais uma vez uma fraca atuação do Poder Público na resolução dos problemas que mais afetam os setores desfavorecidos na estrutura social e política vigentes.

À guisa de conclusão, diríamos que nesta questão o Estado sempre preferiu manter-se omissivo, e só intervir concretamente quando a conjuntura impunha uma

tomada de posição no sentido de capacitar a estrutura urbana para as novas exigências da dinâmica integrativa do capitalismo a nível nacional, ou para atender a interesses clientelísticos — a nível do capital imobiliário ou a nível de dividendos políticos eleitoreiros — e, em último caso, quando a reivindicação popular é acompanhada por uma pressão política bem organizada e consolidada pelo apoio de outros sujeitos so-

ciais, personalidades ou instituições, que contribuem de forma negociadora para o êxito do movimento popular organizado. Poderíamos acrescentar ainda que, numa conjuntura política favorável às demandas populares — com ou sem populismo — as reivindicações sobre a legalização da posse da terra, às vezes, também são atendidas pelo Poder Público.

NOTAS

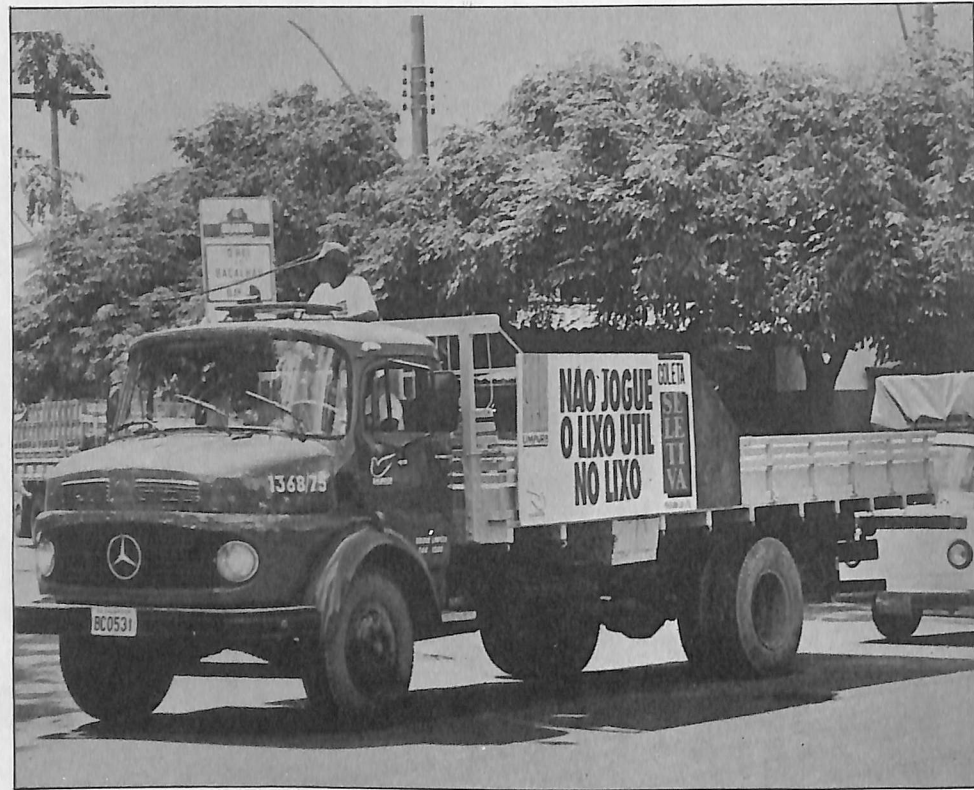
PAPEL RECICLADO

A LIMPURB, Empresa de Limpeza Urbana de Salvador, pretende ampliar sua produção mensal de papel reciclado para 15 mil folhas de papel ofício. A informação é do coordenador do projeto, Cláudio Vidal, que constatou, no Fórum Global da ECO-92, que a empresa é responsável pela maior produção artesanal de papel com objetivo utilitário no país.

A atual produção, de cinco mil folhas/mês, pode ser triplicada com a implantação de processos mecânicos, salienta Vidal. Com isso, a oficina de papel pretende suprir as necessidades de órgãos da Prefeitura. O objetivo principal, diz, "é conscientizar a população da importância da reciclagem do lixo".

Atualmente, a oficina opera com 12 funcionários, a maioria idosos que trabalham como garis, informa Adriana Hita, assessora do projeto, que inclui, ainda, a implantação de um banco de dados com informações sobre reaproveitamento de lixo urbano, principalmente vidro, plástico e latas.

O coordenador do projeto esclarece que o laboratório de reciclagem começou a operar com papel por ser esse o processo mais barato. "Além disso, a tecnologia de-



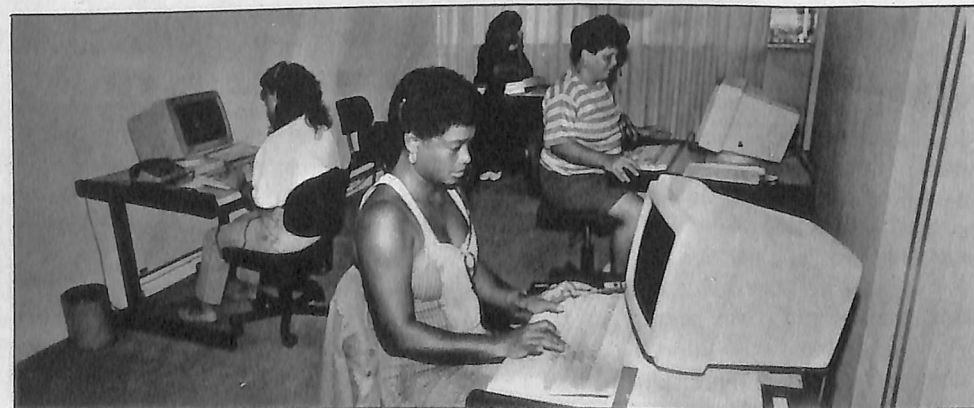
envolvida pela artista plástica Maria Luede já estava disponível", ressalta. Os interessados nas técnicas de reciclagem podem

obter informações através do telefone 234-4792 ou diretamente na Limpurb, na avenida San Martin, Retiro, s/nº, Salvador.

CENTRO MÉDICO INFORMATIZADO

Os servidores municipais de Salvador dispõem agora de um Centro Médico informatizado e dos mais bem equipados do país.

O novo laboratório de análises clínicas do Centro Médico tem capacidade para realizar qualquer tipo de exame, inclusive o teste de HIV, para detectar o vírus da AIDS. A área de radiografia está equipada com um processador de raios-X e a sala de fisioterapia dispõe de sofisticados equipamentos. A sua unidade médica terá capacidade para realizar 130 exames diários.



NOTAS

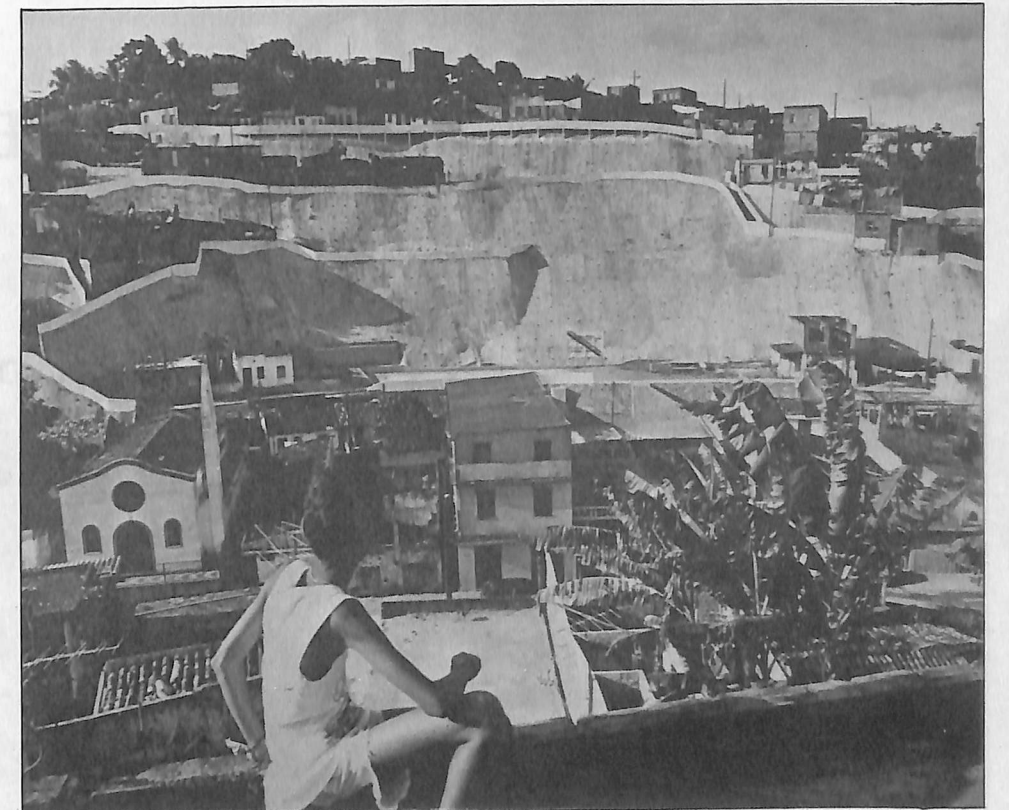
CONTENÇÃO DE ENCOSTAS EM SALVADOR

A topografia de Salvador apresenta características que dificultam muito o progresso de construção de habitações. As ondulações são a marca registrada do relevo, e a inclinação das encostas é bastante acentuada, o que em épocas de chuva pode causar deslizamentos de terra capazes de causar problemas de soterramento de casas e destruição de infraestrutura urbana.

A Prefeitura, com o apoio do Governo Federal, na tentativa de minimizar o problema das encostas, está realizando um programa de construção de cortinas de contenção, que inclui o revestimento do talude com argamassa armada e vegetação, além da construção de um sistema de drenagem para facilitar o escoamento de água da encosta.

Áreas da cidade que apresentavam perigo de deslizamento devido à acentuada declividade de suas escarpas, como o populoso bairro do Bom Juá, a encosta do Vale dos Barris, a Travessa São Raimundo, em Brotas, e a Rua do Eco, no Vale das Pedrinhas, receberam cortinas de contenção em concreto e tirantes de aço.

