

VERACIDADE

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEPLAM/PMS
Salvador - Bahia - Ano III - Nº 5 - Novembro de 2007



A Prefeitura Municipal do Salvador, através da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM, está reeditando a revista **VeraCidade**. Esse periódico, publicado no começo da década de noventa, cumpre o objetivo de divulgar a opinião de estudiosos, pesquisadores, políticos e personalidades, enfocando temas de interesse e relevância para a cidade, além de apresentar, de forma sintética, estatísticas, indicadores e dados conjunturais sobre Salvador e sua região. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de grande significado, em especial para aqueles que, através do debate e do diálogo, objetivam refletir sobre questões urbano-ambientais e construir soluções coletivas para os problemas que afligem a nossa cidade nesse começo de século. Desse modo, Salvador, a exemplo de outras capitais brasileiras, volta a dispor de um instrumento voltado para divulgação e debate de temas e questões relevantes para a cidade e seus cidadãos.

VERACIDADE

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEPLAM/PMS
Salvador - Bahia - Ano III - Nº 5 - Novembro de 2007

**Prefeitura
de Salvador**



Trabalhando para
melhorar a vida
das pessoas.

João Henrique Barradas Carneiro
Prefeito Municipal de Salvador

Kátia Cristina Gomes Carmelo
Secretária Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM

Vitor Hugo Soares
Secretário Municipal de Comunicação Social

Conselho Editorial
Kátia Cristina Gomes Carmelo - Presidente

Ângela Gordilho - Secretaria Municipal de Habitação- SEHAB/ Faculdade de Arquitetura-UFBA
Edvaldo Boaventura - Jornal A Tarde/ Faculdade de Educação - UFBA
Fernando Peres - Diretor do Centro de Estudos Baianos/UFBA
Inaiá Maria Moreira de Carvalho - Centro de Recursos Humanos - CRH/UFBA
José Antonio Gomes de Pinho - Escola de Administração/UFBA
Juliano Matos - Superintendência de Meio Ambiente - SMA
Luís Eugênio Portela - Instituto de Saúde Coletiva- ISC/UFBA
Maria Elisabete P. dos Santos - Coord. Central de Produção de Indicadores Urbano-Ambientais - COPI/SEPLAM
Paulo Lima - Fundação Gregório de Matos - FGM
Pedro Jacobi - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental-PROCAM/LAPAM/USP
Terezinha Rios - Fundação Mário Leal Ferreira - FMLF

Editores
Maria Elisabete Pereira dos Santos
Rosely Moraes Sampaio
Edvaldo Machado

Equipe Editorial
Ana Aragão
Elba Veiga
Eliana Gesteira
Fernando Sérgio Teixeira
Hilda Maria M. F. Conceição
Kátia Pinheiro B. Luz
Maria Lúcia Politano
Maria Luísa Lins Góes
Regina Pires
Isaura Andrade

Revisão
Regina Pires

Foto de Capa
José Carlos Almeida

Editoração Eletrônica:
Nádia Pinho - Fast Design

Revista Veracidade
Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM
Av. Vale dos Barris, 125 - Barris - Salvador - BA - CEP: 40.070-055 - Fone: (71) 2201-8322
e-mail: veracidade@salvador.ba.gov.br - <http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br>
ISSN: 0104-0839

editorial

A Prefeitura Municipal do Salvador reedita a Revista *VeraCidade*. Esse periódico, publicado no começo da década de noventa, cumpre o objetivo de divulgar a opinião de estudiosos, pesquisadores, políticos e personalidades, enfocando temas de interesse e relevância para a cidade, além de apresentar, de forma sintética, dados estatísticos, indicadores e dados conjunturais sobre Salvador e sua região metropolitana. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de grande significado, em especial para aqueles que, através do debate e do diálogo, objetivam construir soluções coletivas para os problemas que afligem a nossa cidade nesse começo de século.

Com esse número estamos re-inaugurando a *VeraCidade*, e trazendo para o debate temas relevantes para a Cidade do Salvador como a *avaliação da qualidade urbano-ambiental* pelos moradores da nossa cidade, pesquisa de opinião realizada por Rita de Cássia Antunes Cordeiro em co-autoria com Luiz Roberto Santos Moraes, Patrícia Campos Borja e Marcos Jorge A. Santana; o *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PDDU/2006)*, em sua versão revisada, apresentada por Fernando Teixeira, além de uma reflexão sobre a problemática das águas, analisada sob dois aspectos que se interrelacionam: a *gestão ambiental das bacias hidrográficas urbanas*, discutida por Benedito A. W. Silva em co-autoria com Máira M. de Azevedo e Juliano S. Matos e a *drenagem urbana* - tema do artigo de autoria de Edgar Álvares Neto, que se constituem em desafios para cidades com características similares a Salvador.

O texto *A Cidade e o Capital*, de autoria de Edmilson Carvalho, discute as determinações de caráter estrutural que conformam cidades como Salvador. Trata-se, portanto, como afirma o autor, de uma tentativa de apropriação da essencialidade das cidades nas diversas modalidades de sociabilidade capitalista. Além disso, apresentamos o artigo sobre os desafios da atividade de planejamento urbano no campo do ensino, de autoria de Pasqualino Magnavita. Objetivando ampliar nossos horizontes a partir de um recorte específico e pensar Salvador de forma comparativa, o texto de Pedro Jacobi aborda questões fundamentais sobre a *problemática urbano-ambiental* em uma grande metrópole como São Paulo.

A Orla Atlântica da cidade do Salvador é tema da sessão *Ponto de Vista*, discutida pelo arquiteto Paulo Ormindo que aponta os riscos de uma verticalização dissociada do planejamento e de infra-estrutura adequada. Salvador é, ainda, objeto da reflexão do sociólogo Gey Espinheira na sessão *Entrevista*, em que analisa as complexas relações sociais em Salvador, cidade marcada, por um lado, pela desigualdade e pobreza e, por outro, pela espetacularização e inserção subordinada aos atuais processos de globalização capitalista. Na sessão *Ensaio Fotográfico* apresentamos cenas do cotidiano da cidade registradas pela lentes do fotógrafo baiano Marcelo Reis.

E, finalmente, deixamo-nos guiar pelo itinerário poético de Fernando da Rocha Peres e passeamos por *Salvadores* indo, assim, ao encontro dos múltiplos significados dessa cidade de antão.

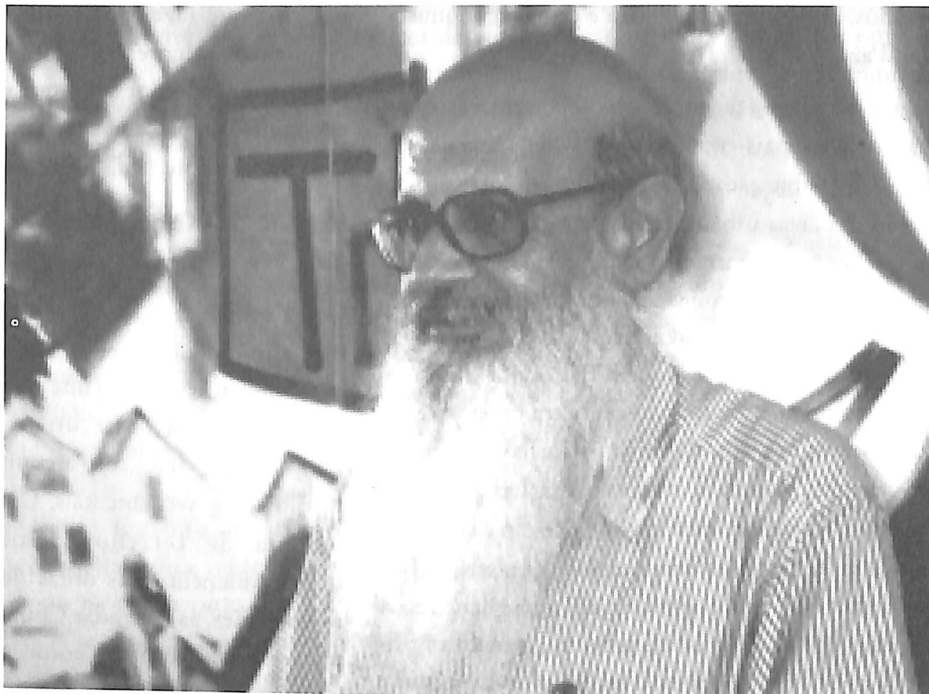
Kátia Cristina Gomes Carmelo
Secretária Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente

João Henrique Barradas Carneiro
Prefeito da Cidade do Salvador

sumário

I. Editorial	3
2. Entrevista	
Gey Espinheira	7
3. Artigos	
Qualidade Ambiental Urbana de Salvador: uma avaliação por meio de pesquisa de opinião	
Rita de Cássia Antunes Cordeiro, Luiz Roberto Santos Moraes, Patrícia Campos Borja & Marcos Jorge Almeida Santana	11
Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas Urbanas	
Benedito A. W. Silva, Máira M. de Azevedo & Juliano Sousa Matos	23
Problemática da Drenagem em Salvador	
Edgar Álvares Neto	29
A Cidade e o Capital	
Edmilson Carvalho	39
Planejamento Urbano - Tendências, Ensino e Questionamentos	
Pasqualino Romano Magnavita	51
Impactos Sócio-Ambientais Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo	
Pedro Jacobi	63
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei	
Fernando Teixeira	75
4. Ponto de Vista - O IAB e o Gabarito da Orla Atlântica	
Paulo Ormino de Azevedo	87
5. Ensaio - Salvadolores e Poetas	
Fernando Rocha Peres	89
6. Ensaio Fotográfico	
Marcelo Reis	95
7. Normas Para Publicação	101

O sociólogo Gey Espinheira analisa as complexas relações sociais em Salvador, cidade marcada, por um lado, pela desigualdade e pobreza e, por outro, pela espetacularização e inserção subordinada aos atuais processos de globalização capitalista. O objeto dessa entrevista é, pois, a cidade do São Salvador, distante dos cartões postais, vista e cotidianamente vivida por quem anda e trafega pelas suas ruas e avenidas.



VeraCidade - Como a teoria sociológica, hoje, auxilia no entendimento de realidades como a de Salvador? O conceito marxista de classe social ainda é atual?

Gey Espinheira - Há pessoas que, em tom profético, anunciam o final dos tempos, da história, da luta de classes. Enquanto teoria e conceito das classes sociais, a concepção marxista continua de pé, o que mudou foi a consciência de classe, o sentimento de pertença, porque a maioria dos que vendem a força de trabalho não é mais operária industrial e não se sente operária. Hoje, incluímos o conceito de periferia, não como uma referência geográfica, mas sociológica, a referir-se a distâncias sociais, à pobreza urbana, àqueles seres que Bauman classifica como “redundantes”, como “restos”, como “lixo”, como “refugo”, que são os não empregados, os desempregados, todos os que não embarcaram e todos os que foram desembarcados.

VeraCidade - Salvador é uma cidade muito desigual. Como se explica as nossas diferenças econômicas, sócio-espaciais e culturais?

Gey Espinheira - Escrevi, dentre muitos artigos sobre o tema, um que se denomina “Salvador: a cidade das desigualdades”² e um capítulo do livro *Reflexões sobre a cidade: panoramas urbanos*, organizado por Milton Esteves e Urpi Montoya Uriarte: “Imagem da cidade feia e desumana: Salvador vista no Subúrbio Ferroviário” (Edufba, 2003). Temos razões históricas, isto é, remotas, para explicar a nossa pobreza e nossas desigualdades mas, também, temos razões recentes, política e tecnicamente produzidas para acentuar as desigualdades, a exemplo das políticas desenvolvimentistas que apregoavam a produção de empregos com a industrialização, como fizeram recentemente com o advento da FORD, que deveria prover 150 mil empregos. Ao lado desta convocação irresponsável, demagógica, em que participam políticos e técnicos - sobretudo economistas engenheirizados - consertadores do mundo, que têm receita para tudo e que culminam com a sugestão de

¹ Sociólogo e Professor da Universidade Federal da Bahia

² Cadernos do CEAS, n° 184, novembro/dezembro 1999, [63-78].

resolver os problemas sociais de Salvador transferindo a Capital para a Chapada Diamantina, centro geográfico da Bahia. Teoria de equilíbrio, de equilibristas técnicos que não percebem que somos o resultado de um capitalismo retardatário, com capitalistas retardados, como diria o saudoso e genial economista Raul Paz.

Dentre os efeitos tecnocráticos, planejadores estaduais e municipais criaram a pérola da "área de vocação para habitação popular", ou seja, uma naturalização das áreas urbanas ruins, baratas, que deveriam receber a concentração popular, tal como o Subúrbio Ferroviário, como analisamos em um outro artigo publicado em *VeraCidade* nº 03, setembro de 1992 sobre Bate-Coração, uma das muitas invasões que se seguiram amontoando gente em uma parte da cidade que, aos técnicos, tinha "vocação para habitação popular", criando, desta forma, um gueto urbano com mais de quinhentas mil pessoas e que continua a ser o lugar do "viver melhor", miséria urbana, favela projetada por arquitetos e engenheiros a propor o que há de pior, de mais enganador para as populações de baixa renda, a exemplo do desastrado conjunto Araçás, que desabou em parte, e do famigerado Nova Primavera, a envelhecer rapidamente, antes mesmo de maturado, como outras tantas coisas nesta cidade, com este mal que Lévi-Straus observou em *Tristes Trópicos: envelhecer antes de amadurecer*, como o nosso metrô, uma ruína precoce.

Desemprego, não-emprego e tornar-se "redundante", isto é, não desejado, intruso, excessivo, são as causas dessa monumental desigualdade que ainda se expressa nas distâncias sociais tão marcadamente percebida na expressão: "gente bonita", ou seja, lugar de gente bonita x gente feia.

VeraCidade - Como o capital imobiliário, particularmente a especulação imobiliária, interfere nos processos de estruturação e conformação do uso e ocupação do solo urbano em Salvador?

Gey Espinheira - Salvador tem sido a cidade dos incorporadores imobiliários, serve a seus interesses e são eles que ditam a política urbana. Não é a cidade de "todos" e o todos não são santos, mas, ao contrário, são pobres diabos, como são, de fato, os absolu-

tamente pobres. Não há mercado imobiliário para baixa renda. Resta a invasão e o conceito de invasão agrega ao de favela a condição da ilegalidade jurídica de acesso à terra urbana. Sim, são os proprietários de imóveis, os incorporadores, os especuladores imobiliários que fazem Salvador, assim como são os bloqueiros - empresários de blocos - que fazem o carnaval de Salvador ser o que é, a usurpação do espaço público e da fantasia, para ser uma mercadoria cada vez mais insípida e ao mesmo tempo cruel.

VeraCidade - O que caracteriza o processo de urbanização e periferização em Salvador e sua região?

Gey Espinheira - A segregação espacial ostensivamente programada pelo planejamento, pela política habitacional levada adiante pelos empreiteiros, essa gente que suga os recursos públicos de forma vampiresca e, claro, com a cumplicidade de técnicos e políticos governamentais. Uma das estratégias é a escolha de terrenos acidentados para dar superfaturamento nas obras de terraplenagem, terras distantes, as Fazendas Coutos da vida, as velhas e novas Constituintes, como foram, também, as Cajazeiras, cidades-conjunto distanciadas, já programadas como periferias, como não-cidade, não-bairro e o "lar" transformado em "unidade habitacional". Há uma política perversa de distanciamento social-espacial na cidade do Salvador e em sua Região Metropolitana, uma associação de cumplicidade, uma verdadeira formação de quadrilha entre empresários-empreiteiros e técnicos e políticos governamentais, há uma "empreitaragem" que domina Salvador e faz a cidade das desigualdades.

VeraCidade - O que qualifica a condição de pobre em Salvador? Quais as consequências dessa condição social em termos das relações de sociabilidade?

Gey Espinheira - Ser pobre em Salvador, a terra da felicidade, é mais que duplamente cruel. 40% da população anda a pé porque não tem o dinheiro do transporte urbano; uma parcela da população do "Miolo" não tem acesso à praia e as praias se tornaram privativas de comerciantes de barracas a constranger o frequentador não-consumidor. Ser pobre em Salvador é ser invisível ou visto como marginal. Salvador é uma cidade de forte segregação espacial em que até as festas de largo se extinguem, melhor,

são extintas por uma política de "desfavelização das festas de Largo", tão ao gosto de marqueteiros e prefeitos tecnocratas, gente de alma pequena a querer espanholizar Salvador. O resultado é a separação social, a exclusão, os bonfim-light, os lugares de "gente bonita" em que os "brawns" não entram, o desconhecer a cidade, o viver os shoppings centers.

VeraCidade - O que pode ser dito em relação ao nosso "gigante invisível", ou seja, sobre a informalidade em Salvador no atual contexto de globalização?

Gey Espinheira - Salvador é uma cidade pobre, com uma pobreza de dar inveja a qualquer um. A penúltima cidade dentre as capitais do país, só é melhor em renda per capita do que Teresina, capital do Piauí. Mas, vejamos, a Bahia é o 6º Estado mais rico do país, mas está em 22º lugar em Desenvolvimento Social (IDH). Estamos no "caminho certo", sorria, você está na Bahia, mesmo que você não tenha dentes ou os tenha careados. O que temos é a recorrência ao informal, ao precário, ao provisório, ao imediato e, assim mesmo, com o "rapa" no enalço e com o elogio da reciclagem: que sejamos todos catadores de latinhas, de plásticos e de papelão, que devemos dar o exemplo nacional com a limpeza que a multidão de pobres faz antes mesmo da chegada da Limpurb.

VeraCidade - A violência é um modo social de ser. Como se explica e quais as razões para tanta violência nos tempos atuais?

Gey Espinheira - Vejo a violência como fracasso da política, não apenas da política institucional mas, também, a da sociabilidade. Uma sociedade da superabundância e, ao mesmo tempo, da exclusão, não tem mediação e isso leva à violência como recurso para inserir-se socialmente. Nos tempos atuais, o dinheiro é absolutamente indispensável e aqui em Salvador tem uma sentença que tudo explica: "se você tem alguma coisa, você vale alguma coisa; se você não tem nada, você não vale nada".

Cada um de nós se recusa a ser "nada", a violência é uma alternativa para aqueles que não podem formalmente obter renda, mesmo que "informalmente", conceito que cai em desuso quando compreendemos que tudo, absolutamente tudo, é formalizado por taxas, impostos, licenças etc. Os índices de violência são extremamente altos porque empobrecemos e excluímos muita gente, enquanto do outro lado, no "andar de cima", uma gente rica e consumidora tem a seu dispor todos os prazeres da vida. Há um preço a pagar e há muita gente a cobrar por isso.

VeraCidade - Vivemos hoje uma certa banalização da violência nas grandes cidades. Como é viver/conviver com a violência em Salvador? O que caracteriza a distribuição sócio-espacial da violência em Salvador?

Gey Espinheira - Viver em Salvador hoje é viver perigosamente. Mas, é diferente de bairro a bairro. Por exemplo, há uma proporção "civilizada", isto é, aceitável, de 9 homicídios por grupo de 100 mil nos bairros "nobres" (significativo, não?) e esta proporção ultrapassa a 100 por 100 mil em alguns bairros populares. Assim, se se é branco(a) e rico(a), a probabilidade de morrer assassinado(a) é relativamente pequena, mas quando se é negro(a), sobretudo do gênero masculino e pobre, a probabilidade é muito alta.

VeraCidade - Como analisar a condição/inserção de Salvador e sua região no atual processo de globalização capitalista?

Gey Espinheira - Salvador é uma cidade cosmopolita, há muito integrada internacionalmente, mas, ao mesmo tempo, periférica em termos de potência econômica. Quando se é assim, acaba-se por abastecer os centros fortes, com função subsidiária. É assim esta cidade recreio para o país, em que sua maior festa, o carnaval, lhe dá um bruto prejuízo (aos cofres públicos). Mas, proliferam os shoppings, há uma gente rica por aí e a vida anda e os pobres, invisíveis, devem ficar onde estão, na periferia, longe, afastados, distantes... afinal, essa gente não existe...

Qualidade Ambiental Urbana de Salvador: uma avaliação por meio de pesquisa de opinião

Rita de Cássia Antunes Cordeiro(foto)¹

Luiz Roberto Santos Moraes²

Patrícia Campos Borja³

Marcos Jorge Almeida Santana⁴

Resumo

A Qualidade Ambiental Urbana se refere às condições ambientais do meio urbano resultante da ação do homem com repercussão na sua qualidade de vida. Nesta perspectiva, o Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia realizou uma Pesquisa de Opinião sobre a Qualidade Ambiental Urbana de Salvador-POQAU estabelecendo uma comunicação entre a população e o computador, adaptando-se um software, em multimídia, de fácil entendimento. O questionário, aplicado a uma amostra de 991 pessoas, contém 59 questões, incluindo aquelas referentes à estratificação demográfica e socioeconômica em um módulo composto de 11 perguntas, e dois outros módulos, ambos com 24 perguntas cada, referentes às questões ambientais específicas para os bairros e para a cidade do Salvador. Para seus moradores, Salvador está ambientalmente razoável, com situações aceitáveis para os aspectos de: Paisagem e Uso do Solo; Saneamento; Transporte e Sistema Viário; Comércio; Saúde; Educação; e Conforto Ambiental. Os impactos negativos identificados na POQAU foram: 1) o aumento do nível de violência; e 2) a existência de barreiras físicas que impedem o livre acesso das pessoas com deficiência física aos diversos espaços urbanos.



Abstract

The Urban Environmental Quality is related to the urban environmental conditions resulting from human activities with repercussion on quality of life. In this perspective, the Master Program in Urban Environmental Engineering of the Polytechnic School of the Federal University of Bahia carried out a Computer-based Survey on Urban Environmental Quality of Salvador-POQAU in which the population had access to a friendly multimedia platform. The questionnaire applied to a sample of 991 people, contains 59 questions, including 11 questions referred to the demographic and socio-economic stratification in a module, and two other modules, both with 24 questions each, referred to environmental neighbourhood-specific and referred to the city of Salvador itself. The population's perception shows that Salvador is environmentally reasonable, with acceptable conditions for the aspects of: Landscape and Land Use; Water Supply, Sanitation and Storm Water and Solid Waste Management; Transport and Road System; Commerce; Health; Education; and Environmental Comfort. The identified negative impacts in the POQAU were: 1) the increase of the violence level; and 2) the existence of physical barriers that hinder the free access to handicapped people to the several urban spaces.

¹ Engenheira Sanitarista (EP/UFBA, 1995); Engenheira Civil (EP/UFBA, 1998); Especialização em Gestão e Técnicas Construtivas em Obras Públicas (EP/UFBA, 2002); Analista de Serviços Municipais da Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP) da Prefeitura Municipal de Salvador.

² Engenheiro Civil (EP/UFBA, 1973) e Sanitarista (FSP/USP, 1974); M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE/Delft University of Technology, 1977); Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London, 1996); Professor Titular em Saneamento do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica

³ Engenheira Sanitarista (EP/UFBA, 1986); Mestre em Arquitetura e Urbanismo (FA/UFBA, 1997); Doutora em Arquitetura e Urbanismo (FA/UFBA, 2004); Pesquisadora e Professora Substituta do Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

⁴ Engenheiro Civil (EP/UFBA, 1971); Mestre em Engenharia Civil (EESC/USP, 1987); Doutor em Engenharia Urbana (EP/USP, 1995); Professor da Escola de Engenharia e Coordenador do Curso de Engenharia Civil da Universidade Católica do Salvador e Professor do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

1. Introdução

Mensurar a QAU frente aos aspectos ambientais sugere correlações do ser humano frente às inter-relações com o espaço urbano da cidade, a fim de determinar ou exprimir qualidade(s). A coleta de opiniões da população vislumbra a trilogia AFETO-COGNIÇÃO-COMPORTAMENTO, pautada no potencial informativo do espaço do bairro e da cidade do Salvador, onde a percepção é passada pelo espírito de entendimento ou comportamento das pessoas, suas crenças e conhecimento relativo do lugar, no domínio das suas atividades psíquicas, sentimentais, emocionais e volitivas.

A Pesquisa de Opinião sobre a Qualidade Ambiental Urbana-POQAU aplicada foi do tipo cognitiva - "interface com o usuário" - por meio do uso do computador, adaptando-se um software, em Multimídia, com um questionário estruturado não disfarçado, exceto pela pergunta da ocupação do chefe de família, traduzida como renda. O público-alvo foi a população residente ou não em Salvador, com idade superior a 16 anos e alfabetizada.

Outro objetivo ao estabelecer a comunicação entre a população e computador foi avaliar o desempenho deste último. A escolha desta ferramenta se justificou, também, pela exclusão de algumas etapas do trabalho de coleta de dados, a saber: impressão de questionário, aplicação, análise de consistência das informações e validação da digitação.

2. Escolha da Amostra

Em Salvador, foram registradas 1.804.631 pessoas residentes com idade maior que 16 anos pelo censo do IBGE 2000. Como a pesquisa contempla apenas os alfabetizados e 1,84% das pessoas residentes em domicílios permanentes não possuem instrução ou estudaram menos de um ano, chega-se a uma população finita estimada de 1.771.426 habitantes. Assim, a amostra representativa do tipo causal simples para o nível de confiança de 95% é expressa pela Equação (1):

$$N = \left[\frac{(z\alpha/2)^2 \times p \times q \times n}{e^2 \times (n-1)} + (z\alpha/2)^2 \times p \times q \right] \quad (1)$$

Onde:

N = tamanho da amostra.

n = população finita.

e = margem de erro.

$z\alpha/2$ = variável normal padronizada.

p = proporção de elementos com características estudadas, por ser desconhecida, adotou-se $p = 50\%$ ou 0,50.

q = complemento de p ($q = 1-p$), ou seja, 50% ou 0,50 para hipótese de $p = 50\%$.

Assim, a amostra da pesquisa foi de 991 moradores, e a amostragem teve como meta conseguir o mínimo de cinco moradores por bairro de Salvador.

3. Avaliação Qualitativa

No processo da avaliação qualitativa, associar informações e números a um objeto requer uma regra para medir as quantidades ou atributos estudados. Por exemplo, uma pessoa é medida pelo sexo, idade, escolaridade, renda, dentre outros. Dentre os muitos instrumentos de avaliação, estão as escalas nominais, ordinais, intervalares e proporcionais. Nas pesquisas de marketing, as escalas de intervalos são muito utilizadas para medir atitudes, opiniões, conscientização e preferências.

Para o conhecimento da percepção da população foram avaliadas, inicialmente, algumas possibilidades de interpretação semântica (de significado) imprescindível a uma medida qualitativa, como, por exemplo, a escala de Likert, adaptando-a para as manifestações do tipo "Bom", "Regular", "Ruim" e "Péssimo" (= "Não tem") existentes na POQAU, como registro da manifestação de situação favorável, intermediária, desfavorável, de indiferença ou de nulidade.

Assim, Pereira (2001) concluiu que a representação aritmética de um evento qualitativo é uma estratégia para o processamento e análise, mas a interpretação de resultados requer do pesquisador um retorno ao significado original de suas medidas.

Este autor afirmou que o uso de diversas escalas apontaria um refinamento de precisão à medida, mas, em contrapartida, implicaria na perda de acurácia na classificação qualitativa dos dados. Likert implícita na escala de oposição semântica, a presença do ponto médio, também estudado por Osgood, na sua teoria do diferencial semântico, categorizando apenas os pontos extremos da medida (PEREIRA, 2001).

Estes estudiosos desenvolveram análises psicométricas para codificar uma escala adequada para a representação do fenômeno em estudo, concluindo que "o pesquisador deve arbitrar que valores vão atribuir aos códigos numéricos, lembrando que esses valores devem refletir as propriedades da escala".

O uso da Escala Likert permite avaliar diferentes atributos ambientais, segundo graus de intensidades, o que revela a opinião pessoal do participante. A cada resposta foi atribuído um número que reflète a direção de atitude do participante em relação a cada afirmação.

Na avaliação qualitativa das variáveis existentes no banco de dados da POQAU, efetuou-se a distribuição de frequência da mesma, utilizando a "média de popularidade", apresentada por Pereira (2001, p. 68), como uma síntese unidimensional das medidas mediante relações subjacentes entre as categorias de opiniões diferentes (ou classes de qualidade) em escalas intervalares e proporcionais.

A Equação (2) abaixo traz o cálculo da média, tomando-se as frequências como peso para os valores das medidas ponderadas na base da categoria de opinião:

$$\text{Média de popularidade} = \frac{\sum (\text{frequência da categoria de opinião}) \times (\text{escala atribuída})}{\text{total de opiniões}} \quad (2)$$

Na POQAU, a categoria "Regular" demonstra uma situação intermediária, sendo, portanto, o meio termo entre o "Bom" e o "Ruim", tendo suas ocorrências divididas, meio a meio, com as categorias vizinhas. Nas perguntas onde foram avaliadas as sensibilidade "Sim" ou "Não", adotou-se a escala em

dois pontos extremos do tipo "Válido ou Aprovado" e "Inválido ou Reprovado".

Para o grau de percepção dos fatos não materializáveis, ou seja, das situações momentâneas, como violência ou presença de ruídos, as manifestações de "Alto", "Médio" e "Baixo", foram tidas como escalas de oposição entre contrários nos extremos (Alto e Baixo) e reconhecendo "Médio" como a situação intermediária, recebendo a mesma escala semântica da categoria "Regular".

Em síntese, no esquema abaixo, o ponto médio da escala atribuída definirá quais aspectos ambientais estudados na POQAU satisfazem aos moradores e não moradores da cidade, sendo os valores qualitativos positivos, aqueles que representam a situação aceitável ambientalmente (impacto positivo), e os negativos indicam a necessidade de melhorias nas ações de planejamento urbano (impacto negativo).

4. Análise dos Dados

A apresentação do questionário, a tabulação e a análise dos dados foram facilitadas dado o fato das questões serem padronizadas, havendo, portanto, a possibilidade das respostas serem registradas de maneira uniforme. Os dados coletados da pesquisa em campo se pautaram em avaliações, realizando análises descritivas e estatísticas, utilizando o pacote estatístico STATA v. 5, por meio de gráficos, tabelas, fotos e mapas.

Na avaliação final dos dados, os aspectos abordados na pesquisa foram agrupados em 7 (sete) Categorias de Análise (Quadro I), de forma a instituir novas interações pertinentes aos dados coletados, constituindo os seguintes grupos: Paisagem e Uso do Solo, Saneamento, Transporte e Sistema Viário, Comércio, Saúde e Educação, Conforto Ambiental, Segurança Pública e Topografia.

Quanto à Categoria de Análise "Conforto Ambiental", optou-se incluir neste grupo o aspecto "Iluminação Pública", dada a noção de satisfação e segurança gerada pelo ambiente bem iluminado, retirando-a da categoria infra-estrutura, aqui desmembrada em Saneamento e Sistema Viário.

Quadro I - Categorias de análise e aspectos estudados

ITEM	CATEGORIA DE ANÁLISE	ASPECTOS ABORDADOS NA PESQUISA
1	Paisagem Urbana e Uso do Solo	Paisagem, uso e ocupação do solo espaços públicos, patrimônio histórico/artístico, patrimônio construído (moradia), áreas verdes, arborização, praias e áreas de lazer.
2	Saneamento	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e o Programa BAHIA AZUL trouxe benefícios ao bairro.
3	Transporte e Sistema Viário	Aspectos de mobilidade e acesso: transporte público, trânsito, pavimentação das ruas, calçadas e acessibilidade para PPD.
4	Comércio, Saúde e Educação	Comércio, assistência médica e escolas.
5	Conforto Ambiental	Conforto acústico (nível de ruído), térmico, visual (poluição visual), nível de iluminação e qualidade do ar.
6	Segurança Pública	Policiamento (segurança pública) e nível de violência
7	Topofilia	Grau de afetividade com o Bairro e Cidade (gostar de viver).

Fonte: UFBA/MEAU (2004)

Os aspectos referentes ao Conforto Térmico e Qualidade do Ar não foram estudados nesta pesquisa, tendo em vista a dificuldade de compreensão destes impactos por parte dos participantes, podendo ser emitida uma opinião circunstancial decorrente da interferência física e temporal, ou por dissuasão pelo medo de distingui-las das outras perguntas e de lhes determinar a natureza.

5. Desenvolvimento da Pesquisa

O primeiro passo para realização da POQAU foi a discussão e seleção das possíveis questões a serem abordadas na elaboração do questionário, seguido de pré-testes, alterações no questionário, bem como a definição dos locais para colocação dos stands nas áreas de grande circulação de Salvador de forma a alcançar a população que não dispõe de computador em casa ou no trabalho.

O questionário aplicado contém 59 (cinquenta e nove) questões, incluindo aquelas referentes à estratificação demográfica e socioeconômica (sexo, idade e nível de renda familiar) no Módulo I, composto de 11 per-

guntas. Os Módulos II e III, ambos com 24 perguntas cada, referem-se às questões ambientais específicas para os bairros e para a cidade do Salvador, respectivamente.

De forma a envolver indivíduos com perfis distintos quanto à condição socioeconômica e de educação, foram instalados dois stands, em diferentes pontos da cidade e em áreas de grande circulação de pessoas (Figura 01), entre novembro de 2002 e fevereiro de 2003, intitulado "SALVADOR, sob os seus olhos" contendo um computador, onde a população

Figura 01 - Distribuição espacial dos locais onde foram instalados os stands da POQAU



local e de fora, maior de 16 anos, orientada por um instrutor, forneceu seus dados pessoais, sua opinião sobre o bairro onde mora e a cidade do Salvador.

A figura 02 mostra o stand e um banner "Salvador sob seus Olhos", tendo à direita um participante respondendo o questionário em multimídia, um instrutor com a camisa da pesquisa (à esquerda). Os folhetos explicativos estão dispostos próximos à tela do computador.

Figura 02 - Aplicação da POQAU no Shopping Barra



6. Resultados

O perfil socioeconômico dos participantes da POQAU foi traçado a partir dos dados do Módulo I, conforme a seguinte distribuição: 991 moradores, maioria masculino (67,4%), soteropolitanos (71,3%), na faixa adulta (74%), com grau de escolaridade acima de 2º grau completo (70,1%), funcionários públicos e de empresa privada (52,1%), renda de até 5 salários mínimos (79,0%), tempo de residência no bairro acima de 11 anos (55,3%) e, em Salvador, acima de 11 anos (62,4%); 66 não moradores, maioria masculino (56,06%), oriundos do interior do Estado da Bahia (45,45%), na faixa adulta (77,27%), com grau de escolaridade acima de 2º grau completo

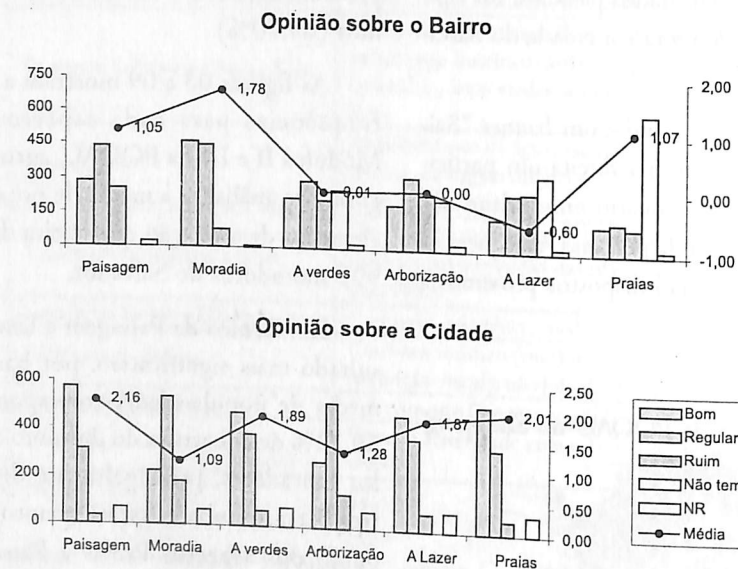
(75,76%), funcionários públicos e de empresa privada (42,42%) e renda de até 5 salários mínimos (69,70%).