As áreas de encosta foram ocupadas por falta de alternativa da população de baixa renda para construir em locais mais adequados. A maioria das casas é construída sem as condições técnicas e os materiais



adequados. O programa de construção de cortinas de contenção reveste-se, assim, de um conteúdo social que, inclusive, facilitou

a participação conjunta do Governo Federal, através de seu Ministério de Ação Social.

NOVO PRÉDIO DO IPS

A inauguração do novo prédio de sete andares do Instituto de Previdência do Salvador (IPS), na avenida Joana Angélica, está prevista para o início do mês de setembro, mas as obras de edificação já estão concluídas.

O presidente do IPS, Antônio Gordilho Filho, ressaltou que o novo complexo previdenciário municipal será totalmente informatizado.

O complexo previdenciário proporcionará a racionalização dos espaços e agi-



lidade no atendimento ao beneficiário. "Todas as gerências administrativas funcionarão lá, bem como o Centro Médico Dr. Antônio Simões, com serviços médico e odontológico", acrescentou Antônio Gordilho.

No térreo, irão funcionar o setor administrativo (orientação, cadastro, inscrição, protocolo e financeiro), além de uma farmácia para atendimento dos beneficiários. Um mezanino abrigará os serviços de ação social e treinamento de pessoal.

PONTO DE VISTA

Governo Local e Participação Popular: Ideário e Prática

Suzana Moura*

A participação política da comunidade evolui com a democracia para as instâncias de poder. Essa experiência passa aqui por uma reflexão acerca do ideário democrático de participação popular na gestão da cidade, que se faz presente na sociedade brasileira, enfocando o caso atual de Porto Alegre. Inicialmente, o ideário é visto como parte de um processo de (re)democratização do país e os termos básicos que o informam. Em seguida, analisa-se como a questão vem se colocando na prática, a partir da qual evidencia-se inovações e limitações.

Situando o Ideário

O processo de (re)democratização por que tem passado o Brasil desde o início dos anos 80 tem colocado em evidência novas referências quanto ao padrão de gestão pública requerido num contexto democrático, em contraposição ao padrão tradicional, conformado historicamente e aprofundado no regime militar.

Observa-se que, a partir da ação de diferente atores sociais e políticos inseridos na luta democrática e popular na última década, produziu-se não só uma contestação do autoritarismo e do clientelismo vigentes, como também a afirmação de um ideário democrático de gestão pública, de nova qualidade.

Este ideário, ainda que embrionário e difuso, pode ser identificado, por exemplo, em demandas e programas difundidos por Movimentos Sociais que extrapolaram o

patamar meramente reivindicatório e localizado de ação, conforme ilustra os dois trechos a seguir, o primeiro extraído da "Proposta de relações entre as Associações de Moradores e o novo Governo do Estado do Rio de Janeiro" e, o segundo, da "Carta de Princípios" do II Fórum Nacional pela Reforma Urbana.¹

"Ao se inaugurar um novo período político no país com a eleição dos governadores (...), sentimos a necessidade de expressar o nosso empenho de participar, contribuindo para que o governo seja bem sucedido, desde que o seu compromisso seja o de realizar uma gestão democrática, participante, descentralizada e na qual as prioridades de investimento estejam voltadas para as necessidades básicas da população." (FAMERJ, 1982 — grifo nosso).

"O II Fórum adotou como premissas básicas: a) a função social da propriedade e da cidade (...); b) o direito de cidadania

entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução dos seus destinos (...). Essas premissas se traduzem hoje nos (...) princípios instituintes de um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade (...)" (II Fórum Nacional pela Reforma Urbana, 1989 — grifo nosso).

Na mesma linha, verifica-se a (re)produção desse ideário em experiências de Administrações Municipais sob a direção de partidos ou setores progressistas e de esquerda, a exemplo de Lages (SC) e de Piracicaba (SP) — entre o final da década de 70 e início dos anos 80 — de Recife (PE) — no período de Jarbas Vasconcelos (86/88) — e de Prefeituras dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores, que é o caso atual de Porto Alegre. Nessas experiências, a inversão de prioridades no sentido do atendimento de demandas sociais vinculadas às classes subalternas, alia-se a busca da par-

ticipação popular em diferentes dimensões da Administração Municipal,² atingindo, em determinados casos, iniciativas mais avançadas de reforma do aparelho de estado visando a descentralização político-administrativa³ e de retomada do planejamento urbano em novas bases.⁴

Em certa medida, o processo de elaboração da Constituição Federal, bem como das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, permitiu a inscrição deste ideário democrático, ou, pelo menos, de parte dele, no novo marco institucional brasileiro. Ampliou-se o conceito de soberania popular com a incorporação do plebiscito, de referendo e da iniciativa de lei, enquanto mecanismos de participação direta dos cidadãos na gestão dos negócios públicos e, junto a isso, com a abertura da possibilidade de "cooperação das Associações representativas" no planejamento municipal.

Esse último dispositivo foi traduzido em diversas Leis Orgânicas em termos de canais institucionais de participação e de procedimentos a serem adotados pelo executivo e/ou legislativo local. No caso de Porto Alegre, estão previstos, entre outros: a instituição de Conselhos Municipais de âmbito setorial; o procedimento de elaboração/definição do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, a partir de um processo de discussão pública regionalizado; e o reconhecimento dos Conselhos Populares de âmbito territorial, enquanto organismos autônomos da Administração Municipal e canais de participação na "discussão e elaboração de políticas municipais" e de exercício da "fiscalização contábil, financeira e patrimonial."⁵

Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de transição, embora conservador, produziu novas referências que informam

um ideário democrático de gestão pública e de relação entre o Estado e a Sociedade civil, que contrapõe-se ao padrão tradicional e dominante caracterizado pelo distanciamento entre a Administração Pública e o cotidiano e aspirações da maioria dos cidadãos. Distanciamento este, tanto do ponto de vista dos objetivos e resultados das políticas ali desenvolvidas, como dos procedimentos de definição destas.

Participação Popular, descentralização político-administrativa e transparência, são alguns dos termos básicos que compõem esse ideário, expressando, certamente, diferentes formulações e níveis de experimentação, principalmente no que se refere aos primeiros. A par dessas diferenças, é possível apontar para uma explicitação geral de tais termos, ainda referida no plano do ideário.



- (2) Encontra-se desde experiências de participação popular na execução de programas sociais, a exemplo dos mutirões habitacionais, passando pela discussão de projetos específicos para unidades menores do município, como a urbanização de favelas, até a discussão de políticas setoriais e do orçamento municipal.
- (3) Cita-se a proposta de implantação de sub-prefeituras, inserida no programa de descentralização político-administrativa, que está em desenvolvimento em São Paulo.
- (4) Em alguns municípios, a elaboração do Plano Diretor vem se desenvolvendo com base numa concepção de plano menos normativo e mais definidor de regras norteadoras da ação do poder público municipal e dos agentes privados, dentro de uma perspectiva de busca da garantia da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido, o plano é concebido como resultante de um processo negocial — um "pacto", envolvendo o poder público e os diversos setores sociais. Essa perspectiva foi adotada em São Paulo, Rio de Janeiro, entre outros municípios e está presente na Carta de Princípios do II Fórum Nacional pela Reforma Urbana (op. cit., nota 1).
- (5) Ver "perspectivas de democratização da gestão municipal", Suzana Moura, onde apresenta-se uma análise dos dispositivos contidos na Lei Orgânica de Porto Alegre, promulgada em 89.

* Suzana Moura é arquiteta membro do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos — CIDADE — Porto Alegre, RS, e assessora da Secretaria Municipal de Transportes de Porto Alegre — RS.

(1) Este Fórum, realizado em outubro de 89 em São Paulo, reuniu entidades vinculadas aos movimentos populares, profissionais, de pesquisa e de assessoria. A sua formação data do período de elaboração da Constituição Federal, quando a questão da Reforma Urbana foi retomada.

O primeiro, refere-se a um nível de interferência dos cidadãos na gestão dos negócios públicos, a qual extrapola o momento do voto e a pressão exercida a partir de movimentos reivindicatórios, atingindo o processo de formulação e definição de políticas e o exercício do controle sobre o que se passa no Estado. Nesse sentido, os mecanismos tradicionais da democracia representativa — o parlamento, os partidos, o sufrágio universal periódico — colocam-se como insuficientes, sendo necessário o reconhecimento de outras formas de organização da cidadania, onde situam-se os Movimentos Sociais, como espaços de representação de interesses coletivos e, junto a isso, a constituição de novas esferas públicas para o exercício da participação popular e de novos procedimentos e métodos de gestão.

A descentralização territorial assume aqui um duplo objetivo, ou seja, potencializar e melhorar o nível de prestação dos serviços públicos e democratizar os procedimentos de formulação e definição de políticas e programas governamentais, tornando, desse modo, a Administração Pública, mais próxima dos cidadãos e permeável ao controle social.

Já o terceiro termo, remete à quebra do sigilo burocrático que caracteriza os negócios do Estado e à democratização/socialização das informações de interesse público. Aqui coloca-se a noção do direito de informação a ser exercido, tanto por iniciativa do cidadão, como por obrigação dos governos democráticos no cotidiano da gestão pública.

Além dos termos acima referidos, os quais guardam estreita relação entre si, cabe destacar a retomada da questão do planejamento, também como expressão desse ideário democrático. Em contraposição ao padrão tecnocrático — expresso no distanciamento entre a esfera técnica e a política e em diretrizes que desconhecem a pluralidade de atores sociais e de interesses conflitantes presentes na sociedade — e ao imediatismo político que caracteriza a prática da maioria dos governos, aponta-se a noção de planejamento enquanto instrumento de gestão e espaço de explicitação e negociação dos diversos interesses existen-

tes na sociedade e que disputam as políticas públicas.⁶

Cabe ressaltar que esse conjunto de referências não é patrimônio exclusivo do processo de transição brasileiro, mas informa o pensamento e a ação democrática na atualidade em várias partes do mundo, traduzindo-se, inclusive, em experiências mais avançadas. Na Espanha, por exemplo, a questão da descentralização político-administrativa e da participação popular, além de estar inscrita na institucionalidade, assumiu uma expressão de exigência social, desenvolvendo-se em diversas municipalidades. Isso, na medida em que, segundo Jordi Borja, "Nos últimos anos do regime político anterior (ditadura "franquista") desenvolveram-se importantes movimentos populares urbanos e se criou um tecido associativo relativamente importante. Gerou-se, assim, uma cultura urbana (...) de caráter democrático e progressista que insistia nos aspectos participativos e na proximidade dos poderes locais aos cidadãos".⁷

É importante registrar que, aqui como em outros países, as referências acima apontadas têm no âmbito municipal o espaço mais fecundo para a experimentação prática, o que permite situar essa esfera do Estado como um laboratório de exercício de novas práticas democráticas de gestão. Tal fato deve-se à maior proximidade que guarda do cidadão e ao papel específico que cumpre, o que repercute tanto no grau e na qualidade das disputas que ocorrem nesse âmbito, como no tipo de estrutura e burocracia que se constitui, tornando-o mais permeável a alterações democráticas. Daí decorre também, uma maior possibilidade de conquista de Prefeituras por partidos e setores progressistas e de esquerda, um elemento essencial, embora não suficiente, para o desenvolvimento de experiências de gestão democrática na perspectiva aqui colocada.⁸

Desse modo, o debate que está posto na atualidade em torno às reais possibilidades de consecução e consolidação do ideário acima referido, tem nos governos locais que assumem essa perspectiva um espaço importante de observação e análise. Muito embora essa seja uma questão complexa,

dado o caráter ainda embrionário e descontínuo das experiências, é possível verificar nestas, inovações e continuidades que, certamente, evidenciam limitações estruturais e conjunturais, mas, ao mesmo tempo, apontam, não no sentido da negação do ideário, e sim na colocação dos seus termos em outro patamar, tanto conceitual como metodológico, diminuindo a distância que este guarda da realidade concreta.

O Ideário na Prática

A Administração Popular de Porto Alegre — sob a direção de uma frente de partidos de esquerda (PT/PC) — inicia em 89 tendo nos Conselhos Populares (CPs) a expressão máxima de ideário de democratização da gestão municipal. O debate desenvolvido a partir daí, ainda no interior do governo e dos partidos, foi intenso, mostrando a complexidade de colocação em prática do ideário, o qual não se traduzia num projeto, de fato, referenciado nas condicionantes postas pela realidade atual da cidade e sua gestão.

A par as diferentes concepções e formulações que permeiam o debate,⁹ a noção de CPs aponta para um padrão de gestão pública, onde o processo decisório, de planejamento e de controle, passa a contar com novas esferas, hegemonicamente, ou totalmente, constituídas pelas classes subalternas. Essas novas esferas de exercício do poder no município funcionariam de modo complementar, ou paralelamente, às estruturas vigentes. Os sujeitos centrais desse processo seriam os Movimentos Populares e/ou os cidadãos em geral, estimulados pelo processo de democratização da gestão da cidade, concomitantemente à ação dos partidos da frente, também, no seio da sociedade civil e dos Movimentos Populares, em particular.

O debate tendeu, num primeiro momento, a enfatizar a questão do caráter (deliberativo ou consultivo), composição (via representação de entidades e/ou sufrágio ou via participação direta dos moradores/cidadãos), base (territorial e/ou setorial), pois a expectativa era de criação imediata dos conselhos. Na prática, e paralelamente ao debate, a ação governamental foi se desen-

volvendo numa dinâmica diferenciada, de inovações e continuidades, de iniciativas assentadas no ideário, permeadas por métodos e estruturas tradicionais, algumas vezes contraditórios.

Dentre as inovações, merece destaque a discussão pública do orçamento municipal — "Orçamento Participativo" — que, desde 89, vem se desenvolvendo com base em plenárias regionais,¹⁰ a partir das quais são escolhidos representantes para compor uma comissão que discute e acompanha mais de perto o plano de obras. As plenárias abertas à participação dos moradores têm funcionado como espaços de informação, onde a Administração apresenta suas propostas relativas à política tributária e a previsão de receita e despesa e, junto a isso, funcionam como espaços de apresentação de demandas e prioridades por parte da comunidade. Já a comissão de representan-

tes tem assumido mais um caráter de canal de negociação e de acompanhamento da execução do plano de obras, principalmente a partir de 90, quando passou a denominar-se "Fórum do Orçamento". Esta iniciativa do governo vem sofrendo modificações a cada ano, representando, em certa medida, um aprimoramento do processo, fruto do aprendizado adquirido na própria experimentação.

Em 1990, por exemplo, introduziu-se na comissão de representantes, a discussão de critérios para a distribuição geográfica dos recursos destinados a investimentos¹¹ e, esta passou a acompanhar a execução do plano de obras, reunindo regularmente durante o ano. Em 1991, antecedendo a discussão do orçamento 92, foram realizadas plenárias regionais de prestação de contas do orçamento definido em 90.

Este padrão de plenárias locais abertas

à participação dos moradores e de fóruns compostos por representantes dos segmentos envolvidos e interessados na matéria em questão, tem se reproduzido em vários níveis e programas da Administração: Projetos Humaitá Navegantes, Centro, Reorganização do Transporte Coletivo da Zona Sul, More Melhor, Programas Guaíba Vive, Regularização Fundiária; Fórum contra a recessão e a crise; para citar alguns exemplos.

Observa-se nesse conjunto de iniciativas a preocupação inicial contida no ideário de busca da participação popular através da constituição de novas esferas públicas, só que isso vem se dando no decorrer de processos com base em políticas e programas concretos e, não previamente institucionalizados na forma de conselhos, "populares" ou de outra natureza. Na prática, os Conselhos Populares conforme o concebido ini-



(6) A retomada da questão do planejamento sob essa perspectiva pode ser encontrada nos seguintes autores: Raquel Rolnik, Paul Singer e Nuno Portas.

(7) Jordi Borja, 1986.

(8) Além da existência de um governo que assuma a perspectiva de democratização da gestão municipal, situa-se como condicionante necessária ao processo, a ocorrência de movimentos e organizações sociais, também nessa perspectiva. Ver Suzana Moura, 1989.

(9) O debate recente em torno à questão dos Conselhos populares tem sido polarizado em torno a duas concepções básicas, as quais apresentam variantes. Uma delas, situa esses conselhos como organismos constituídos a partir dos Movimentos Populares, autônomos em relação ao Estado, numa perspectiva de construção da hegemonia das classes subalternas. Outra, concebe que, nas condições atuais, os CPs colocam-se como canais institucionais de participação popular na gestão municipal. Há uma série de textos sobre o assunto, produzidos no período em que o debate tornou-se mais intenso no interior do PT, dentre os quais cita-se: "Conselhos Populares — uma varinha de condão?", de Ricardo Azevedo; "A questão democrática e os conselhos", de Marcos Rolim; "Plenárias Populares", de José Correia; "Órgãos de democracia direta", de Roberto Gouveia. Algumas análises sobre a questão podem ser encontradas em trabalhos como o de Maria da Glória Gohn (1989), Ana Maria Doimo (199) e Rosemary C da Silva (1991).

(10) Para fins de discussão do orçamento, a cidade foi dividida em 89, inicialmente, em cinco regiões. A partir de discussão com organizações populares, realizou-se uma segunda rodada de plenárias em 15 regiões, correspondendo em certa medida a organização regional do movimento. Em 90 aprimorou-se essa regionalização, com a adoção de 16 micro-regiões, que mantém-se como referência para a escolha dos representantes e delegados para compor o conselho e o fórum do orçamento (o primeiro sendo formado por dois representantes por micro-região e, o segundo, proporcional ao número de participantes das plenárias). Em 91 adotou-se uma nova divisão, para fins de realização das plenárias, dentro de uma perspectiva de descentralização administrativa, resultando em 10 regiões.

(11) O governo apresentou uma proposta de critérios para distribuição geográfica dos recursos destinados a investimento, quais sejam: nível de carência da micro-região, no que se refere ao saneamento, infraestrutura e equipamentos; concentração populacional; nível de mobilização; e importância da micro-região para o desenvolvimento urbano da cidade. A partir desses critérios, com pesos determinados, definiu-se concentrar a maior parte dos investimentos em 5 das 16 micro-regiões (Grande Cruzeiro, Partenon, Leste, Norte e Lomba do Pinheiro). Esse ano, o governo está propondo a mesma metodologia com algumas alterações.



cialmente, bem como os Conselhos Municipais por setor da Administração conforme o previsto na Lei Orgânica, não foram constituídos até então, embora tenham ocorrido algumas iniciativas nessa direção, principalmente no que se refere ao segundo, tanto por parte do legislativo, como do executivo.¹² Pode-se dizer que apenas na área da Saúde o processo de participação popular vem se desenvolvendo com base em canais institucionais de participação — as Comissões Locais e Interinstitucionais e a Comissão Municipal — os quais já existiam e

resultam de um acúmulo e de uma política nacional do Movimento Social de Saúde.

Outra questão que merece ser analisada diz respeito ao caráter dos processos participativos, observado em iniciativas como a do Orçamento.

Em termos do ideário há uma ênfase no aspecto da participação ao nível da formulação e definição de políticas, o que aponta para a noção de que os espaços constituídos — plenárias, fóruns, conselhos — colocam-se também como locus de tomada de decisão. Nessa perspectiva, por

exemplo, a definição de prioridades de investimento para uma determinada região da cidade poderia se dar numa plenária que reunisse moradores e governo. Observa-se, no entanto, que tais espaços têm assumido mais um caráter informativo e de apresentação de reivindicação e questionamentos por parte dos segmentos envolvidos, principalmente no que se refere àqueles canais de participação mais ampla, como as plenárias regionais do orçamento. Nos fóruns que mantém uma continuidade e onde a representação se dá através de representantes é que observa-se a ocorrência de um nível de debate e negociação, ainda que incipiente, tendo por base propostas formuladas no interior do governo.

Embora os espaços constituídos nesses processos, no geral, não assumam um caráter de definidores imediatos de políticas, eles tendem a influenciar na tomada de decisão. A maior ou menor interferência depende da capacidade dos agentes envolvidos de formular e disputar “contra-propostas” e, junto a isso, do investimento do governo na produção e difusão de informações acessíveis e do grau de flexibilidade das propostas colocadas em discussão. No processo do orçamento, essa interferência tem se dado, basicamente, ao nível do plano de obras, mais especificamente, na distribuição geográfica de parte dos recursos destinados a investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos. A formulação e definição das políticas de captação da receita própria e da distribuição geral dos recursos em termos de pessoal, custeio e investimento, bem como a alocação destes por setor da administração, não tem sofrido influência direta do processo participativo.

O segundo aspecto da questão acima apontada remete ao ideário da participação ampliada dos cidadãos, a ser garantida pela utilização de mecanismos da democracia direta e da manutenção de vínculos orgânicos entre representantes e representados, nos momentos e espaços em que a representação se fizer necessária.