As figuras 03 a 09 mostram a distribuição de frequências para cada aspecto coletado nos Módulos II e III da POQAU, agrupados nas categorias de análise, e a média de popularidade como elemento de avaliação qualitativa das opiniões dos 991 moradores de Salvador.

Em termos de Paisagem e Uso do Solo, o resultado mais significativo, por bairro, da melhor média de popularidade, correspondeu a 1,78 ou 59,33% de cobertura do domínio de aceitação pelos moradores, principalmente dos bairros Centro, Barra, Pituba e Itapuã quanto à Moradia, seguido dos aspectos Praias e Paisagem (cerca de 35,00% de aceitação cada). Em média, as Áreas de Lazer representaram a pior situação (-0,60 ou 20,00% de não aceitação), sendo 2,38 vezes menor do que a Moradia, encontrada nos bairros de Fazenda Grande, Marechal Rondon, Campinas de Pirajá e Boa Vista de São Caetano, locais de alta densidade populacional e desprovidos de equipamentos de lazer (Figura 03).

A Cidade de Salvador foi considerada por 57,32% dos participantes como uma cidade de "Boa Paisagem" (2,16 ou 72,00% domínio de aceitação), e sendo levados em consideração os pontos turísticos e as Praias, tendo este último aspecto uma aceitação de 67,00%. Entretanto, 53,38% dos moradores consideraram "Regular" a Moradia em Salvador. As Áreas Verdes da cidade foram consideradas por 47,33% das opiniões como "Boas", 38,35% como "Regulares", 6,46% como "Ruins".

Figura 03 - Opinião sobre a Paisagem e Uso do Solo



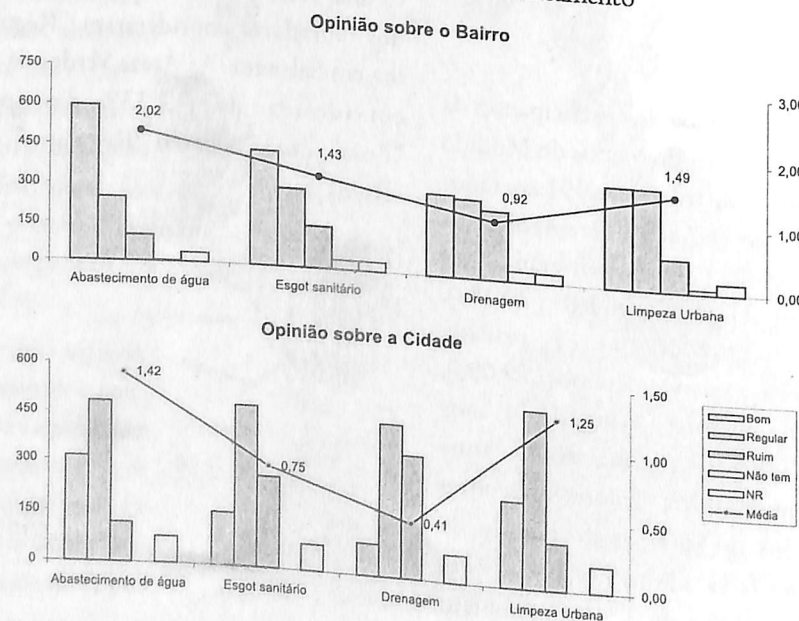
Na Categoria de Análise "Saneamento", por bairros, todos os quatro aspectos mostrados na figura 04 foram considerados aceitáveis pelos moradores, sendo o Abastecimento de Água mais positivo, com média de 2,02 ou 67,33% de cobertura do domínio de aceitação, seguido de Limpeza Urbana e Esgotamento Sanitário com médias de popularidade de 1,49 e 1,43, respectivamente.

A Drenagem Urbana obteve a menor média na avaliação por bairro, correspondendo a 0,92, ou seja, 30,67% de cobertura do domínio de aceitação. O pior resultado foi dos bairros localizados na península Itapagipana (média de 0,28 ou 9,33% de acei-

tação) com 44,19% das opiniões indicando "ruins" o escoamento das águas e 31,78% como "regulares", pelo fato de ser região plana denominada de Cidade Baixa e receber contribuições de águas pluviais provenientes de algumas áreas da Cidade Alta.

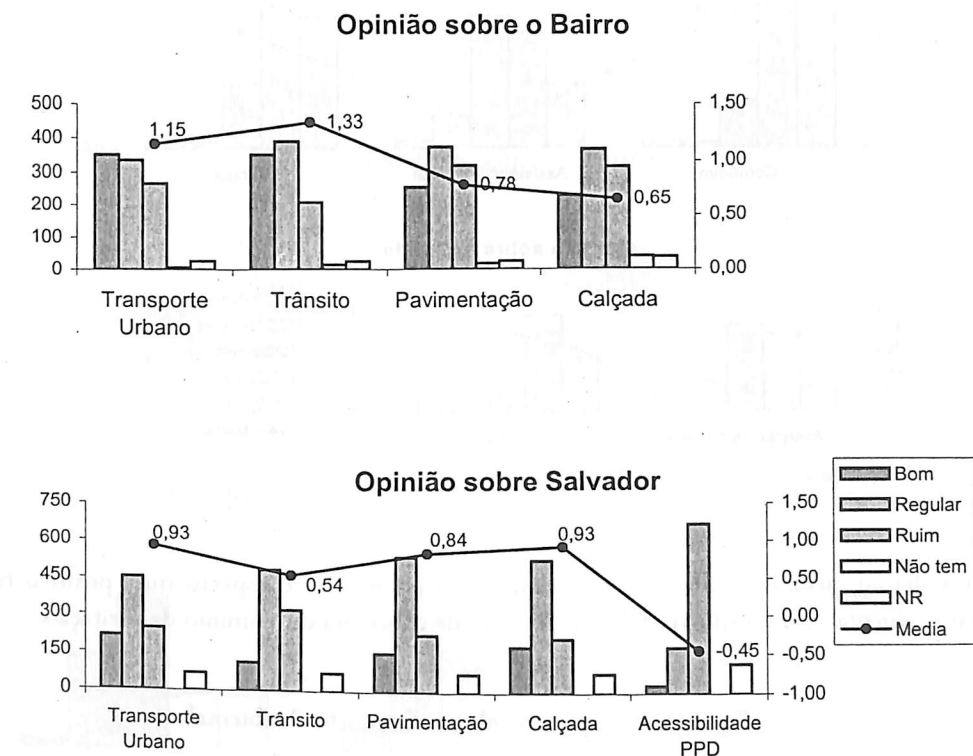
A figura 04 mostra que a cidade ainda carece de serviços de saneamento. Embora os resultados da avaliação qualitativa da cidade tenham mostrado uma situação de aceitabilidade, a média dos quatro aspectos foi inferior à metade dos valores da mesma avaliação, por bairro, indicando um maior rigor na percepção dos participantes da POQUAU.

Figura 04 - Opinião sobre o Saneamento



Com relação ao Transporte e Sistema Viário, todos os aspectos apresentados na figura 05 foram aceitáveis pelos moradores.

Figura 05 - Opinião sobre o Transporte e Sistema Viário

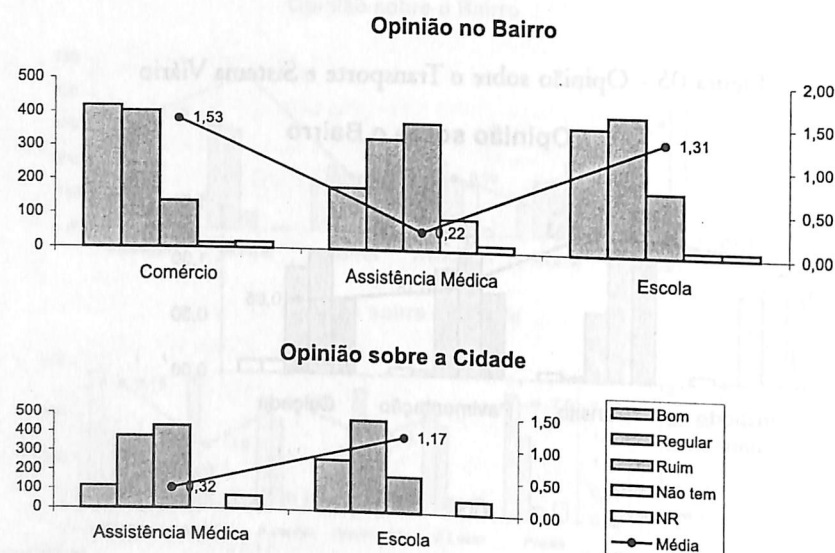


Os aspectos de Pavimentação e Calçadas, aqueles que obtiveram comportamentos semelhantes em termos de média de popularidade, 0,76 e 0,65 respectivamente e metade dos valores da média, quando comparados com o Trânsito e Transporte Urbano do bairro.

No que diz respeito ao Comércio, Saúde e Educação, o melhor aspecto do bairro foi atribuído ao Comércio local com 1,53 ou 51,00% de cobertura do domínio de aceitação, devido à crescente geração de estabelecimentos comerciais e de serviços em toda a cidade. As melhores médias de popularidade foram

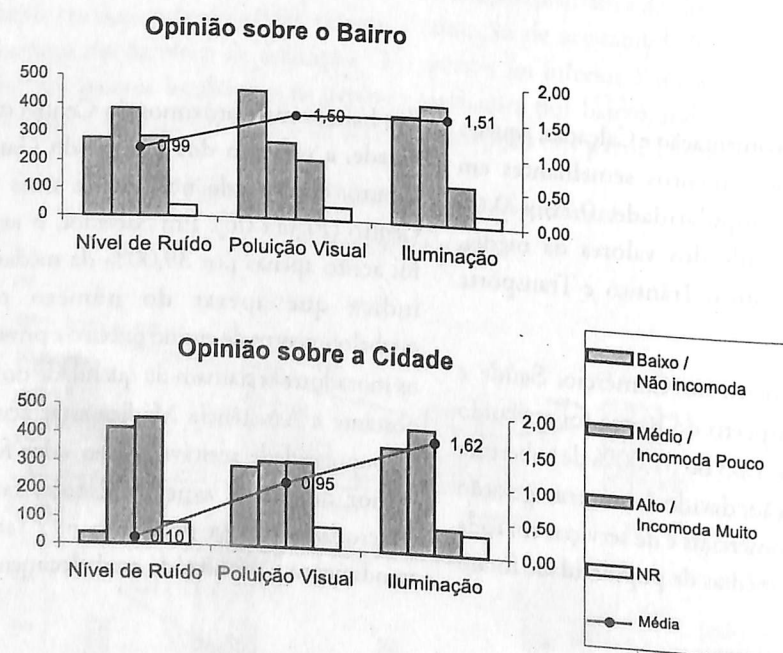
dos bairros mais próximos do Centro tradicional da cidade, a exemplo dos bairros do Garcia, Barris e Centro, diminuindo nos bairros mais distantes do Centro (Figura 06). Em Salvador, o aspecto Escola foi aceito apenas por 39,00% da média total, o que indica que apesar do número razoável de estabelecimentos de ensino público e privado na cidade, os moradores reclamam da qualidade do serviço. Não obstante a Assistência Médica estar acima da média de popularidade aceitável, o seu valor foi 3,67 vezes menor do que o aspecto Escola, fator também relacionado com a prestação não satisfatória do atendimento x número de estabelecimentos de saúde.

Figura 06 - Opinião sobre o Comércio, Saúde e Educação



Na avaliação qualitativa dos bairros, a iluminação pública foi o aspecto mais positivo referente ao Conforto Ambiental, com média de 1,51 ou 50,33% de cobertura do domínio de aceitação.

Figura 07 - Opinião sobre o Conforto Ambiental

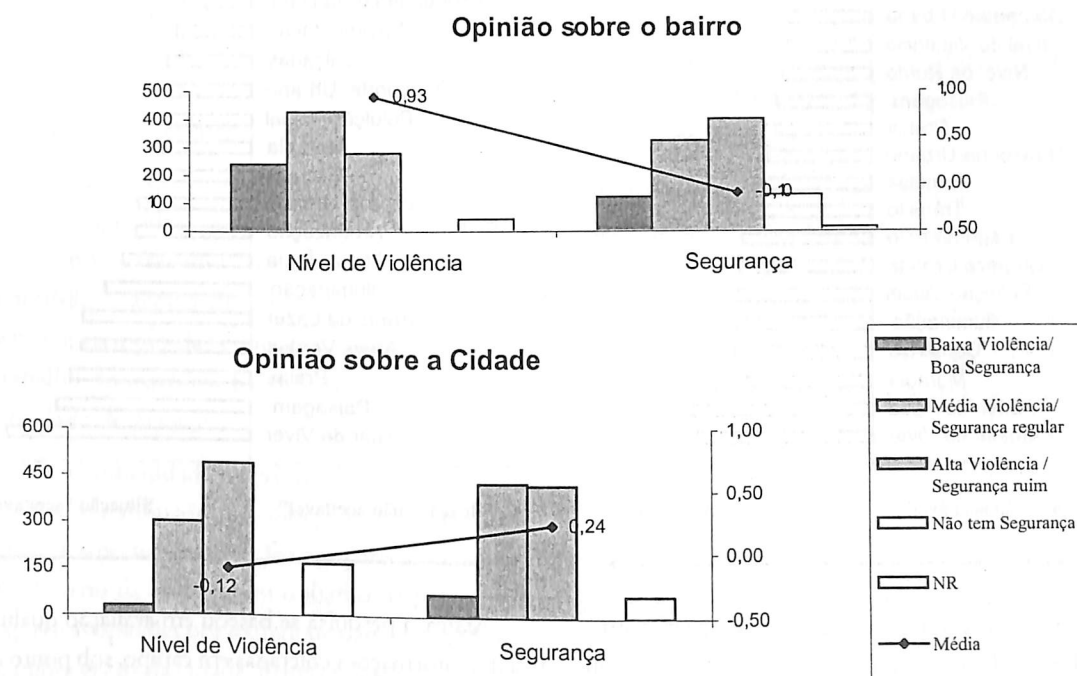


Por estarem habituados à paisagem do seu bairro (55,30% dos moradores residem há mais de 11 anos), os detalhes inerentes à Poluição Visual como paredes pichadas, o mau aspecto das fachadas e o excesso de *outdoor* "não incomodam" os moradores (Figura 07). Assim como nos bairros, a cidade começa a elevar o Nível de Ruído, considerado "Alto" na opinião de 45,51% dos moradores.

A figura 08 mostra o anseio dos moradores por policiamento ostensivo em seus bairros (Segurança Pública Ruim, média negativa igual 0,10) dada a avaliação de Média para Alta Violência, identificada nos bairros populosos e de baixa renda, como Liberdade, Fazenda Grande do Retiro, Calabetão e Santa Mônica.

Em Salvador, a situação se inverte, eleva-se o Nível de Violência, embora a Segurança Pública fosse avaliada como de tímida aceitação pelos participantes, chegando a média de 8,00%.

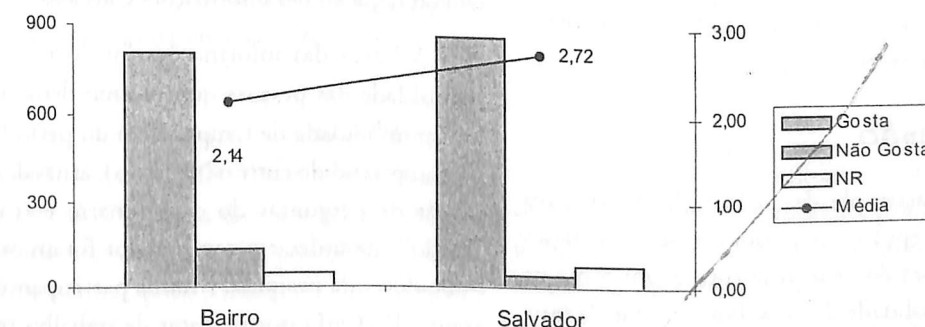
Figura 08 - Opinião sobre a Segurança Pública



A terceira metrópole brasileira é o local bem-querido do País, onde as opiniões revelam o desejo de Gostar de Viver nesta cidade (Figura 09). Para

cerca de 68,18% (N=66) dos não moradores, a resposta foi "Sim" do desejo de "Gostar de Viver" em Salvador, 10,61% "Não" gostaria e os demais não responderam à POQUAU.

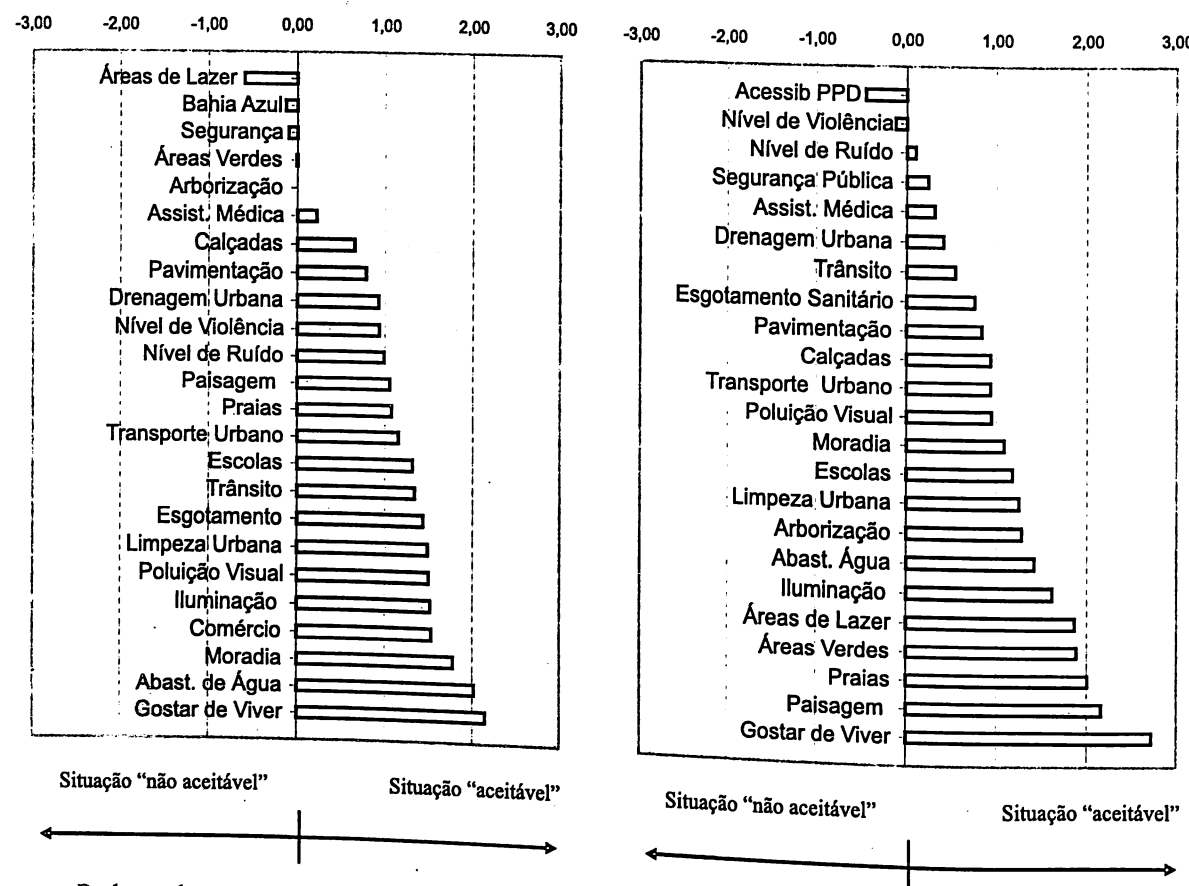
Figura 09 - Opinião sobre a Topofilia



Em síntese, a figura 10 mostra a avaliação final dos 24 aspectos estudados na POQUAU sob o ponto de vista dos moradores de Salvador, no âmbito do seu bairro e da cidade, indicando os principais pro-

blemas nas barras horizontais superiores e os aspectos mais positivos (barras horizontais inferiores), por ordem ascendente de importância, construídos pela média de popularidade das respostas.

Figura 10 – Diagramas de Pareto da Avaliação Qualitativa da POQAU



Pode-se observar que nenhum dos aspectos atingiu o 100% de aceitação (Bom ou média=+3) ou não aceitação (Não tem=Péssimo ou média=-3), sendo relativamente pequena a situação não aceitável na faixa Ruim (média=-1).

No contexto final da Avaliação Qualitativa da POQAU, 75,00% dos aspectos por bairro, e 87,50% dos aspectos na cidade se encontram na faixa Regular=+1, indicando uma situação ambientalmente razoavelmente aceitável.

7. Conclusão

As informações obtidas na POQAU mostraram o nível de percepção das pessoas e sua vinculação com as condições do meio ambiente, assim como os impactos na qualidade de vida. Por se tratar de uma pesquisa cujas análises retrataram a situação ambiental no período em que foram coletados os dados, não poderá ser associada ao passado ou futuro, pela existência de momentos atípicos - positivos ou negativos - que poderão condicionar os resultados.

Assim, a pesquisa se baseou em avaliação qualitativa das informações coletadas em campo, sob ponto de vista subjetivo e ponto de vista individual dos participantes, tirando-se das opiniões levantadas, suas convicções, suas ambigüidades e suas contradições, tanto para moradores como não moradores, num vasto contexto de aspectos existentes no meio físico construído, social e ambiental, identificando tendências para o lado positivo ou negativo das informações coletadas.

A busca das informações "in loco" aguçou a curiosidade das pessoas que, mesmo demonstrando indisponibilidade de tempo, além do período agitado compreendido entre o Natal e o Carnaval. A quantidade de perguntas do questionário e o receio - "medo" - de utilizar o computador foram os fatores limitadores da pesquisa. Muitos participantes elogiaram a POQAU por se tratar de trabalho realizado por uma instituição de ensino e pesquisa de grande credibilidade junto à população.

O emprego do microcomputador pareceu pouco eficiente não surtindo o efeito desejado em fun-

ção do número de participantes e tempo despendido nas respostas do questionário, sendo os principais motivos pautados na sua fragilidade, mobilização/desmobilização dos stands e da necessidade de local seguro e ventilado. Em determinados shoppings, os stands funcionaram nos três turnos que no uso constante do computador, o programa da POQAU se apresentou lento, sendo necessário reiniciá-lo e, na pior situação, travando o sistema durante o preenchimento do questionário. O tempo médio de resposta do questionário foi de 17 minutos, chegando em alguns casos até meia hora.

Muitas crianças foram atraídas pela presença de um computador, com a expectativa de brincar, prejudicando o trabalho dos instrutores ou ainda não permitindo o acesso de outras pessoas. Em locais abertos, a exemplo das estações terminais de ônibus, o trabalho do instrutor foi dificultado por causa da quantidade de pessoas.

Outra dificuldade percebida durante o preenchimento do questionário nos shoppings, foi a avaliação de alguns aspectos que não faziam parte do contexto e do entorno da moradia ou trabalho da pessoa, restringindo as opiniões por logradouro, ao invés do bairro e opiniões gerais da cidade, pelos espaços mais conhecidos, ou daqueles divulgados pela mídia.

Muito valorizado pela geração de oportunidades econômicas, o ambiente social, que surge da cultura popular dentro dos limites do processo atrativo da cidade grande, levou cerca de 20,00% das pessoas requererem Áreas de Lazer nos seus bairros, principal aspecto na faixa de domínio da situação "não aceitável".

Um ambiente saneado e seguro, foram os 2º e 3º pedidos dos moradores com 4,00% e 3,00% na faixa de domínio da situação "não aceitável", para o Não Benefício do Programa BAHIA AZUL e Segurança Pública, respectivamente. É presumível o valor do ambiente natural, pois, a média de popularidade das Áreas Verdes ficou com 0,01% negativo, bem próximo ao ponto médio, ou 0,33% na faixa de domínio da situação "não aceitável", fazendo parte dos quatros impactos negativos na avaliação por bairro, aqui citados (Figura 10).

Ainda pela figura 10, faz falta a Paisagem do bairro, o aspecto arborização localizado no exato zero (ponto médio da avaliação qualitativa) e, 14 aspectos ficaram abaixo dos 50% da situação aceitável (ponto correspondente ao limite positivo da Categoria de Opinião Regular), sendo Assistência Médica, o aspecto pouco aceitável, (0,22 ou 7,33% de aceitação). Acima dos 50% da situação aceitável ficaram os aspectos, Comércio no bairro, Moradia, Abastecimento de Água e o Gostar de Viver no Bairro, que em média de popularidade chegou a 2,14 ou 71,33% de aceitação.

Convém enfatizar o perfil dos participantes, pois retratam bem o resultado da avaliação por bairro: pessoas com "certo" poder aquisitivo para compras e locomover-se na cidade, que aleatoriamente participaram da POQAU em shoppings e Estações de Transbordo ou Rodoviária, portanto, possuidoras de moradia "formal", dotada de serviço de saneamento essencial - o abastecimento de água, imprescindível a sua qualidade de vida.

Na opinião dos moradores (Figura 10), Salvador necessita de melhorar dois aspectos que se caracterizaram como impactos negativos, ambos referentes à Qualidade Social. O primeiro trata do acesso autônomo, da permissão com facilidade e liberdade para locomoção das pessoas portadoras de deficiências (físicas ou mental) e idosos e, o segundo, inerente à qualidade ou condição de segurança alterada pelo crescimento do Nível de violência urbana, decorrentes do sentimento/constrangimento físico ou moral pelo uso da força ou coação humana, avaliada qualitativamente na POQAU em 4,00% de não aceitação.

Segundo dados do último Censo, 14,90% da população brasileira é formada por portadores de deficiências, seja mental, física, auditiva ou visual, índice que sobe para 15,70% na Bahia, o que representa cerca de 370 mil pessoas somente em Salvador. Apesar do contingente significativo, essa parcela da sociedade ainda luta por respeito e dignidade, cuja ausência está expressa na simples falta de acessibilidade da cidade às suas carências (Jornal Correio da Bahia, 02/04/03).

Apesar do aspecto “acessibilidade para Pessoas Portadoras de Deficiências” ser recente no cotidiano da cidade, é garantido por Lei Federal, sendo considerado por 66,04% dos moradores como “Ruim” a locomoção com independência das pessoas com mobilidade reduzida em Salvador, decorrente dos diversos problemas – obstáculos – do ambiente construído e natural na cidade, como, por exemplo, as estruturas antigas de espaços públicos e privados constituindo-se em barreiras arquitetônicas móveis e/ou imóveis e a topografia acidentada que inviabiliza adaptações para o acesso.

Independentemente da região em que mora, a maioria, cerca de 87,59% dos soteropolitanos, gostam de viver na cidade e 8,17% não responderam esta pergunta do questionário, sendo pequeno o percentual daqueles que negaram esta intenção (4,24%).

As melhores opiniões atribuídas a Salvador foram dadas à categoria Topofilia – “amor humano ao lugar” – pelas vantagens oferecidas nos centros de serviços e negócios (média de 2,72 ou 90,67% no domínio de aceitação), aliados à imagem da cidade que se relaciona com a beleza natural e atributos culturais, na aceitação qualitativa de 72,00% das opiniões de *Boa Paisagem* e 67,00% de *Boas Praias*.

8. Referências

BORJA, Patrícia C. *Avaliação da qualidade ambiental urbana. Uma contribuição metodológica*. 1997. 281f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

CARVALHO, Antonio P. A. de. *Meio ambiente urbano e saúde no município de Salvador*. 1998. 245f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP.

CARVALHO, José A. et al. *Salvador: cidade repartida*. Salvador, 2001.

DEL RIO, Vicente; Oliveira, Livia (Org.). *Percepção ambiental: Experiência Brasileira*. São Paulo: Studio Nobel; São Carlos, SP : Universidade Federal de São Carlos, 1996.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. Campinas/SP: Autores Associados, 1996. (Polêmicas do nosso tempo)

IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2002.

ONSTEIN, Sheila. *Avaliação pós ocupação do ambiente construído*. São Paulo: Studio Nobel : Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

PEREIRA, Júlio César R. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para ciências da saúde humanas e sociais*. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

Universidade Federal da Bahia. Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana. *Pesquisa de opinião sobre a qualidade ambiental urbana de Salvador*. Relatório Final. Salvador, 2004. Não publicado.

WONNACOTT, Ronald J; WONNACOTT, Thomas H. *Fundamentos da estatística: descobrindo o poder da estatística*. São Paulo: Livros Científicos Editora S.A, 1985.

Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas Urbanas

Benedito A. W. Silva¹
Maíra M. de Azevedo²
Juliano Sousa Matos (foto)³



Resumo

Na atualidade, grande parte da população humana se concentra nas áreas urbanas, exigindo que as cidades desenvolvam-se conciliando o crescimento do meio ambiente artificial urbano e suas demandas, com a manutenção dos ecossistemas aquáticos naturais. No caso particular da Cidade de Salvador, a atual situação de degradação do seu complexo hidrográfico, além de ser um produto histórico-cultural, evidencia a ausência de um planejamento e de ações públicas voltadas para a gestão dos seus recursos naturais. Frente à crise nas reservas de água doce do planeta e sua possível escassez num futuro próximo, a recuperação, conservação e uso sustentável das bacias hidrográficas colocam-se como um investimento de retorno ambiental, social e econômico garantido a médio e longo prazo. Dessa forma, é fundamental identificar a importância da manutenção da qualidade ambiental das bacias para a qualificação urbana e tirar proveito dos serviços prestados pelos recursos naturais bem cuidados, utilizando os benefícios ambientais advindos como parte integral da administração urbana, inclusive no que se refere à redução de custos com saúde, operações de contenção de deslizamentos e drenagem urbana. Assim, o fomento à gestão ambiental dos recursos hídricos do Município de Salvador é pré-requisito para o desenvolvimento socioambiental e econômico sustentável, capaz de oferecer melhor qualidade de vida para os seus habitantes, com um crescimento urbano que não produza passivos ambientais, os quais deterioram a saúde física e psíquica da população, reduzem a biodiversidade, alteram o clima e exigem ações remediadoras onerosas, que por fim comprometem todo o crescimento socioeconômico obtido.

Abstract

At present a large part of the population are concentrated on urban areas, demanding that cities develop by reconciling the growth of urban artificial environment and its demands with the maintenance of natural aquatic ecosystems. In the particular case of the city of Salvador, the present degradation condition of its hydrographic complex is a historical-cultural product; moreover, it shows the absence of planning and public actions directed to the management of its natural resources. In the face of the crisis on the planet sweet water reserves and their possible shortage in a near future, recovery, preservation sustainable use of hydrographic basins constitute an investment which will have a guaranteed environmental, social and economical return in the medium and long terms. This way it is essential to identify how important it is the maintenance of the environmental quality of the basins for urban qualification and to profit from the services provided by well-cared natural resources by using the resulting environmental benefits as an integral part of the urban administration. That includes cost reduction with health, landslip blocking operations and urban drainage. Thus, incentive to the environmental management of Salvador hydrographic sources is a requirement for the sustainable socio-environmental and economic development, capable of offering a better life quality for its inhabitants, with an urban growth that will not produce environmental hazards, which damage the population physical and psychological health, reduce biodiversity, change the climate and demand costly remedial actions and that, finally, compromise the whole socioeconomical growth of the city.

¹ Bacharel em Ciências Biológicas/UFBA, Mestre em Geoquímica e Meio Ambiente/UFBA e Chefe do Setor de Monitoramento e Controle de Indicadores Ambientais – SMA/PMS.

² Bacharel em Ciências Biológicas, Mestre em Imunologia, Gerente de Informação, Sustentabilidade e Equilíbrio Ambiental – SMA/PMS.

³ Psicólogo com formação em Clínica, Especialista, Mestre e Doutor em Educação, Secretário Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH

1. Urbanização e Degradação Ambiental

Os sistemas aquáticos, apesar de fundamentais para a manutenção da vida, vêm sofrendo, devido às ações humanas, ao longo dos últimos dois séculos, um acelerado processo de deterioração das suas características físicas, químicas e biológicas, resultando na atual crise mundial, na qual grande parte da água doce do planeta apresenta algum tipo de contaminação, acarretando efeitos nocivos para as populações biológicas, inclusive a humana. Além disso, a destruição das matas ciliares, o assoreamento, o uso indiscriminado da água, a construção de barragens, os desvios de curso, dentre outros, têm contribuído para o desaparecimento de rios e lagos, afetando profundamente o ciclo da água e o clima.

O modelo de civilização geradora da crise ambiental pela qual passamos é o resultado da relação desmistificada e utilitarista do homem com a natureza, que teve na Europa pós-medieval seus precursôres, e difundiu-se posteriormente para o mundo colonizado sob a égide do paradigma mecanicista, o qual comparava os sistemas vivos a simples máquinas biológicas, análogos a um relógio, sendo possível conhecê-los completamente pela análise das suas partes, numa visão profundamente reducionista e incapaz de alcançar o holismo sistêmico no qual toda a natureza está inserida.

Essa forma equivocada de abordagem permitiu a barbárie na relação do homem com o meio ambiente natural e a conseqüente exploração desenfreada dos recursos naturais, culminando na moderna sociedade de consumo (PELIZZOLI, 1999; GRÜN, 2002). Foi nesse contexto que se desenvolveram os principais centros urbanos do mundo ocidental moderno. Por necessidades óbvias, esses centros urbanos, com suas demandas e produção de resíduos, instalaram-se próximos aos rios e lagos, exercendo grande pressão sobre esses sistemas, carregando desde a sua origem um grande passivo ambiental.

No contexto da atualidade, em que grande parte da população humana se concentra nas áreas urbanas, as cidades devem desenvolver-se, obrigatoriamente,

de forma sustentável, conciliando o crescimento do meio ambiente artificial urbano e suas demandas, com a manutenção dos ecossistemas aquáticos naturais, para redução do passivo ambiental acumulado, inserindo-se na ordem mundial emergente e garantindo a auto-suficiência econômica da região ou país (PINTO, 2004).

2. Gestão Ambiental e Recursos Hídricos

Nos últimos anos, o Brasil tem avançado visivelmente no que diz respeito à gestão ambiental. No caso específico dos recursos hídricos, a Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, veio consolidar essa tendência, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos, onde a bacia hidrográfica é considerada a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No Art. 3º do capítulo III dessa lei, são consideradas diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- A gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Essa integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental pressupõe uma visão sistêmica e, conseqüentemente, mais realista, não se detendo ao reducionismo da abordagem compartimentalizada e puramente quantitativa.