O exercício da democracia direta, onde todos os cidadãos têm o direito de manifestar-se e, a partir da qual uma determinada questão é definida, coloca-se como um recurso em momentos e questões delimitadas e, conforme o caso, em complementariedade ao esquema representativo, seja através de plebiscito, de referendo ou de assembleia. Desse modo, a participação via representantes, de organizações sociais existentes e/ou eleitos diretamente em assembleias, tem e tende a assumir maior expressão.

Dada a fragilidade do tecido associativo na realidade brasileira, expressa na inserção social das entidades em geral, é compreensível que esses processos participativos tenham uma ressonância limitada no conjunto da população e das bases imediatas das organizações sociais, tanto em termos de veiculação de informações, como de discussão dos problemas e propostas tratados nos canais de participação. A maior ou menor abrangência desses processos, embora dependa fundamentalmente da disposição e capacidade das entidades e lideranças em construir e manter vínculos orgânicos com suas bases, pode resultar, também, de iniciativas adotadas pelo governo no que se refere à comunicação e a procedimentos metodológicos que visem estimular o envolvimento de setores mais amplos nesses processos.

Na experiência do orçamento, onde a participação popular tem se dado basicamente através de organizações do Movimento Comunitário, observa-se que algumas iniciativas do governo têm contribuído para uma certa ampliação do processo. Inicialmente, cabe destacar a concretização de obras discutidas no conselho de orçamento e o direcionamento dado às demandas pontuais que aparecem fora deste, no sentido de que se integrem ao processo participativo, como fatores que induzem à participação de segmentos interessados na disputa da renda da cidade. Esse ano, participaram das plenárias regionais cerca de 3.000 pessoas, enquanto em 90 esse número não chegou a 500 e, em 89, primeiro ano da experiência, participaram cerca de 1.000 pessoas. Na mesma perspectiva, tem contribuído a realização de plenárias regionais de prestação de contas e o trabalho de contato direto com as organizações populares, desenvolvido por membros do governo,¹³ estimulando que estas realizem reuniões preparatórias e discutam previamente suas prioridades. Uma proposta levantada esse ano pelo governo, que pode contribuir para uma maior ressonância do processo participativo, refere-se à manutenção de reuniões periódicas com os delegados eleitos a partir das plenárias, que formariam uma espécie de fórum, complementar ao conselho de representantes. Até então, a participação desses delegados restringia-se a uma plenária municipal antecedendo o envio da proposta orçamentária à Câmara de Vereadores.

Com relação à descentralização político-administrativa, outro componente do ideário, é importante registrar que as inicia-

tivas práticas nesse campo foram, até então, bastante limitadas.

Além do processo de discussão pública do orçamento, o qual insere-se nessa perspectiva, cabe destacar a implantação de Centros Administrativos em três regiões da cidade — Restinga, Ilhas e Zona Norte. A implantação desses centros não foi acompanhada de uma reforma administrativa capaz de dotá-los de infraestrutura e recursos necessários à prestação de serviços e que propiciasse a superação da tendência à desarticulação das ações das secretarias e departamentos municipais. Esse, entre outros fatores, têm levado a que os CARs cumpram basicamente o papel de interlocutores entre governo e população, recolhendo demandas e encaminhando-as aos órgãos competentes, a partir, inclusive, da busca de desenvolvimento da programação dos serviços de manutenção e conservação da infraestrutura urbana, em conjunto com as secretarias e departamentos responsáveis por estes. Tal limitação não decorre de ausência e proposta no sentido da descentralização político-administrativa, mas da complexidade de operacionalizar uma política nessa perspectiva, o que envolve desde uma reforma nas estruturas, procedimentos e rotinas de trabalho, passando pela dotação das novas unidades regionais de recursos materiais e humanos, até o enfrentamento à tendência de centralização do poder e de atuação estanque das secretarias e departamentos municipais.¹⁴

Os aspectos acima abordados, referentes à prática do ideário democrático de gestão da cidade em Porto Alegre, não traduzem o conjunto de elementos e questões que a experiência suscita e requerem uma investigação e análise mais aprofundada para que se possa verificar a qualidade e as repercussões dos processos participativos, tanto ao nível do Estado, como da Sociedade Civil e dos Movimentos Sociais, em particular. O que se evidencia aqui é a complexidade e multiplicidade de questões da experimentação de um ideário ainda embrionário e difuso e as limitações postas para sua consecução.

Limitações do processo

Inicialmente faz-se necessário considerar que esta experiência insere-se num contexto onde a cultura política dominante situa os negócios públicos como uma dimensão restrita ao pessoal de Estado, cabendo aos cidadãos eleger periodicamente seus representantes e, no máximo, reivindi-

car o atendimento de suas demandas. Essa noção e especialização da política tem na formação social brasileira um agravante, face à tradição autoritária e clientelista em que conformou-se historicamente o Estado, em sua estrutura e relação com a sociedade civil, em especial com as classes subalternas.

Assim, o ideário da participação popular encontra um limite na fragmentação e fragilidade do tecido associativo e, ao mesmo tempo, na visão corrente de que pressionando, via mecanismos informais ou formais, é possível o atendimento de demandas. Esses são alguns dos fatores que contribuem para que os agentes chamados a participar da discussão de políticas públicas coloquem-se mais com “grupos de pressão sobre quem detém o poder”, do que, como “participes de um fórum de negociação”¹⁵ que pode tomar decisões sobre questões que, embora digam respeito às suas demandas, as ultrapassam. Por isso, também, torna-se difícil que os espaços abertos à participação assumam um caráter de definidores de políticas e programas governamentais.

Se ao nível da Sociedade Civil a cultura política dominante expressa-se desse modo, no estado ela aparece na inadequação da máquina político-administrativa para a adoção e desenvolvimento de métodos e procedimentos democráticos. As estruturas, rotinas de trabalho e valores vigentes, adequados a um tipo de funcionamento autoritário e tecnocrático, evidenciam-se em vários níveis de limitações: desde as dificuldades de se proceder a um trabalho rotineiro de socialização de informações, tanto em termos de produção, como de difusão numa linguagem e através de meios acessíveis à população; passando pela dificuldade de adequar os ritmos e dinâmicas dos procedimentos de formulação e definição de políticas e programas aos processos participativos; até a tendência que perpassa toda a estrutura, inclusive o primeiro escalão de governo, à centralização do poder de decisão.

Desse modo, o ideário de adotar procedimentos democráticos no sentido da participação e controle popular esbarra nos próprios limites da estrutura herdada, o que, por sua vez, tende a ser reforçado pela forma como os diversos segmentos sociais relacionam-se com o Estado. Há que se considerar que num momento de crise econômica, como o que se vive atualmente, acentuam-se os dilemas da democratização, dados o aprofundamento dos proble-

(12) Logo após a promulgação da Lei Orgânica em 89, o vereador Vieira da Cunha (PDT), entrou com um projeto de lei regulamentando os Conselhos Municipais, o qual não foi, até então, para votação em plenário. Paralelamente, foram aprovados projetos instituindo alguns Conselhos, como o da Educação e do Menor. Com relação ao executivo, algumas propostas foram elaboradas visando a institucionalização dos CMs, em termos globais e específicos.

(13) Tendo em vista o trabalho de relações com a comunidade, constituiu-se no governo a figura dos assessores comunitários nas secretarias e, no plano geral, um fórum que reúne esses assessores, a partir do qual foram destacados coordenadores para dinamizar o trabalho de contato com as organizações populares nas micro-regiões, bem como articular as ações do governo nestas.

(14) Sobre a questão da descentralização político-administrativa ver Tania Fisher (1989).

(15) Paul Singer, 1989.

mas sociais, que se refletem no aumento de demandas por respostas imediatas, e na diminuição da capacidade de investimento público.

Tomando os aspectos estruturais acima referidos como um dado da realidade e considerando que há uma certa margem de atuação de um governo no sentido de proceder alterações democráticas na gestão municipal, é importante verificar em que medida as ações do governo incidem sobre aquelas limitações estruturais, ou seja, quais as dificuldades postas à experimentação do ideário que se reproduzem também a esse nível.

Em linhas gerais, observa-se que o

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Ricardo — "Conselhos Populares: uma varinha de condão?". In Teoria e Debate — Revista Trimestral do PT — São Paulo, nº 4, set/38, p. 46-49.
- BORJA, Jordi — Por unos municipios democráticos. Madrid, IEAL, 1986.
- DOIMO, Ana Maria — Movimentos Sociais e Conselhos Populares: desafios da institucionalidade democrática. Trabalho apresentado no XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu (MG), 1990.
- FISHER, Tania et alli — Descentralização e participação no governo local: um estudo comparativo entre municípios brasileiros e municípios espanhóis. Trabalho apresentado no III Encontro da ANPUR, Águas de São Pedro (SP), 1989.
- GOHN, Maria da Glória — Conselhos Populares: participação e gestão de bens coletivos. Trabalho apresentado no XIII Encontro da ANPOCS, CAXAMBU (mg), 1989.
- MOURA, Suzana — "Perspectivas de democratização da gestão municipal". In Rio Grande do Sul Urbano, Porto Alegre, FEE/RS, 1990, p. 43-54.
- MOURA, Suzana — Limites à participação popular na gestão da cidade: o projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre. Tese de Mestrado, PROPUR/UFRGS, 1989.
- PORTAS, Nuno — Planejamento Urbano: morte e transfiguração. S/d (mimeog.).
- ROLNIK, Raquel — Plano diretor: desafio para uma gestão democrática da cidade. São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento, s/d.
- SILVA, Rosemary C. — Conselhos populares: gestão democrática ou utopia revolucionária? Trabalho apresentado no IV Encontro da ANPUR, Salvador, 1991.
- SINGER, Paul — "Planejamento: estratégia de mudança". In Teoria e Debate — Revista Trimestral do PT — São Paulo, nº 7, jul/set 89, p. 21-26.

governo não está imune à reprodução de padrões autoritários e clientelistas, à ocorrência de concepções e práticas onde a participação popular coloca-se como um instrumento de consulta e/ou de respaldo a políticas e programas governamentais, enfim, a reprodução da cultura política dominante. Ao mesmo tempo, verifica-se limitações do ponto de vista metodológico nos processos participativos, tanto em termos de comunicação, como da adoção de procedimentos que possibilitem a apropriação e discussão de políticas públicas por parte dos segmentos chamados à participação. Na realidade, reflete, também, aqui, o cará-

ter embrionário e difuso do ideário democrático da participação popular e, junto a isso, a fragilidade, ou mesmo carência, do projeto de democratização da gestão municipal que leve em conta as possibilidades e limites do contexto atual e as especificidades do âmbito local.

A par as limitações existentes, as Administrações Municipais que inserem-se numa perspectiva de democratização têm produzido inovações que podem acumular para a (re)colocação dos termos do ideário democrático de gestão pública, onde situa-se a questão da participação popular, num outro patamar, diminuindo a distância que este guarda da realidade atual.

I

NFORMAL

Informal em Salvador: Análise Comparativa e Indicações de Políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Alguns Dados

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

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

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

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

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

Esse quadro de renda apresenta cor-

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Opinião da População

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

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

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

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

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

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

Intervenção do Estado — Particularmente da PMS

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas

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

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

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



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

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

Elementos Essenciais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

NOTAS

CASTRO ALVES

O monumento e o mausoléu do "Poeta dos Escravos", Castro Alves, localizado na praça que levou seu nome, foi completamente restaurado através de um convênio firmado entre a Fundação Gregório de Mattos e a Copene.

A restauração do monumento a Castro Alves passou por três etapas distintas, segundo revelou o restaurador Carlos Barbosa, do Studio X, responsável pela obra. A primeira etapa constou de jateamento com areia, para retirar cerca de 12 camadas de tinta grafite; na segunda etapa houve o envelhecimento das estátuas que compõem o monumento, visando a recuperação da sua cor natural (o bronze) e finalmente, foi feito revestimento com resina acrílica para proteger as estátuas contra as intempéries.

Foram recuperadas as partes de pedra em granito, implantado um gradil de proteção que não existia e recuperado o mausoléu, onde foram depositados os restos mortais do poeta a 6 de junho de 1971.



ÔNIBUS NO CENTRO HISTÓRICO

A reforma da praça da Sé, que volta a contar com um terminal de ônibus na área onde antes existia o calçadão, já foi concluída. Inicialmente funcionarão quatro das oito plataformas do novo terminal atendendo quatro linhas — Barra, Barra Avenida, Graça e Vale dos Barris.

O projeto de reativação do terminal atende antiga reivindicação dos comerciantes da praça da Sé, Terreiro de Jesus e adjacências. Segundo a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos (SMTU), o calçadão havia perdido sua importância urbana e não atendia mais aos interesses da comunidade. O novo terminal tem um total de oito plataformas.



NOTAS

SEGURANÇA PARA PEDESTRES

As perigosas "pinguelas" — acessos estreitos, improvisados com tábuas — utilizadas por pedestres na travessia de canais estão sendo substituídas por seguras minipassarelas. As obras são executadas conjuntamente pela Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador (DESAL) e Superintendência de Manutenção e Conservação da Cidade (SUMAC).

Com suportes de trilhos, vigas treliças e piso em argamassa de concreto, as minipassarelas integram o Projeto Pequenas Obras, que inclui várias outras intervenções em diversos bairros da cidade. Quatro minipassarelas — já foram instaladas, e mais



duas estão sendo construídas na avenida Centenário.

Uma das principais características do conjunto de obras realizadas através do Projeto é o baixo custo. No caso das minipassarelas, postes metálicos utilizados na decoração das ruas no último carnaval servem como corrimãos, assim como praticamente todo o restante do material são "sobras" de outros equipamentos, reciclados pela DESAL. Foram beneficiados até o momento os bairros de Nazaré, Vale dos Barris, Vasco da Gama e avenidas Antonio Carlos Magalhães e Garibaldi.

RECUPERAÇÃO DOS MERCADOS POPULARES

Cidade com graves deficiências de saneamento, Salvador tem uma acentuada dependência dos mercados e feiras livres para o abastecimento de grande parte de sua população, justamente as camadas de mais baixa renda.

Apesar dessa importância, os mercados têm um tratamento secundário. A desassistência a esses centros populares de abastecimento justificaria um programa sério e profundo de manutenção e transformação desses locais de comércio, o que agora está sendo feito através da ação municipal nessas áreas.

Nos últimos dez meses a Prefeitura de Salvador construiu um novo Mercado do Peixe, no Porto da Barra e os quiosques das baianas de acarajé no Largo de Amaralina, instalou novos boxes, sanitários e sistema de dutos para fios elétricos e tubulação de gás no Mercado Popular, e boxes de comercialização de flores no Largo do Mucambi-nho, para onde serão relocados os comerciantes que hoje ocupam uma parte do Largo Dois de Julho. O Mercado de São Miguel foi praticamente todo reconstruído, com revisão das instalações elétricas e hidráulicas, troca de piso, colocação de lajes, telhas e calhas, pintura, etc.



URBANISMO

A Marina do Unhão: Um Projeto Polêmico para Salvador

Cláudio Santos*

Uma comissão interinstitucional, envolvendo o Centro de Planejamento Municipal, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural e o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural já está trabalhando uma alternativa para a construção de uma marina, shopping-mall e hotel na área hoje ocupada por Trapiches no Unhão. Preocupado com o projeto e seu impacto na paisagem urbana de Salvador, o CPM ouviu diversas personalidades e está contribuindo para uma avaliação dos projetos apresentados por particulares, buscando estabelecer parâmetros aceitáveis e que não agredam a estética da cidade. Os especialistas ouvidos apresentam uma série de objeções mas nenhum duvida da importância do equipamento e do significado dele para nova opção de turismo e lazer.

A Prefeitura de Salvador, através do Centro do Planejamento Municipal — CPM, promoveu uma série de palestras sobre um dos mais polêmicos projetos já apresentados à sua apreciação técnica. Trata-se da construção de um equipamento urbano dos mais belos e funcionais das cidades litorâneas, u'a marina para atracação de embarcações de passeio e lazer em uma das áreas mais privilegiadas da cidade, tanto em termos locacionais quanto do ponto de vista estético, visual e histórico.

A empresa que idealizou o projeto da marina pretende, na última das três versões apresentadas para o projeto, construir, na área do antigo Trapiche Jaqueira e dos armazéns da Cibrazen, no Unhão, um shopping-mall, um hotel, e u'a marina, mediante a ocupação de uma área da baía e da incorporação das áreas dos antigos trapiches.

A última proposta apresentada tem uma área pré-dimensionada das edificações de pouco mais de 11.000m², e aproximadamente 42.000m² de área construída, de acordo com o ofício 1942/91, enviado ao

órgão fiscalizador municipal, no qual a empresa responsável desiste da proposta anterior, que previa áreas construídas e de projeção ainda maiores, de respectivamente 72.000m² e 32.000m², com uma área acrescida de marinha de 9,6 ha., além das áreas de domínio útil que possuía.

A primeira proposta era mais modesta em suas pretensões. Obteve da municipalidade o alvará nº 23.795, expedido em 29/03/85, renovado pelo alvará nº 00827, de 02/06/87, e previa a construção de edificações num total de 1.252,30m² de área. A segunda, de março de 1990, previa a construção de uma pousada-hotel, e aumentava essa área para 6.000m². Nesta segunda proposta o uso marina não está presente.

A última das propostas apresentadas constitui, sem sombra de dúvida, um projeto polêmico. E foi esta a razão que levou o chefe do Executivo Municipal a criar, através do Decreto 9.243/91, uma Comissão interinstitucional, sob a coordenação natural e com o apoio do CPM, formada pelos arquitetos Ary Penna Costa e Francisco de

Assis Couto Reis, pelo CPM, Etelvina Rebouças Fernandes, pelo IPAC, e Rita Maria de Oliveira Sacramento e Márcia Santana, pelo IBPC, para estudar o problema. A Comissão ouviu diversos especialistas, colhendo opiniões de artistas plásticos, jornalistas, arquitetos, urbanistas, compositores, sociólogos, de forma a poder, após ouvida a posição destas personalidades, emitir parecer final.

Foram ouvidos palestrantes como o artista plástico Carybé, o escultor Mário Cravo Jr., o arquiteto Diógenes Rebouças, os sociólogos Gey Espinheira e Maria Brandão, o poeta José Carlos Capinam, e também enviaram suas opiniões por escrito o historiador Cid Teixeira e o jornalista Jorge Calmon, de A Tarde, além de outras personalidades.

A maioria dos depoimentos manifestou posição contrária à construção da marina nos moldes apresentados pela construtora em sua terceira e mais ousada versão de projeto, que previa aterros desmesurados, devido ao seu porte avantajado, e à implan-

tação, nesta versão, de construções verticalizadas. Argumentos contra e a favor foram colocados por quase todos os depoentes, mas realmente foram estas as questões mais sensíveis, mais polêmicas.

O que se pode apreender dos depoimentos é que os consultados não são contra a existência do equipamento em si, mas contra o porte das edificações, apesar de algumas manifestações radicalmente contrárias à implantação da própria marina, e contra os reflexos que uma construção como esta pode trazer para uma área de grande valor simbólico da cidade, a praia da Preguiça.

A socióloga Maria Brandão, por exemplo, revelou-se uma entusiasta da idéia da construção da marina, pois considera que o turismo cultural não será mais espontâneo devido à degradação do Centro Histórico, aos baixos níveis de eficiência dos serviços ligados ao turismo e à deficiência da infraestrutura urbana e dos serviços públicos.

Acredita Brandão que investimentos neste setores são de maturação à médio prazo, antes que se possa ter um turismo sólido na Bahia, e a marina pode fomentar na Bahia o turismo de natureza, em sua

variável náutica, o que, indiretamente, pode aumentar o fluxo de turismo cultural.

No que se refere ao local, no entanto, tem a convicção de que a preservação de elementos paisagísticos e físico-ambientais tem significado crucial, e se posiciona contra a privatização de praias ou da linha de borda da cidade.

O historiador Cid Teixeira, grande conhecedor das peculiaridades da história da cidade, posiciona a área da Preguiça, ou o antigo porto de Baltazar Ferraz, onde Gabriel Soares iniciou a construção do moinho que mais tarde viria a se transformar no Solar do Unhão, como uma das mais significativas de Salvador, por representar a integração ecumênica da cidade no contexto mercantilista internacional.

Teixeira afirma que "os inconvenientes relativos ao equilíbrio volumétrico da paisagem, problemas técnicos de insolação, escoamento de ocupantes, simetria e compatibilidades com a tipologia construtiva do entorno que adviriam da implantação de um equipamento do porte do proposto são motivos suficientes para que, ao invés da marina e seus aterros, seja aquele espaço restituído à sua dignidade visual e ocupacional, com tratamento adequado às

edificações remanescentes e a construção de novas que com ele se afinem."