Na gestão integrada, faz-se necessária a incorporação dos níveis ambiental, social e econômico. Com efeito, segundo Santos (2004), "apesar dos avanços, deve-se considerar que, num processo de planejamento, ainda é comum que a engenharia e a economia dominem as tomadas de decisões. Os conflitos e oportunidades identificadas nem sempre refletem considerações ecológicas e socioculturais de forma adequada". A efetiva gestão ambiental dos recursos hídricos depende de um

conjunto mínimo de dados representativos, inclusive séries temporais, a partir dos quais seja possível o diagnóstico ambiental desses sistemas. Esse conjunto de dados serve como base para o planejamento ambiental (Fig. 1) e o sucesso das intervenções necessárias para a recuperação e uso sustentável dos corpos aquáticos. Contudo, no caso do Município de Salvador, quanto aos dados disponíveis atualmente, esses, além de estarem pulverizados são, para muitas das suas bacias hidrográficas, escassos, fazendo-se necessária a produção contínua de novos dados.

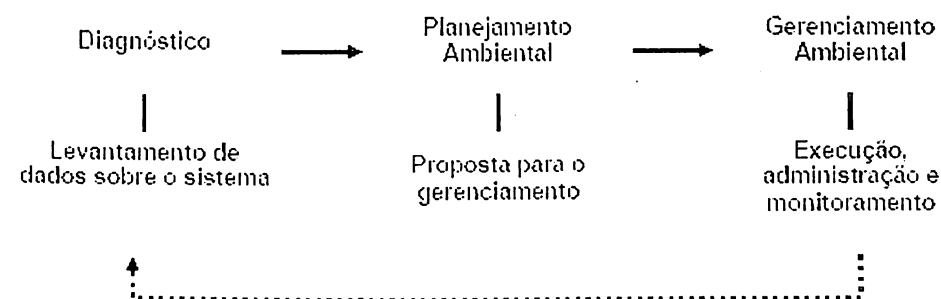


Figura 1. Interação entre as fases da gestão ambiental, onde se tem o gerenciamento ambiental como a fase final de um ciclo. Os resultados das ações de gerenciamento devem, por sua vez, serem avaliados (diagnóstico), gerando novas propostas (planejamento), aplicando-as (gerenciamento) e assim sucessivamente.

3. A importância da Gestão Ambiental do Município de Salvador

Por sua posição de metrópole, Salvador, como a maioria das grandes cidades dos trópicos "sub-desenvolvidos", apresenta uma profunda dívida social e um crescente passivo ambiental, sendo necessário responder às demandas referentes ao crescimento urbano e ao mesmo tempo manter o equilíbrio ambiental mínimo necessário para a qualidade de vida de toda a população. Dessa forma, conciliar questões aparentemente tão antagônicas é um desafio para a gestão dos recursos hídricos.

Assim, em razão da complexa realidade socioeconômica-ambiental, é necessário e urgente o desenvolvimento de um modelo de gestão ambiental do Município de Salvador, tendo as bacias hidrográficas como unidade de gestão e que deverá responder aos seguintes questionamentos:

1. como gerenciar os recursos hídricos quando não há, ainda, um plano de gestão dos mesmos para o município?
2. como manter a qualidade ambiental quando não há uma cultura de conservação e a educação ambiental ainda caminha de forma tímida?

3. como manter a qualidade das águas, numa cidade que ainda apresenta problemas sérios de saneamento básico?
4. como conservar a vegetação ribeirinha e implementar o reflorestamento, quando há uma pressão imobiliária que, diante da omissão do poder público, ocupa áreas de mata ciliar e áreas de risco?
5. como preservar as nascentes e fontes de alimentação dos lençóis freáticos, como dunas, quando há uma pressão imobiliária que avança sobre essas áreas?
6. como manter o equilíbrio dos processos hídricos das bacias hidrográficas, quando grande parte da superfície, devido à urbanização, encontra-se impermeabilizada, reduzindo a alimentação dos lençóis freáticos que formam os seus rios?

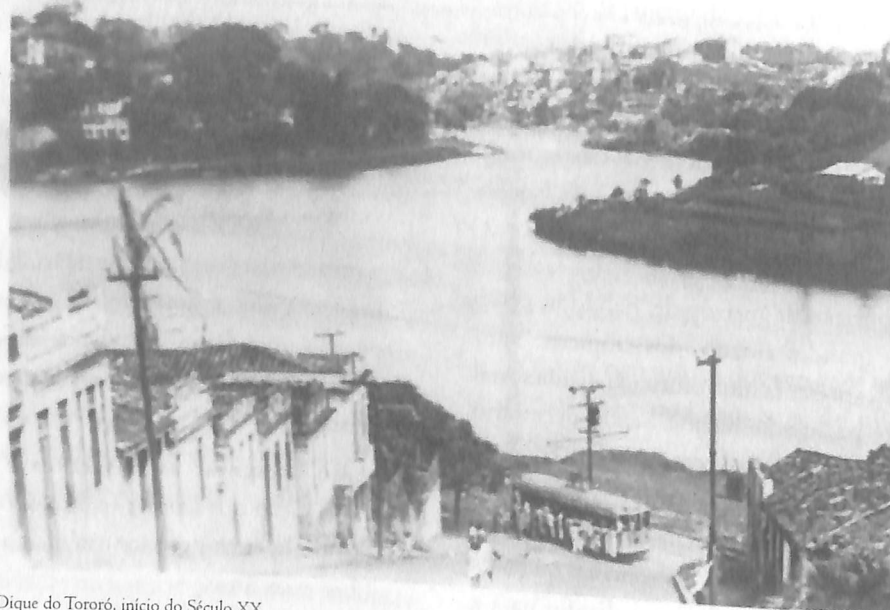
A atual situação de degradação do complexo hidrográfico da cidade do Salvador, além de ser um produto histórico-cultural, evidencia a ausência de um planejamento e de ações públicas voltadas para a manutenção dos seus recursos naturais, mesmo dentro de uma visão utilitarista, onde o mínimo que se espera é o cuidado para que se possa explorar e usufruir desses bens por muitas gerações.

Frente à crise nas reservas de água doce do planeta e sua possível escassez num futuro próximo, a recuperação, manutenção e uso sustentável das bacias hidrográficas colocam-se como um investimento de retorno ambiental, social e econômico garantido a médio e longo prazo, inclusive no que diz respeito ao mercado de carbono, quando considerado o reflorestamento das áreas de mata ciliar.

A questão ambiental não está desvinculada das questões sociais e econômicas, sendo o meio ambiente condição *a priori* para o desenvolvimento social e econômico. Dessa forma, soluções que só levem em conta o nível socioeconômico estão fadadas ao fracasso, até pela impossibilidade do desacoplamento entre os vários

níveis que compõem a realidade. Prova disso, é a atual crise ambiental resultante da relação equivocada das diversas sociedades humanas com o meio ambiente.

Nas cidades são, ainda, visíveis os resultados da ausência de um planejamento e, conseqüentemente, de uma gestão que leve em conta o nível ambiental. Isso torna comum associar a poluição do ar e dos rios, a ausência de áreas verdes, o barulho e a dificuldade de contato com os elementos da natureza à imagem da cidade. Todos esses problemas ambientais, que surgem como resultado da urbanização, comprometem a qualidade da vida humana, e precisam ser atacados cedo, para que a solução seja mais facilmente alcançada, inclusive de forma menos onerosa.



Dique do Tororó, início do Século XX
Foto: Arquivo da Fundação Gregório de Matos

É preciso passar a identificar a importância da manutenção da qualidade ambiental das bacias para a qualificação urbana, e tirar proveito dos serviços prestados pelos recursos naturais bem cuidados, utilizando os benefícios ambientais advindos dessa manutenção (as matas ciliares garantem, por exemplo, a qualidade da água e evitam o assoreamento) como parte integral da administração urbana, inclusive no que se refere à redução de custos com saúde, operações de contenção de deslizamentos e drenagem urbana. Para garantir sua própria sustentabilidade, o

crescimento urbano não pode prescindir de um planejamento e uso de tecnologias que garantam a continuidade da vida nos rios e remanescentes florestais (veias e pêlos do sistema orgânico que habitamos), a capacidade de reciclagem do meio ambiente.

A qualidade dos sistemas aquáticos e sua manutenção são imperativos diante do contexto atual, contribuindo positivamente nos níveis:

- I. *ambiental*, ao manter a vida e, conseqüentemente, a biodiversidade; ao funcionar como elemento

fundamental para o clima, contribuindo para a incidência de chuvas e a estabilidade das temperaturas; indiretamente, ao reduzir a poluição atmosférica, por meio das chuvas, ao permitir reações químicas e bioquímicas que tornam os solos ricos em nutrientes, etc;

2. *social*, ao permitir a agricultura, atividade fundamental para quase todas as sociedades humanas; ao manter a saúde das populações; ao funcionar como elemento básico em muitas atividades humanas de manufatura e transformação dos elementos naturais úteis ao homem; ao possibilitar o transporte fluvial; ao funcionar como espaço religioso e de lazer para muitas comunidades, etc;
3. *econômico*, ao colocar-se como elemento e matéria-prima fundamental nas atividades agropecuárias, industriais, de lazer, etc.

Tais contribuições tornam urgente, para as sociedades humanas, principalmente as urbanas, a correta utilização dos seus recursos hídricos.

Diante do que foi exposto até aqui, fica claro que o fomento à gestão ambiental do Município de Salvador, particularmente, dos seus recursos hídricos, é pré-requisito para o desenvolvimento socioambiental e econômico equilibrado, capaz de oferecer melhor qualidade de vida para os seus habitantes, com um crescimento urbano que não produza passivos ambientais, os quais deterioram a saúde física e psíquica da população, reduzem a biodiversidade, alteram o clima e exigem ações remediadoras onerosas, que por fim comprometem todo o crescimento obtido.

4. Referências

BARRELLO, W.; PETRERE Jr., M.; SMITH, W. S.; MONTAG, L. F. A. As relações entre as matas ciliares, os rios e os peixes. In: RODRIGUES, R. R.; LEITÃO-FILHO, H. F (orgs.). *Matas ciliares: conservação e recuperação*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2001. cap. 12, p. 187-207

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 332 p.

CAPRA, F. *O ponto de mutação*. 28 ed. São Paulo: Cultrix. 1997. 447 p.

GRÜN, M. *Ética e educação ambiental: a conexão necessária*. 5. ed. Campinas, São Paulo: Papirus. 2002. 120 p.

PELIZZOLI, M. L. *A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o séc. XXI*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes. 1999. 160 p.

PINTO, L. V. A.; BOTELHO, S. A.; DAVIDE, A. C.; FERREIRA, E. Estudo das nascentes da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Santa Cruz, Lavras, MG. *Scientia Forestalis*, n. 65, p. 197 – 206, 2004.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. SEPLAM. Estudos Ambientais. In: *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Salvador: 2000.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. SEPLAM. *Modelo de uso e ocupação do solo para áreas adjacentes à Avenida Paralela*. Salvador: 1996.

SANTOS, R. F. *Planejamento ambiental, teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184 p.

Problemática da Drenagem em Salvador

Edgar Álvares Neto¹

Resumo

A questão da drenagem pluvial de uma cidade do porte de Salvador impõe que uma série de medidas construtivas seja efetivada, de modo a minimizar os impactos negativos dos efeitos das precipitações intensas no cotidiano da comunidade. Estas medidas, geralmente de custos elevados, poderiam ter sido atenuadas se, no processo de urbanização tão acelerado da cidade nas últimas décadas, tivesse ocorrido um acompanhamento paralelo do planejamento da ocupação do uso do solo, principalmente, nas encostas e nas áreas baixas. Pelo contrário, a população observou uma ocupação ensandecida das encostas e dos fundos de muitos dos vales existentes, de forma errática e sem nenhum critério técnico ou lógico, resultando nos tão conhecidos deslizamentos das encostas com dezenas de mortes, e alagamentos das áreas ribeirinhas aos talvegues de fundos de vales. As questões atuais resumem-se à eterna falta de verbas para as soluções dos problemas, enquanto medidas preventivas resultariam em soluções de baixo custo. Estes fatos são amplamente abordados pela imprensa em épocas das tragédias, criando uma comoção municipal com as perdas de vidas e/ou de bens materiais. Todavia, este processo de ocupação desordenada ainda continua em ritmo acelerado, parecendo que os erros do passado ainda não foram assimilados de todo pelo Poder Público. Na sequência deste artigo serão citados alguns destes eventos, lembrando que ainda existem locais onde essas ações preventivas poderiam ser implementadas.



Abstract

The question of storm water drainage in a city with the importance and characteristics of Salvador demands that a series of constructive measures be carried out in order to minimize the negative impacts of intense precipitations in the community daily life. Those measures, usually at a high cost, could have been reduced if, in the so much accelerated urbanization process of the city in the last decades, the occupancy planning of land use had been carried out, especially concerning the hillsides and the low areas. What has been observed in the last decades is the disorganized occupation of the hillsides and of the backgrounds of many of the existing valleys, in an erroneous way and with no technical criteria, resulting in the so well-known hillside landslips and numerous deaths and floodings extending from the riverside areas to the background of valleys. Additionally, the eternal lack of funds for the solution of those problems has delayed the adoption of preventive measures – which could even result in low cost solutions. Those facts have received extensive press coverage in times of tragedies, creating a municipal commotion on account of the losses of lives and/or assets. However, that process of disorganized occupation still goes on at a quick pace, which makes one believe that mistakes of the past have not yet been completely assimilated by the government authorities. Some of those events will be referred to further in this text, with the remind that there are still places where those preventive actions could be implemented.

¹Engenheiro Civil pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, projetista de sistemas de drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água, pós-graduado em Hidráulica e Saneamento.

1. Aspectos Gerais

A questão da drenagem pluvial de uma cidade do porte de Salvador impõe que uma série de medidas construtivas seja efetivada de modo a minimizar os impactos negativos dos efeitos das precipitações intensas no cotidiano da comunidade. Estas medidas, geralmente de custos elevados, poderiam ter sido atenuadas se, no processo de urbanização tão acelerado da cidade nas últimas décadas, tivesse ocorrido um acompanhamento paralelo do planejamento da ocupação do uso do solo, principalmente nas encostas e nas áreas baixas. Pelo contrário, a população observou uma ocupação ensandecida das encostas e dos fundos de muitos dos vales existentes, de forma errática e sem nenhum critério técnico ou lógico, resultando nos tão conhecidos deslizamentos das encostas com dezenas de mortes e alagamentos das áreas ribeirinhas aos talvegues de fundos de vales. As questões atuais resumem-se à eterna falta de verbas para as soluções dos problemas, enquanto medidas preventivas provavelmente resultariam em soluções de baixo custo.

Estes fatos são amplamente abordados pela imprensa em épocas das tragédias, criando uma comoção municipal com as perdas de vidas e/ou de bens materiais. Todavia, este processo de ocupação desordenada ainda continua em ritmo acelerado, parecendo que os erros do passado ainda não foram assimilados de todo pelo Poder Público. Na sequência deste artigo serão citados alguns destes eventos, lembrando que ainda existem locais onde essas ações preventivas poderiam ser implementadas.

2. O Entendimento do Processo Local das Formações das Enchentes

O processo da formação de enchentes é um sub-produto de uma das etapas do ciclo hidrológico onde, após eventos pluviométricos, associam-se fatores que podem ou não interferir na magnitude do escoamento superficial. Entende-se este escoamento, como o fator re-

sultante da diferença entre a quantidade de chuva incidente em determinada área e aquela que se perde, ou por infiltração no solo, ou por retenções em depressões.

Nesta capital, os principais parâmetros que influenciam na formação do escoamento superficial das águas pluviais, notadamente aquelas que geram as enchentes tão conhecidas de Salvador no período do outono/inverno, são os seguintes:

- O elevado índice pluviométrico local, que é da ordem de 1.850mm/ano. A análise de registros pluviográficos históricos mostra que poucas capitais do país apresentam índices tão altos como Salvador, conforme está indicado no Quadro 01. Índices maiores, marcantes, só na Serra do Mar, como indicam os registros relativos às cidades de Santos e de Ubatuba no quadro citado, bem como os de Petrópolis com suas particularidades de relevo e de vegetação.

Quadro 01 – Chuvas diárias no Brasil.

LOCAL	PRECIPITAÇÃO DE 24 HORAS				
	2 ANOS	10 ANOS	20 ANOS	60 ANOS	100 ANOS
ARACAJU (SE)	99,6	151	174	205,6	230,6
BARBACENA (MG)	79,3	107,3	121,3	142	159,7
BELÉM (PA)	106,8	144,5	163,3	191,3	215,1
BELO HORIZONTE (MG)	96,9	131,1	148,2	173,5	195,1
BLUMENAU (SC)	81,5	113,5	128,9	151,13	170
BONSUCESSO (RJ)	87,6	118,9	133,9	155,9	176,4
CONGONHAS (MG)	74,8	101,2	114,4	133,9	150,6
CORUMBA (MS)	99,4	146,4	168	198	222,2
CUÍBÁ (MT)	95,4	129,1	145,9	170,9	192,2
CURITIBA (PR)	84,7	117,9	133,9	157,2	176,6
FLORIANÓPOLIS (SC)	108,8	164,4	189,6	223,9	251,2
FORTALEZA (CE)	119,6	166,3	188,9	221,7	249,1
GOIÂNIA (GO)	102,9	147,3	168,2	197,8	222,2
JACAREPAGUA (RJ)	99,6	142,7	162,9	191,6	215,2
JOÃO PESSOA (PB)	109,6	152,6	173,3	203,4	228,6
LINZ (SP)	69,7	94,3	105,7	124,9	140,4
MACEIÓ (AL)	102,6	155,4	179,1	211,6	237,4
MANAUS (AM)	104,7	141,5	160,1	197,5	210,8
NATAL (RN)	94,7	135,6	154,8	182,1	204,6
NITERÓI (RJ)	93,2	133,4	152,3	179,1	201,2
OLINDA (PE)	120,6	182,8	210,7	248,9	279,2
OURO PRETO (MG)	87,6	118,5	134	156,9	176,6
PARINTIS (AM)	111,8	155,5	176,8	207,5	233,2
PETRÓPOLIS (RJ)	123,6	172	185,4	229,4	257,8
PONTA GROSSA (PR)	79,3	107,3	121,3	142,1	159,8
PORTO ALEGRE (RS)	80,9	112,6	127,9	150,1	168,6
PORTO VELHO (RR)	116,4	157,4	178	206,5	234,4
RIO BRANCO (AC)	106,6	148,2	168,4	197,8	222,1
SALVADOR (BA)	112,2	180,7	183,4	216,8	242,3
SANTOS (SP)	153,7	233	268,6	317,4	355
SÃO LUIZ (MA)	129,2	179,9	204,4	239,8	259,5
TEREZINA (PI)	112,8	161,2	184	216,5	243,1
UALPES (AM)	116,7	157,9	178,5	209	235
UBATUBA (SP)	153,1	225,6	258,8	305,1	342,4
VITÓRIA (ES)	108,4	152,4	173,9	204,6	229,8

Fonte: Chuvas Intensas no Brasil – DNOS

- A distribuição mensal das chuvas é representada de acordo com os valores médios que são listados no Quadro 02. Observa-se que nos meses do outono/inverno ocorre praticamente 67% do total precipitado no ano. Isto caracteriza (e a realidade diária comprova) que neste período a cidade convive com longos períodos de chuvas insistentes, contínuas, de intensidades fracas, moderadas e/ou altas, que gradativamente vão saturando o terreno. Isto propicia condições extremamente favoráveis ao escoamento superficial, pois reduz significativamente a capacidade de infiltração da água no solo. Este processo natural de saturação do terreno apenas, em associação com os tipos de solos da cidade (massapê na área do subúrbio ferroviário) e com a ocupação desordenada das encostas, é um aspecto de potencial muito grande para a ocorrência dos deslizamentos, eslizamentos. Agrava-se mais ainda quando em paralelo a este processo ocorrem chuvas de grandes intensidades;

- A topografia predominante na cidade, acidentada nos morros que compõem a paisagem na-

Quadro 02 – Análise da precipitação média de Salvador.

Mês	Total (mm)	Percentual	
		Mensal	Acumulada
Março	158	8,63	8,63
Abril	281	15,35	23,98
Mai	280	15,29	39,27
Junho	210	11,47	50,74
Julho	193	10,54	61,28
Agosto	111	6,06	67,34
Setembro	80	4,37	71,71
Outubro	94	5,13	76,84
Novembro	120	6,55	83,4
Dezembro	121	6,61	90,01
Janeiro	76	4,15	94,16
Fevereiro	107	5,84	100,00
Total	1831	100,00	

Fonte: Planejamento geral do sistema de esgotamento sanitária de Salvador – Consórcio Walter Sanches / ECP

tural (tantos nas áreas em que se concentram comunidades de baixa como de alta renda), associada ao tipo de solo e ao elevado índice de ocupação das encostas, com edificações

construídas geralmente lado a lado, aumentam sensivelmente a impermeabilização do solo local. Com isto dificulta-se o processo de infiltração das águas pluviais no solo, definindo-se garantias de uma resposta muito rápida aos eventos de chuvas intensas. Estes são os principais parâmetros que interferem diretamente na redução dos tempos de concentrações das bacias de drenagens pluviais que, quanto menores, são indicadores de que maiores são as possibilidades das enxurradas. Em suma, disponibilizam-se, simultaneamente, todas as condições favoráveis à formação do processo da geração das enchentes.

Por outro lado, uma grande parte dos talvegues existentes ainda não está apta para função tão importante que é a captação e transporte destas águas para lugar seguro, sem registrar prejuízos para o tráfego de veículos e para a comunidade local. Os sistemas de canais e dispositivos existentes, na maior parte das vezes, não têm capacidade para tal função, resultando em processos de alagamentos em diversos locais da cidade. Como complicador adicional, surge a questão da deficiência da limpeza pública nas áreas das encostas e nos fundos dos vales, predominantemente ocupadas por camadas da população de baixa renda, com a comunidade optando, principalmente por falta de alternativa, em descartar os lixos domésticos nos rios e canais. Nesta fase inicia-se o processo de assoreamento e de obstrução das calhas destes rios e de canais, o que dificulta significativamente as suas capacidades de escoamento. Mais adiante este item será abordado com mais detalhe.

Uma vez estabelecido que, em Salvador, são potenciais as condições de geração de enchentes, surge o agravante de que, em grande parte da cidade, existe uma relação íntima da micro e da macrodrenagem com a variação contínua da oscilação do nível da maré. Toda a ocupação das áreas ribeirinhas aos encontros dos rios com o mar, tanto na orla da Baía de Todos os Santos ou na orla oceânica, deveria ter sido criteriosamente planejada, sempre levando em conta a possibilidade da ocorrência simultânea de cheias de grandes magnitudes com níveis mais altos das marés. Não tem sido o caso, pois as ocupações destes espaços são intensas. Os resultados são bastante conhecidos.

Uma análise técnica e lamentavelmente fria desta situação retrata uma condição atual já consolidada na maior parte da cidade já ocupada, definindo-se, geralmente, que soluções em que se considere uma associação de intervenções com desapropriações de imóveis e de obras de engenharia de médio a grande porte são inevitáveis. Existem locais em que as soluções particulares demandam recursos tão elevados para as escassas disponibilidades do município, que se induzem a se imaginar que inevitavelmente as condições adversas terão que ser assimiladas pela comunidade, especialmente aquela diretamente atingida. É uma conclusão cruel, mas realista, se forem consideradas inclusive as prioridades da Prefeitura. As condições atuais já chegaram a tal ponto que, sem que ocorram participações paralelas em aportes financeiros por parte dos governos estadual e federal, não se têm dúvidas que os problemas deverão persistir ou agravar-se mais ainda com a evolução da urbanização da cidade.

Em regiões onde o processo de urbanização incipiente ainda pode ser controlado, principalmente nas imediações da Avenida Paralela, deveria ser obrigatória uma atitude enérgica e imediata por parte do poder público no controle da ocupação do solo, de modo a evitar que os erros do passado não se repitam, sempre levando em conta que a opção por medidas preventivas seguramente irá definir as ações de custos futuros menores. Por exemplo, isto não está acontecendo na ocupação do vale do rio Jaguaribe, no trecho entre esta avenida e a orla marítima, principalmente em razão da implantação de centenas de edificações nas áreas baixas do Bairro da Paz (antiga invasão das Malvinas) e dos sucessivos aterros de áreas antes pertencentes ao escoamento natural do rio, para a construção de condomínios de edificações destinadas à população de média e alta renda. Também, mais adiante, esta questão que é tão importante para o cotidiano da cidade será analisada com maiores detalhes.

3. Uma Visão do Problema

De um modo geral, sempre se observou que as ações da Prefeitura se caracterizavam pela participação gradativa em obras que atendam às demandas potenciais de pontos críticos localizados da cidade,

dotando-a de um sistema de micro e de macrodrenagem nem sempre compatível com as reais necessidades de cada caso. Se na avenida Centenário, em frente ao "Shopping" Barra, e na avenida Antônio Carlos Magalhães, em frente ao prédio da Petrobrás, as situações são muito graves em épocas de chuvas intensas, imagina-se o que pode acontecer em áreas periféricas caracterizadas pela população de baixa renda. Com o passar dos anos, as questões sobre este item se multiplicaram de modo descontrolado, ficando a população refém de ações que nem sempre representavam a solução definitiva do problema ou, em muitos casos, de nenhuma solução.

Todavia é justo ressaltar que, recentemente, a cidade foi surpreendida com a nova administração da Prefeitura que, logo após a posse, iniciou um processo preventivo de dragagem e de limpeza dos rios e dos canais de macrodrenagem da cidade. Por coincidência, se isto não tivesse sido efetivado, considerando-se o elevado índice pluviométrico que ocorreu em Salvador na primeira metade de 2005, provavelmente o panorama da cidade teria sido outro. Medidas preventivas simples, seguramente de custos não elevados, resultaram em benefícios que atenderam aos anseios da comunidade. Com relação às obras preventivas de proteção de encostas, se ocorreram não foram tão marcantes a ponto de serem notadas como no caso da macrodrenagem. Todavia, o que foi feito mostrou, "a priori", uma nova tendência de enfrentar a questão.

A análise inicial do problema deve primeiro se ater à questão da microdrenagem pluvial da cidade, a partir da qual se desencadeiam as tragédias das encostas e as inundações das áreas baixas. Predominantemente, o processo começa nas áreas altas dos morros que compõem a paisagem natural, onde geralmente estão construídas as ruas e avenidas de cumeadas. Geralmente nestes logradouros, até porque as declividades longitudinais são altas (fator preponderante no favorecimento das condições naturais do escoamento superficial), observa-se que a rede do sistema de microdrenagem, quando existe, é pouco densa. Muitas vezes observa-se que as bocas de lobo estão completamente obstruídas por detritos diversos, caracterizando-se uma condição operacional praticamente ineficaz.

Este escoamento superficial, com o incremento gradual das áreas contribuintes, ganha volume e velocidades do fluxo procurando alternativas topográficas naturais para acessar as áreas baixas dos talvegues da macrodrenagem. Caracteriza-se aí um dos mais graves problemas da cidade relacionados à drenagem pluvial, pois se apresentam as seguintes condições adversas:

- Em muitos locais as encostas já estão tão adensadas com edificações que tornam difíceis as condições mínimas que favorecem o processo do escoamento natural para as áreas baixas;
- As obras de implantação de tubulações e de canais para transportar as águas pluviais captadas das áreas altas para as baixas são onerosas para a Prefeitura, pois principalmente o processo de execução é artesanal, em razão das dificuldades de acesso e de locomoção de veículos apropriados para as obras em razão das fortes declividades do terreno. Pior ainda é que, sendo locais de difícil acesso, minimizam-se os procedimentos de manutenção e de fiscalização por parte da Prefeitura, às vezes tornando-se vulneráveis ao fim a que se propõem. Isto é muito grave pois representam riscos de erosões potenciais, uma vez que se concentram fluxos de grandes massas de águas dotados de velocidades excessivas. Um exemplo típico de uma excelente idéia de engenharia, que não tem dado resultados satisfatórios, são as escadarias drenantes propostas pela extinta Renurb, que na sua concepção associam simultaneamente as facilidades dos processos de ida e vinda de pedestres pelas encostas, com a captação e transporte de águas pluviais das áreas altas para as baixas. A maior parte delas encontra-se danificada, sem manutenção, e carente de rotinas de operações preventivas de limpeza;
- Estas situações associadas ao fato de que as edificações implantadas nas encostas geralmente agredem o terreno, pois as obras apropriadas de contenções demandam recursos financeiros elevados, somam-se em prejuízos materiais e perdas de vidas em situações de chuvas de intensidades até moderadas.

Antes da abordagem sobre as condições de escoamento das águas pluviais nas áreas baixas é importante que seja analisado o problema relacionado à erosão do solo pela chuva. Este processo é muito importante de ser comentado porque pode representar etapas iniciais em situações de deslizamentos de encostas e seguramente representa o principal insumo de processos de assoreamentos de vales e de canais de macro-drenagens.

O processo de erosão do solo é representado por duas etapas distintas: na primeira, em períodos de chuvas intensas, as gotas de chuvas golpeiam o solo desnudo com uma energia sem precedentes, muito grande, que desagrega o solo superficial de sua massa original, deixando-os soltos, disponíveis para serem transportados. A partir daí, o escoamento superficial que se forma gradativamente de modo errático no terreno, inicialmente em microcanais, encarrega-se de transportar este solo disponível para as partes mais baixas do terreno, caracterizando-se o ciclo que tantos problemas traz para a proteção do meio ambiente. A questão é muito simples: o desequilíbrio de um dos fatores que controlariam este processo torna-se o elemento que o desencadeia. Neste caso é importante que se reflita sobre as seguintes ponderações:

- a) a vegetação natural, densa ou rasteira, é o fator limitante da primeira etapa, pois representa a proteção natural do solo contra os efeitos dos impactos das gotas de chuvas. Para apenas ilustrar este fenômeno, em uma área de um quilômetro quadrado, a quantidade de chuva anual incidente libera uma porção de energia de impacto equivalente a toneladas de TNT. Então, a cada procedimento de desmatamento sem controle que é efetivado, fica claro que o solo acabou de perder sua proteção natural contra a erosão. Considerando-se a elevada pluviometria local e o acidentado relevo das encostas, cria-se um coquetel explosivo que é bastante favorável ao processo das erosões em áreas em que o desmatamento é efetuado sem os devidos controles de proteção contra a erosão;
- b) a captação criteriosa das águas superficiais, em área a montante de terrenos potencialmente erodíveis, seria o fator limitante da segunda etapa;

pa, pois seria minimizada a questão da formação do escoamento superficial que é o principal agente de transporte do solo desagregado. Assim, o que geralmente nunca é o caso principalmente em áreas periféricas da cidade, um sistema eficaz de captação e de transporte de águas de chuvas seria preponderante na seqüência da redução de processos erosivos.

Voltando, agora, a acompanhar a formação das enchentes, analisa-se a questão do escoamento das águas pluviais ao longo dos cursos d'água naturais e artificiais da cidade. Inicialmente, é importante considerar aquela porção de montante dos vales, nas cabeceiras, predominantemente na cidade localizada em bairros periféricos. Aborda-se logo o problema da limpeza urbana, pois todo o sucesso da capacidade de transporte desta macrodrenagem estaria intimamente relacionada às desobstruções de suas calhas.

Em razão das condições topográficas adversas das moradias nas encostas e de fundos de vales, onde praticamente são inacessíveis os caminhões de limpeza urbana e de outros serviços, fica a cidade (no caso a macrodrenagem) dependente da boa-vontade de moradores para transportar o lixo doméstico de suas casas para as ruas de cumeadas, até onde os caminhões trafegam em operações normais e contínuas. Em caso contrário, em grande escala, optam por lançar os resíduos diretamente na malha de macrodrenagem, na expectativa da solução deste problema, considerando o transporte destes resíduos quando das chuvas intensas. Surgem, naturalmente, os vetores de doenças endêmicas, além dos processos de obstrução das seções de escoamento dos canais. Nas porções médias destes vales, onde o sistema viário já permite obter maiores facilidades de operações de limpeza urbana, este processo de recepção de resíduos sólidos é atenuado.

É uma obrigação da Prefeitura esclarecer a comunidade, principalmente aquela que convive e circula diariamente nas avenidas Bonocô e Vasco da Gama, sobre a real situação das canalizações que foram efetuadas nos rios localizados entre suas pistas. Estas obras, de difícil acesso aos equipamentos de manutenção e de limpeza, foram executadas com objetivo de proporcionar o tráfego de veículos pesados (inicialmente os ônibus e o metrô na Avenida

Bonocô) sobre a sua superfície. Será muito importante um relato sobre o grau de assoreamento e de obstrução das seções de escoamento destes canais, e a definição de quais são os procedimentos que são utilizados em rotinas de operação e de manutenção. Mais importante ainda é ter certeza destes canais não se tornarem de "habitar" natural de animais nocivos, principalmente de roedores.

Em trabalho recente executado pela Prefeitura sobre o planejamento da macrodrenagem do subúrbio, desde Plataforma até Periperi, os projetistas depararam com inúmeras situações deste tipo, onde as ocupações de fundo de vales ou já estavam densamente consolidadas, ou em estado inicial latente. Houve um consenso da necessidade de prever vias de penetração nestes fundos de vales, que seriam executadas a partir do sistema viário local já existente.

A estas vias necessariamente estariam vinculadas as soluções particulares da macrodrenagem local, quer como canais abertos ou como fechados. Seriam obras simples que deveriam ordenar a ocupação dos fundos dos vales, pelo menos garantindo uma faixa de segurança mínima para preservação do espaço das obras citadas. Seria redundante ficar abordando os benefícios destas vias, que iriam melhorar de modo marcante a qualidade de vida desta população tão carente de investimentos. Um exemplo típico de sucesso recente, com amplitude maior que as intervenções previstas no subúrbio, é a Avenida Gal Costa construída pela CONDER no vale do Rio Pituaçu. Esta avenida hoje está completamente integrada ao sistema viário da cidade, garantindo à comunidade de Sussuarana e do Pau da Lima condições de atendimento de serviços pouco previsíveis anos atrás.

Na foto 01, está ilustrada uma situação típica, recente em Salvador, que retrata com fidelidade estas abordagens. Junto da Avenida Paralela, em frente ao prédio da CHESF, a Prefeitura ao longo dos anos permitiu que se consolidasse a ocupação desordenada das encostas e do fundo do vale. O sistema de drenagem deste vale na passagem sob o aterro da avenida entrou em colapso, gerando enchentes para montante que criaram problemas muito sérios para os moradores desta área. Faz tempo que a Prefeitura procura uma solução, talvez procurando recuperar o que

falhou. Obra substituta, atravessando a avenida por processo não destrutível da pista, representa custo muito grande para ela. Na foto, observa-se que as edificações estão "estrangulando" a seção de escoamento do riacho, o que deverá impor mais adiante obras de custos elevados de macrodrenagem. Em razão do estado atual desta ocupação, provavelmente ainda haveria tempo de intervenção da Prefeitura, de modo a tentar garantir uma faixa de terreno que venha a preservar a calha natural do riacho.

Seriam muitos os comentários teóricos a respeito das condições que favorecem e restringem o escoamento das enchentes ao longo dos vales até o lançamento das águas no mar. As abordagens seguintes, considerando situações particulares, procuram ilustrar os casos que predominam na cidade:

- A questão do efeito do nível da maré alta: em qualquer obra de drenagem pluvial que for executada na região litorânea de Salvador é imprescindível a interpretação da influência do nível da maré alta na performance do escoamento. Geralmente este nível representa o principal controle das condições naturais do fluxo no rio ou no canal, podendo, seus efeitos, se a topografia do fundo do vale for muito plana, propaga-se para montante por centenas de metros. Neste caso, a Prefeitura deveria ser hábil para prever os níveis de águas máximos esperados ao longo dele, de modo a definir, com precisão e com segurança, as condições de implantação das edificações no seu entorno. Infelizmente isto é teoria, pois praticamente nunca acontece, ob-

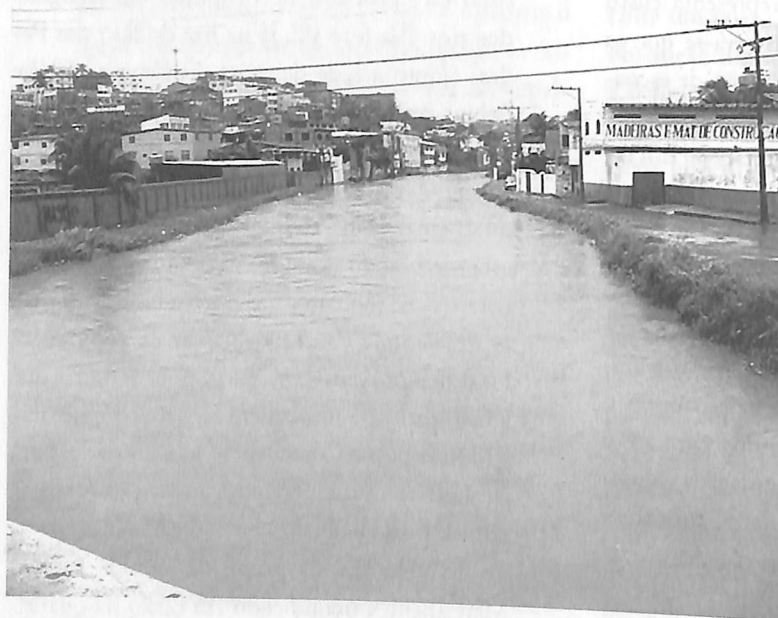
Foto 01



servando-se um descontrole muito grande em todo este processo de ocupação das margens dos rios. Na foto 02, já na foz do Rio das Pedras (junto à sede de praia do Esporte Clube Bahia) verifica-se a condição do nível da água em dia de precipitação intensa em associação com o nível da maré alta. Em função das obras de sistemas de macrodrenagem que a CONDER está executando neste rio e seus principais afluentes (rios Saboeiro, Cachoeirinha e Pituaçu), espera-se uma condição bem mais grave neste local nos próximos invernos, pois as águas que atualmente não conseguem escoar ao longo destes locais passarão a ter todas as facilidades para isto. Neste caso específico, a situação torna-se crítica, pois, além do efeito da maré, o escoamento pelo vão da ponte da Avenida Otávio Mangabeira é prejudicado em razão da quantidade de pilares que interferem nas condições naturais de escoamento das enchentes;

A questão da ocupação desordenada das margens e de ações improvisadas: uma análise detalhada das condições de campo dos sistemas naturais e/ou artificiais de drenagem pluvial de Salvador, notadamente da macrodrenagem que está sempre visível, retrata uma situação que é preocupante, principalmente porque a cada dia aumentam os índices de impermeabilização do solo das bacias de contribuições para os rios. Isto conseqüentemente deverá refletir-se nas vazões futuras esperadas. Assim, praticamente a maior parte destes sistemas será incompetente para a passagem das cheias afluentes de maiores magnitudes, ocorrendo todos os problemas inerentes a este processo. Com a foto 03, no Rio das Pedras em área localizada entre os bairros do Imbuí e da Boca do Rio, procura-se ilustrar este processo, verificando-se inicialmente que os muros das edificações confinaram o leito do rio, restringindo sensivelmente as condições naturais de escoamento. Em complemento, foi construído um pontilhão logo no meio da seção de escoamento do rio, que agride o bom senso de qualquer análise lógica sobre a questão. Como resultado, o morador indica o nível da enchente que ocorreu próxima daquela

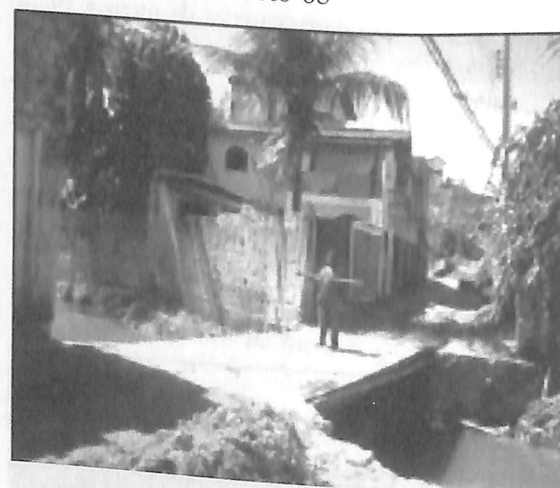
Foto 02



margens e de parte dos próprios reservatórios naturais dos Diques do Cabrito e de Campinas e do Tanque do Ladrão que estão localizados na região da cabeceira do rio, nos bairros de Marechal Rondon e São Caetano. Mais abaixo, próximo da Fazenda Grande, está acontecendo o mesmo com a represa da Mata Escura. De modo complementar a esta situação, observa-se que os processos de assoreamentos destes reservatórios, em razão das erosões resultantes das ocupações descontroladas das encostas, estão reduzindo mais ainda os seus volumes disponíveis de retenções de enchentes. Estes reservatórios

obrigatoriamente teriam que ser preservados nas suas maiores capacidades, pois exercem fundamental importância no controle das enchentes do rio, na evolução do seu traçado até seu lançamento na praia do Parque do Costa Azul.

Foto 03



Aplica-se aí uma equação muito simples, conhecida como equação da continuidade dos reservatórios, onde as diferenças entre os volumes das cheias afluentes e efluentes caracterizam uma retenção provisória nestes reservatórios. Em resumo: quanto menores seus volumes, menores são suas capacidades de atenuações das enchentes e maiores os efeitos nefastos para

data. Felizmente a CONDER está intervindo nesta área com obras de melhorias da macrodrenagem local;

- As interferências com as adutoras da Embasa: é muito importante que a Prefeitura e Embasa analisem todas as condições existentes, de modo a que sejam definidas as prioridades de cada situação. Nas fotos 04 e 05, mostra-se o efeito do represamento das águas por uma das adutoras, verificando-se, em paralelo, a grande quantidade de lixo que é transportada pelas enchentes em direção às praias;
- As bacias naturais de detenções: neste caso, por questão de espaço para este artigo, serão analisadas apenas as situações dos rios Camarugipe e Jaguaribe, que são dois dos rios mais importantes que cortam a cidade. Trata-se de uma questão muito séria que deveria extrapolar os limites de ações da Prefeitura, necessitando envolver também o Governo do Estado, principalmente os órgãos responsáveis pelas questões ambientais e, na esfera federal, principalmente o Ministério Público:

- Rio Camarugipe: neste rio, uma ação imediata por parte da Prefeitura seria estancar a evolução gradativa da ocupação desordenada das

Foto 04



jusante. Neste caso, considerando-se que todos os espaços laterais a este rio até a sua foz praticamente já foram ocupados, preservar as capacidades destes reservatórios é uma atitude imperativa para a Prefeitura, de modo a evitar que obras de custos muito grandes sejam necessárias em prazos reduzidos. Observa-se, por exemplo, que a obra do Salvador Shopping, em construção no terreno ao lado do rio onde funcionava a DESAL (em frente à Casa do Comércio), pelo seu grande porte eliminará uma área cuja contribuição recente para as enchentes era reduzida (o terreno era muito plano e sem impermeabilização), aumentando a contribuição para o rio a curto prazo;

- Rio Jaguaribe: a ocupação do trecho deste rio entre a Avenida Paralela e a Otávio Mangabeira deveria ser imediatamente reavaliada pela Prefeitura. Antes dela, a várzea do rio sempre se caracterizou por extensa área inundável, definindo uma reserva natural das enchentes, pois, em épocas de chuvas intensas por longos períodos, estes espaços ficavam ocupados por grandes massas de águas acumuladas. As enchentes quando chegavam neste local em parte eram atenuadas, minimizando as vazões instantâneas para jusante. Após o pico da chuva, gradativamente liberava vazões menores para jusante, voltando a disponibilizar espaços para retenções de chuvas seguintes. No início da década de oitenta, a ocupação da área baixa de montante deste trecho, com parte do Bairro da Paz, iniciou o processo de degradação deste es-

Foto 05

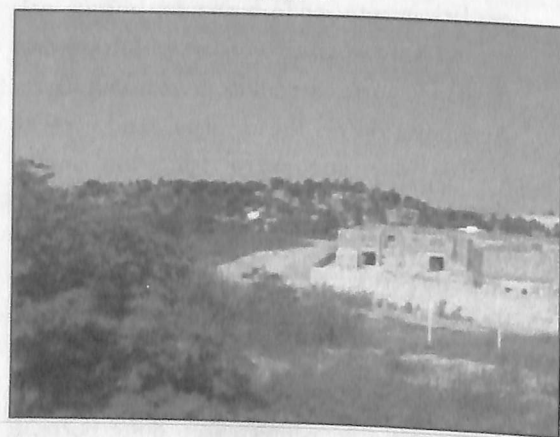


paço. Simultaneamente, consolidaram-se as construções de loteamentos de classe média a alta nas áreas de jusante, estrangulando as condições naturais da seção de escoamento do rio. Os efeitos das enchentes ainda eram tímidos, pois "ainda" havia uma extensa área entre os trechos de montante e de jusante (bem visíveis a partir da avenida Orlando Gomes), onde ocorria esta reserva natural das enchentes. A partir da década de noventa, este espaço está gradativamente sendo reduzido, porque nele começaram a ser executados outros loteamentos de grande porte, aterrando as áreas inundáveis. A resposta do rio foi imediata, sendo que os efeitos das enchentes tomaram maior dramaticidade. No ano de 2005, a situação não foi pior porque a Prefeitura dragou todo o rio antes do período de chuvas. Na foto 06, procura-se mostrar o alcance de um destes loteamentos, chegando muito perto do rio. Será de admirar se existir algum estudo técnico que dê suporte a uma intervenção deste porte. É fundamental que, para não agravar mais ainda as condições operacionais do rio, no projeto de construção da Avenida 29 de Março que a Prefeitura pretende implantar, a partir da interseção das avenidas Paralela e Orlando Gomes até a rodovia BR-324 (Salvador-Feira de Santana), intimamente ligada ao rio, esteja havendo preocupação em preservar estes espaços naturais de montante.

4. Conclusão

As abordagens das questões relacionadas à micro e à macrodrenagem da cidade necessariamente passam por processos mais importantes que as simples caracterizações de execuções de obras. Passam por análises mais amplas, em que a integração entre a comunidade e o poder público é uma peça fundamental para o sucesso das intervenções. Por isto, em larga escala, questões relacionadas a execuções de intervenções preventivas, muitas vezes impondo desapropriações que tanto assustam os governantes e políticos, provavelmente sejam soluções mais eficazes que as grandes obras públicas. Por exemplo, as bacias naturais de detenções dos rios representam locais estratégicos para a cidade. Então, a criação de um grupo permanente de trabalho para tratar deste assunto, composto de técnicos representativos da sociedade e de algumas entidades de classe, poderá ser uma decisão a ser analisada imediatamente objetivando proporcionar o suporte técnico e legal que a Prefeitura tanto necessita.

Foto 6



Além disto, sugere-se que a Prefeitura providencie de imediato um cadastro topográfico detalhado daquilo que já existe, principalmente no que tange às obras de macro drenagens e das escadarias drenantes, de modo a se dispor de insumos básicos para um processo eficaz de planejamento de ações corretivas e/ou preventivas. É importante salientar que atualmente a maior parte destes cadastros somente são conhecidos pelos técnicos envolvidos nas obras, muitos deles já não atuantes no quadro fixo da prefeitura,

ficando a cidade sem saber exatamente qual o seu patrimônio construído. Como praticamente não se dispõe de *as bui* das obras concluídas, com o passar do tempo até, para estes técnicos estas informações vão perdendo muito de sua qualidade

A Cidade e o Capital

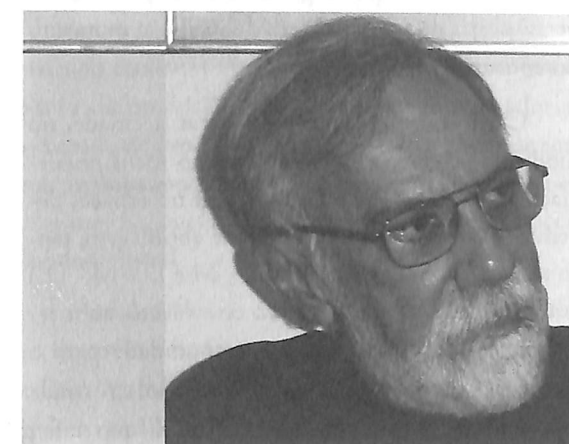
A Edgard Porto e Heliódório Sampaio,
exemplos de dignidade intelectual com quem muito aprendi.

Edmilson Carvalho¹

Resumo

Toda e qualquer *totalidade* constitui uma rede de partes e relações dialeticamente articuladas. As partes constituem o todo e o todo, as partes. Como a totalidade não é mera soma das partes, mas uma constituição que as inclui e as subsume individualmente, a totalidade traz leis suas que se impõem às características das partes—embora essa relação não possa configurar uma hipostasia absoluta das leis gerais do todo sobre as partes. Ademais, as totalidades envolvem duas grandes dimensões básicas: a do *aparente*, fenomênico, e o da *essencialidade*, domínio da *lei*. A ciência se caracteriza pela faculdade de apanhar a lei que demarca a essência das totalidades, vale dizer, das esferas que, situadas no plano mais remoto do todo, articulam o movimento desse todo. Mas a ciência não se detém nesse primeiro estágio da investigação: a partir dele, vasculhando degrau por degrau, segue, num movimento de concretude crescente, explicando a totalidade inteira. Assim, o movimento da investigação científica é um movimento de produção do conhecimento por aproximações. Pois bem, este estudo acerca das cidades que o leitor tem em mãos é, deliberadamente, uma tentativa de apropriação do que constitui a essencialidade das cidades nas diversas modalidades de sociabilidade capitalista. É, por assim dizer, uma tentativa de apreensão da base das cidades do capital, já que a grande maioria dos estudos existentes sobre as cidades descuidam de investigar essa essência para se lançarem sobre os aspectos fenomênicos das cidades. O autor não desconhece a existência e a importância dos momentos constitutivos do fenomênico das cidades; apenas deliberou centrar o foco de sua análise sobre o que lhe parece mais descuidado e deixar para outras oportunidades a abordagem não só de aspectos do movimento mais concreto das cidades como de outras dimensões igualmente essenciais — como o da *reificação* do espaço e da socialidade urbana — aqui não analisados.

¹ Arquiteto, professor da UCSAL, planejador e artista plástico.



Abstract

Each and any entirety constitutes a net of parts and relationships dialectically articulated. The parts constitute the whole and the whole, the parts. As entirety is not a mere sum of the parts, but a constitution that includes and subsumes them individually, entirety carries its own laws, which impose themselves to the characteristics of the parts — although that relationship cannot represent an absolute determination of the general laws of entirety over the parts. Besides, entireties involve two large basic dimensions: one that is visible, phenomenalistic and the one that is essential, domain of the law. Science is characterized by the faculty to catch the law that demarcates the essence of entirety, that is to say, of the spheres that, situated in the most remote plan of the whole, articulate the movement of that whole. But science does not stop at that first stage of investigation: starting from that stage, researching step by step, science follows, in a movement of growing concrete nature, explaining the whole entirety. Thus, the movement of scientific investigation is a movement of knowledge production by approximations. Well then, this study about cities, which the reader has in his hands, is deliberately an attempt at seizure of what constitutes the essentiality of cities in the various kinds of capitalist sociability. It is, that is to say, an attempt to grasp the base of the cities of the capital once the great majority of existing studies about cities neglect to investigate that essence to throw themselves into the phenomenalistic aspects of the cities. The author does not ignore the existence and the importance of the constitutive moments of what is phenomenalistic in the cities; he has only deliberated to center the focus of his analysis on what seems to him more neglected and leave for other opportunities the approach not only of aspects of the most concrete movement of the cities but of other equally essential dimensions — like the one of reifying space and urban society — not analyzed here.

1. Colocação Conceitual do Problema

O modo de produção capitalista possui dois momentos básicos: o da produção e o da circulação. Nos limites desta abordagem, toma-se apenas como pressuposto, não como objeto de análise, o momento do consumo.

Como nos interessa considerar a cidade, no modo de produção capitalista, como *locus privilegiado* da atividade econômica geral no espaço, devemos levar em conta, na presente abordagem, tanto a *circulação simples* ($M - D - M$ e $D - M - D$) como a *circulação do capital*, esta última aqui representada, por suficiência e comodidade para o raciocínio e a demonstração, apenas pela fórmula da circulação do *capital-dinheiro*: $D - M (mp + ft) \dots P \dots M' - D'$, na qual *mp* e *ft* abreviam respectivamente os meios de produção e a força de trabalho. É óbvio que no processo real de circulação do capital os circuitos das diferentes formas funcionais do capital - a saber, do *capital-dinheiro*, do *capital produtivo* e do *capital-mercadoria* - não podem ser segmentados, posto que aparecem num movimento contínuo no qual esses circuitos acontecem ora simultaneamente, ora paralelamente ou entrecruzando-se. Todavia, para fins de análise, exposição e, também, efeito didático não há qualquer prejuízo se podemos operar com uma forma teoricamente segmentada, no caso a do capital-dinheiro.

Para resumir o significado desta fórmula: um aporte inicial de capital-dinheiro D , que poderia ser, digamos, de R\$ 100 milhões, seria aplicado em mercadorias M , elementos objetivos *mp* (matérias-primas e matérias auxiliares) e subjetivos *ft* (força de trabalho) da produção, na proporção, para exemplificar, de R\$ 70 milhões em *mp* (capital constante) e R\$ 30 milhões em *ft* (capital variável). Uma vez realizada a aplicação, os elementos objetivos e subjetivos da produção seriam conduzidos e acionados na produção, momento P , ali onde se opera a transformação dos ingredientes adquiridos no mercado (*mp* e *ft*) em novas mercadorias M' , desta vez para venda. Como é no momento da produção P que a *mais-valia* é criada, é óbvio que $M' > M$, vez que o capital-mercadoria que é expelido do momento

P , produção, sai prenhe de um valor novo ali adicionado por conta do mais-trabalho expropriado, o trabalho não pago - "milagre social" que acontece no momento da produção. Se o sobre-trabalho equivale, digamos, a R\$ 30 milhões, o que corresponde a uma taxa de exploração (m/v) de 100%, M' , que contém $M + mv$, se representa por R\$ 130 milhões em valor nominal. O capital-mercadoria M' , uma mercadoria nova levada agora a mercado (ela pode servir para consumo produtivo-máquinas, matérias-primas, etc. - ou para consumo individual, pessoal: artigos de consumo, alimentos, etc.) é transformada, na circulação, em forma-dinheiro D' , que equivale, em valor, a M' e que também porta, tal como M' , só que agora na forma-dinheiro, a mesma mais-valia $mv = R\$ 30$ milhões. $D' = R\$ 130$ milhões está novamente disponível para reingressar no ciclo de reprodução do capital-dinheiro, como D novamente, dando continuidade ao processo de reprodução do capital em escala ampliada, desde que a mais-valia seja também (pelo menos em parte) reinvestida em nova e ampliada escala de produção.

Como tanto a circulação simples, na qual o dinheiro não representa necessariamente capital-dinheiro, como a circulação da forma-dinheiro, na qual esta forma representa capital-dinheiro, ocorrem muito mais nas cidades, torna-se necessário fazer referência às duas modalidades da circulação da forma-dinheiro, aquela na qual esta forma está disposta a entrar em função, como aquela em que sua disposição é outra, a mera mediação do intercâmbio de mercadorias ou o movimento meramente especulativo de dinheiro ou de papéis que representam valores monetários.

Considerados de *per se*, $D - M$ e $M - D$ são momentos da circulação, nos quais são intercambiados, no primeiro caso, dinheiro por mercadorias em grandezas equivalentes em valor e, no segundo, inversamente, na mesma base, mercadorias por dinheiro. Considerados como momentos funcionais do processo de circulação de capitais, $D - M$ representa intercâmbio (compra) de capital-dinheiro por elementos objetivos e subjetivos da produção (meios de produção e força de trabalho), enquanto $M - D$ representa o momento de refluxo (venda) do capital-dinheiro, ou seja, aquele em que há o inter-

câmbio inverso entre o capital-mercadoria (M') por capital-dinheiro (D'), agora novamente disposto a reingressar e re-inaugurar o ciclo ou processo de circulação do capital.

Não é na estrutura da circulação que o valor é criado e se valoriza, se reproduz, é acrescido, ou seja, onde ocorre a formação e a re-incorporação do sobre-trabalho à massa de capital pré-existente, para desta forma dar continuidade à reprodução ampliada do capital ou valorização do valor. Isto ocorre na produção. É, pois, no momento da produção, aqui entendido como o momento no qual se consome *trabalho produtivo*, que o valor e o mais-valor (formas do trabalho abstrato) são transferidos e gerados. Dá-se por entendido que existem áreas de produção de serviços - como os transportes - nas quais o trabalho produtivo, portanto a geração e a expropriação de mais-trabalho, opera na reprodução ampliada de capital. São momentos nos quais a produção de valores está intercalada numa esfera funcional geral que pertence ao chamado "terciário", inclusive na esfera específica da circulação. Afora aquela de produção que estão inseridas nas cidades, inclusive, como os transportes, no campo funcional geral da circulação, nas quais, portanto, existe o trabalho produtivo - áreas que, em termos de dimensões no panorama social - o momento da produção realiza-se nas fábricas, nas minas, nas fazendas, etc. Isto quer dizer que o chamado setor dos "serviços" compõe-se de uma esfera produtiva, que cresce dia-a-dia, e outra improdutiva, ou seja, de uma esfera onde ocorre a valorização do valor - criação e re-incorporação produtiva da *mais-valia* -, e outra esfera na qual ocorre apenas transmissão de valor (comércio) ou na qual o trabalho serve apenas indiretamente à reprodução do capital (produção do conhecimento técnico e científico, serviços governamentais, etc.)

Deixando de lado considerações teóricas complexas, que poderiam ser retomadas num trabalho mais completo e definitivo do que o presente, e fixando-nos apenas nas questões essenciais para a compreensão do tema em questão, desejamos ressaltar aqui que as formas da produção e as formas da circulação encontram-se distribuídas e localizadas em todo o tecido espacial da economia e da sociedade,

em todo o espaço percorrido e fincado pelo modo de produção capitalista na extensão de seu enquadramento mundial, nacional, regional, etc., mas que, por outro lado, algumas das mais fundamentais, bem como praticamente todas as gerais, encontram-se especificamente fixadas e, respectivamente, concentradas, não por acaso, no interior das cidades ou nas suas cercanias. A cidade é, por isso, *locus privilegiado* da produção e da circulação de mercadorias no modo de produção em que esses processos se tornaram pressupostos e determinantes universais e, por isso mesmo, ontológicos da constituição e da sociabilidade social.

Assim, todos os elementos da circulação - meios de comunicação em geral e de transporte em particular, comércio, equipamentos de estocagem de matérias-primas e capital-mercadoria, instituições financeiras, etc. - encontram-se dentro e fora das cidades, assim como as instalações industriais nas quais acontece a produção e a reprodução do valor em escala ampliada. Mas é preciso que se dê destaque aos equipamentos, tanto de um como de outro momento, que estão preferentemente fixados nas cidades. As cidades fixam a maior parte das instalações industriais regionais que se aproveitam de suas economias de aglomeração e muitos dos equipamentos da circulação - estruturas comerciais, terciárias, financeiras, portuárias, administrativas, etc. Neste sentido a cidade é, cumpre destacar, *locus nodal* da produção e da circulação de mercadorias - e quem fala de circulação de mercadorias fala também, e necessariamente, da circulação de dinheiro, de pessoas e de meios (móveis) de transportes.

De tudo isso resulta que existem cidades que nascem ou recebem seus impulsos de crescimento, diferenciação e descentralização urbana (físico-espacial) do fato de que são cidades-sede de atividades essencialmente produtivas, como é o caso de algumas cidades eminentemente industriais (Cubatão, em São Paulo, Camaçari, na Bahia etc.). Por outro lado, outras cidades existem cuja expansão se dá pela ação presente e conjugada dos dois momentos, ou seja, nas quais tanto a produção (indústria) como a circulação (comércio) estão localizadas no seu interior e têm peso na constituição de sua estrutura urbana (a própria cidade de São Paulo é exemplo disso). Por

fim, existem outras que são formadas ou impulsio-
nadas essencialmente por atividades que pertencem
à esfera da pura circulação, as cidades-circulação ou
“cidades comerciais”, como são comumente conhe-
cidas. Salvador e Feira de Santana, ambas na Bahia,
são dois exemplos de cidades que, durante grande
parte de suas respectivas existências, foram cidades-
circulação que, após a industrialização induzida pela
SUDENE e o BNB no Nordeste brasileiro, das dé-
cadas de 50, 60 em diante, quando receberam em
seus interiores ou em suas cercanias algumas con-
centrações industriais, passaram a ser cidades-mistas
segundo esta classificação para efeito meramente
ilustrativo esboçada mais atrás.

Nas cidades-produção, ainda que uma grande e
variável parcela do valor criado nelas ali não perma-
neça, porque será aplicada em outras regiões e em
outros espaços (inclusive em outros países), pelo
menos uma parte deste valor é nelas reaplicado: uma
parcela da mais-valia gasta como renda, uma outra,
conjugada ao capital total, na aquisição de materiais
de produção e força de trabalho locais e, principal-
mente, a massa de salários que é despejada mês a
mês nas mãos dos trabalhadores que, desta forma,
quando da aquisição dos seus meios de subsistência,
vão transferi-la imediatamente aos capitalistas co-
merciantes. Nas cidades-mistas, nas quais produção
e circulação convivem lado a lado à base de pesos
aproximadamente importantes, não só os gastos atrás
citados são despejados nessas cidades, como tam-
bém outros - e isso independentemente das escalas
(inclusive em comparação): parte da renda dos co-
merciantes, a massa de salários dos empregados no
comércio, etc. Já nas cidades-circulação, a vida eco-
nômica dessas cidades lastreia-se em valor que foi
valorizado em outras regiões, já que nelas - e, por
suposto, em suas respectivas regiões - não existem
atividades produtivas instaladas. São cidades que se
reproduzem à base de valores que foram produzidos
em outras regiões e cidades, e que por elas apenas
ingressam ou transitam como fluxos com destinação
para outras regiões, e de cujos fluxos uma parcela
variável é retida e passa a circular ali dentro mantem-
do o comércio e atividades conexas.

É evidente que as cidades não se resumem a
funções estritamente econômicas, posto que nelas se

realizam também atividades culturais, artísticas, de
lazer, etc. Todavia, nos limites deste estudo, esses as-
pectos não serão abordados, a não ser - e isto dado o
caráter da presente investigação - quando eles apare-
cerem como atividades industriais ou comerciais, isto
é, quando aparecerem como atividades direta ou in-
diretamente ligadas à reprodução ou à circulação de
valores. Aliás, não nos cabe qualquer responsabili-
dade se é cada vez mais notável o fato, por demais evi-
dente, de que todas essas atividades são cada vez mais
capturadas pelo modo de produção capitalista e in-
cluídas no universo material e espiritual da merca-
doria, célula suprema da edificação ontológica de toda
a sociabilidade possível nos termos e no espaço hu-
mano desse tipo de formação social cada vez mais
realizado à escala planetária, o que equivale dizer:
mundial e mundializado. Por mais que se leve em
consideração o fato real de que essas atividades (cul-
turais, espirituais, etc.) possuem esferas de autono-
mia relativa maiores ou menores, segundo cada caso
ou cada cadeia de circunstâncias - ou que muitos
intelectuais tentem transcender ao absoluto a
autonomização das esferas culturais de toda a socia-
bilidade humana nos limites do regime social capita-
lista - é cada vez mais imperturbável a certeza de que
as esferas da cultura, da arte, do lúdico, etc., com
suas respectivas sociabilidades, onde suas correspon-
dentes produções são levadas a efeito, tornam-se com-
pulsoriamente cativas da sociabilidade do mercado e
do ato social da produção de valores de troca; repre-
sentações legítimas da lógica pela qual o capital se
reproduz e reproduz o homem e toda a sociedade
nele fundada com todos os seus valores e, por isso
mesmo, também na mesma escala, o *fetichismo* do mun-
do mercantil. Aliás, testemunho mais eloquente des-
ta verdade meridiana não poderia ser dado senão por
uma autoridade no assunto, a cantora Daniela
Mercury que, na apresentação que faz do sugestivo
livro “O Carnaval Baiano: Negócios e Oportunida-
des”, produzido pelo Núcleo de Pós-Graduação em
Administração da Escola de Administração da UFBA
e publicado pelo SEBRAE, assim se expressa: “O
livro *O Carnaval Baiano: Negócios e Oportunida-
des* coloca como tema a vocação da Cidade de Salva-
dor para misturar cultura e empreendimento. É a
vocação de quem sai à rua sem saber a hora de voltar,
vocação de quem acredita na alegria como alimento,

como sustento para o dia a dia, vocação de quem faz
do Carnaval um grande negócio”. Com efeito, que o
carnaval, não só na Bahia, mas em praticamente todo
o Brasil, tornou-se, de há muito, “um grande negó-
cio”, ninguém tem mais dúvida. Isso está fora de dis-
cussão. O que não está assente, todavia, é qual o ca-
ráter da alegria produzida *no e pelo* carnaval, se esta
alegria serve, de fato, como “alimento”, qual a natu-
reza deste “alimento” e a quem o carnaval provê - e
como provê - o “sustento do dia-a-dia”. Mas, como
se disse, não é este o lugar para levar a análise
de assunto tão espinhoso.

De maneira que, apreendendo de que maneira a
cidade é subsumida pelo capital, tem-se mais do que
meio caminho andado para se compreender de que
maneira o capital subsume todas as demais manifes-
tações da subjetividade e da espiritualidade humana
nos limites do espaço físico e social dominado pelo
seu modo de produção

2. A Cidade e a Economia

Mas, por que as cidades passaram a se consti-
tuir em locais privilegiados para a concentração de
setores e ramos da economia, com exceção, obviamen-
te, da agricultura, que exige terreno próprio e
em dimensões que não podem existir no espaço ur-
bano?

A cidade sempre constituiu *locus* privilegiado
de todas as atividades—artesanais, comerciais, polí-
ticas, habitacionais, administrativas, etc.—que po-
deriam beneficiar-se do efeito concentração. De um
modo geral, a pura concentração de pessoas e de ins-
trumentos de trabalho potencializa os resultados de
todas as ações nas quais os homens devem agir cole-
tiva e socialmente. Mas, se se deseja compreender
melhor de que maneira isso ocorre com a cidade
moderna, a cidade do capital, pode-se tomar como
ponto de partida a seguinte observação feita por
Marx: “*Fue la segunda máquina de vapor de Watt, la
llamada máquina doble, la que introdujo el primer
motor cuya fuerza motriz se engendraba en su mismo
seno, alimentándola con carbón y agua e cuya*

*potencia era controlable en un todo por el hombre;
una máquina móvil, que brindaba un medio de
locomoción, susceptible de ser utilizada en las
ciudades y no sólo en el campo, como la rueda
hidráulica, que permitía concentrar la producción en
los centros urbanos en vez de dispersarla por el cam-
po como aquélla, máquina universal por sus
posibilidades tecnológicas de aplicación y relativa-
mente pocho supeditada en su aspecto geográfico a
circunstancias de orden local*”²

Assim, o aparecimento da máquina a vapor
transferiu a atividade industrial do campo para a ci-
dade, favoreceu o aparecimento na cidade, ato conti-
nuo, também de toda ordem de economias de escala,
do comércio, dos serviços, das habitações dos porta-
dores de força de trabalho das indústrias que acom-
panhavam a máquina a vapor e as demais máquinas
(as chamadas máquinas de transmissão e máquinas-
ferramentas) nas fábricas que se multiplicavam sem
cessar, e assim por diante, fazendo com que as cida-
des, notadamente as industriais ou que passaram a se
constituir cidades comerciais ou centros financeiros,
se expandissem, como jamais tivera acontecido nos
séculos anteriores. Essas aglomerações, salvo os ca-
sos em que se formavam, e se formam, de maneira
exacerbada - casos em que congestionavam, e seguem
congestionando sobremodo a vida urbana em geral -
facilitaram a vida do capital em reprodução a partir
de então. A cidade passava a ser, finalmente, e desta
vez contra todos os sonhos dos poetas e escritores,
que, em todos os tempos, a cantavam e a seguem
cantando em prosa e em verso - inclusive poetas e
cancioneiros atuais - a cidade do capital com todos
os predicados que esta condição implica.

A produtividade da indústria não depende se-
não do aumento persistente da força produtiva do
trabalho, o que se dá pela incorporação de métodos
e processos científicos, via tecnologia, nos processos
e métodos de trabalho e de gestão do trabalho. Mas
o aumento da produtividade nos meios de circula-
ção também contribui, embora não diretamente como
no caso da conversão da mais-valia, que se dá no
momento da produção, para a potencialização da
acumulação do capital. Melhorar na capacidade de
armazenagem, nos meios de transportes e de comu-
nicações, nos meios e processos de venda e de con-

² Marx, K., in *O Capital*, Livro Primeiro, Cap. XIII, 4ª edição, Fondo de Cultura
Económica, México Buenos Aires, tradução de Wenceslao Roces, pp. 307-308),
1966.

servação de mercadorias em estoque, etc. implicam em queda de custos e tempos de circulação. A queda dos custos de circulação proporciona maiores condições para a concorrência nos mercados, enquanto que a queda nos tempos de circulação favorece a aceleração dos processos de rotação do capital, os quais, por sua vez, repercutem favoravelmente na aceleração da própria acumulação dos capitais individuais. Quanto mais rápida a rotação, mais rapidamente a mais-valia reflui, junto com o valor-capital resgatado no mercado, para a ampliação do estoque de capital - e assim sucessivamente. Bem entendido, os encurtamentos dos tempos de circulação não repercutem na imediata ampliação da taxa de mais-valia, já que a produção da mais-valia não acontece na circulação, mas na produção, porém repercute na velocidade com a qual o refluxo da mais-valia, que circula no interior do valor-produto, se dá do mercado às mãos de cada capitalista individual - sendo por isto que o encurtamento do tempo de circulação favorece a aceleração da acumulação dos capitais individuais. Se se combinam aumento da produtividade na produção de mercadorias - do que resulta a potencialização da extração da mais-valia relativa por tempo de trabalho despendido - com aumento da produtividade nos meios de circulação - do que resulta rebaixamento dos custos e dos tempos de circulação - tem-se como resultado a ampliação das condições de concorrência para os capitais individuais que lograrem estas mudanças combinadas e em regime de simultaneidade.