Numa outra linha de raciocínio trabalha o jornalista Jorge Calmon, em documento escrito enviado ao CPM. Ele questiona apenas o porte do empreendimento, a verticalização, além de contrapor-se à idéia dos aterros projetados, de grandes proporções, que poderiam desfigurar a linha de costa. É importante ressaltar que trata-se de comentário sobre a terceira versão do projeto, já retirada pela empresa responsável e substituída pela versão shopping/hotel/marina.

Quanto à marina, Calmon a apoia, argumentando com a revitalização de uma área em franca decadência, alheia ao ritmo de progresso verificado no entorno, além do incremento ao turismo e atividades de lazer que propiciaria.

Carybé, que afirma ter-se sentido "abraçado" pela cidade quando de seu desembarque em Salvador, principalmente pela baía, uma impressão marcante em sua vida, utiliza uma metáfora para descrever o que sente em relação ao projeto: "é como uma criança que quando vê um bolo bonito, imagina como deve ser delicioso e começa a lamber-lo com os dedos, lambendo-os. Com



isso, satisfaz seu desejo pessoal mas estraga a festa de todos". Uma imagem poética, como condiz ao depoimento de um artista.

Com uma visão marcadamente preservacionista, Carybé diz existem neste mundo três deuses: o progresso, a ciência e a tecnologia, que podem trazer coisas boas, mas também podem destruir o mundo. Propõe como contraponto à verticalização e aos aterros a utilização, com o mesmo fim, dos casarões já existentes na escarpa, desde que devidamente restaurados, e para a marina a ocupação da enseada do Unhão.

O escultor Mário Cravo Jr. prega a preservação da linha topográfica, da linha do horizonte. Critica a não-preservação da mesma em Salvador e sua maneira autodestrutiva de crescer.

Ele sugere, para a implantação da marina, que se utilize parâmetros semelhantes aos de diversos países onde esses equipamentos estão plenamente integrados à paisagem, sem no entanto agredí-la. A proporcionalidade do empreendimento com a ambientação proposta pelo uso marina, para Mário Cravo, em sua visão de escultor, é fator primordial e como tal deve ser considerado.

Mas nem só opiniões desfavoráveis, total ou parcialmente, cercaram a marina. O

crítico de arte, escritor e poeta Carlos Eduardo da Rocha aprova a idéia em sua totalidade, sem questionar fatores como os já citados por outras personalidades ouvidas, como o porte, aterros, etc. Segundo ele, a oportunidade de utilizar-se o potencial da Baía de Todos os Santos para a construção de uma marina deve ser aproveitada para estimular o turismo náutico, entre outros fatores.

Argumenta o poeta que os problemas técnicos são apenas isso, problemas técnicos. E devem ser resolvidos pelos técnicos que os criaram, sem inviabilizar o empreendimento proposto em sua concepção básica.

A visão preservacionista, contudo, acabou prevalecendo, e o depoimento de Carlos Eduardo da Rocha foi o único a se manifestar totalmente favorável ao projeto. O sociólogo Gey Espinheira foi mais um que questionou a maneira como a memória de Salvador vai se perdendo. Sem ser opoitor a todas as formas de mudança, Gey afirma, em uma passagem de seu depoimento que "uma cidade não pode ser tocada aleatoriamente, sem que se tenha em conta os sentimentos que as pessoas têm sobre ela", ou que "o mar não pode se tornar em propriedade privada".

A encosta da cidade, as curvas ascen-

dentes da Montanha, a Conceição, para ele formam uma fachada que deve permanecer, deve ser tratada como um presépio, a fim de preservar uma visão especial, uma das características básicas da cidade. São aspectos que fazem com que a cidade venha até nós dentro de uma perspectiva plural, diversa, vasta.

Sobre os critérios para a preservação da área, diz ser muito difícil defini-los. Quando as mudanças em um local acontecem lentamente, às vezes não nos damos conta da transformação, mas uma ruptura como a construção de um ou mais espigões dividindo duas paisagens, no caso mar e terra, deve ser combatida através do critério cultural, tradicionalista. É deixar como está, pois a paisagem disponível é bela.

O arquiteto e professor Diógenes Rebouças argumenta que "não se deve deixar a Bahia sujeita a certas agressões de particulares que queiram fazer seus empreendimentos imobiliários", pois defende a idéia de "a cidade não pode ficar sujeita a interferências que não se pautem por uma visão de conjunto, por uma consciência de conjunto".

Rebouças não é contra a idéia da marina, pois para ele o retorno dos barcos de

pequeno porte à baía, agora barcos de luxo, poderia ser benéfico. Considera a marina necessária, pois embeleza várias cidades do mundo. Mas é radicalmente contrário à proposição de construções verticalizadas no mar.

Sua sugestão é a realização de um trabalho de peso, pela prefeitura, após um debate amplo sobre a matéria, talvez com financiamento oficial. Apóia a idéia da construção de um pequeno hotel de apoio à marina, mas não de um shopping, pois defende construções leves, integradas à paisagem, além de um estudo de impacto do

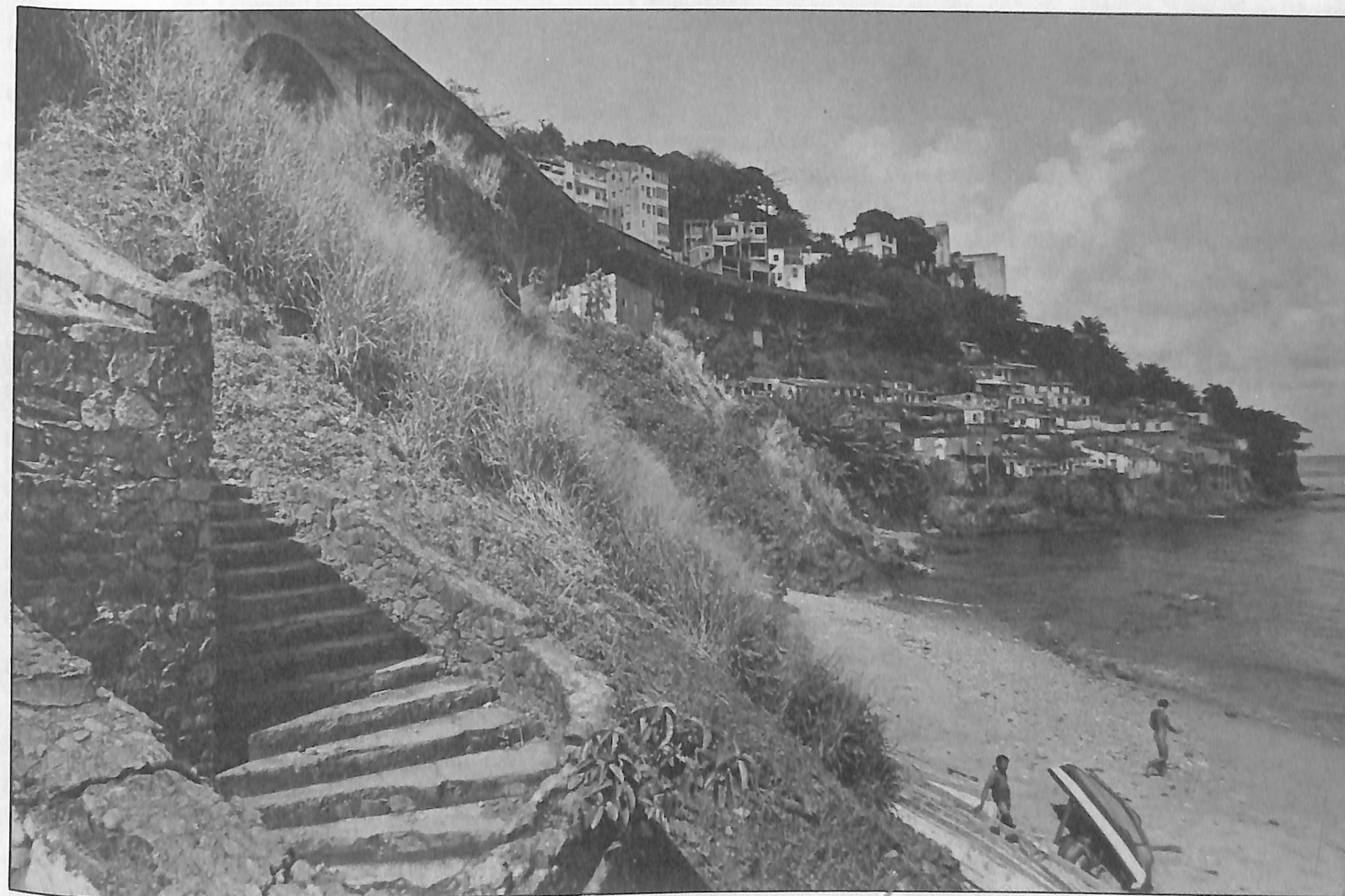
empreendimento sobre as correntes marítimas.

É importante relembrar que as opiniões apresentadas referem-se sempre à terceira versão do projeto, que previa enormes aterros mar adentro, e que foi posteriormente retirada e reapresentada sob nova roupagem, mais amena e compatível, inclusive, com alguns dos depoimentos gravados.

Diante deste quadro, a Comissão vem elaborando uma proposta substitutiva àquelas apresentadas anteriormente. A idéia, que vai ao encontro dos propósitos manifestados pela maioria dos depoimentos, baseia-

se em conceitos como revitalização das áreas de encosta próximas, não-verticalização, criação de áreas de uso público em convivência com áreas privativas, e integração das construções à paisagem local.

O projeto conceitual atende, de forma eqüânime, os interesses da cidade e da empresa construtora, oferecendo condições de contato com o mar e articulando a área de praia com a encosta sem interferência no trânsito local. Esta articulação, ligando a marina à Rua Visconde de Mauá, contribuirá para a reurbanização daquele logradouro, hoje em franco processo de deterioração.



E

STATÍSTICAS BÁSICAS

SISE/GERIN*

Dando prosseguimento a difusão de estatísticas selecionadas que retratam variados tópicos da realidade do Município de Salvador, a revista VERACIDADE, em sua terceira edição, está publicando dados estatísticos relativos a aspectos físicos; regiões administrativas; demografia; habitação; quantitativo de eleitores; emprego e índices de rendimento.