Todas estas possibilidades passaram a se concentrar nas cidades, elas que também condensaram, pelas mesmas razões, os mercados fornecedores de meios materiais e subjetivos (força de trabalho) da produção e de consumo em geral - motivos pelos quais as cidades passaram a ser momento nodal tanto da circulação do capital como da circulação geral e simples das mercadorias. As atividades industriais passaram a se localizar dentro das cidades e nas suas cercanias; no primeiro caso dispersa e espontaneamente, no segundo por meio dos chamados "distritos" ou "pólos" industriais, vale dizer, via planejamento, ou também, como na outra modalidade, de maneira espontânea e dispersa. Desta forma foram confirmadas as *cidades do capital*.

3. As Cidades no Brasil e no Nordeste Brasileiro: uma abordagem inicial

As principais cidades brasileiras—aquelas que se tornaram metrópoles durante a segunda metade do século XX - têm sua gênese histórica e cultural distinta das cidades européias, cuja emergência obedece às causas gerais enunciadas no tópico anterior. As metrópoles de cá apareceram durante a fase colonial da sociedade, aquela fase durante a qual uma economia de base escravista se inseria no movimento (e momento) da circulação comercial e, mais tarde, capitalista mundial. Isto equivale a dizer que essas cidades apareceram basicamente como instâncias de localização fundamental dos meios de circulação - comércio, comunicação, transportes (portos, armazéns, estações de ferrocarris), terciário, finanças, administração, etc. - ao passo que as suas bases de produção estavam localizadas no campo, no interior. Por isso, eram cidades-*entrepôts*. Também as cidades portuárias, como Salvador, Santos, Recife, Rio de Janeiro, Belém e Manaus, entre outras, eram cidades-*entrepôts*.

As demais cidades espalhadas pelo *hinterland*, vale dizer, aquelas que estavam afastadas dessas atividades centrais (produção de açúcar, café, cacau, borracha, extração de minérios, etc.) apareceram e desenvolveram-se combinando impulsos diferenciados: de um lado, de impulsos derivados da atividade comercial (em parte caudatárias daquelas economias atrás citadas, situadas em outras regiões), como cidades-rotas de passagem dos fluxos provenientes dos centros produtores daqueles produtos para os portos e os mercados; de outro lado, de impulsos, esses menores, de suas pequenas e estreitas bases produtivas - em geral economias de subsistência; e, por último, de suas próprias, embora acanhadas, atividades produtivas desenvolvidas na agricultura, no artesanato e na produção industrial de pequeno porte (fábricas de bebidas, alimentos, tecidos, chapéus, confecções, móveis, artefatos aproveitando matérias-primas locais, etc.) que produziam, de maneira residual, para restritos mercados locais, como feiras, comércio, etc.

Muitas das inúmeras cidades do interior do Brasil - entre elas a grande maioria das cidades do Nordeste brasileiro - inscrevem-se neste esquema: são cidades que se reproduzem à base de uma pequena e restrita produção e correlata circulação locais, com a diferença de que completam sua pauta de consumo com a importação de mercadorias produzidas em centros de produção industrial instalados nas cidades maiores e, também, agora como antes, no exterior. Outras combinam este esquema com um outro: reproduzem-se à base de uma localização que é *locus* de passagem, portanto de circulação, de mercadorias provenientes de outros e distantes centros de produção.

O que deve ser ressaltado em todos esses casos é que essas cidades, desde a época colonial, estiveram e permanecem afastadas dos poucos e concentrados centros de produção, antes agrário-exportadores, hoje urbano-industriais - daí porque a grande maioria das cidades do Brasil e, em particular, do Nordeste, são cidades apenas *comerciais*. Esta assertiva parece ser extensiva à maior parte das cidades latino-americanas.

Quando, tardiamente, o Brasil se desenvolveu capitalisticamente, a sua estrutura espacial fundamental, ainda que transformada, não foi alterada, pelo menos de início, em seus traços mais gerais. Os centros de produção industrial também apareceram e se desenvolveram sumamente concentrados e, não por acaso, basicamente sobre as mesmas grandes manchas urbano-regionais herdadas da formação colonial: de início, no Centro-Sul (São Paulo e Rio de Janeiro), um pouco depois, Belo Horizonte e, mais tarde, por força adjutória de um articulado sistema de incentivos fiscais e financeiros, operados em resposta a necessidades concretas, oriundas do processo de horizontalização que era exigido pela acumulação capitalista brasileira à escala nacional em algumas cidades do Nordeste, como Salvador e Recife, entre outras de menor porte e, no Norte, Manaus e Belém. Só mais recentemente esta situação vem apontando para uma alteração maior, mas sendo ainda incipiente este processo-tendência a um nivelamento menos contundente no plano espacial. Com efeito, até o ano de 2005, quase cerca de 67% do PIB nacional é produzido em São Paulo, Rio de Janeiro, Mi-

nas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, enquanto que os 33% restantes em todos os demais Estados brasileiros.

Permanece a situação: a grande maioria das cidades brasileiras segue reproduzindo-se - ou estagnadas - por conta de fluxos comerciais de passagem ou de fluxos comerciais derivados de restritas economias industriais de cunho e mercado local e de economias de subsistência. Nesta situação, encontram-se as cidades do semi-árido nordestino e muitas das cidades nordestinas situadas fora do semi-árido. São cidades-*subsistência* ou cidades-*circulação* situadas longe de centros de produção industrial, agro-industrial, turística, extrativa, etc., para o mercado interno e o externo. Disso deriva a sua constituição raquítica e, correspondentemente, a constituição raquítica de seus poderes (e governos) locais. São cidades que, quando muito, em todos os casos muito raramente, apenas margeiam os decisivos circuitos da acumulação capitalista, aqueles que de fato comandam a produção e a circulação de mercadorias no Brasil.

Outras cidades surgiram e desenvolveram-se em função de uma localização intercalada, de maneira intensiva, no intervalo dos fluxos mais densos provenientes dos maiores centros da produção brasileira - fluxos que partiam daqueles centros de produção para os portos ou para as cidades e regiões do país que se constituíam, e ainda se constituem, como mercados de peso. São cidades que não desenvolveram produção industrial local, mas que se tornaram pontos nodais de passagem de fluxos comerciais de outras regiões. Outras delas, como Feira de Santana na Bahia, aliam a condição-comercial à produção local (gado, algodão, café, etc.), de cuja aliança seus comércios e suas estruturas urbanas se beneficiaram.

Mais tarde - e este é o caso típico de Feira de Santana - algumas dessas cidades acabaram por se integrar à economia urbano-industrial e por se transformarem em alguns daqueles centros de produção igualmente concentrados e igualmente distantes da maioria das cidades do *hinterland* sugeridas mais atrás. Cidades como Feira de Santana deixaram de ser cidades *circulação*, ou cidades de economia doméstica, para se tornarem cidades-industriais com um correspondente comércio e terciário. Acabaram

por inserir-se no duplo e moderno momento de produção-circulação. Nessas cidades, que são poucas, nas quais os circuitos de capitais mais vigorosos estão presentes, encontram-se igualmente presentes os diversos, variados e mais densos equipamentos dos dois momentos do modo de produção capitalista: a produção e a circulação. É por elas que o movimento do capital – capital-produtivo, capital-mercadoria e capital-dinheiro – se dá essencialmente. É nelas que ocorrem os mais decisivos movimentos do dinheiro (meio de compra, meio de pagamento, etc.) e do capital-dinheiro (aplicação produtiva e entesouramento para aplicação produtiva ulterior, na Bolsa, etc.), daí porque nelas está muito mais desenvolvido o sistema bancário e financeiro em geral.

4. Chassi, Região e Cidade

Mas as atividades econômicas não se distribuem de modo igual e homogêneo no espaço. Contrariamente, esta distribuição se faz de maneira desigual e combinada, como sói acontecer com toda a produção social no mundo do capital. Isso quer dizer que a distribuição da economia no espaço dá-se por áreas nas quais as concentrações ocorrem, ao lado de áreas, em maior número, onde a economia é, em maior ou em menor grau, dispersa e rarefeita. Vale dizer, nas áreas de concentração da economia está mais centralizado o capital e mais concentrado o produto social; ou ainda, a riqueza, que se distribui desigualmente, mesmo numa área de economia concentrada, também se reproduz desta maneira na totalidade do espaço social, formado por áreas e regiões de concentração econômica e áreas e regiões de dispersa e rarefeita densidade econômica.

Por outra parte, esta distribuição desigual da economia no espaço é articulada por um conjunto de regiões, as mais densamente ocupadas e exploradas pelo capital, e meios de comunicação, com des-

taque para os de transportes. É a este arcabouço, no que ele tem de essencial, a que chamamos de *chassi*, de uma região – conceito este que é aplicável, como veremos mais adiante, à estrutura da própria cidade. Num texto por nós publicado numa coletânea³, assim definíamos o *chassi* depois de procedermos à “extração” da espacialidade ou estrutura física que está implícita nas fórmulas desenvolvidas por Marx para representar a circulação do capital em suas formas funcionais de capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria. Naquele estudo, o momento da “extração” do conceito acontecia assim: “... esta fórmula (referência direta feita à fórmula do capital-dinheiro) contém, dentro de si, uma espacialidade, à medida que o momento da produção, P, supõe fábricas, minas, fazendas e outras unidades de produção que possuem um locus no espaço social, enquanto que os dois momentos da circulação, D - M e M - D, pressupõem, por sua vez, estradas, meios de comunicação, equipamentos (bancos, casas comerciais, etc.), portos, armazéns e silos, etc., os quais também supõem um locus sobre os quais são edificadas. É esta espacialidade que vai aparecer sob a forma de regiões e cidades estruturadas”. Mais adiante (p. 165), voltamos a afirmar: “É em D - M e M - D que se encontra a maior parcela da espacialidade que o tecido econômico pressupõe – e esta espacialidade, por sua vez, vai tomar a forma, como já se vislumbrou, de uma estrutura e de uma organização espacial”. Na p. 166 do mesmo texto arrematamos o conceito: “O *chassi* é, pois, o arcabouço espacial da atividade econômica e social, isto é, da produção e circulação (e de todas as demais atividades que se concentram em torno destas) na sua unidade. Ele une o locus de todas as atividades produtivas essenciais (fazendas, minas, empresas) ao dos mercados e aos das fontes de matérias-primas pela via da estrutura ‘óssea’ da circulação. Visto pela ótica dos agregados, o *chassi* articula as cidades com sua região e a região de que se trata com outras regiões”. Mas é preciso compreender bem o caráter

e a vantagem do uso do conceito de *chassi*. Com efeito, “a vantagem do *chassi* reside na maior facilidade do seu manejo diante da possibilidade concreta de se contar com dados disponíveis e no fato de que ele conecta a estrutura básica da economia, do que resulta que a referência *chassi* revela o que de fato é mais dinâmico na própria economia, ou seja, o que lhe define o movimento, o perfil e o caráter. O *chassi* é, portanto, mais do que um recurso metodológico nascido de facilidades práticas; trata-se de uma categoria para a análise (...) regional...”⁴.

Num trabalho anterior⁵, nós dávamos início à identificação do *chassi* da economia “baiana” (esta delimitação carrega uma certa dose de arbitrariedade, de vez que nenhuma delimitação do espaço econômico pode obedecer a limites político-administrativos, mas cuja prestação de contas não pode ser feita nos limites do presente trabalho). No referido escrito, resumíamos o *chassi* da economia baiana representando-o por meio das regiões de maior concentração econômica (Macrorregião Salvador, Submédio São Francisco, Irecê, Pau Brasil, Guanambi, Vitória da Conquista, Região da Caueira Ilhéus-Itabuna e Extremo-Sul) e avançamos no que identificamos como uma *Macrorregião Salvador-Feira*, ou simplesmente *Macrorregião Salvador*. Posteriormente (in, A Espacialização da Economia baiana..., já citada) nós avançávamos, não mais pela conceituação, mas pela análise das relações recíprocas entre o *chassi*, no seu movimento e na sua funcionalidade, e a economia do Estado. Mais recentemente, Edgard Porto, Lúcia Aquino de Queiroz e Sônia Pereira Ribeiro⁶ procuravam estender mais a aplicação do conceito, dessa vez recorrendo a pormenorizado estudo de inclusão das cidades do Estado da Bahia, explorando vários ângulos de fenômenos econômicos e sociais.

Neste estudo, nós não pretendemos avançar na identificação empírica do *chassi* numa figuração urbana concreta, por exemplo, de maneira semelhante a como fizemos com a economia do Estado da Bahia, recorrendo à identificação do *chassi* urbano de uma cidade como Salvador, com vistas a constatar a dinâ-

mica da cidade por intermédio da citada categoria. Este é um exercício que pretendemos desenvolver em estudo próprio e posterior. Cingir-nos-emos, agora, à questão da desigualdade econômica e social que é inerente à propagação do capital no espaço social e a algumas ordens de conflitos que daí advêm. O *chassi* da economia baiana, que constitui o objeto de nossa verificação, é o pano de fundo e a mesa de trabalho da nossa imediata investigação sumária.

5. O Caráter e a Dimensão da Desigualdade

Num dos trabalhos citados mais atrás (A Bahia no Mercosul...), operando com o indicador Índice de Renda Municipal -IRM, dado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI como um aferidor aproximado de PIB municipal e fazendo uso de dados fornecidos pela própria SEI, chegávamos à seguinte constatação: para o ano de 1994, os municípios da Macrorregião de Salvador concentravam, em conjunto, cerca de 66,44% do IRM de todo o estado, enquanto que esta mesma macrorregião, que é constituída por cerca de duas dezenas ou pouco mais de municípios ao redor de Salvador e Feira de Santana, agora somada ao Litoral do Estado, sobretudo o Litoral-Sul, concentravam, juntas, 82,08 % do IRM no Estado. Para além destas duas áreas, o grau de centralização do capital e de concentração da renda, revelado pelo IRM, era respectivamente assim representado: 2,51% para a região de Juazeiro, 3,54 % para a de Vitória da Conquista, 0,42 % para a de Irecê, 0,49 % para a de Guanambi, 2,38 % para a de Barreiras e 8,58% para todas as demais regiões do estado, nas quais devem habitar mais de 40% de toda a população estadual. Isso quer dizer que a economia baiana é, além de altamente concentrada social e espacialmente, pouco densa e muito rarefeita no espaço, ou ainda, que ela está assentada, em fila indiana, em uma parcela quase linear do litoral baiano, o qual concentra, em conjunto, 82,08% da renda municipal. Se distribuir-

³ Ver, Cap. III: A Espacialização da Economia Baiana, o Mercosul e Outras Regiões, PORTO, Edgard e CARVALHO, Edmilson, in, *Série Estudos e Pesquisas*, SEI, N° 30, dezembro de 1996.

⁴ Op. Cit., p. 174

⁵ PORTO, Edgard e CARVALHO, Edmilson, A Macrorregião de Salvador, in, *Série Estudos e Pesquisas*, SEI, N° 26, Salvador, 1996

⁶ Cidades na Bahia, in, *Série Estudos e Pesquisas*, SEI, N° 35, Salvador, outubro de 1997.

mos os 8,58% do IRM das "outras regiões" do estado, que comportam em torno de 300 municípios, chegaremos à conclusão pouco confortante de que cada município destas "outras regiões" contribui com muito menos de 1% por unidade com a geração da riqueza estadual - já de si muito pequena, quando relacionada com a sua população, e muito menor, para esta mesma população, quando levamos em consideração o grau de concentração social da riqueza, agora agravado pelo desemprego e o rebaixamento salarial crescentes.

Se nos fixarmos na visão do *chassi* da economia do Estado, chegaremos a constatações mais dramáticas. Como dizíamos mais atrás, este *chassi* é composto basicamente de oito das sub-regiões "mais importantes" do Estado, sendo que as sub-regiões que nele não se encontram diretamente atreladas, praticamente nada representam como regiões de produção. Mais ainda, se excetuarmos a Macrorregião Salvador e o Litoral, veremos que as demais sub-regiões "importantes" do estado, vale dizer, Sub-médio São Francisco, Planalto de Irecê, Oeste-Barreiras, Guanambi e Vitória da Conquista, não conseguem reunir juntas, com toda a sua reconhecida produção de frutas tropicais e seus derivados, soja e derivados, feijão, algodão, gado, café, turismo, etc., mais do que, conforme sugere o indicador da SEI, 9,34% do PIB estadual. Diante disso, o nosso *chassi* é uma figura que se encolhe, estrutural e funcionalmente, a basicamente um par de sub-regiões, aquelas que se encontram na linearidade do litoral. Não espanta por que toda a infra-estrutura restante do Estado "sobra" e por que toda ela, na verdade, deve ser muito pouco vendável em se tratando de perspectiva de privatização. Na verdade, faz sentido pensar que o que o governo arrecada sobre o que circula sobre tais estradas provavelmente não pagam os custos de manutenção de todo este equipamento de infra-estrutura. Coisa semelhante deve acontecer com as redes de transmissão de energia elétrica, etc. Pelo menos em parte temos aí uma razão, mais do que ponderável, em termos de uma realidade capitalista, para explicar as condições de funcionamento de tais elementos de infra-estrutura, sendo óbvio que, por outro lado, sobram outras ordens de motivos, notadamente

de natureza política, para explicar o estado de abandono de estradas, etc.

Mas por que sobra toda esta infra-estrutura, contrariando os que professam que existe absoluta escassez de infra-estrutura no Nordeste brasileiro, e que é por conta desta escassez que o Nordeste "não se desenvolve", como se a acumulação de capitais só dependesse de oferta de componentes de infra-estrutura e não estivesse subordinada a outras leis e determinações mais fundamentais? Na verdade, parte desta "culpa" deve ser atribuída ao esforço-SUDENE. Por intermédio dele, o governo fez duas ordens de intervenções, na região nordestina, na perspectiva de fazer com que essa região se desenvolvesse, presumivelmente, quase sem limites. De um lado dotou-a de um sistema de subsídios e incentivos fiscais e financeiros e, de outro, de uma extensa rede de elementos de infra-estrutura — as duas ordens de intervenção para atrair capitais na medida das chamadas necessidades sociais da região e, formalmente, para neutralizar os famosos "desequilíbrios regionais da renda". Passadas essas décadas todas, depois de anunciada a estratégia pelo famoso "Diagnóstico GTDN" e posta em prática pelos sucessivos planos diretores da agência, constatam-se agora situações que permanecem como antes ou que não sofreram alterações substanciais — como as que mais atrás revelamos para a Bahia, o Estado "mais desenvolvido do Nordeste", com os dados de IRM fornecidos pela SEI. Se os investimentos industriais, agroindustriais, etc., não acorreram ao Nordeste na ordem de grandeza social prevista ou desejada, é óbvio que a infra-estrutura, assim superestimada - o que normalmente só pôde ser percebido por muita gente *a posteriori* - tinha mesmo que sobrar, ou seja, tornar-se redundante. Na verdade, a ação da SUDENE mistificou as leis de propagação do capital no espaço, e todos nós, que dela participávamos, não tínhamos, à época, condições de compreender isso. Estávamos todos impregnados da ideologia cepalina, um doce *confort* para jovens tecnocratas, recém-saídos de precárias universidades, e que, nas suas novas funções, não recebiam formação teórica mais séria e consistente. Mas, examinando bem as coisas, veremos

que verdadeiramente não existe nenhum mistério no palavrório do documento-base, dos planos diretores e da farta propaganda da ação da agência de desenvolvimento regional mundo afora: a propagação do capital no espaço social, independentemente de suas características imanentes, reclamava um discurso, uma cobertura ideológica convincente - a qual se resumia na bandeira da "eliminação das disparidades sociais e regionais da renda", de acordo com o paradigma cepalino.

Voltemos às cidades. No trabalho mais recentemente publicado e mais atrás citado (PORTO, Edgard, AQUINO, Lúcia e RIBEIRO, Sônia), os autores trazem à tona dados acerca de depósitos bancários realizados em 25 cidades do Estado da Bahia. Essas 25 cidades concentram 92,08 % dos depósitos bancários realizados em todas as cidades do Estado que possuem agências bancárias (os dados referem-se ao ano de 1995). Dessas 25 cidades, apenas quatro delas, a saber, Salvador, Feira de Santana, Itabuna e Camaçari, concentram 84,06% dos depósitos bancários realizados em todo o Estado. Afora essas 25 cidades, todas as demais, num universo de mais de 400 cidades do Estado, realizam apenas 7,92% dos depósitos, o que já pode estar sugerindo que muito da rede bancária espalhada pelo Estado deve estar funcionando como equipamento - vale dizer, operando com capacidade ociosa, da mesma forma como o estão estradas, portos, armazéns, redes elétricas, etc. Afora essas quatro cidades que estão na primeira fila, todas as mais de 400 cidades do interior realizam apenas 15,94% de todos os depósitos bancários do Estado. É a coisas como essas que se pode chamar, com toda a eloquência, de ultraconcentração. É evidente que o dinheiro que circula pelos bancos, via depósitos bancários, não representa necessariamente, como os autores atrás citados ressaltaram, valor gerado na praça onde são feitos os depósitos; que esse dinheiro não representa todo o meio circulante que alavanca as transações mercantis em todas ou em qualquer das regiões do Estado; que, nestas somas, estão presentes doações governamentais para fins assistenciais, pagamento de pensões e aposentadorias e vencimentos feitos ao funcionalismo público empregado nessas regiões todas - e mui-

to mais. Todavia, seja como for, os dados refletem, em uma medida muito grave, a concentração da renda e a centralização do capital, confirmando o que mais atrás afirmamos acerca das leis de propagação social e espacial do capital. E não há como negá-lo diante de dados tão contundentes. Não é por acaso que Salvador, Feira de Santana, Camaçari e Itabuna, apenas quatro cidades, concentram 84,06% de todos os depósitos bancários do Estado, enquanto que os demais municípios do mesmo estado não conseguem realizar mais do que 15,94% desses depósitos. Grande parcela do dinheiro que é entesourado temporariamente, sob a forma de depósitos bancários, nas agências bancárias de Salvador, Feira de Santana e mais uma ou duas cidades maiores do Estado, representa o equivalente em dinheiro do valor adicionado criado em regiões e cidades do interior do estado ou de fora dele, massa monetária que desta forma não permanece nos locais nos quais o produto-mercadoria é produzido. Desta forma, essa massa monetária deixa de estar disponível nas localidades produtoras, para tornar-se capital-dinheiro, disposto a entrar em função, nas regiões e cidades onde os depósitos bancários são realizados e, desta forma, concentrados. Assim, a disponibilidade de formas de produção, de economias de aglomeração e de maiores meios de procura e de aplicação dessa massa monetária, como capital-dinheiro existentes nas cidades maiores, funciona como fator ativo de centralização do capital e concentração social e espacial da riqueza, portanto, corolariamente, como meio de reprodução das desigualdades sociais e espaciais. A cidade não se limita a "assistir" a tal processo; na verdade, encaixada, como está, nas relações sociais de produção e de circulação capitalistas, ela também traz sua parcela de contribuição ativa no referido processo. Deve ter ficado claro para o leitor que a centralização do capital e a concentração dos meios de produção, portanto do produto, devem-se a fatores que são inerentes aos mecanismos sociais de reprodução do capital, que se situam, a rigor, no cerne das relações sociais de produção, vale dizer, no âmago da relação-capital; como deve ter ficado claro também que o que a cidade aporta a esse processo e mecanismo é a faculdade que ela tem de reunir, de

forma densa, articulada e capaz de operar à base de uma elevada produtividade e numa escala correspondente, a grande maioria desses fatores em sua territorialidade física e social. A cidade em si não constitui a relação-capital, assim como, da mesma forma, o Estado não a constitui, mas, no âmbito da abrangência da ação desta relação, a cidade, aí inserida, reforça a seu modo, vale dizer, potencializando, a ação desta relação pela condensação dos seus mecanismos numa mesma territorialidade e numa articulação muito maior e eficaz, o processo de reprodução das desigualdades. Neste sentido ela é co-produtora das referidas desigualdades, nunca uma forma indiferente às mesmas.

Como este não é um traço apenas específico das cidades da Bahia, mas um *prius* definidor da essência das cidades na distribuição da riqueza no mundo do capital, é aqui que fica ressaltado o papel de galvanização e de concentração da riqueza que deve ser cumprido pela cidade do capital. A cidade, nas suas trocas com as suas respectivas regiões, e, mais do que isso, nas suas trocas com regiões distantes de um globo terrestre extremamente mundializado e instantaneamente ligado pela informação, constitui o espaço ativo e receptor, ao mesmo tempo, de toda esta móvel, crescente e cada vez mais instável concentração. Desde que a primeira máquina a vapor inventada por Watt chegou à primeira cidade européia, a cidade só fez, ao longo desse tempo todo, aprofundar e aperfeiçoar este seu papel a ela atribuído pelo modo de produção capitalista. A cidade sempre foi e segue sendo reiteradamente equipada para isto, para mais nada. É por isto, e para isto, que nas cercanias e no interior das cidades se concentram as unidades de produção maiores e mais importantes;

também é pela mesma razão que nelas estão concentradas as instituições que suprem mercados e investidores com dinheiro e capital-dinheiro - que, portanto, estão nelas as Bolsas de valores, as instituições financeiras; pela mesma necessidade, também nelas concentradas as instituições estatais, os partidos políticos, os meios de comunicação e suas sedes, a força pública, as universidades, os equipamentos culturais - e muito mais. E os intelectuais, é bom não esquecer. Mas, se é nelas que se concentra a riqueza, também é nela que se concentra o seu oposto, a miséria social e todas as ordens de conflitos e contradições sociais.⁷

6. Referências

MARX, K. *O Capital*, Livro Primeiro. Tradução: Wenceslao Rocés. 4 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1966. Cap 13, p. 307 - 307.

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. In: A Macrorregião de Salvador. *Série Estudos e Pesquisas*, SEI, Salvador, n. 26, 1996.

PORTO, Edgard e CARVALHO, Edmilson. A Espacialização da Economia Baiana, o Mercosul e Outras Regiões. In: A Bahia no Mercosul. *Série Estudos e Pesquisas*, SEI, Salvador, n. 30, dezembro de 1996.

PORTO, Edgard; QUEIROZ, Lúcia Aquino de; RIBEIRO, Sônia Pereira. Cidades na Bahia. In: *Série Estudos e Pesquisas - SEI*, Salvador, n. 35, outubro de 1997.

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. Trazado de unión de metrópolis iberoamericanas. In: *Regiones y desarrollo sustentable*. Publicación semestral de El Colegio de Tlaxcala, A.C. México, Año 3, Julio - Diciembre de 2003.

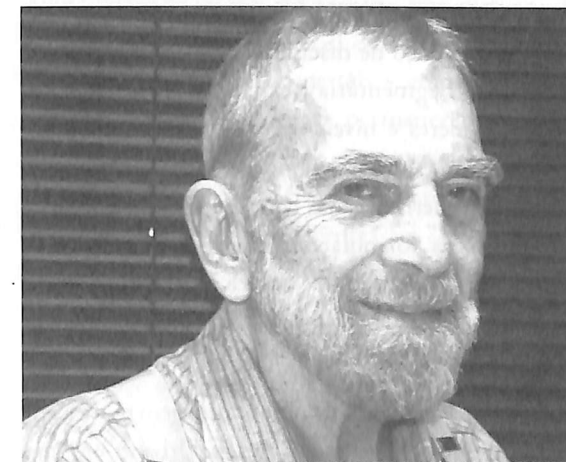
⁷ O leitor poderá dispor de um estudo específico do estágio e da estrutura de cidades que alcançaram o porte de metrópoles no contexto de uma economia "globalizada" in Porto, Edgard e Carvalho, Edmilson: Trazado de unión de metrópolis iberoamericanas - *Regiones y desarrollo sustentable* - Publicación semestral de El Colegio de Tlaxcala, A.C. Año III Julio - diciembre, México, 2003.

Planejamento Urbano - Tendências, Ensino e Questionamentos

Pasqualino Romano Magnavita¹

Resumo

As práticas de ensino de qualquer disciplina acadêmica pressupõem três variáveis: Poder, Saber e processos de Subjetivação. Sob esse enfoque, o texto levanta questões relacionadas com a produção desse conhecimento específico, o Planejamento Urbano, tanto em relação à nova modalidade adotada, denominada Planejamento Estratégico, quanto às questões propriamente de formação profissional. Formação essa que se vincula a um conjunto de disciplinas acadêmicas, expressando, assim, uma específica forma de pensar. Forma esta, de regra binária, e que tem como fundamento o axioma maior da sociedade capitalista pós-industrial, a propriedade privada. Circunstâncias que permitem, assim, a reprodução de enunciados e proposições que acabam orientando o Ensino e a Prática profissional. No sentido epistemológico, esse conjunto de disciplinas constitui uma "máquina abstrata axiomática binária". Ao lado da indissociável relação Saber/Poder, encontra-se a questão geralmente não abordada nas instituições de ensino e na prática profissional: os processos de Subjetivação parcial. Processos estes que se relacionam com "territórios existenciais" entendidos como construções das subjetividades individuais e coletivas e que, por sua vez, condicionam atos de decisões frente aos inúmeros problemas urbanos e suas possíveis soluções. Ainda, o texto aborda e relaciona o Planejamento Urbano, com uma diferente forma emergente de pensar, a qual tem, na Lógica da Multiplicidade e em seu repertório conceitual, um novo instrumento para o entendimento da área de conhecimento em questão.



Abstract

The teaching practices of any academic discipline presupposes three variables: Power, Knowledge and processes of Subjectivity. The text raises questions related to the production of that specific knowledge, The Urban Planning, both in relation to the new model adopted, named Strategic Planning, and to the actual question of professional education. That education is linked to a set of academic disciplines, and thus expresses a specific way of thinking. That binary-rule way of thinking has private property, the biggest axiom of the post-industrial capitalist society, as its foundation. Those circumstances, then, allow the reproduction of statements and propositions that end up by guiding Teaching and Professional Practice. In the epistemological sense, that set of disciplines constitutes a "binary axiomatic abstract machine."

Beside the unsociable relation Knowledge/Power is the question not usually approached in the teaching institutions and in the professional practice: the processes of turning into partial Subjectivity. Those processes are related to "existential territories" understood as constructions of individual and collective subjectivities and they condition acts of decision when facing the uncountable urban problems and their possible solutions. This text also approaches Urban Planning and relates it to a different and emerging way of thinking, which has in the Logic of Multiplicity and in its conceptual collection a new tool for the understanding of the area of knowledge in question.

¹Arquiteto, Doutor, Bolsista do CNPq e Professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia - PPGAU/UFBA

1. Introdução

Toda disciplina acadêmica de qualquer natureza é afetada por três variáveis: saber, poder e processos de subjetivação. Neste texto, tratarei do Planejamento Urbano entendido como um conjunto bastante heterogêneo de disciplinas, no sentido de uma Totalidade Segmentária², expressando relações de saberes, poderes e níveis de subjetivação individual e/ou coletiva. Adotarei as noções de saber, poder e subjetivação derivadas das concepções foucaultianas, entretanto, as formulações que seguem, em nível conceitual, se ancoram na Lógica da Multiplicidade de matriz deleuziana, uma das vertentes do pensamento pós-estruturalista.

Trata-se portanto de uma abordagem teórica em que se questiona o Planejamento Urbano em sua versão herdada do pensamento moderno, e isso, em decorrência do surgimento na contemporaneidade de novas formas de pensar que utilizam diferentes noções e conceitos, procurando subverter entendimentos e pressupostos consolidados e relacionados com o tema escolhido para este texto: ensino do planejamento urbano.

Os saberes, entendidos, como estratificação histórica, acumulações, sedimentações, coagulações e dobramentos (inflexões) de conhecimentos, caracterizam-se pela exterioridade que exibem e possuem dupla articulação: uma Forma de Expressão e uma Forma de Conteúdo, ou seja, o que se diz e o que se vê, "as palavras e as coisas". O que se diz, o dizível sobre um determinado objeto ou campo de estudo pressupõe um conjunto de enunciados e de proposições que a ele se referem, constituindo uma "Formação discursiva" no sentido dado a essa noção por Foucault. No caso em questão, os enunciados que constituem os discursos na área disciplinar do Planejamento Urbano.

²A noção de Totalidade Segmentária de origem foucaultiana - diferente do Todo e/ou Totalidade da concepção clássica, isto é, do Todo e das Partes que o compõem e nele se encaixam - expressa a coexistência de elementos de natureza heterogêneos que se conectam, se articulam, se contaminam, mantêm entre eles zonas de vizinhança, temporalidades diferentes, pressupondo que novos elementos podem emergir e/ou ocorrer substituições, e isso, nas transformações e mutações que os processos de conhecimentos, exercício de poderes e tomadas de decisões condicionam.

No ensino acadêmico, as disciplinas que contribuem para o Planejamento Urbano formam um conjunto bastante heterogêneo de níveis de saberes e práticas, uma multiplicidade de conhecimentos. Nas últimas décadas, ele tem sido objeto de diferentes discursos, entretanto, dois deles têm caracterizado as formas de expressão e de conteúdo, isto é, o que se tem dito sobre planejar no campo do urbano e o que se tem feito. Duas palavras-chave sintetizam essas formações discursivas: Planejamento Integrado, concepção esta vinculada ao pensamento moderno, expressão das sociedades industriais, e Planejamento Estratégico, mais recente e relacionado com a realidade bem mais complexa e dinâmica das sociedades pós-industriais, isto é, do mundo globalizado sob a égide de tecnologias da informação e comunicação, expressão do "capitalismo flexível", o qual vem estimulando, nos "espaços de fluxos", uma exponencial forma de consumismo irrefreável e ilimitado, tanto de bens materiais quanto imateriais e/ou simbólicos.

Na trilha do pensamento moderno e das utopias que o mesmo alimentava, o Planejamento Integral Urbano expressava do ponto de vista ontológico a presença de um Ser, no sentido de uma Unidade territorial, um Todo, um Organismo a ser criado e resultante da convergência de diferentes disciplinas e de decisões que deveriam expressar, no sentido global, unitário, uma desejável adequação, a mais próxima possível do acerto, da Verdade científica, uma utópica visão e crença no crescente progresso. E isso, com o objetivo da resolução de problemas em sua Totalidade, pressupondo controlar a expansão urbana e assegurar seu equilíbrio e evolução, através de padrões voltados para uma melhor qualidade de vida. Entretanto, a partir da década de 50, a crença generalizada nos planos integrados permitiu que se desenvolvesse uma crítica bastante contundente aos seus enunciados e proposições, e isso em decorrência da falência de seus pressupostos ideológicos e experiências concretas. Principalmente pela vulnerabilidade dos conceitos e objetivos encontrados nos discursos formulados, e isso em decorrência da crença no poder da Razão científica e das tecnologias então disponíveis.

Portanto, as críticas relacionadas com o Planejamento Integrado, principalmente na década de 70, caracterizavam-se tanto pelo teor sociológico e psi-

cológico dos argumentos formulados - face aos resultados obtidos pelos pressupostos modernos - quanto pela natureza ideológica dos princípios adotados, por não conseguirem estabelecer a nova e prometida ordem social. E mais, pelo fato de favorecer a especulação e prestigiar as grandes empresas, e as cidades se tornarem cada vez mais desiguais e tediosas em seus subúrbios no limiar da miséria, e seus centros congestionados e/ou no nível do abandono. E isso, à revelia da arrogância profissional dos planejadores, que acreditavam propor soluções corretas a situações tão complexas, questões tão bem colocadas e caracterizadas por Jane Jacob em seu paradigmático livro.

Em decorrência de experiências mais recentes sob a égide do novo estágio assumido pelo capitalismo num mundo globalizado e altamente competitivo, a forma de planejar cidades, particularmente as do primeiro mundo, tem demonstrado adotar novos pressupostos. Tal forma, agora totalmente despojada de utopias sociais, vem assumindo, definitivamente, a conotação mercadológica de uma produção de bens de consumo, tanto materiais quanto simbólicos, e cuja tônica é de competir e aferir lucros dos investimentos alocados. Para tanto, tais ações pressupõem a criação de imagens urbanas pontuais, sedutoras, singulares e lucrativas, devendo as mesmas promover níveis de fruição, e para tanto, contando com o advento das novas tecnologias da informação e comunicação e da indústria turística, as quais vêm contribuindo para potencializar o processo de subjetivação individual e coletiva visando e estimulando o consumo de cidades.

Basicamente, o caráter dominante do Planejamento Estratégico, assim denominada a nova vertente do planejamento urbano, passa a significar, em primeiro lugar, competir num mundo globalizado. Para tanto, deve criar imagens sedutoras, "marketing" no sentido de tornar as cidades atraentes, e isso através de competentes manipulações dos espaços urbanos, tanto com a criação de edificações de porte, quanto com a valorização do acervo patrimonial histórico quando este existir, contando com o auxílio da inalienável publicidade que a *mass-mídia* proporciona. O marketing tornou-se hoje o mais eficiente instrumento de controle social e do planejamento

de cidades que aspiram competir em nível regional, nacional e internacional.

Tal estratégia pressupõe altos investimentos e enfatiza espaços e equipamentos de interesses privados ou, quando muito, em parceria com recursos do Estado em espaços públicos, estes posteriormente terceirizados. Todavia, a gestão e controle efetivo desses investimentos, de regra, permanecem em mãos da iniciativa privada. Nesse contexto, as propostas devem ser altamente criativas, singulares, com a participação de nomes pertencentes ao "Star System" de arquitetos e urbanistas e dos quais se exigem propostas criativas, singulares no sentido de promover cenários de espetacular conotação e, ao mesmo tempo, atender às novas funções cujo objetivo consiste em incrementar o consumo de bens materiais e imateriais. Funções essas associadas às novas formas, motivando, assim, a fruição e consumo desses bens não apenas pelos que habitam a cidade, mas procurando gerar um fluxo nômade e contínuo de turistas que ajudam o processo de acumulação de capital nessas cidades, as quais conseguem emergir e afirmar-se através de estratégias planejadas, cujos exemplos paradigmáticos são Baltimore, Barcelona, Bilbao, Berlim, Xangai, entre outras tantas cidades. Vale lembrar que hoje a indústria turística ocupa o segundo lugar no ranking mundial depois da indústria bélica, a qual retém o recorde absoluto de investimentos industriais.

Entretanto, considerando a realidade de nosso país em decorrência da atual exigência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, assistimos que a noção de Planejamento Integrado continua coexistindo, e isso pela limitação de bens naturais, culturais e de recursos econômicos da grande maioria das cidades dos municípios brasileiros que se encontram à margem dessa competição mercadológica de cidades. Em alguns casos, essa forma de planejar cidades acaba coexistindo com a aplicação de algumas das premissas do Planejamento Estratégico, preparando-as para a fruição e consumo no universo mercadológico competitivo. A Cidade de Curitiba exemplifica, sob alguns aspectos, o uso do Planejamento Estratégico em decorrência do marketing assegurado pela singularidade de algumas iniciativas (edificações, transporte, parques, e, prin-

principalmente, em função dessas realizações e da propaganda veiculada pela mídia em nível nacional e internacional). Não por acaso, o ex-prefeito da cidade ocupou a presidência da União Internacional de Arquitetos-UIA, em decorrência da planejada veiculação de imagens da referida cidade em eventos internacionais de arquitetos e urbanistas. Entretanto, se comparamos a performance moderna dessa cidade entre os anos 60 e 80, nos moldes do Planejamento Integrado, hoje, apesar da campanha publicitária e da aplicação de indicadores do planejamento estratégico, a cidade cresceu na pobreza e encontra-se envolvida por um cinturão de despossuídos apesar de "charme estratégico".

Direta ou indiretamente, a partir dos anos 50, o pensamento "Estruturalista" fomentou idéias e teorias sobre as cidades, relevando a questão de suas funções (Cidades funcionais de inspiração lecorbuseana dos anos 20), considerando-as impróprias e falsas quando relacionadas com a complexidade de valores culturais que eram então esquecidos no planejamento e desenvolvimento das cidades. Com sua lógica, embora ainda binária, o Estruturalismo atacou os axiomas do Planejamento Integrado, tanto em seu determinismo funcional quanto histórico, e isso em decorrência desse planejamento admitir um progresso predestinado como missão e a pressuposição de uma nova ordem social, de uma evolução social linear. Vinculado à noção de Estrutura, esse pensamento reconheceu as limitações impostas pelas diferentes correntes do pensamento moderno, principalmente as idéias funcionalistas, entretanto, apesar das críticas que formulou, reconhecendo a complexidade existente e as dificuldades implicadas em resolver os problemas emergentes, permaneceu refém, não apenas da lógica binária e de seu repertório conceitual, mas também da dinâmica e das articulações e conexões de seus elementos compositivos estruturais, os quais ficaram enclausurados à guisa de um Sistema fechado, como um Todo, um Ser, nos moldes do pensamento ontológico clássico. O pensamento estruturalista pode ser entendido como o fim e início de um momento de ruptura e, ao mesmo tempo, a vertente mais elaborada do pensamento moderno.

2. Ensino do Planejamento Urbano

De regra, a forma de pensar dominante na grande maioria das instituições de ensino, que ministram disciplinas relacionadas com o Planejamento Urbano, encontra-se vinculada ao instrumental conceitual da lógica binária e ao modelo de pensar arborescente (árvore/estrutura) relacionado com o "mundo da representação". Lugar este regido pelos seguintes princípios: Identidade do conceito, Analogia do juízo, Oposição dos predicados, Semelhança do percebido, e, isso, numa percepção macro da realidade dita concreta, objetiva.

Diferente é o pensamento que adota a Lógica da Multiplicidade, uma das vertentes do Pós-estruturalismo, utilizando um outro instrumento conceitual que privilegia conceitos tais como: Multiplicidade, Diferença, Repetição, Totalidade segmentária, Heterogeneidade, Descontinuidade (ruptura a-significante), Evolução a-paralela (não linear), Corpo sem órgãos, Rizoma, Caos, Acontecimento (relação Virtual/Atual), entre outros, conceitos esses que vêm procurando retirar a hegemonia de alguns conceitos que o pensamento moderno ainda exerce nos discursos que se formulam, a exemplo de: Unidade, Identidade, Totalidade, Homogeneidade, Continuidade, Organismo, Evolução, Ordem, Acontecimento (relação Real/Possível), entre outros conceitos ainda frequentes nos discursos que proliferam sobre a questão urbana do planejamento.

Considerando que uma disciplina qualquer que se considera poder ser entendida como um conjunto de enunciados, prescrições, normas e proposições, ela, por sua vez, utilizando um conceito da Lógica da Multiplicidade, pode ser considerada uma "Máquina abstrata". Entretanto, se ela, adotar como forma de pensar o modelo arborescente agenciado pela Lógica binária, trata-se, então, de uma "Máquina abstrata binária". Vale salientar que o conceito de máquina aqui empregado é bem diferente daquele de "Máquina de Habitar" (Le Corbusier) proposto por uma das vertentes do Movimento Moderno de Arquitetura, no sentido mecanicista, ou então, de "Megamáquinas" (Munford em seus estudos sobre as cidades). Hoje, tornou-se necessário ampliar o

conceito de máquina para além de seus aspectos materiais e técnicos, procurando levar em conta suas outras dimensões (econômica, social, ecológica, histórica, abstrata, etc), inclusive as "Máquinas desejantes" que povoam nossas pulsões inconscientes, incorporais e que conferem aos espaços construídos uma autoconsciência subjetiva, resultando de processos de subjetivação.

Pode parecer paradoxal falar de subjetividade para um conjunto tão material como são as cidades, os lugares construídos no sentido de focos de subjetividade³. Noção essa que supera a relação binária sujeito/objeto da fenomenologia reducionista clássica/moderna/estruturalista e vem assumindo o sentido de produção, processo construtivo de diferentes conotações: "Subjetividade parcial, pré-pessoal, polifônica, coletiva e maquínica. Ela se torna correlativa não somente à emergência de uma lógica de intensidades não discursiva, mas igualmente a uma incorporação prática desses vetores de subjetividade parcial" (Guattari, 1993, p.34). Nessas últimas décadas presenciando uma proliferação extraordinária de componentes subjetivos, principalmente a subjetividade maciça engendrada pela *mass mídia*. Os dispositivos de produção de subjetividade podem existir em escala de megalópoles como coletividade, assim como em escala dos jogos de linguagem de apenas um indivíduo.

Essas noções se rebatem nas práticas de ensino, pois cada disciplina ministrada, pressupondo ementa, conteúdo programático, metodologia, cronograma e bibliografia, constitui uma máquina abstrata e, dependendo da formação subjetiva do docente que a ministra, passa a ser uma máquina abstrata binária, ou até mesmo uma máquina abstrata múltipla, no sentido da adoção da lógica da multiplicidade na forma de pensar e propor a disciplina. Neste último caso, a depender do contexto em que ela se insere, pode a mesma assumir mais uma outra conotação: "Máquina de guerra". Esta não tem a guerra como objetivo, trata-se de um processo de desterritorialização conceitual, adotando estratégias

de sobrevivência cultural que evitem sucumbir frente aos "Aparelhos de captura" que se encontram disseminados por toda parte no campo dos saberes constituídos e dominantes.

Anteriormente me referi aos saberes como estratificação histórica, Estratos. Um estrato apresenta códigos (formas) e meios variados (substâncias), ele tem grande mobilidade, sendo sempre capaz de servir de substrato a outro, ou de percutir um outro, independente de seqüência evolutiva. Distintos, porém relacionados com os estratos (saberes) são os Agenciamentos, os quais se fazem nos estratos, mas operam em zonas de descodificação dos meios, extraem dos meios um Território, pois todo agenciamento é territorial, mas ele não se reduz aos estratos, e isso porque nele a forma de expressão (o que se diz) torna-se um sistema semiótico, um regime de signos, e a forma de conteúdo (que se vê, se faz) um sistema pragmático, ações e paixões. Por essa razão, todo agenciamento assume dupla conotação: Agenciamento de enunciação, por um lado, e, pelo outro, Agenciamento maquínico, ou seja, o que se diz e o que se faz. Ambos exprimem transformações incorporais.

O agenciamento pressupõe também outro eixo. Sua territorialidade, no sentido das formas de expressão e formas de conteúdo, é apenas o primeiro aspecto: o outro diz respeito às "linhas de desterritorialização", também denominadas "linhas de fuga" que o atravessam e o arrastam, efetuando, propriamente, as máquinas abstratas. Entretanto, esses agenciamentos expressam também relações de poderes, pois não existem saberes dissociados dos poderes difusos (micropoderes) e institucionais que os sobrecodificam e o Aparelho de Estado que os efetua, transformando-os em máquinas enunciativas, máquinas abstratas binárias. Foi descobrindo a segmentaridade e a heterogeneidade dos poderes modernos das sociedades industriais que Foucault rompeu com as abstrações vazias do Estado e da Lei e renovou, assim, todos os dados da análise política, da micro-política.

Voltando às disciplinas de Planejamento Urbano, isto é, aos saberes específicos relacionados com o campo do urbano, eles constituem um território específico onde ocorrem agenciamentos de enunciação

³ Félix Guattari entende por subjetividade: "o conjunto de condições que torna possível que instâncias individuais e/ou coletivas estejam em condição de emergir como território existencial auto-referente, em adjacência ou em relação de delimitação com uma alteridade ela mesma subjetiva" (CAOSMOSI, p.19)

e maquínicos, atravessados pelas relações de poderes, composição de forças, fluxos, intensidades, relações essas caracterizadas pela invisibilidade que possuem. Saberes esses formatados por sobrecodificações sucessivas. Vale lembrar que essas sobrecodificações são realizadas, na prática, por docentes de notório saber, profissionais especialistas da área, agentes ministeriais e empresariais entre outras participações; sobrecodificações essas efetuadas pelo Aparelho de Estado e isso através de medidas relacionadas com a promulgação de leis, diretrizes, dispositivos, atribuições profissionais, etc. Sob a égide de "Diretrizes e Bases da Educação" se estabelecem categorias de ensino, currículos, disciplinas-tronco, normas, dispositivos, exigências etc. Com base nelas, as instituições de ensino, sejam elas públicas ou privadas, elaboram regimentos, redes curriculares, planos de cursos, etc, ou seja, máquinas abstratas, porém, de regra, máquinas abstratas binárias.

Vale observar que quando acima se falou de máquinas abstratas binárias, o Aparelho de Estado é o agenciamento concreto que efetua a máquina de sobrecodificação de uma sociedade: "(...) Essa máquina, por sua vez, não é, portanto, o próprio Estado, é a máquina abstrata que organiza os enunciados dominantes e a ordem estabelecida de uma sociedade, as línguas e os saberes dominantes, as ações e sentimentos conformes, os segmentos que prevalecem sobre os outros. A máquina abstrata de sobrecodificação assegura a homogeneização dos diferentes segmentos, sua conversibilidade, sua traduzibilidade, ele regula as passagens de uns nos outros e sob que prevalência. Ela não depende do Estado, mas sua eficácia depende do Estado como do agenciamento que a efetua num campo social (...) Pode-se até mesmo conceber 'saberes' que fazem ofertas de serviço ao Estado, propondo-se a sua efetuação, pretendendo fornecer melhores máquinas em função das tarefas ou dos objetivos do Estado: hoje a Informática? Mas também as ciências do homem? Não há ciência de Estado, mas máquinas abstratas que têm relações de interdependência com o Estado" (DELEUZE/PARNET, 1998, p.150-151).

Ainda, convém salientar que a referência às linhas de desterritorialização, no sentido de linhas de fuga de uma territorialidade consolidada, leva a afir-

mar, segundo Deleuze, que tanto os indivíduos quanto os grupos ou coletividades são constituídos de linhas (fluxos) de natureza bem diversa. Para ele: "(...) A primeira espécie de linha que nos compõe é segmentária, de segmentaridade dura (ou antes, já há muitas linhas dessa espécie); a família-profissão; o trabalho-férias; a família e depois a escola, e depois o exército, e depois a fábrica, e depois a aposentadoria. E cada vez de um segmento a outro (...) ao mesmo tempo, temos linhas de segmentaridade bem mais flexíveis, de certa maneira moleculares. Não que sejam mais íntimas ou pessoais, pois elas atravessam também as sociedades, os grupos quanto os indivíduos. Elas traçam pequenas modificações, fazem desvios, delineiam quedas ou impulsos (...) Muitas coisas se passam sobre essa segunda espécie de linhas, devires, micro devires (...) Uma profissão é um segmento duro, mas o que se passa lá embaixo, que conexões, que atrações e repulsões que não coincidem com os segmentos, que loucuras secretas e, no entanto, em relação com as potências públicas: por exemplo, ser professor, ou então juiz, advogado, contador, faxineira? (DELEUZE/PARNET, 1998, p.145-146).

Vale observar que, na educação, as linhas de segmentaridade dura envolvem um certo plano, "plano de organização" sob a exigência da harmonização das formas de expressão e conteúdo, relacionado com os indivíduos e sua formação profissional. Questões essas que não param de obcecar nossa cultura, de inspirar nela segmentações e planificações, máquinas binárias que a cortam e máquinas abstratas que a recortam. A educação, hoje, diferente daquela engendrada nas sociedades industriais, ditas disciplinares, tornou-se permanente e extremamente competitiva frente a um maior potencial de controle das sociedades pós-industriais. Diferente controle este, daquele exercido pelas sociedades disciplinares de longa duração, caracterizando-se por ser de curto prazo e de rotação rápida, todavia, contínuo e ilimitado. Condição essa que se rebata nas práticas de ensino onde se exerce a avaliação contínua de uma formação permanente e a introdução da "empresa" em todos os níveis de escolaridade, fato esse comprovado pela proliferação acelerada da privatização da educação em sua equivalência mercadológica.

Comentando a terceira linha, Deleuze diz: "(...) essa linha é simples, abstrata, e, entretanto, é a mais complicada de todas, a mais tortuosa (...) Essa linha parece surgir depois, se destacar das outras, se conseguir destacar. Pois, talvez haja pessoas que não têm essa linha, que têm apenas as duas outras e que têm apenas uma, que vivem apenas sobre uma (...) O que chamamos por nomes diversos – esquizoanálise, micro-política, pragmática, diagramatismo, rizomática, cartografia – não tem outro objeto do que o estudo dessas linhas em grupo ou indivíduos (DELEUZE/PARNET, 1998, p. 146).

O que se conceituou acima com a noção de Agenciamento no âmbito da lógica aqui adotada, constitui uma multiplicidade, pois um agenciamento qualquer comporta, necessariamente, tantas linhas de segmentaridade dura e binária, quanto linhas flexíveis (moleculares) e linhas de fuga. Os dispositivos de poder não são exatamente constitutivos dos agenciamentos, porém fazem parte deles em uma dimensão sobre o qual todo o agenciamento pode cair ou se curvar.

Se numa visão macro há uma homogeneização à guisa de uma universalização das bases e diretrizes na transmissão de saberes, no sentido do Mesmo, da igualdade de condições instrumentais, as diferenças de nível⁴ emergem nas especificidades dos saberes e, mais ainda, variam com os processos de subjetivação produzidos, construídos em cada individualidade ou coletividade que se considera, que manipulam e ministram os saberes constituídos, tanto nas instituições de ensino quanto fora delas, e, isso, de conformidade com as linhas que constituem os indivíduos e/ou grupos. Saberes que com seus enunciados constituem, como se disse, máquinas abstratas. A mais antiga e conhecida delas, a geometria euclidiana, constitui uma máquina abstrata binária, fundamentada em axiomas e teorema, diferente do que poderia ser

⁴ Superando o conceito de identidade que implica a noção de Mesmo, Igual, Idêntico, Deleuze em sua importante obra filosófica "Diferença e Repetição" consolida o conceito de Diferença, procurando torná-lo hegemônico no pensamento contemporâneo, associando-o de forma indissolúvel ao conceito de Repetição. Neste sentido, toda repetição de um elemento contém diferença, podendo esta ser diferença apenas de nível, de grau, ou então, diferença de natureza quando ocorre uma radical transformação do mesmo, no sentido de um acontecimento marcado pela heterogeneidade e singularidade da criação de um novo elemento.

chamada de geometria arquimediana, a qual, evitando axiomas, parte de questões e situações problemáticas com o objetivo de resolvê-las. Os saberes econômicos, como "ciências", também partem de um indemonstrável e inalienável axioma sob o qual se rege a sociedade capitalista: a propriedade privada. Sobre ele se criam teoremas, corolários e demonstrações "legitimadas" nas diferentes intervenções e/ou planejamentos urbanos. São discursos cujos conjuntos de enunciados, de regra, constituem máquinas abstratas binárias produzidas e reproduzidas nas práticas de ensino, no caso em questão, no ensino de Planejamento Urbano.

Nos enunciados das disciplinas de Planejamento Urbano está explícita a subordinação dos saberes aos poderes quando, de regra, afirma-se que as questões, problemas, e até mesmo as soluções, dependem de "decisões políticas". Entretanto, não fica claro a que políticas os ensinamentos se referem e se destinam. O enfoque disciplinar basicamente técnico prevalece e as questões de natureza política são omitidas, e isso em decorrência de serem as instituições de ensino expressões específicas no campo do poder. Não existe neutralidade, tudo é político.

A política deve ser entendida como uma experimentação ativa e, em função das linhas acima relacionadas, ela constitui e atravessa todo o campo social. Não há possibilidade de saber de antemão o que pode acontecer. Situação essa mais próxima do indeterminado, embora se possa afirmar que em uma sociedade o que a caracteriza, primeiramente, são as linhas, os movimentos de fuga, pontas de desterritorialização nos devires que traçam. Entretanto, ocorrem reterritorializações frente à coexistência das diferentes linhas, a exemplo das práticas monetárias sobre novos fluxos e circuitos; acontecem, também, na área rural, sobre novos modos de exploração e, igualmente, no território urbano, sobre novas funções ditadas pelo Planejamento Estratégico. Justamente na acumulação dessas reterritorializações que se destaca uma classe social que dela se beneficia, promovendo a sobrecodificação de todos outros segmentos sociais.

De regra, os planos diretores voltados para o desenvolvimento urbano, adotam linhas duras, quando muito, linhas flexíveis. Quando ocorrem

“desterritorializações” do tipo “fugir” do território conceitual de Plano Integrado para aquele de Plano Estratégico, trata-se de uma mudança de nível, não propriamente de natureza na forma de planejar. A nova atitude acaba potencializando, sob outras modalidades e funções, uma “classe” social privilegiada já presente e ampliada na precedente forma de planejar e gerir o desenvolvimento urbano. Portanto, trata-se, de uma reterritorialização e, num certo sentido, uma Repetição com Diferenças, uma mudança de enfoque dos objetivos a alcançar, sem todavia promover uma mudança na natureza das relações sociais, permanecendo relação com o axioma acima referido: a prevalência da propriedade privada, significando a derrocada do Estado-Provedor, fato constatado na acentuada perda do espaço público e a expansão ilimitada do espaço privado no futuro das cidades.

Esteve muito em moda em nosso país, particularmente na fase terminal do regime autoritário e da abertura para o processo de democratização, levantar a questão da “participação comunitária” no Planejamento Urbano, inclusive foram elaboradas leis nesse sentido. Hoje, elas parecem um tanto esquecidas ou, quando muito se abrem em restritos canais de informação e comunicação, adquirindo, em nosso país, com caríssimas exceções (orçamento participativo), uma conotação de uma nova realidade. É bem verdade que, nos países centrais, o destino das cidades e das intervenções que nelas se processam contam com uma maior participação da comunidade. Trata-se de sociedades menos desiguais, formadas de um modo geral de uma classe média homogeneizada que compõe a grande maioria das populações urbanas, bem diferente, portanto, da acentuada desigualdade verificada nos países periféricos ou em vias de desenvolvimento.

Os exemplos mais avançados de participação ocorrem nas chamadas “cidades virtuais”, onde as tecnologias da informação e comunicação envolvem os cidadãos nas tomadas de decisões em relação às ações e intervenções propostas pelo poder local. Por enquanto, não são muitas e, de regra, são cidades de médio porte, com satisfatório nível econômico e cultural, democraticamente estáveis ou em declínio e

que historicamente se mantiveram à “esquerda” nas políticas sociais. A cidade de Bolonha, na Itália, constitui um paradigma relacionado com a questão acima levantada de participação da comunidade nos destinos da cidade.

Tratando-se de uma disciplina que “organiza” saberes que serão afetados pelos poderes, estes em última instância decidem sobre que ações e intervenções a cidade necessita. Fica então a questão: como ministrá-la? O assunto é bem mais complexo do que parece. Independente do caráter técnico que as diferentes disciplinas contribuem com suas interpretações e avaliações, e isso, através da exaustiva análise de dados, levantamentos e de informações de toda natureza, visando estabelecer o “estado da arte” da cidade, tal quadro, dependendo da composição das forças políticas atuantes, serão “pinçadas” das informações coletadas, aquelas que mais convêm aos interesses pontuais da classe empresarial na definição de um Plano Estratégico e orientado nesta direção, ficando à deriva o restante das questões que se referem aos problemas de um interesse social mais difuso. Atitude essa, diferente daquela configurada na elaboração de um Plano Integrado, onde o acervo acumulado de informações em sua totalidade acaba se revelando de pouca utilidade ou até mesmo engavetado, enquanto que as ações e intervenções acabam atendendo a interesses imediatos e fisiológicos de setores especulativos.

No campo dos saberes, poderes e subjetivações, provavelmente, a “ciência” do Planejamento Urbano, particularmente pelo viés político que a atravessa e também pela carga de subjetividade daqueles que detêm o poder e decidem, reveste-se de uma desconfiança, de uma descrença por parte daqueles que a teorizam ou ministram disciplinas correlatas. Para alguns, a questão se esgota em seu caráter técnico, desenvolvendo competências a serviço do que vai ser decidido, embora se tenha consciência que não existe neutralidade no desenvolvimento e aplicação de técnicas. Desde os mais remotos tempos, por exemplo, a geometria euclidiana nasceu e foi utilizada para demarcar territórios, áreas, terrenos de propriedade privada, bem como, hoje, os dispositivos de ocupação

e uso do solo urbano que configuram os planos diretores. Para outros, a questão assume uma conotação polêmica, malcriadamente crítica, revelando mais angústia e impotência frente à complexidade da questão que expressa, significando dominante exercício de poderes que, todavia, apresentam-se numa multiplicidade de heterogêneas situações de diferentes níveis, embora todas sob a égide de um denominador comum: o Capital, as cidades como espaço por excelência de mercado, de produção do consumo.

A questão não se reduz nem se esgota nessa dualidade de aderir tecnicamente ou de adotar um pensamento crítico frente à impotência de atuar e contribuir nas decisões, no sentido de azeitar e colocar em funcionamento as máquinas abstratas binárias. A questão é outra e pressupõe fugir dessa territorialidade e construir novas máquinas abstratas, mais próximo possível da noção de “máquinas de guerra”, no sentido de dar uma nova dimensão e compreensão ao que deve ser planejar e gerir cidades, no sentido de um Devir-outro. E isto deve passar, inevitavelmente, por novas formas de pensar, empregar novos instrumentos conceituais no entendimento do urbano, no sentido de uma nova visão de vida que não se esgota na macro-política do mundo da representação, e da forma de pensar dual e arborescente, mas passa pela micro-política e devires de diferentes naturezas. Nem mesmo os avanços tecnológicos da “cidade virtual” oferecem nenhuma garantia para os cidadãos, evitando que os mesmos usem a “coleira eletrônica”, dispositivo virtual esse de maior potência e eficiência que vem caracterizando as “sociedades de controle”, pós-industriais (nas quais a sociedade brasileira se inclui com todas as limitações que comporta) e que se diferenciam das “sociedades disciplinares” da era industrial (DELEUZE:2000, p.224).

Sociedades essas (industriais e pós-industriais) que, possuindo temporalidades diferentes, coexistem e mantêm entre elas zonas de vizinhança e sobreposição, exibindo articulações e conexões entre elementos heterogêneos, os quais se substituem e/ou desaparecem. O que significa que nos encontramos frente à uma Totalidade Segmentária, ou seja, a cidade num estágio esquizo, na multiplicidade de

elementos heterogêneos que coexistem e na indefinição do que pode acontecer. Propriamente sem utopias, constata-se a existência de novas formas de controle social de uma sociedade voltada para a produção do consumo e, inevitavelmente, a tônica do planejamento urbano se orienta nessa direção, à revelia das formas de resistência que expressam e condenam criticamente essas práticas de gestão e desenvolvimento urbano. A questão não é mais ostentar oposição, negar ou mostrar contradições, mas sempre pressupor positivities, de potencializar Acontecimentos, isto é, de problematizar questões no sentido da criação de idéias, virtualidades, enfrentando a complexidade, o Caos (este entendido não como desordem, tão peculiar à lógica binária, mas como o lugar de todas as formas possíveis, “oceano das dessemelhanças”, universo da criação). Virtualidades essas que visam atualizações em estados de coisas e/ou de corpos que se configuram, usando-as em práticas urbanas à guisa de desterritorializações, novas máquinas abstratas no sentido do Acontecimento, da singularidade do que se pensou, do que foi possível criar na relação Virtual/Atual.

O que se deveria esperar das disciplinas de Planejamento Urbano na formação acadêmica/profissional, no sentido epistemológico na interface da Ciência? E não apenas da Ciência, mas também, da Filosofia (Ética) e da Arte (Estética)? Embora os saberes científicos tenham ocupado e ainda ocupem posição hegemônica na cultura moderna e pós-moderna, formas de pensar contemporâneas questionam essa hegemonia. Nesse sentido, a Lógica da Multiplicidade considera o pensamento uma totalidade segmentária, uma Heterogênese, no sentido de que as formas de pensar e criar constituem um sistema aberto de relações e conexões. Nele participam a Filosofia criando Conceito em seu Plano de Imanência; a Ciência criando novas funções - Functivos (pressupondo variáveis, limites, lógicas, proposições) com seu Plano de Referência; a Arte (no campo fenomenológico da percepção e sensações) criando novas percepções - Perceptos e Afectos - com seu Plano de Composição, não havendo hegemonia de uma das formas de pensar e criar sobre as demais. Elas se entrelaçam, atingindo a plenitude desse entrelaçamento quando o conceito se tor-

na conceito de função ou de sensação; a função de conceito e de sensação e a percepção, percepção de conceito e de função. O que significa que o pensamento é uma Heterogênese. E também, a forma de pensar a cidade e do seu planejamento.

3. Considerações Finais

À guisa de conclusão, os parágrafos que seguem visam sintetizar os principais tópicos do texto:

- Totalidade segmentária, noção que pressupõe heterogêneas relações de saberes, poderes e processos de subjetivação na produção de diferentes discursos, no sentido foucaultiano de uma "formação discursiva".
- Na segunda metade do século XX, as disciplinas acadêmicas elaboraram discursos relacionados com duas modalidades de Planejamento Urbano, a primeira, herança da cultura moderna das sociedades industriais (voltadas para a produção): Planejamento Integrado; a segunda, expressão das sociedades pós-industriais (pós-modernas, voltadas para a produção do consumo): Planejamento Estratégico. Entre essas modalidades há diferenças, porém apenas de nível e não de natureza. Ambos os planejamentos possuem um denominador comum: O Capital especulativo, promovendo aumento da inflação, desemprego, desigualdades sociais, entre outros indicadores, particularmente em países periféricos e em vias de desenvolvimento.
- As formas de pensar e as lógicas que lhes correspondem caracterizam os diferentes discursos das disciplinas acadêmicas. O Planejamento Urbano constitui um corpo disciplinar. Utilizando o repertório conceitual da Lógica da Multiplicidade, uma disciplina pode ser entendida como um conjunto de enunciados sobre um determinado campo de estudo, no sentido de uma máquina enunciativa: "Máquina abstrata". De regra, no ensino acadêmico, sendo a forma consensual de pensar respaldada pela lógica binária, o conjunto de enunciados produzidos constitui uma "máquina abstrata binária". A noção de máquina deve ser ampliada (máquinas sociais, econômicas, ecológica, abstrata, desejante) e despojada da moderna concepção mecanicista.
- Uma noção importante adotada no texto, Agenciamento, pressupõe a de Estratos (saberes, estratificações históricas, formações discursivas) e de Território, uma territorialidade (um campo) de descodificação dos estratos. O Agenciamento assume uma dupla conotação: uma forma de expressão (o que se diz), tornando-se um sistema semiótico, um regime de signos e uma forma de conteúdo (ações, o que se faz). Portanto, Agenciamento de enunciação e Agenciamento maquínico. São os processos de sobredecodificação desses agenciamentos que constituem as máquinas abstratas que, quando binárias, são efetuadas pelo Aparelho de Estado e aplicadas especificamente, tanto nas práticas de ensino quanto nas ações sociais.
- Outra modalidade de Agenciamento são as "Linhas de desterritorialização" também denominadas "Linhas de fuga" que visam criar outro tipo de máquina abstrata, não binária e que não se constitui no âmbito do Aparelho de Estado: "Máquina de Guerra". Relacionados com este tipo de máquina "subversiva", existem os Aparelhos de capturas que visam a cooptação das mesmas. Nas práticas de ensino, constata-se a coexistência predominante de máquinas abstratas binárias com raríssimas máquinas de guerra que acabam sendo "policiadas" e, na maioria das vezes, cooptadas e perdem o vigor, o caráter que possuíam.
- Os indivíduos ou grupos sociais são constituídos de fluxos, linhas de diferentes naturezas que os atravessam: "Linhas duras", "Linhas flexíveis" e "Linhas de fuga" (Linhas de desterritorialização). As linhas duras são as que mais presença têm na formação profissional dos indivíduos ou grupos sociais, relacionadas com

a visão macro do mundo da representação. As linhas flexíveis incorporam percepções de natureza micro e questionam o mundo da representação sem, todavia, sair dele. As linhas de fuga promovem e/ou se equivalem a "máquinas de guerra".

- Nas práticas de ensino do Planejamento Urbano, não são evidenciados com clareza o nível e o destino das decisões políticas, ou seja, a relação de forças políticas que levam a essas decisões. Muito menos a questão da participação comunitária.
- A questão da cientificidade do planejamento urbano fica dividida entre duas vertentes que confirmam a configuração dual do pensamento: de um lado a questão técnica do saber fazer, da competência instrumental; do outro, a questão da permanente avaliação crítica. A questão não é de saber fazer ou saber criticar. Deve-se fugir desse dualismo e partir para a positividade, ou seja, sair dessa territorialidade. Criando algo de novo que venha garantir a sobrevivência cultural, à guisa de uma máquina de guerra: Criação de um Devir-outro.
- A questão no campo do urbano não se esgota na "Razão" científica. Embora a Ciência tenha ocupado e ainda ocupe uma posição hegemônica, ela deve compartilhar com outras formas de pensar e criar, isto é, com a Filosofia (que com seus conceitos induz à Ética) e com a Arte, não devendo existir predominância de uma forma de pensar e criar sobre as demais. O pensamento é uma Heterogênese. E também, o planejamento de cidades.

4. Referências

- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- _____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- _____. *Vigiar e punir: Nascimento da Prisão*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. *História da sexualidade I: A vontade de saber*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- DELEUZE, Gilles. *Conversações – Epílogo. Sociedade de controle*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2000.
- _____. *Diferença e repetição*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1988.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *O que é a Filosofia?* Rio de Janeiro: Editora 34, 2000.
- _____. *Mil platôs, capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Editora 34, v.I, 1996 e v. 2, 1997.
- DELEUZE, Gilles; PARNET, Claire. *Diálogos*. São Paulo: Editora Escuta, 1998.
- GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. São Paulo: Papirus, 1999.
- _____. *Caosmose, um novo paradigma ético/estético*. São Paulo: Editora 34, 1993.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MUNFORD, Lewis. *La cultura delle città*. Milão: Comunità, 1954.