A publicação de tais dados busca contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a cidade, por parte do público interessado e, também, subsidiar as ações do Planejamento Urbano.

I-1 ASPECTOS FÍSICOS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

ÁREA TOTAL (Parte continental + Ilhas de Maré e Frades)	299,00 Km ²
ÁREA CONTINENTAL	269,00 Km ²
ÁREA DA ILHA DE MARÉ	13,88 Km ²
ÁREA DA ILHA DOS FRADES	16,11 Km ²
TEMPERATURA MÉDIA ANUAL	23,2°
MÁXIMA	28,0°
MÍNIMA	19,4°
ÍNDICES PLUVIOMÉTRICOS (MÉDIA ANUAL)	1.902,4 mm
MÁXIMA	3.417,7 mm
MÍNIMA	945,6 mm

FONTE: SEPLANTEC-CEI.

I-2 REGIÕES ADMINISTRATIVAS/ZONAS DE INFORMAÇÃO

RA-I — Centro	ZI-15, 16, 17, 23, 24, 25, 32
RA-II — Itapagipe	ZI-38, 47, 48, 49
RA-III — São Caetano	ZI-42, 50, 51, 57, 58
RA-IV — Liberdade	ZI-33, 34, 35, 39, 40, 41
RA-V — Brotas	ZI-13, 18, 19, 20, 26, 27, 28
RA-VI — Barra	ZI-01, 02, 03, 09, 10, 14
RA-VII — Rio Vermelho	ZI-04, 05, 06, 07, 11, 12
RA-VIII - Pituba	ZI-08, 21
RA-IX - Boca do Rio	ZI-22, 31, 37
RA-X — Itapua	ZI-46, 55, 56, 61, 70
RA-XI - Cabula	ZI-29, 30, 36, 43
RA-XII — Beiru/Tancredo Neves	ZI-44, 45, 52, 53
RA-XIII — Pau da Lima	ZI-54, 59, 60, 64, 65
RA-XIV — Cajazeiras	ZI-69
RA-XV — Valéria	ZI-63, 67, 68, 72
RA-XVI — Subúrbios Ferroviários	ZI-62, 66, 71, 73, 76
RA-XVII — Ilhas	ZI-74, 75

FONTE: Lei Municipal nº 3.688/86.

I-2.1 LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS DE INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DO SALVADOR

Zonas de Informação	Localização	Zonas de Informação	Localização	Zonas de Informação	Localização
001	Barra	024C	Baixa dos Sapateiros	049A	Alagados II
002	Jardim Apipema	024D	Pilar	050	São Caetano I
	Morro do Gatro	024E	Baixa dos Sapateiros	051	São Caetano II
	Morro do Ipiranga	025	Nazaré	052	Mata Escura
003	Ondina		Saúde	053	Sussuarana
004	Rio Vermelho I	025A	Nazaré	053A	Sussuarana
004A	Rio Vermelho I	026	Matatu	054	Paralela
005	Rio Vermelho II		Pitangueiras		Estrada Velha do Aeroporto
006	Nordeste de Amaralina I	027	Cosme de Farias	055	Macro-Zona
007	Nordeste de Amaralina II	028	Luiz Anselmo		Itapua
008	Pituba		Vila Laura	056	Aeroporto
009	Vitória	029	Cabula		Praia do Flamengo
	Campo Grande	030	Pernambúes		Stella Mares
010	Graça	031	Boca do Rio	057	Lobato
011	Alto das Pombas	031A	Boca do Rio		Pirajá
	São Lázaro	032	Barbalho	058	Campinas
	Campo Santo		Lapinha	059	Pau da Lima
	Federação	033	Caixa D.Água	060	Sete de Abril
012	Eng. Velho da Federação	034	Quintas	061	Mussurunga
013	Horto Florestal		Cidade Nova		São Cristóvão
	Candeal de Brotas	035	Av. Heitor Dias	061A	São Cristóvão
014	Canela		Acesso Norte	062	Plataforma
015	Centro Histórico	036	19 BC	063	Pirajá
015A	Centro Histórico	037	Pituaçu	064	Pirajá
015B	Centro Histórico	037A	Pituaçu		Porto Seco
016	Garcia	038	Calçada	064A	Pirajá
017	Fonte Nova		Mares	065	Castelo Branco
017A	Barris		Roma		(Penit. L. Coutinho)
018	Boa Vista de Brotas	038A	Mares	066	Escada
	Eng. Velho de Brotas		Roma		Periperi
019	Acupe de Brotas	038B	Calçada	067	Parque São Batolomeu
020	Brotas	039	Liberdade I	067A	Parque São Bartolomeu
021	Itaigara	040	Liberdade II	068	Valéria
	Parque N. Sra. da Luz	041	IAPI	069	Águas Claras
021A	Antigo Jockey Club	042	Fazenda Grande	070	Macro-Zona
022	Stiep	043	São Gonçalo do Retiro		(Estr. Cia-Aeroporto)
	Armação	044	Dois Irmãos	071	Coutos
023	Frederico Pontes		Engomadeira	072	Limite com a Usiba
	Petrobrás	045	Centro Administrativo	073	Macro-Zona
023A	Frederico Pontes	046	Piatã-Patamares		Paripe-Base Naval
024	Rua Chile	047	Bonfim	074	Ilhas de Bom Jesus,
	Elevador Lacerda		Ribeira		Coqueiros, Frade,
024A	Pilar	048	Alagados I		Itapipuca e Santo Antonio
024B	Pilar	049	Alagados II	076	Ilha de Maré

(*) Aderbal Moura de Albuquerque, Carlos José Ribeiro Bastos Júnior e José Jorge Oliveira Pereira são técnicos da Subgerência de Informações Sócio-Econômicas - SISE/GERIN

II-1
POPULAÇÃO RECENSEADA E TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL
SALVADOR — 1940-1991

Anos	População	Taxa de Crescimento Geométrico	Crescimento Absoluto
1940*	292.963	—	—
1950*	392.890	2,98	99.927
1960*	635.917	4,93	243.027
1970	1.007.195	4,71	371.278
1980	1.501.981	4,07	494.786
1991**	2.056.013	2,90	554.032

FONTE: IBGE — Censos (1991, Sinopse Preliminar. Cálculos: CPM.

(*) Dados ajustados à base territorial de 1970. Fonte: PLANDURB.

(**) Dados preliminares sujeitos a retificações.

II-2
DENSIDADE POPULACIONAL
SALVADOR — 1980-1991

Anos	População	Hab/Km2	Hab/Ha
1980	1.501.981	4.636	46,3
1991*	2.056.013	6.876	68,8

FONTE: IBGE - Censos, 1980 e 1991 (Sinopse Preliminar). Cálculos: CPM.

(*) Dados preliminares sujeitos a retificações.

II-3
POPULAÇÃO DA RMS, DE SALVADOR E DA BAHIA

ANOS	POPULAÇÃO			% Salvador/	
	Bahia	R.M.S.	Salvador	Bahia	R.M.S.
1980*	945.346	1.766.587	1.501.981	15,9	85,0
1985**	10.457.118	2.058.116	1.732.395	16,6	84,2
1991*	11.801.810	2.472.131	2.056.013	17,4	83,2

FONTE: IBGE — Censos, 1980 e 1991 (Sinopse Preliminar)

(*) População Recenseada. Para 1991, dados preliminares.

(**) População Estimada.

II-4
POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMS
1980-1991

MUNICÍPIOS	1980	%	1991*	%
Camaçari (1)	89.179	5,0	108.865	4,4
Candeias	54.081	3,1	67.884	2,8
Dias D'Ávila	—	0,0	31.195	1,3
Itaparica	10.877	0,6	15.075	0,6
Lauro de Freitas	35.309	2,0	69.165	2,8
Madre de Deus	—	—	9.132	—
São Francisco do Conde	17.835	1,0	20.238	0,8
Simões Filho	43.578	2,5	72.472	2,9
Vera Cruz	13.743	0,8	22.032	0,9
Salvador (1)	1.501.981	85,0	2.056.013	83,5
RMS	1.766.587	100,0	2.472.131	100,0

FONTE: IBGE — Censos, 1980 e 1991 (Sinopse Preliminar)

(*) Dados preliminares sujeitos a retificação.

(1) Municípios que sofreram desmembramento.

III-1
POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA, ECONÔMICA ATIVA E PESSOAS
OCUPADAS SEGUNDO ALGUMAS CARACTERÍSTICAS
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR — 1985-1989

ESPECIFICAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989
PIA (10 anos e mais)	1.567.167	1.613.239	1.694.901	1.755.594	1.836.186
PEA	849.128	858.310	921.138	1.004.493	1.054.270
Ocupados	811.949	818.003	853.772	933.525	985.343

Ocupados por Setor

Agrícola	16.593	13.143	12.144	15.923	13.923
Ind. Transformação	85.304	99.893	104.939	111.671	111.158
Ind. Construção	79.988	79.309	74.245	74.161	72.174
Outras Ativ. Industriais	23.618	23.006	20.391	23.436	27.619
Comércio de Mercadorias	115.594	125.302	136.342	139.222	158.034
Prestação de Serviços	212.557	196.505	203.708	235.875	246.917
Serv. aux. a Ativ. Ec.	33.406	31.769	40.789	50.050	61.728
Transp. e Comunicações	38.650	41.843	50.174	55.502	50.588
Atividades Sociais	88.660	99.012	102.648	115.547	113.016
Administração Pública	64.453	70.103	58.900	58.906	80.526
Outras Atividades	53.144	38.118	49.492	53.232	49.660

Renda dos Ocupados

Até 1/2 SM	96.217	68.130	67.359	99.164	102.343
1/2 a 1 SM	157.446	197.593	116.630	196.768	202.125
1 a 2 SM	172.856	156.192	215.867	184.468	204.906
2 a 5 SM	221.570	221.916	253.196	215.871	234.151
5 a 10 SM	89.490	89.824	99.216	92.131	100.254
10 e mais SM	63.731	63.969	84.320	93.485	117.430
Sem rendimentos	10.063	9.423	5.040	14.328	10.442
Sem declaração	576	10.956	12.144	37.310	13.692

Posição na Ocupação

Empregados	608.033	627.632	637.941	704.035	740.519
Com Carteira	430.666	434.637	456.460	187.862	506.362
Sem Carteira	177.367	192.995	181.481	478.387	234.157
Conta Própria	174.129	159.698	183.750	225.648	194.923
Empregadores	20.518	22.785	27.500	30.258	42.477
Não Remunerados	9.269	7.888	4.581	11.370	7.192
Sem Declaração	—	—	—	—	232

FONTE: IBGE — PNAD.