Impactos Sócio-Ambientais Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo

Pedro Jacobi¹

Resumo

O texto aborda a problemática dos impactos sócio-ambientais urbanos, enfatizando a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Nesse sentido, a administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público através de iniciativas que possibilitem uma elevação do nível de consciência ambiental dos moradores, garantindo acesso à informação e canais abertos de participação, assegurando uma cidadania efetiva e a promoção de práticas sociais orientadas para o desenvolvimento sustentável. E nas políticas municipais, a ênfase deve ser cada vez mais na intersectorialidade, onde a dimensão sócio-ambiental estimula uma perspectiva de sustentabilidade.



Abstract

The text approaches the problem of urban socio-environmental impacts emphasizing the need to implement public policies oriented to turn cities socially and environmentally sustainable, as a way to confront the increasing deterioration of living conditions. The administration of environmental risks places the need to enlarge public involvement through initiatives that enable an increase of environmental conscience of households, guaranteeing the access to information and participation, ensuring effective citizenship and the promotion of social practices oriented towards sustainable development goals. The emphasis of municipal policies has to be towards the intersectorality, where the socio-environmental dimension stimulates a perspective of sustainability.

¹Pedro Jacobi – Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP) prjacobi@usp.br / Rua do Anfiteatro, 181 – Colméias – Favo 14 – CEP 05508-900 – São Paulo – Rua Cayowaa 1082 – apt.61 – CEP 05018-001 – São Paulo – SP – Tel/fax: (11) 3091-3235.

1. Introdução

A dimensão dos problemas ambientais tem-se avolumado de forma crescente no contexto urbano metropolitano brasileiro. Sua lenta resolução tem provocado um descontrole em alguns setores estratégicos para a garantia da qualidade de vida - aumento desmesurado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos, impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população e contínua degradação dos recursos hídricos.

É cada vez mais notória a complexidade dos processos e a transformação deste cenário urbano crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio ambientais.

Os riscos contemporâneos (Beck, 1992) explicitam os limites e as conseqüências das práticas sociais, trazendo consigo um novo elemento: a "reflexividade". A sociedade, produtora de riscos, torna-se crescentemente reflexiva, o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para si própria. A sociedade se torna cada vez mais autocrítica e, ao mesmo tempo em que a humanidade põe a si em perigo, reconhece os riscos que produz e reage diante disso. A sociedade global "reflexiva" se vê obrigada a autoconfrontar-se com aquilo que de positivo e de negativo criou.

Nas cidades, configura-se uma lógica perversa de distribuição de riscos, que afeta desigualmente a população. No Brasil metropolitano incluem-se, atualmente, 413 municípios, onde vivem quase 70 milhões de habitantes. O desafio metropolitano que se coloca nos dias atuais é que as cidades criem as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

Dado o atual quadro urbano, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de

se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida.

A necessária reflexão sobre as possibilidades de tornar nossas cidades sustentáveis (Jacobi, 1999) mostra o desafio teórico que está colocado em relação à formulação de propostas que contribuam para alcançar objetivos de sustentabilidade nas cidades. É cada vez mais notória a complexidade desse processo de transformação de um cenário urbano crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio-ambientais.

A problemática ambiental urbana representa, por um lado, um tema muito propício para aprofundar a reflexão em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão de demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas, também, representa a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

Para as metrópoles, a denominação "riscos ambientais urbanos" pode englobar uma grande variedade de acidentes, em diversificada dimensão e socialmente produzidos. Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos das enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela disposição clandestina de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos e postos de gasolina, convivência perigosa com minerações, através do ultra-lançamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação, etc.

Não há como negar a estreita relação entre riscos urbanos e a questão do uso e ocupação do solo, que, entre as questões determinantes das condições ambientais da cidade, é aquela onde se delineiam os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento e, contraditoriamente, onde mais se identificam competências de âmbito municipal.

Historicamente, os processos de ocupação de muitas metrópoles brasileiras evitaram, até meados do século XX, os terrenos mais problemáticos à ocu-

pação (altas declividades, solos frágeis e suscetíveis à erosão), que se encontravam mais distantes das áreas centrais, onde a pressão pela ocupação era menos intensa.

Entretanto, a partir dos anos 50, com a exacerbção dos processos de "periferização", e mais intensamente nos últimos 30 anos, ocorrem dois movimentos simultâneos: a intensificação das intervenções na rede de drenagem, com obras de retificação e canalização dos rios, o aterramento das várzeas e sua incorporação à malha urbana e a explosão na abertura de loteamentos de periferia.

A função normativa de uso e ocupação do solo na instalação dos processos de urbanização subordinou-se aos interesses das classes de renda alta e média alta. Os loteamentos periféricos são territórios irregulares que não atendem aos parâmetros urbanísticos estabelecidos, ficam oficialmente excluídos do acesso aos serviços e investimentos públicos e as melhorias são conseguidas através de obras pontuais e corretivas.

No geral, observa-se um crescente agravamento dos problemas ambientais nas metrópoles, já que o modelo de apropriação do espaço reflete as desigualdades socioeconômicas imperantes. Até os anos 70, observava-se uma ausência quase total de políticas públicas para o enfrentamento destes problemas e o predomínio da inércia da Administração Pública na detecção, coerção, correção e proposição de medidas visando ordenar o território do Município e garantir a melhoria da qualidade de vida.

Os impactos negativos do conjunto de problemas ambientais resultam principalmente da precariedade dos serviços e da omissão do poder público na garantia das condições de vida da população, mas também refletem o descuido e a omissão dos próprios moradores, inclusive nos bairros mais carentes de infra-estrutura, colocando em xeque aspectos de interesse coletivo. Isto também traz à tona a contraposição do significado dos problemas ambientais urbanos e as práticas de resistência dos que "têm" e dos que "não têm", representados sempre pela defesa de interesses particularizados que interferem significativamente na qualidade de vida da cidade como um todo.

2. Regiões Metropolitanas - Aceleração dos Riscos Ambientais e Impactos na Qualidade de Vida

As grandes metrópoles brasileiras vivem uma crise ambiental severa, como resultado de práticas gerenciais inadequadas das autoridades locais, assim como também da falta de atenção, da omissão, da demora em colocar em prática ações que reduziram os problemas crescentes e prejudiciais, que estão vinculados às seguintes questões:

- a) A redução de áreas verdes, o que implica na excessiva impermeabilização do solo e na multiplicação de áreas críticas de ocorrência de enchentes, com impactos ambientais, sociais e econômicos sobre toda a estrutura da cidade, perdurando praticamente por todo o ano;
- b) A falta de medidas práticas mais definidas, de curto prazo e de políticas para controlar a poluição do ar;
- c) Uma procrastinação séria na rede de transporte público, e em diversos casos de metrô e de outras alternativas mais adequadas para o transporte público, de forma a possibilitar uma redução no uso dos automóveis;
- d) Uma procrastinação séria na expansão das redes de esgotos;
- e) A contaminação da maioria dos mananciais de água e dos rios dentro das cidades, e o risco que isto significa para a população, principalmente nas áreas de enchentes;
- f) A exaustão das alternativas convencionais para o despejo de lixo e os problemas resultantes da contaminação das águas subterrâneas e de superfície pelo chorume.

A dinâmica da urbanização pela expansão de áreas suburbanas produziu um ambiente urbano segregado e altamente degradado, com efeitos muito graves sobre a qualidade de vida de sua população. Espaços imprestáveis e inadequados para moradias saudáveis foram usados: a) morros, b) pântanos e c) áreas de proteção aos mananciais de água doce. Além disso, esta ocupação freqüentemente consistiu em habitações pobres em áreas com escassos serviços urbanos.

As cidades, assim como suas áreas metropolitanas, caracterizam-se por enormes desigualdades na distribuição de renda. Na Região Metropolitana de São Paulo, os 10% mais ricos de sua população detêm 30% da renda total, enquanto os 50% mais pobres ganham apenas a quarta parte. O crescimento de São Paulo criou padrões urbanos similares aos de outras cidades latino-americanas, caracterizadas por grandes disparidades de saúde e status sócio-econômico. A periferia da cidade não é provida de serviços urbanos básicos e tem sido ocupada pelos grupos de renda menos privilegiados.

Não só em São Paulo, mas no Brasil, em razão da insuficiência da rede de esgotos, há um montante significativo de lançamento de esgotos a céu aberto, conexões clandestinas no sistema de águas pluviais e lançamento direto nos rios. As cidades são constantemente afetadas por um número crescente de enchentes em pontos críticos das cidades- áreas de risco entre áreas de enchentes e escorregamentos.

A questão do despejo dos resíduos sólidos também tem-se tornado altamente problemática na maioria das cidades que não dispõem de espaços adequados para o despejo.

Condições precárias de habitação em favelas e loteamentos periféricos aumentam o déficit de infraestrutura urbana; sua localização em áreas críticas de risco e barrancos multiplica as condições predatórias à urbanização existente e seu impacto de degradação ambiental.

Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos das enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela disposição clandestina de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos em postos de gasolina, convivência perigosa com minerações, através do ultra-lançamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação, etc. Não há como negar a estreita relação entre riscos urbanos e a questão do uso e ocupação do solo que, entre as questões determinantes das condições ambientais da cidade, é aquela onde se delinham os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento e, contraditoriamente, onde mais se identificam competências de âmbito municipal.

Toma-se como referência, para explicitar a problemática, o caso da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP que possui uma área de 8.051 km² com uma população superior a 17 milhões de habitantes, distribuída em uma área urbanizada e de maneira desordenada em 1.747 km² dessa área. A RMSP ocupa cerca de 0,1% do território brasileiro e é o terceiro maior conglomerado urbano do mundo, responsável por 1/6 do PIB nacional. Nas décadas de 1970 e 1980, o crescimento populacional na RMSP foi originado pela migração de outras regiões do país e do estado. Mais recentemente, na década de 1990, ocorreu uma migração num ritmo intenso dentro da própria RMSP para a região de mananciais, no sentido do centro da metrópole à periferia.

As periferias caracterizam-se por concentrar bolsões de pobreza, abrigando a maior parte da população de baixa renda, situação essa agravada pelos intensos conflitos com relação ao uso e ocupação do solo. Isto provoca um aumento dos processos de ocupação por atividades irregulares como invasões, favelas e loteamentos clandestinos. Essa situação contribui para o agravamento das condições de vulnerabilidade social e é nas regiões periféricas que se encontram, por exemplo, alguns dos piores indicadores de segurança pública.

A violência continua a ser um dos maiores problemas sociais enfrentados na região. As principais causas relacionadas a essa alta taxa de homicídios na região são o tráfico de drogas, o policiamento insuficiente e a alta concentração de população de baixa renda. Um aspecto importante da violência na região é o risco associado aos jovens. A periferia é a região da metrópole onde há a maior concentração da população jovem. Mais de 10% da população das áreas periféricas encontra-se entre os 15 e 19 anos de idade. É nessas regiões onde o risco desses jovens serem vítimas de homicídio é maior. A probabilidade de um jovem vir a ser assassinado é 4 vezes maior nos bairros da periferia do que nos bairros centrais da cidade. É também na periferia onde o risco de um jovem se envolver com o crime é maior. Esse risco é medido pelo Índice de Vulnerabilidade Juvenil-IVJ, medido pela Fundação SEADE e formulado a partir de variáveis como taxa de crescimento populacional, concentração de jovens entre 15 e 19

anos, taxa de mortalidade por homicídios, mães com idade entre 14 e 17 anos, valor do rendimento do chefe de família e adolescentes que não freqüentam a escola. Um terço dos jovens da cidade de São Paulo vive em regiões de elevado risco de contágio pela violência urbana. Este risco se associa a outros e se consubstancia num quadro de problemas que afetam as regiões do município mais vulneráveis e que mais requerem a aplicação de recursos públicos para prevenir a violência e agregar capital social. Nesse contexto de desigualdade e exclusão, alguns bairros tornam-se referenciais de recordes de violência, disseminados de forma dramática pelos meios de comunicação, e revelam as mazelas geradas pelo desemprego, o uso de drogas, o alcoolismo, a falta de equipamentos de lazer e cultura. A realidade destes bairros é de uma crescente exposição à violência, de uma multiplicação de episódios de desagregação das famílias.

A constatação de que os homicídios se distribuem de forma desigual pelas cidades já é bastante conhecida. Esses continuam a ocorrer nas áreas mais extremas da cidade, coincidentemente as que apresentam os menores índices de policiamento. Os fatores apontados como determinantes para a atenuação da violência são a presença de capital social e o acesso a direitos, onde se destacam o direito à educação, saúde, cultura e lazer.

O avanço da pobreza e da violência tem suas origens e sua reprodução em uma superposição de carências. A diminuição da pobreza, entretanto, passa muito mais pela capacidade do poder público em responder adequadamente a essas carências através de políticas públicas coordenadas, do que pela disposição e capacidade dos moradores em agir coletivamente.

Num contexto marcado pela vulnerabilidade e os riscos sociais, a população dos bairros localizados nas áreas mais extremas da cidade, assim como as regiões mais carentes dos municípios da RMSP, é afetada por uma superposição de vulnerabilidades, tanto no plano dos indicadores sociais quanto de capital social.

3. A Insustentabilidade da Metrópole

Na Região Metropolitana de São Paulo, no caso específico de áreas de proteção aos mananciais, uma legislação de proteção ambiental, datada de 1977, impôs intensas restrições ao uso e ocupação do solo e gerou uma ocupação desordenada do solo, provocando uma desvalorização no preço da terra. Essas áreas tornam-se um fator de atração para a localização de loteamentos clandestinos, ocupados por faixas da população excluídas do mercado formal, que somam hoje mais de um milhão de habitantes. Somente em 1997, foi aprovada uma nova legislação estadual que busca compatibilizar as ações de proteção e preservação dos mananciais com a proteção ambiental, o uso e a ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico das áreas protegidas, através do estabelecimento de diretrizes gerais para as áreas de proteção e recuperação que devem ser regulamentados em todas as áreas de mananciais.

Na região, a produção de resíduos sólidos, somente em São Paulo, supera 15 mil toneladas, dos quais mais de 90% vão para os aterros sanitários, a maioria dos quais já estão no limite de sua capacidade útil. Muitos aterros não têm tratamento adequado para o chorume derramado, que se infiltra no solo e, provavelmente, chega aos lençóis freáticos. Além disso, nem todo o lixo coletado está sob o controle das autoridades públicas. Além disso, muitos aterros sanitários das cidades, quando existentes, estão no limite da sua capacidade operacional e nem toda a coleta está sob o controle das autoridades públicas. Os depósitos clandestinos representam um problema muito sério nas metrópoles. No caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é um problema real, já que uma parte significativa do lixo coletado nas 38 cidades é destinada aos lixões, e cerca de 25 cidades têm nos lixões a única alternativa para eliminar seu lixo. Isto gera sérios impactos ao meio ambiente; a poluição das águas e do solo é o mais significativo. Soma-se a isso a poluição do ar produzida por combustão espontânea, as emissões de gases na atmosfera, a infiltração de gases no sistema de esgoto público, nas fossas sépticas, poços e águas subterrâneas; e, por fim, a degradação da paisagem.

No caso da RMSP, um grande número de vazadouros de lixo está localizado nas Áreas de Proteção aos Mananciais, já que 56% de sua área está nesta situação. A infra-estrutura existente está obsoleta e saturada. Na RMSP há nove aterros sanitários controlados, três incineradores, dois aterros industriais e 25 vazadouros identificados em atividade (nove deles em área de proteção ambiental) e milhares de depósitos clandestinos, às vezes desativados, às vezes em uso, geralmente para a descarga de material industrial. A magnitude do problema está diretamente relacionada ao fato de que as enormes quantidades diariamente produzidas e o alto grau de heterogeneidade da composição do lixo sólido ficam aumentados por uma crescente falta de áreas física e ambientalmente adequadas para a alocação das atividades de descarte e de tratamento final. Isto se verifica particularmente no caso da cidade de São Paulo, onde a exaustão do espaço físico para a instalação de aterros controlados criou uma situação muito complexa, no que diz respeito aos meios possíveis para solucionar o problema.

A região também sofre problemas ambientais, relacionados com a deterioração da qualidade do ar, devido às emissões atmosféricas de cerca de 2000 indústrias de alto potencial poluidor e por uma frota de aproximadamente 7,5 milhões de veículos, frota esta que representa 1/5 do total nacional. As emissões veiculares desempenham hoje um papel de destaque no nível de poluição do ar na RMSP, uma vez que as emissões industriais, principalmente de dióxido de enxofre e material particulado, já se encontram em avançado estágio de controle (Jacobi, 2003).

A cidade de São Paulo, notadamente, também se defronta com problemas específicos de poluição do ar devido à combinação de fatores topográficos, climáticos e do excesso de carros particulares. As condições atmosféricas particulares desta região criam o fenômeno de inversão térmica no inverno, piorando os problemas de poluição do ar e seus impactos na saúde, particularmente com o aumento de doenças pulmonares.

Os padrões de qualidade do ar, frequentemente, são ultrapassados; aqueles que mais rompem tais

padrões são as partículas sólidas em suspensão, os monóxidos de carbono e os níveis de ozônio e, em um nível menor, a emissão de dióxido de enxofre, óxidos de nitrogênio e compostos orgânicos.

Associada, inicialmente, à produção industrial, que agora reduziu significativamente seu impacto, hoje a poluição produzida por veículos automotores é responsável por 90% dos gases poluentes e partículas emitidos na atmosfera, com diferenças em relação a cada poluente. A qualidade do ar se deteriorou, significativamente, com o aumento do número de carros em circulação, as más condições de regulação dos motores e os crescentes congestionamentos de tráfego, aumentando a frequência de níveis elevados de poluição do ar. A isto deve-se somar a oferta insuficiente e inadequada de transporte público, estimulando o uso do transporte individual. A frota está estimada em quase 5 milhões de carros e 12 mil ônibus. A contribuição média das fontes poluidoras da cidade de São Paulo, de acordo com a CETESB (2003), é a seguinte: 50% pelos veículos, 20% por partículas sólidas em suspensão, 10% por sulfatos secundários, 9,7% por carbonatos secundários, 3,6% pela queima de combustíveis e 2,3% por outras fontes.

Nos últimos anos, tem havido uma expansão das chamadas áreas críticas de poluição do ar, basicamente confinadas às áreas mais centrais da cidade. A crescente deterioração da qualidade do ar tem tido como consequência principal uma intensificação dos problemas de saúde, principalmente de doenças respiratórias e cárdio-vasculares. As vítimas principais são crianças que sofrem de desnutrição, idosos e pessoas que sofrem de doenças crônicas – asma e bronquite. O aumento da poluição (especialmente por óxido de nitrogênio e partículas suspensas sólidas/poeira) provoca um aumento da mortalidade por doenças respiratórias nos idosos e nas crianças nos dois dias que se seguem aos níveis mais altos de poluição atmosférica, apontando também para um aumento de 25% na demanda por tratamento de saúde nos hospitais infantis. Nos idosos, a situação é alarmante e pesquisas apontam para um aumento de 12% na mortalidade no período de maior incidência da poluição.

Os padrões de qualidade do ar são violados, principalmente, pelos gases provenientes dos veículos, motivo pelo qual tem-se dado grande ênfase ao controle das emissões veiculares. A atual situação das condições de tráfego e poluição na RMSP requer medidas complementares que considerem programas de inspeção veicular e melhoria da qualidade dos combustíveis, planejamento do uso do solo, maior eficiência do sistema viário e transporte público.

Em relação à água e saneamento, a baixa qualidade do abastecimento de água das cidades é um dos problemas mais sérios enfrentados pela população. Observa-se uma deterioração constante, provocada pela ocupação irregular, por transações clandestinas de terras, pelo lançamento maciço de esgoto, pela destruição de matas ciliares, pelo assoreamento e pelo lançamento de lixo.

Nas grandes metrópoles tem havido expansão significativa da rede pública de abastecimento de água. Entretanto, a existência de uma rede não significa necessariamente uma regularidade no abastecimento e o maior problema hoje é encontrar a conexão com a demanda. Além disso, a rede de abastecimento de água, entretanto, não está igualmente distribuída por todos os distritos. Em relação ao sistema de esgotos, este está desigualmente distribuído entre os bairros mais centrais e periféricos.

Tem havido uma enorme procrastinação na expansão do sistema, devido a fatores técnicos, políticos e econômicos. As consequências desse déficit são muito sérias. Em algumas áreas a rede é insuficiente para coletar esgoto, o que resulta em lançamento a céu aberto, conexões clandestinas à rede de águas pluviais e lançamento direto nos rios e ribeirões, o que redundará em uma porcentagem maior de pessoas afetadas por doenças infecciosas. A principal fonte da poluição dos cursos d'água são os esgotos domésticos, responsáveis por 2/3 da contaminação.

Os impactos sobre as águas estão relacionados à urbanização, à expansão da população e à pobreza acentuada nos últimos 30 anos. As áreas periféricas da RMSP, aí incluídas as áreas de proteção aos mananciais, apresentam um acréscimo populacional que excede 5% ao ano, muito superior ao valor médio de crescimento da metrópole, estimado em torno de 1,4% ao ano.

A qualidade da água gerada nesses sistemas depende, entre outros fatores, dos processos de expansão urbana que, quando desordenados, criam impactos negativos sobre ela. Existe um vínculo indissociável entre a gestão do território metropolitano e a gestão de recursos hídricos em bacias altamente urbanizadas. O controle exercido pelo primeiro interfere nas condições operacionais do segundo. A situação é grave na medida em que 95% da água captada na própria bacia da Região (Bacia do Alto Tietê) não está em áreas totalmente protegidas e o controle sobre as bacias dos sistemas produtores depende tanto de políticas de uso e ocupação do solo, quanto de processos de gestão adequados que exerçam uma fiscalização eficiente. A bacia do Alto Tietê, que praticamente coincide com o território da região metropolitana de São Paulo, apresenta um quadro no qual os rios e reservatórios bons ou ótimos para abastecimento representam 35%, regulares 14% e ruins ou péssimos 51% (FUSP, 2001).

Como resultado da urbanização da periferia, há insuficiência no acesso da população à infraestrutura sanitária. Apesar de todo esforço feito na última década, em 2000 apenas 21% do total do esgoto gerado na RMSP recebia tratamento, o que representa uma grande ameaça à qualidade das águas.

A área urbanizada ocupa aproximadamente 37% da área da bacia. A bacia ocupa apenas 2,7% do território paulista e concentra quase 50% da população total do Estado. A Bacia tem disponibilidade de cerca de 200 m³/ano/habitante e, em virtude da escassez da água, importa cerca de 60% da água utilizada para abastecimento público de bacias vizinhas. Caracteriza-se por apresentar regimes hidráulicos e hidrológicos muito complexos em virtude das transformações ocorridas no processo de intensa urbanização. Os problemas vêm, sobretudo, do processo de crescimento da mega-cidade, caracterizado pelo desordenado processo de periferação; através da expulsão da população de baixa renda para as zonas periféricas da cidade, acentua-se a degradação ambiental em virtude do impacto da expansão desordenada, pela falta de infraestrutura adequada e os problemas gerados pela ocupação irregular de áreas de proteção aos mananciais e das várzeas e pela necessidade de expansão dos sistemas de abasteci-

mento de água e coleta de esgotos sanitários. O desenvolvimento dos recursos hídricos na bacia obedeceu a uma lógica desenvolvimentista, na medida em que foi dada muito menos atenção à qualidade de água e ao abastecimento humano do que à produção de energia para uso industrial.

Os principais problemas: a) a escassez de água; b) o comprometimento de mananciais de superfície; c) a desorganização da exploração e ameaça ao manancial subterrâneo; d) o comprometimento das águas superficiais; e) a ameaça do lixo e, e) a impermeabilização do solo. Muitos problemas se agravaram ao longo dos anos em virtude da falta de ações mitigadoras e muitas deficiências do sistema tornaram-se críticas — aumentando os problemas e as dificuldades para o estabelecimento de prioridades de ação.

Além disso, as enchentes representam um outro problema ambiental significativo, não resolvido, apesar de elevados investimentos. A falta de políticas públicas compatíveis com o intenso processo de urbanização e a falta de uma legislação de uso do solo, que poderiam ajudar a controlar o crescimento irregular, criaram uma “cidade ilegal” que ocupa os espaços vazios da cidade, principalmente em área de menor valor devido à proximidade dos cursos d’água. A ocupação caótica do solo provocou uma impermeabilização excessiva do solo urbano, bem como a falta de áreas verdes, criando um aumento permanente do escoamento máximo de drenagem, diminuindo o tempo de concentração das águas.

A consequência disso é um elevado aumento no número de pontos de enchentes, localizados majoritariamente nas periferias das cidades. Os problemas se repetem várias vezes a cada ano, implicando em perdas patrimoniais e no aumento do risco de doenças como a leptospirose.

4. Novas Estratégias para Mudar o Quadro Existente

A reflexão sobre as práticas sociais, em um contexto urbano marcado pela degradação permanente do meio ambiente e do seu ecossistema, não pode omitir a análise do determinante do processo, nem

os atores envolvidos e as formas de organização social que aumentam o poder das ações alternativas de um novo desenvolvimento em uma perspectiva de sustentabilidade.

A preocupação com o tema do desenvolvimento sustentável introduz não apenas a questão controversa sobre a capacidade de suporte, mas também o alcance e limites das ações para reduzir o impacto dos danos na vida urbana cotidiana e as respostas baseadas na interrupção do *modus operandi* e da omissão e participação nas práticas auto-destruidoras.

No atual quadro urbano brasileiro, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Uma agenda para a sustentabilidade urbana deve ter, como um dos seus objetivos, gerar empregos com práticas sustentáveis e ampliar o nível de consciência ambiental, estimulando a população a participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua co-responsabilização no monitoramento dos agentes responsáveis pela degradação sócio-ambiental.

A necessária reflexão sobre as possibilidades de tornar nossas cidades mais sustentáveis (Jacobi, 1999) mostra o desafio teórico que está colocado em relação à formulação de propostas que contribuam para alcançar objetivos de sustentabilidade nas cidades.

Observa-se a necessidade de se incrementar os meios e a acessibilidade à informação, bem como o papel indutivo do poder público nos conteúdos educacionais e informativos, visto que emergem as questões sobre as restrições aos processos que dão novas opções para alterar o quadro atual de degradação sócio-ambiental.

Há uma demanda atual para que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um papel mais propositivo, bem como de ser capaz de questionar, de forma concreta, a falta de iniciativa do governo em implementar políticas ditadas pelo binômio da sustentabilidade e do desenvolvimento em um contexto de crescente dificuldade na promoção da inclusão social.

As experiências bem-sucedidas, principalmente por parte das administrações municipais, mostram que, havendo vontade política, é possível implementar ações de governo baseadas em princípios ambientalmente sustentáveis relacionados a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social.

A problemática ambiental urbana representa, por um lado, um tema muito propício para aprofundar a reflexão em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão de demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas também representa a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

O fato da ênfase da população ainda recair principalmente nas soluções providas do poder público não implica, apenas, numa postura de dependência e de desresponsabilização da população, mas frequentemente de desinformação, da falta de consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos, que propõem uma nova cultura de direitos baseados na motivação e o direito de ser co-participes na gestão da cidade. O desafio que se coloca é de analisar o significado da postura dos moradores, que reforça as soluções pautadas pelo papel indutivo e diretivo da ação governamental: a) na fiscalização e monitoramento da execução de políticas públicas; b) no estímulo à co-responsabilização da população na prevenção da desordem e da degradação ambiental; e, c) no desenvolvimento de campanhas de educação ambiental e de informação.

Embora, em geral, a população mostre pouca predisposição para as práticas comunitárias, é preciso enfatizar que o estímulo às mudanças de comportamento, co-responsabilização e colaboração através de um agente nucleador — a ação governamental — mostra a existência de um potencial para ampliar sua dinâmica interativa com o poder público.

A administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público através de iniciativas que possibilitem uma elevação do

nível de consciência ambiental dos moradores, garantindo acesso à informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação numa perspectiva pluralista.

A possibilidade de maior acesso à informação, notadamente dos grupos sociais mais excluídos, pode potencializar mudanças comportamentais necessárias, orientadas para a defesa de questões vinculadas ao interesse geral. Cidadãos bem informados, ao se assumirem enquanto atores relevantes, têm mais condições de pressionar autoridades e poluidores, assim como de se motivar para ações de co-responsabilização e participação comunitária (Jacobi, 1999).

A implementação de ações implica não somente numa articulação sócio-política, mas, também, em um acordo quanto aos procedimentos de disseminação pública — seja tanto através de campanhas públicas de informação quanto de mecanismos orientados para a constituição de um esforço comunitário para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, através de um crescente processo de implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de co-responsabilização.

O desafio político da sustentabilidade, apoiado no potencial transformador das relações sociais que representam o processo da Agenda 21, encontra-se estreitamente vinculado ao processo de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania.

Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável. As políticas municipais têm que incorporar a sustentabilidade enquanto diretriz norteadora, pautando-se pelas premissas que definem a Agenda 21, onde o tema sustentabilidade implica numa necessária interrelação entre equidade social, qualidade de vida, desenvolvimento com capacidade de suporte e participação.

A ênfase deve ser cada vez mais na intersetorialidade das políticas no âmbito municipal e regional, onde a dimensão sócio-ambiental estimula

uma perspectiva de sustentabilidade, assim, reforçando a sua articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico.

Outros temas urbanos que por excelência estão relacionados com o da sustentabilidade são as opções de transporte, o planejamento e uso do solo e o acesso aos serviços de saneamento e infra-estrutura básica, todos eles vinculados com a potencialização de riscos ambientais. Isto impõe mudanças profundas na questão da ocupação indevida de áreas de risco, na priorização do transporte público e na lógica que prevalece nos sistemas de limpeza urbana — redução do lixo, reciclagem e coleta seletiva, políticas de destinação de resíduos. A palavra-chave “qualidade de vida” deve ser crescentemente internalizada pelas políticas públicas tendo como elemento determinante a intersectorialidade das ações para criar condições para a implementação de políticas orientadas para a sustentabilidade urbana, assim diminuindo os riscos ambientais e a pressão sobre os recursos naturais.

O principal desafio que se coloca nos dias atuais é que a cidade crie as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

A sua inclusão dentro da esfera da sustentabilidade ambiental implica uma transformação paradigmática, constituindo-se num elemento complementar para atingir um desenvolvimento econômico compatível com a busca de equidade.

Também é importante que se reforce a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana, e que se estimulem, crescentemente, ações preventivas, não descuidando a necessidade de lidar com as ações corretivas.

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos, entre os bens públicos e os bens privados, entre uma cultura da desesperança, que busca benefício atual e desvaloriza o futuro, frente à construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade

e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade (Jacobi, 2000). Isto potencializa a ampliação da consciência ambiental e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Pessoas cidadãs críticas e conscientes compreendem, interessam, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente, e por sua parte estão dispostas a exercer sua responsabilidade ambiental. Uma sociedade civil que se organiza e participa na direção de sua própria vida e isto permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais e a necessidade de construir consensos em torno deles, em particular no tema da contaminação do ar. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação ao desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos 10 anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de se terem democratizado, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo.

Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isto não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função (Jacobi, 2000).

O tema da sustentabilidade implica na necessidade da multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora. Trata-se de potencializar iniciativas a partir do suposto que

maior acesso à informação e transparência na gestão dos problemas ambientais urbanos podem implicar numa reorganização de poder e autoridade.

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informacionais e educativos. Emergem, assim, indagações quanto aos condicionantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação sócio-ambiental.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia sócio-institucional complexa, apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos e, notadamente, dos grupos sociais mais vulneráveis.

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas sócioambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível metropolitano, reforçando a contribuição que a área ambiental tem na articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico e, principalmente, reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na coresponsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana.

5. Referências

BECK, Ulrich. *Risk society*. London: Sage Publications, 1992.

CETESB. *Relatório de qualidade do ar em São Paulo*. São Paulo, 2003.

Fundação SEADE. Índice de vulnerabilidade juvenil. In: <<http://www.seade.gov.br>>, acesso em 2001.

FUSP - Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo. *Plano da Bacia do Alto Tietê: relatório final*. São Paulo, 2001.

JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente*. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____. *The metropolitan region of São Paulo- problems, potentials and conflicts*. DISPI 47-Zurich, ORL Institut, v. 4, pp. 20-24, 2001.

_____. *Conciencia ciudadana y contaminacion atmosferica: el caso de la región metropolitana de São Paulo*. In: SIMIONI, Daniela. (Org.). *Contaminación atmosferica y conciencia ciudadana*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003 p. 165-194.

JACOBI, Pedro em co-autoria com KECK, Margareth. "Bacia do Alto Tietê". In: Capítulo de Projeto Marca D'Água – *Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas no Brasil*. Brasília: Finatex, 2003. v. I, p. 135 - 141. (Série Projeto Marca D'Água).

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei

Fernando Teixeira ¹

Resumo

Este artigo apresenta a estrutura e conteúdo da minuta de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU/2006, que marca o restabelecimento das discussões e revisão de uma nova proposta de lei que pretende substituir integralmente a Lei nº 6.586/2004. A referida minuta recupera conteúdos básicos da lei anterior, porém complementando-a e incorporando novos conteúdos demandados pela sociedade civil, especialmente no tocante à participação e controle social no processo de planejamento e gestão urbanos. Deve-se ressaltar, entretanto, que o processo de revisão em curso não pretendeu ter o alcance de um novo plano para o Município, caracterizando-se mais como a adequação da lei aprovada em 2004 aos princípios e diretrizes estabelecidos nacionalmente para elaboração de Planos Diretores. Desse modo, o artigo estrutura-se da seguinte forma: na primeira parte, apresenta a estrutura da nova lei. Em seguida, apresenta, por capítulo, os principais conteúdos e diferenças apresentadas em relação à Lei nº 6.586/2004. Por fim, apresenta as principais conclusões sobre o referido processo.



Abstract

This article presents the structure and contents of the draft law of the Urban Development Master Plan of the City of Salvador - PDDU/2006 which sets the reopening of the discussions and review of a proposition for a new law that intends to replace fully Law n. 6.586/2004. The referred draft recovers basic contents of the previous law, complementing and incorporating new contents demanded by the civilian society, especially on what refers to participation and social control in the process of urban planning and management. It should be emphasized, however, that the current revision process has not intended to develop a new plan for the city, but rather to adequate the law approved in 2004 to the principles and directives nationally established for the making of Master Plans. Thus, this article is structured in the following way: in the first part it presents the structure of the new law. Following, it presents, by chapter, the main contents and differences presented in relation to Law n.6.586/2004. Finally, it presents the main conclusions about the referred process.

¹ Arquiteto pela Universidade Federal da Bahia – UFBA e Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da SEPLAM/PMS.

1. Introdução

Em agosto de 2004 foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 6.586/04, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU, que veio substituir o plano anterior aprovado em 1985, cuja revisão já tardava 12 anos. Iniciada em 1998, a retomada do processo de planejamento municipal teve como ponto de partida a recomposição da base de informações sobre o Município, que se encontrava desatualizada há mais de 20 anos, mediante a elaboração de uma abrangente série de estudos e análises sobre a realidade municipal para embasamento das propostas do Plano.