III-2
INDICADORES DE EMPREGO
RMS — 1985-1989

ANOS	INDICADORES						
	IPEA/P	Pp	IDA	ISI	IIP	ISF	INF
1985	54,2	45,8	4,4	21,6	20,9	53,1	46,9
1986	53,2	46,8	4,7	19,5	22,5	53,3	46,7
1987	54,3	45,7	7,3	20,4	19,7	52,5	47,5
1988	57,2	42,8	7,1	19,8	22,5	50,6	49,4
1989	57,4	42,6	6,5	19,2	22,2	52,1	47,9

FONTE: IBGE-PNAD. Cálculos: CPM

IPEA/PIA — Índice de participação PEA/PIA.

IDA — Índice de Desemprego Aberto.

ISI — Índice de Participação no Setor Informal

IIP - Índice de Inserção Precária no MT.

ISF — Índice de Participação no Setor Formal.

INF — Índice de não Participação no Setor Formal

PEA — População Economicamente ATiva

PIA — População em Idade Ativa.

III-3
ESTRUTURA SETORIAL DO EMPREGO FORMAL
RMS — 1987/90*

ATIVIDADES	1987	1988 (E)	1989 (E)	1990 (E)
Extrativa Mineral	0,2	0,1	0,1	0,1
Ind. Transformação	11,5	11,2	11,3	10,6
Utilidade Pública	3,1	3,0	3,1	3,1
Construção Civil	6,2	6,9	7,0	7,7
Comércio	11,8	11,8	11,8	11,7
Serviços	34,4	34,9	35,1	35,2
Adm. Pública	30,8	30,1	29,6	29,8
Agricultura	0,3	0,3	0,3	0,3
Outros	1,7	1,7	1,7	1,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: MTb — RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados — lei 4.923. Cálculos: CPM.

(*) Para os anos de 1988, 89 e 90, estimativas com base no Anuário RAIS-87 e índices do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados — Lei 4.923

III-4
TAXA DE DESEMPREGO ABERTO
(SEMANA) E INSERÇÃO PRECÁRIA
RMS — 1990-1992*

ANO/MÊS	TAXA Desemp. aBerto (SEMANA)	D+ O.S.R. + 0 < 1 SM
1990	5,39	
Janeiro	4,48	22,95
Fevereiro	4,35	22,64
Março	4,54	23,38
Abril	5,90	25,75
Maio	6,51	26,07
Junho	5,48	23,48
Julho	5,58	23,80
Agosto	6,07	24,02
Setembro	5,60	24,43
Outubro	5,12	25,03
Novembro	5,33	23,00
Dezembro	5,70	24,14
1991	5,91	22,33
Janeiro	5,43	21,90
Fevereiro	5,18	23,43
Março	5,76	26,48
Abril	6,06	23,71
Maio	7,26	23,60
Junho	6,43	21,88
Julho	6,52	18,84
Agosto	5,67	17,38
Setembro	6,22	17,43
Outubro	6,30	29,19
Novembro	4,83	23,95
Dezembro	5,23	20,11
1992		
Janeiro	5,54	20,81

FONTE: IBGE — Cálculos: CPM.

T.D.: Taxa de Desemprego — CP: Conta Própria
D: Desempregados; OSR: Ocupado Sem Rendi-
mento

0 1 SM — Ocupado c/renda abaixo de 1 salário
mínimo.

(*) Informações de 01/92.

III-5
SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO — ÍNDICE DE RENDIMENTO
RMS — 1989-1992*

(MARÇO 86 = 100)

ÍNDICE DE RENDIMENTO MÉDIO REAL						
ANO/MÊS	Ocupados - 1 SM %	Ocupados - 2 SM %	Ocupados	ECC	ESC	C.P. E.R.
1989	11,15	24,89	105,74	99,05	87,09	132,25 144,50
1990	7,71	20,17	96,71	88,36	81,59	116,12 148,00
Janeiro	8,41	17,82	133,05	124,18	93,93	159,25
Fevereiro	8,25	17,88	117,64	111,57	95,89	136,11
Março	8,27	22,21	102,24	95,14	75,01	102,77
Abril	8,65	22,97	85,90	81,39	67,84	103,70
Maio	8,51	22,68	87,30	79,09	69,79	116,66
Junho	7,38	20,60	89,16	82,91	76,32	104,62
Julho	6,74	18,66	99,43	84,44	95,23	111,11
Agosto	6,10	19,75	91,97	82,53	85,45	104,62
Setembro	7,93	20,19	90,56	84,06	80,23	106,48
Outubro	8,18	19,66	90,10	78,33	79,58	123,14
Novembro	6,64	19,12	85,90	76,04	82,19	112,03
Dezembro	7,40	20,45	87,30	80,62	77,62	112,96
1991	6,58	23,58	44,42	72,06	70,14	93,97 110,06
Janeiro	6,65	18,77	78,13	71,77	68,00	105,45
Fevereiro	7,55	21,83	78,59	70,26	73,00	93,43
Março	9,50	25,37	72,58	68,00	70,59	93,43
Abril	7,07	25,95	75,82	69,89	71,24	97,13
Maio	6,25	23,53	74,43	69,52	69,30	98,05
Junho	4,69	23,57	77,66	73,29	68,00	105,45
Julho	4,24	22,21	75,82	70,64	72,53	95,28
Agosto	3,67	21,19	—	72,53	76,42	91,58
Setembro	3,27	17,84	—	72,53	76,42	95,28
Outubro	11,34	29,58	—	67,62	73,83	89,73
Novembro	7,95	28,25	—	80,46	62,82	85,10
Dezembro	6,79	24,81	—	78,20	59,58	77,70
1992	6,96	21,58				
Janeiro	6,96	21,58				

FONTE: IBGE — Cálculos: CPM.

ECC - Empregados Com Carteira; ESC - Empregados Sem Carteira; CP - Conta Própria; ER - Empregadores.

(*) Informações de 01/92.

IV-1
DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS
SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMS, — 1980-1991

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS			
	1980		1991*	
	Nº Domic.	Prop. Hab./Domic.	Nº Domic.	Prop. Hab/domic.
Camaçari	19.067	4,68	25.505	4,27
Candeias	10.887	4,98	14.403	4,71
Dias D'Ávila	—	—	7.014	4,45
Itaparica	2.064	5,27	3.198	4,71
Lauro de Freitas	7.174	4,92	15.597	4,43
Madre de Deus	—	—	1.923	4,78
Salvador	298.423	5,03	492.942	4,17
São Francisco do Conde	3.326	5,36	4.075	4,97
Simões Filho	8.291	5,26	15.498	4,68
Vera Cruz	2.659	5,17	5.055	4,36
TOTAL R.M.S.	351.891	5,02	585.210	4,22

FONTE: IBGE, Censo 1980 e 1991 (Sinópsse Preliminar).

* Dados Preliminares sujeitos a retificação.

IV-2
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E MORADORES, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO
RMS — 1985/1989 — (%)

CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO	1985		1986		1987		1988		1989	
	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.
Próprios	70,3	74,4	71,1	74,4	73,1	77,3	69,6	73,8	71,6	74,9
Alugados	25,2	22,0	24,1	21,5	22,4	18,8	22,4	19,3	22,0	18,4
Cedidos	4,5	3,6	4,7	3,9	4,5	3,9	8,1	6,9	5,8	4,3
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Sem declaração	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE - PNAD.

IV-3
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E MORADORES, SEGUNDO A QUANTIDADE DE DORMITÓRIOS
RMS- — 1985-1989

NÚMERO DE DORMITÓRIOS	1985		1986		1987		1988		1989	
	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.
1 Dormitório	30,9	15,6	27,9	17,5	30,4	18,0	29,8	18,2	30,6	18,0
2 Dormitórios	43,2	39,2	45,2	45,5	41,8	42,6	42,4	43,0	41,7	42,6
3 Dormitórios	21,6	39,2	21,7	29,3	21,4	28,8	21,6	29,3	21,6	29,3
4 Dormitórios	4,3	6,1	5,2	7,7	6,3	10,7	6,2	9,5	5,9	10,0
Sem Declaração	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE - PNAD.

IV-4
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E MORADORES, SEGUNDO A QUANTIDADE DE CÔMODOS
RMS — 1985-1989 — (%)

NÚMERO DE CÔMODOS	1985		1986		1987		1988		1989	
	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.	Domic.	Morad.
1 Cômodo	4,5	2,5	3,6	2,5	4,7	3,2	4,3	2,8	4,1	2,5
2 Cômodos	5,5	4,3	6,9	5,8	6,8	5,3	6,4	5,7	5,6	4,4
3 Cômodos	7,9	6,5	8,3	7,2	7,4	7,0	7,2	6,5	7,1	6,0
4 Cômodos	13,8	12,2	13,5	12,2	13,4	11,7	12,9	11,6	14,2	12,3
5 Cômodos	28,3	28,6	27,0	26,9	26,7	27,1	26,6	26,1	27,2	27,4
6 Cômodos	16,6	19,4	18,0	19,6	16,7	18,6	16,5	19,2	16,6	18,4
7 Cômodos	9,1	10,4	8,9	9,4	9,2	10,0	9,9	10,7	10,5	11,9
8 Cômodos	14,3	16,2	13,9	16,4	15,2	17,1	16,3	17,4	14,6	17,0
Sem Declaração	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE-PNAD.

V-1
NÚMERO E PERCENTUAL DE ELEITORES POR ZONA ELEITORA
SALVADOR - 1989-1990

Zona Eleitoral	1989		1990	
	N	%	N	%
2ª - Amaralina	121.448	12,2	123.368	12,1
6ª - Brotas	98.813	9,9	100.568	9,9
10ª - Itapuã	156.243	15,7	160.749	15,8
8ª - Mares	14.846	1,5	14.946	1,5
5ª - Nazaré	65.293	6,6	66.845	6,6
9ª - Penha	76.894	7,7	78.260	7,7
7ª - Santana	28.378	2,8	28.957	2,8
3ª - Santo Antônio	66.629	6,7	67.976	6,7
11ª - São Caetano	161.100	16,2	164.677	16,2
4ª - Subúrbios	102.962	10,3	105.833	10,4
1ª - Vitória	103.926	10,4	106.050	10,4
TOTAL	996.532	100,0	1.018.229	100,0

FONTE: T.R.E.