Em que pese aos esforços realizados pelo Município, a elaboração do novo Plano Diretor e, principalmente, a sua aprovação foram cercadas de controvérsias e bastante criticadas por não ter sido observado o princípio da participação da sociedade nas várias etapas do processo. Essa crítica tornou-se ainda mais contundente após a promulgação, em 2001, do Estatuto da Cidade, lei federal que veio regulamentar os artigos da Constituição Federal que tratam da Política Urbana e definir critérios para elaboração de Planos Diretores municipais em todo o país. De acordo com o Estatuto, a participação da sociedade é condição necessária ao processo de planejamento, que dela não pode prescindir.

Em razão do conturbado processo de aprovação da lei do PDDU/ 2004, que deu origem, inclusive, a ações judiciais arguindo a sua nulidade, o restabelecimento do processo de discussão e a revisão da lei do Plano Diretor constituíram-se desde o primeiro momento num compromisso da atual Administração, ficando a condução do processo a cargo da SEPLAM. Durante o ano de 2005, foi estabelecida uma extensa programação de reuniões e consultas públicas, com o objetivo de dar conhecimento e discutir a lei aprovada em 2004, de modo a resgatar a legitimidade do instrumento que deverá orientar o desenvolvimento do Município no horizonte de até oito anos a partir da data de sua promulgação.

Os cerca de 50 eventos realizados em vários locais do Município envolveram segmentos comuni-

tários, acadêmicos, profissionais e políticos, com destaque para as lideranças das Regiões Administrativas de Salvador, que pela primeira vez tiveram oportunidade de discutir o Plano Diretor e apresentar as suas críticas e reivindicações. Internamente, no âmbito da Administração Municipal, foram realizadas consultas e discussões envolvendo técnicos e titulares de praticamente todos os órgãos e entidades que a integram, num processo com poucos precedentes no Município. Também foram realizadas reuniões com representantes de municípios vizinhos, órgãos e entidades estaduais e concessionárias de serviços públicos que atuam em Salvador.

Como um dos primeiros resultados do processo de discussão, ficou evidenciada a inadequação da Lei de 2004, não apenas pela extensão e complexidade do documento, mas também pela forma em que se encontra estruturado, ocasionando dificuldade de leitura, de compreensão e de concatenação das partes. Por sua vez, vários conteúdos careciam de revisão em razão de problemas identificados após a vigência da lei, mas, também, em decorrência de avanços no campo normativo, especialmente no que se relaciona à regulamentação e implementação dos instrumentos de Política Urbana introduzidos pelo Estatuto da Cidade.

Conseqüentemente, o processo de revisão, que de início seria apenas tópico, resultou na elaboração de uma nova proposta de lei que pudesse substituir integralmente a lei aprovada em 2004, recuperando seus conteúdos básicos, porém complementando-a no que fosse pertinente e incorporando novos conteúdos demandados pela sociedade, especialmente no que diz respeito às formas de participação e controle social no processo de planejamento e gestão urbanos.

Sob esse último aspecto, devem-se destacar os avanços da nova proposta de lei, que incorpora os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade relativas ao planejamento participativo. Após a sua aprovação, a nova lei do Plano Diretor deverá substituir não apenas a Lei nº 6.586/2004, mas, também, a Lei nº 3.345, de 01 de dezembro de 1983, que dispõe sobre o processo de planejamento e a participação comunitária na elaboração de planos, programas e projetos no Município. Dessa maneira, ficarão reuni-

dos, numa única lei, dois dos principais instrumentos de regulamentação do planejamento em Salvador.

Deve-se ressaltar que o processo de revisão em curso não pretendeu ter o alcance de um novo plano para o Município, caracterizando-se mais como a adequação da lei aprovada em 2004 aos princípios e diretrizes estabelecidos nacionalmente para a elaboração de Planos Diretores. A introdução de novos conteúdos só foi possível pelo resgate de estudos e informações que já se encontravam disponíveis, produzidos como parte do processo de elaboração do plano.

2. Estrutura da Nova Lei

A minuta da nova lei do Plano Diretor² mantém os conteúdos básicos do PDDU/2004, porém amplia substancialmente o tratamento conferido às várias matérias, incorporando avanços significativos especialmente no campo político-institucional. A lei permanece abrangente a todos os aspectos inerentes à vida urbana, constituindo-se em documento de referência para a atividade de planejamento e gestão no âmbito municipal.

Do ponto de vista formal, procedeu-se à total reformulação do documento, desde a reestruturação das partes até a reconstrução dos textos e elementos gráficos que o integram. Algumas das principais mudanças dizem respeito à redução do número de anexos e à eliminação das informações de referência que tornavam a lei desnecessariamente volumosa e de difícil leitura, além de provocar confusão entre matérias de diagnóstico e as diretrizes e proposições do Plano, que constituem a matéria por excelência da Lei.

A nova proposta adota a forma clássica de texto corrido, subdividido em títulos, capítulos, seções e subseções, que, por sua vez, são estruturados em artigos, incisos, alíneas e itens. Permanecem como anexos apenas tabelas e quadros, listagens e mapas.

A opção pela forma tradicional teve como objetivo facilitar não apenas a leitura, mas também o

manuseio e a reprodução do documento, dificultados pela extensão e complexidade do documento, que constituía um dos problemas apontados pelos usuários em relação à lei de 2004.

3. Conteúdos Principais e Diferenças em Relação à Lei nº 6.586/2004

3.1 Título I – Das Disposições Preliminares

O Título introdutório determina a aprovação da lei, reportando à base legal que lhe dá sustentação jurídico-institucional; explicita as finalidades, o prazo de revisão, a necessidade de acompanhamento e de avaliação periódica; vincula os elementos complementares na forma de anexos e indica o local onde ficarão guardados os documentos técnicos e de apoio, disponíveis para consulta pública.

Este Título não introduz alterações significativas em relação à Lei nº 6.586/04, apenas atualiza algumas informações e refere-se à nova estrutura da Lei.

3.2 Título II – Da Política Urbana do Município

No Título II são estabelecidos os princípios, os objetivos e os instrumentos da Política Urbana do Município, elementos gerais que orientam toda a concepção do Plano Diretor. Em relação à Lei de 2004, a proposta avança ao estabelecer e definir claramente, num capítulo específico, os princípios da Política Urbana municipal: a função social da cidade, a função social da propriedade imobiliária urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade. Particularmente no que se refere à função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, a não explicitação na lei do Plano Diretor desses conceitos era uma crítica recorrente, uma vez que assim exige o Estatuto da Cidade.

² Documento disponível na Internet no endereço <http://www.seplan.salvador.ba.gov.br/pddu/>

No capítulo dos objetivos são enfatizados: o fortalecimento do papel de Salvador no cenário nacional e mundial, a necessidade de ampliação da base econômica e da renda municipal, a consolidação do Município como centro produtor de serviços, bem como a superação dos principais entraves para o seu desenvolvimento nos vários campos, e a inclusão plena de todos os cidadãos no processo de desenvolvimento urbano. São também destacadas questões relacionadas à valorização da cultura soteropolitana, à promoção do desenvolvimento urbano de forma compatível com a capacidade de expansão das redes de infra-estrutura e com a sustentabilidade ambiental, e à garantia do direito à informação como condição indispensável ao estabelecimento de uma gestão democrática e participativa.

No capítulo dos instrumentos da Política Urbana, são relacionados aqueles cuja aplicação a lei disciplina, tratados posteriormente nos demais capítulos do Plano Diretor.

3.3 Título III – Do Desenvolvimento Econômico

O Título III trata do Desenvolvimento Econômico do Município. Às diretrizes e proposições relativas a esse campo incluídas na lei do Plano Diretor aprovada em 2004, acrescentaram-se importantes contribuições resultantes do processo de discussão estabelecido durante o ano de 2005 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda – SEMPRE, envolvendo segmentos econômicos e representativos da sociedade local, e que resultaram na formulação da “Estratégia de Desenvolvimento Econômico do Município”³.

As diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico enfatizam o papel do Município como protagonista do desenvolvimento municipal em articulação permanente com os demais agentes econômicos e sociais. Para tanto, são previstas ações no campo regulatório, no fomento à produção de bens e serviços, especialmente no setor de turismo, na mo-

dernização da infra-estrutura, com destaque para a logística, no apoio à pequena e microempresa e ao trabalho autônomo, na formação de recursos humanos e no incentivo à inovação em todos os âmbitos.

Particularmente, são focalizadas as ações que deverão contribuir para a redução do desemprego e a ampliação da renda pessoal e agregada, um dos principais desafios que se impõem ao desenvolvimento municipal. Merece destaque o fortalecimento do setor de serviços, que já tem grande expressão econômica em Salvador, priorizando-se aqueles altamente especializados e que envolvem o emprego de tecnologia de ponta, particularmente estratégicos por agregar maior valor e possibilitar postos de trabalho formais, de melhor qualidade e consequentemente mais bem remunerados. Enfatiza-se também o desenvolvimento das chamadas indústrias criativas e das atividades relacionadas à economia do mar, com o pleno aproveitamento do imenso potencial, ainda pouco explorado, da Baía de Todos os Santos.

3.4 Título IV – Do Meio Ambiente

A Política do Meio Ambiente foi objeto de intensa discussão durante o ano de 2005 num grupo de trabalho criado e coordenado pela então recém-criada Superintendência de Meio Ambiente – SMA, envolvendo a participação de entidades ambientalistas e outros segmentos representativos da sociedade local. Desse processo de discussão resultou o “Relatório do Grupo de Estudos sobre Aspectos Ambientais do PDDU”⁴, documento com críticas ao Plano Diretor e orientações para sua revisão, que se constituiu em importante subsídio à elaboração da proposta de lei.

Deve-se ressaltar que as matérias relacionadas ao meio ambiente foram algumas das mais criticadas no Plano Diretor aprovado em 2004, principalmente por não se aterem às formulações já consagradas pela União e o Estado da Bahia. Nesse sentido, a proposta atual pretende reconstituir e reforçar esses vínculos de forma sistêmica, tanto no campo normativo, quanto no organizacional e

³As ações da SEMPRE relativas à Estratégia Econômica do Município podem ser acompanhadas no endereço <http://www.estrategiaeconomica-ssa.com.br/pauta.htm>.
⁴Documento disponível na Internet <http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/>

interinstitucional, o que é bastante oportuno na medida em que o Município acaba de estruturar o seu órgão ambiental e reativar o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o COMAM.

O Título que trata da Política Ambiental do Município resgata os conteúdos da lei de 2004, porém complementa-os substancialmente, em especial nos aspectos relativos à gestão ambiental, tratada em capítulo próprio. Nesse âmbito, a atuação do Município passa a ser bastante evidenciada, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades no território de Salvador, estabelecendo-se as bases para a sua regulamentação.

3.5 Título V – Da Cultura

A Política Cultural se constituiu num dos elementos inovadores do PDDU/ 2004, inicialmente pela abordagem inédita da matéria no Plano Diretor, que reconheceu a importância da cultura numa cidade com a história e as especificidades de Salvador, e também pelas muitas interfaces mantidas com a política de desenvolvimento. Entretanto, apesar do destaque recebido, a matéria carecia de uma revisão no sentido de um tratamento mais abrangente e mais bem articulado com a discussão recente no âmbito mundial, em que a cultura aparece como importante fator de afirmação das identidades locais e de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a proposta procurou conferir um tratamento mais amplo e transversal às questões culturais, entendendo a cultura como espaço de afirmação da cidadania e também de participação e interação dos múltiplos agentes sociais, e também dar maior visibilidade – como a rigor em todo o Plano – às questões relacionadas às especificidades étnicas, sociais, de gênero e outras que se encontravam diluídas no texto anterior.

Houve também um esforço no sentido de definir mais precisamente o interesse local nos aspectos relacionados à produção e gestão cultural, bem como em estabelecer o papel do Poder Público na articulação dos múltiplos agentes produtores e consumidores de cultura no território de Salvador e na integração da Política Cultural com as demais políticas públicas.

3.6 Título VI – Da Habitação

A Política Habitacional foi possivelmente um dos campos mais beneficiados pelo processo de revisão do Plano Diretor, uma vez que a nova proposta passa a definir com muito mais rigor e clareza o papel do Município na gestão da moradia, focalizando a Habitação de Interesse Social. Promoveu-se uma ampla revisão dos conceitos, objetivos, procedimentos e instrumentos habilitados, que ampliaram substancialmente a capacidade de intervenção do Poder Público na questão habitacional, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

Merecem destaque a revisão e ampliação das categorias das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que se constituem num dos principais instrumentos do Plano Diretor para atuação do Município na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos espontâneos ocupados por população de baixa renda, e também para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social. O universo dessas áreas no Município é muito abrangente, envolvendo parte significativa do tecido urbano e a maior parcela da população residente.

São também redefinidos os procedimentos para regularização urbanística e fundiária dos assentamentos classificados como ZEIS, que envolvem os aspectos próprios do planejamento, da produção da moradia, da gestão e da participação da população beneficiária do processo.

Conduzida pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, a formulação da Política Habitacional de Interesse Social – PHIS, que passa a integrar o Plano Diretor, contou com a participação de consultores consagrados nacionalmente e também de representantes dos movimentos sociais locais vinculados à questão da moradia. Esses especialistas interagiram em dois fóruns de discussão e numa audiência pública especificamente convocada para aprovação da Política Habitacional, antecipando a discussão de uma importante componente do Plano Diretor municipal.

3.7 Título VII – Dos Serviços Urbanos Básicos

Esse Título passou a condensar de forma articulada as diretrizes e proposições para os campos do saneamento ambiental (envolvendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana), da saúde, da educação, da assistência social, do lazer, recreação e esportes, da segurança alimentar nutricional e do abastecimento alimentar, da iluminação pública, dos cemitérios e serviços funerários, da defesa civil, da segurança pública, da energia e das telecomunicações.

A revisão procurou privilegiar a ótica setorial, mediante a consulta aos respectivos órgãos e entidades municipais e concessionários diretamente envolvidos no planejamento e gestão dos serviços, resultando não apenas numa atualização das diretrizes e proposições, mas, em vários casos, numa substancial mudança de enfoque conceitual e de tratamento.

A proposta de lei procura conceituar os diversos serviços, definindo o papel do Município na sua produção e gestão, e também os vínculos institucionais existentes quando prestados por concessionárias e por agentes de outras esferas governamentais.

3.8 Título VIII – Do Ordenamento Territorial

O Título VIII contempla os rebatimentos espaciais da Política Urbana no território da Cidade, materializados nas diretrizes e proposições para os sistemas urbanos estruturais, em especial o sistema viário, o de transportes e o de áreas de valor ambiental e cultural, e para ordenamento do uso e ocupação do solo mediante as definições do zoneamento e das orientações para aplicação dos instrumentos de Política Urbana.

O Capítulo I particulariza os objetivos que orientam o ordenamento territorial, destacando a qualificação crescente das áreas urbanas dotadas de infraestrutura e a provisão de infraestrutura e serviços nas áreas não atendidas, sejam aquelas já ocupadas ou passíveis de ocupação.

No Capítulo II fica definido o macrozoneamento do Município, que tem por finalidades conjugar as demandas de espaço no território municipal com a conservação ambiental e a otimização da infraestrutura existente e projetada, estabelecer bases para a distribuição e dimensionamento das redes de infraestrutura e de equipamentos urbanos, e orientar a aplicação dos instrumentos de Política Urbana habilitados pelo Plano Diretor conforme determina o Estatuto da Cidade. O território do Município fica dividido em duas macrozonas – a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Proteção Ambiental – por sua vez subdivididas em sete macroáreas com características e finalidades distintas. Para cada macroárea, o Plano Diretor estabelece objetivos e diretrizes específicos para o ordenamento territorial, que devem orientar o seu desenvolvimento no sentido de consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo.

A concepção do macrozoneamento sofreu alterações estruturais em relação à lei de 2004, transformando-se num instrumento mais determinante no ordenamento territorial do Município, em conformidade com as demais diretrizes da Política Urbana. Na nova concepção ficam estabelecidas, desde logo, as principais orientações para o desenvolvimento urbano, especialmente no que tange às áreas para as quais se propõe adensamento populacional ou uso mais intensivo do solo, ou aquelas que serão objeto de políticas de preservação em razão de atributos ambientais, sociais ou culturais significativos. Para cada macroárea são estabelecidos também os instrumentos de Política Urbana passíveis de serem utilizados para consecução dos objetivos de desenvolvimento, cujos limites e critérios de aplicação são definidos no capítulo específico que trata dos instrumentos e no zoneamento de uso e ocupação do solo.

O Capítulo III trata do zoneamento propriamente dito, no qual são definidos critérios e restrições para a utilização do espaço da Cidade segundo zonas e corredores. Diferentemente da lei aprovada em 2004, procurou-se vincular mais estreitamente o zoneamento ao macrozoneamento do Município, uma vez que ambos os instrumentos são complementares e devem atender aos mesmos objetivos de

desenvolvimento urbano. O zoneamento de uso do solo deve operacionalizar no espaço o partido definido em linhas gerais pelo macrozoneamento. Na lei de 2004, a desvinculação entre os dois instrumentos era flagrante, refletindo visões diferenciadas de desenvolvimento urbano, o que também se constituía numa crítica recorrente ao documento agora em revisão.

O zoneamento proposto introduz várias adequações de terminologia e cria algumas categorias novas de zonas e corredores. As modificações mais relevantes dizem respeito à eliminação das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), criadas pelo PDDU/ 2004, em razão do enrijecimento que ocasionaram no ordenamento urbano de Salvador. Estas zonas voltaram à categoria de Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR), conforme a definição já consagrada pela legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo de Salvador. Mantiveram-se, entretanto, as Zonas Uniresidenciais, ZEU, também criadas pela lei de 2004, que passam a se denominar Zonas Predominantemente Uniresidenciais (ZPU), e as zonas regulamentadas de acordo com os Termos de Acordo e Compromisso (TACs) de loteamentos, agora denominadas Zonas Sob Regime Urbanístico Especial (ZRE).

Outra alteração importante diz respeito aos coeficientes de aproveitamento básicos e máximos (CAB's e CAM's) que passam a estar vinculados diretamente às zonas e corredores definidos no zoneamento do Plano. De modo geral, foram mantidos os níveis de utilização do solo definidos pelo PDDU/ 2004, embora alguns ajustes tenham sido realizados e devam ser mais bem avaliados durante a discussão pública da proposta.

É fato que algumas áreas da cidade começam a revelar sinais de esgotamento na sua capacidade de absorver impactos de novos empreendimentos, a exemplo do centro Camaragibe (Iguatemi), enquanto outras necessitam de nova infra-estrutura para se viabilizar plenamente, como o centro Acesso Norte/Retiro, que está ancorado no corredor do transporte de massa ainda não concluído. Para esses dois centros, foram propostos na lei de 2004 os maiores coeficientes de aproveitamento do Município,

CAB=2,5 e CAM=4,0. A nova proposta recomenda a redução dos coeficientes nesses centros para CAB=2,0 e CAM=3,0 até que novos investimentos em infra-estrutura viária e de transportes sejam concluídos, possibilitando melhores condições de acessibilidade e circulação nesses espaços.

Outro aspecto importante relativo aos coeficientes de aproveitamento diz respeito aos usos e à ocupação do solo nas margens e na área de influência da Avenida Paralela. A proposta pretende conciliar o uso do corredor, especialmente nos terrenos com acesso direto para a Avenida Paralela, já bastante antropizados, com uma utilização mais controlada das áreas no entorno do corredor, que ainda apresentam atributos ambientais relevantes protegidos pela legislação federal e estadual. Mantém-se, entretanto, a área como um importante vetor de expansão urbana do Município.

Finalmente, são propostas no zoneamento algumas zonas especiais destinadas ao fomento de atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico de Salvador, a exemplo das áreas destinadas à implantação de equipamentos de hotelaria na Orla Atlântica, e também do Parque Tecnológico, que concentrará empresas voltadas à pesquisa e à produção de bens e serviços de alta tecnologia.

O Capítulo IV trata da mobilidade urbana, estabelecendo as orientações gerais para a integração dos espaços da Cidade por meio da estruturação do sistema viário e da integração funcional e operacional dos diversos modos de deslocamento existentes no Município. Em relação à proposição de 2004, foi reavaliado o modelo operacional de transporte baseado na integração fechada em terminais, porém foram mantidas as principais proposições relativas à expansão e melhoria da rede viária, a concepção dos corredores de média e alta capacidade que estruturam o sistema de transportes, e o tratamento conferido ao transporte de cargas mediante a definição de rotas e proposição de corredores privilegiados.

Também merece destaque o tratamento diferenciado conferido ao deslocamento de pedestres, de ciclistas e de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, com a definição de diretrizes e proposi-

ções que priorizam a observância de suas necessidades específicas desde o planejamento até a intervenção no espaço urbano. Porém, os maiores avanços dizem respeito à atenção e ao tratamento transversal dado pelo Plano ao atendimento das necessidades das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, que deixa de ter um caráter meramente assistencialista para contemplar a inserção plena desses cidadãos nas políticas públicas em todos os âmbitos.

No Capítulo V é reestruturado o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM, que se constitui num dos principais instrumentos da Política Ambiental do Município. A concepção original desse sistema, criado pela lei de 2004, foi objeto de contundentes questionamentos, especialmente dos ambientalistas, por não terem sido observadas as categorias já instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A proposição atual pretende antes de mais nada compatibilizar o sistema municipal com os demais sistemas existentes no âmbito da União e do Estado da Bahia, bem como recepcionar as normas e diretrizes ambientais intervenientes no território municipal estabelecidas pelos demais entes da Federação. O SAVAM mantém, entretanto, algumas categorias já consagradas pela legislação urbanística municipal, em razão de algumas especificidades locais, a exemplo das Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) e das Áreas de Proteção a Recursos Naturais (APRN).

As APCP abrangem situações diversificadas, como a proteção de elementos da paisagem natural, de sítios e monumentos históricos, de espaços vinculados a tradições culturais e manifestações representativas da cultura local, e também de áreas de interesse ou valor arqueológico comprovado. As APRN correspondem a áreas de interesse ambiental, tanto por abrigarem elementos ainda preservados do ambiente natural, como por se localizarem no entorno de unidades de conservação ambiental, funcionando como zonas de amortecimento dos impactos ambientais sobre essas unidades, entre outras situações previstas em lei.

Também fazem parte do SAVAM, as restrições e critérios estabelecidos para a ocupação da Área de Borda Marítima de Salvador, com destaque para o

controle do gabarito de altura das edificações localizadas nesse trecho da Cidade. No âmbito da revisão do Plano Diretor, os gabaritos fixados pela lei de 2004 foram revistos no sentido de possibilitar um melhor aproveitamento dos espaços da orla, favorecendo sua renovação urbanística, edilícia e econômica. De modo geral, foram ampliados os limites de altura definidos para os vários trechos, de Paripe até Itapuã. Entretanto, a elevação dos gabaritos teve como contrapartida a ampliação dos recuos frontais e laterais exigidos para as edificações, de modo a impedir a formação de barreiras visuais e assegurar a circulação dos ventos, e também a adoção de critérios especiais que evitem a incidência de sombras na faixa de praia. Para uniformizar os procedimentos de controle, a altura das edificações passa a ser fixada em metros e não mais em número de pavimentos, induzindo um desenho urbano mais evidente.

O Capítulo VI estabelece critérios para a aplicação dos Instrumentos de Política Urbana definidos pelo Plano Diretor, conforme exigido pelo Estatuto da Cidade. As matérias desse capítulo também sofreram modificações e complementações significativas em relação ao tratamento dado pela lei de 2004, principalmente por se dispor atualmente de um maior conhecimento sobre o alcance desses instrumentos, decorridos alguns anos de sua aplicação em vários municípios brasileiros.

De modo geral, foram incorporados à proposta de lei os principais avanços relacionados a cada instrumento, especialmente no caso daqueles que já vêm sendo empregados ou que têm precedentes no Município. Sob esse aspecto, destacam-se a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON), utilizada há quase duas décadas em Salvador e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que guarda similaridade com o instrumento da contraprestação prevista na Lei Orgânica do Município. Na proposta de lei, a experiência acumulada na aplicação desses instrumentos foi consolidada mediante o estabelecimento de critérios e normas que dispensassem mecanismos complementares de regulamentação. Dessa maneira, foram incorporadas ao texto até mesmo as fórmulas de cálculo das contrapartidas da Outorga e da equivalência do direito de construir da

TRANSCON, tornando os instrumentos imediatamente aplicáveis, na medida em que seja aprovada a nova lei do Plano.

Muitos dos instrumentos de Política Urbana, habilitados pelo Plano Diretor, ainda carecerão de alguma forma de regulamentação por lei específica, seja pela inadequação de promover um maior detalhamento no âmbito do Plano, seja por demandarem informações cadastrais atualmente não disponíveis. No primeiro caso, destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que deverá ser regulamentado na nova lei de ordenamento do uso e ocupação do solo, a ser apreciada após a revisão do Plano Diretor; no segundo caso, incluem-se o Direito de Preempção, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, e até mesmo a destinação de áreas para criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por exigirem a identificação imobiliária dos imóveis passíveis de afetação. Por sua vez, instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas demandam até mesmo estudos de viabilidade, por exigirem garantias de longo prazo, formas complexas de monitoramento e gestão, e de articulação público-privada.

3.9 Título IX – Do Desenvolvimento Político-Institucional

O Título IX compreende um vasto conjunto de instrumentos relativos ao desenvolvimento político-institucional, bem como disposições referentes à democratização da gestão municipal e à participação da sociedade no processo de planejamento, e ainda orientações do Plano Diretor para a elaboração da legislação complementar e adequação da legislação municipal em decorrência de suas disposições.

Propõe-se a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG, compreendendo o conjunto de órgãos e meios necessários à coordenação da ação planejada da Administração Municipal, integrando o planejamento do desenvolvimento urbano, a estratégia das ações governamentais e o planejamento orçamentário, de modo a direcionar permanentemente o desenvolvimento do Município em conformidade com a Política Urbana expressa no Plano Diretor.

Ao SMPG são integrados importantes mecanismos de participação da população no planejam-

to e gestão, com destaque para a criação do Conselho Municipal do Salvador, órgão colegiado, consultivo e deliberativo, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, ao qual compete acompanhar e avaliar os resultados da implementação do Plano Diretor, bem como monitorar e deliberar sobre a aplicação dos instrumentos da Política Urbana. Nesse âmbito, também são propostos a Conferência Municipal do Salvador, que funcionará como etapa municipal das Conferências Estadual e Nacional de Cidades, e o Fórum dos Conselhos de Salvador, instância de articulação e integração das políticas setoriais, a ser convocada anualmente pelo Prefeito municipal para avaliação conjunta da atuação dos órgãos colegiados em funcionamento no Município.

Outra proposição importante no âmbito do desenvolvimento político-institucional é a criação do Sistema de Informação Municipal – SIM/SALVADOR, já previsto na lei de 2004, com a finalidade de estabelecer uma base de informações padronizada e confiável na Administração Municipal, capaz de subsidiar o planejamento e a gestão democráticos, em especial a elaboração e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Também é instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, com a finalidade de dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor.

Outras matérias tratadas nesse título dizem respeito à articulação interinstitucional e intergovernamental, especialmente no âmbito metropolitano, descentralização administrativa, modernização e inovação na gestão municipal, e educação para a cidadania, em que é contemplada a assistência técnica e jurídica à população pobre na implementação de ações que a atinjam diretamente, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Finalmente, são estabelecidas diretrizes para a formulação da legislação urbana, especificamente para a nova lei de ordenamento do uso e ocupação do solo, a legislação de edificações e outras obras, o código ambiental, e propostas adequações na legislação tributária e de rendas em decorrência da aplicação de alguns instrumentos previstos no Plano Diretor.

3.10 Título X – Das Disposições Transitórias e Finais

Este título reúne orientações e disposições para aplicação das normas da Lei do Plano Diretor até que sejam aprovadas as regulamentações requeridas e a legislação complementar, especialmente a que trata do ordenamento do uso e ocupação do solo. As disposições transitórias devem ser integralmente absorvidas pela legislação defluente, deixando de integrar o documento do Plano.

3.11 Anexo 1 – Glossário

Na proposta, o glossário é um elemento acessório para a leitura e entendimento do Plano Diretor, no qual são relacionados e conceituados os principais termos utilizados no texto da minuta de lei. De modo geral, não são introduzidos nesse anexo conceitos ou definições que não integrem o corpo da lei, a não ser no caso de termos ou de expressões que não são de uso corrente, ou que assumem significado específico no contexto do plano de Salvador.

3.12 Anexo 2 – Quadros e Tabelas

Os quadros e tabelas integrantes deste anexo tratam de parâmetros urbanísticos, de características funcionais e operacionais de vias, programas de intervenções e indicadores necessários à aplicação do Plano Diretor. Em relação à lei de 2004 os quadros e tabelas da proposta guardam a seguinte correspondência:

Minuta de Lei PDDU/2006	Lei nº 6.586/2004
Mapa 01. Macrozoneamento do Município	PR A.64.I: Macrozoneamento
Mapa 02. Zoneamento	PR A.68.I: Zoneamento de Usos do Solo PR A.68.2: Zoneamento de Usos do Solo (Coeficientes de Aproveitamento Básicos) PR A.74.4: Instrumentos de Política Urbana/Outorga Onerosa e TRANSCON
Mapa 03. Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS	PR A.74.I: Regularização e Implantação de Áreas de Especial Interesse Social
Mapa 04. Sistema Viário Estrutural	PR A.65.I: Sistema Viário Estrutural
Mapa 05. Sistema de Transportes Coletivos de Passageiros	PR A.66.I: Transporte Público de Passageiros/Sistema Integrado de Transporte Coletivo – SITC
Mapa 06. Sistema de Transportes de Cargas	PR A.67.I: Sistema de Transporte de Cargas
Mapa 07. Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM	PR A.69.I: Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural
Mapa 08. Gabaritos de Altura das Edificações da Borda Marítima	PR.A.71.I: Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Gabarito de Altura das Edificações)
Mapa 09. Regiões Administrativas do Município do Salvador	PR.A.63.I: Áreas Urbanas e Rurais/Regiões Administrativas – RA's (Unidades de Planejamento e Gestão)

3.13 Anexo 3 – Mapas

Dos mapas que integram este anexo, os de números 01 a 08 remetem-se ao Título VIII, do ordenamento territorial, e o mapa 09, ao Título IX, do desenvolvimento político-institucional. As peças gráficas georreferenciadas abrangem todo o território de Salvador, tratando tanto a parte continental como as ilhas do Município nas mesmas escalas (1:50.000 e 1:30.000) e com o mesmo nível de informação.

Minuta de Lei PDDU/2006	Lei nº 6.586/2004
Quadro 01. Zoneamento – Coeficientes de Aproveitamento	Anexo A.68: Coeficientes de aproveitamento – Valores básicos fixados (quadro não numerado) PR.A.74.4: Instrumentos de Política Urbana/Outorga Onerosa e TRANSCON
Quadro 02. Características funcionais das vias segundo categorias	Anexo A.65: Estrutura viária – Tipologia e características funcionais (quadro não numerado)
Quadro 03. Características físico-operacionais das vias segundo categorias	Anexo A.65 Estrutura viária – Características físico-operacionais (quadro não numerado)
Quadro 04. Programa de intervenções no Sistema Viário Estrutural	Anexo A.65 Estrutura viária – Características físico-operacionais – Intervenções a executar (quadro não numerado)
Tabela 01. População e densidade populacional bruta segundo Regiões Administrativas – 2000/2015	Anexo A.72 Quadro/Tabela A.72.I – População e densidade populacional bruta por Macrozonas e Regiões Administrativas 2000/2015

Os mapas da proposta guardam a seguinte correspondência em relação à lei de 2004:

3.14 Anexo 4 – Estudos e Análises Desenvolvidos para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (1998-2001)

Nesse anexo, são relacionados os documentos que embasaram as diretrizes e proposições do Plano Diretor desde a sua primeira versão, que se encontram disponíveis para consulta no setor de documentação da Secretaria de Planejamento e na Biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira.

4. Conclusões

As discussões apresentadas neste artigo tomaram como ponto de partida os avanços e principais alterações, tanto de conteúdo quanto da estrutura do plano, realizadas quando da revisão da minuta do

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade do Salvador. Consideramos que o principal avanço e a riqueza do processo de revisão não se referem apenas aos aspectos técnicos dos estudos/análises que fundamentaram o plano, mas à participação da sociedade civil nas discussões realizadas junto às lideranças das Regiões Administrativas, entidades ambientalistas, segmentos acadêmicos, comunitários, profissionais e políticos. Esta ampliada participação reitera a crença de que é possível uma aposta entre a sociedade civil e o Estado no planejamento e implementação das políticas públicas em qualquer das esferas de governo.

Esta crença também fundamenta a proposição de espaços participativos de decisão presentes na minuta desta nova lei, que funcionarão como instâncias de articulação, decisão e controle das políticas públicas a serem implementadas. Reconhecemos que estes avanços podem contribuir para consolidação de instâncias político-institucionais de fortalecimento do planejamento e gestão urbanos.

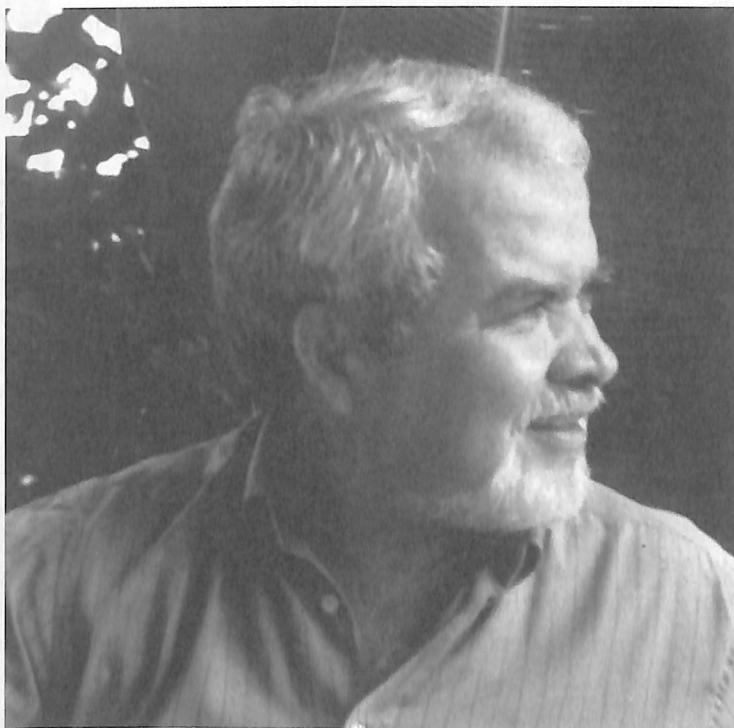
ponto de vista

O IAB-Ba e o Gabarito da Orla Atlântica

Paulo Ormindo de Azevedo¹

O anúncio do Prefeito João Henrique de liberar o gabarito da Orla Atlântica pôs em foco uma discussão de há muito reprimida: o que fazer com a Orla Atlântica de Salvador? Estamos todos de acordo que a ocupação da nossa orla é uma das mais mesquinhas do país e precisa ser mudada. Desde a abertura da Av. Otávio Mangabeira, em 1949, o poder municipal nunca teve uma proposta ou zoneamento de sua ocupação e, por falta disso, permitiu que seus terrenos fossem transformados em uma colcha de retalhos de loteamentos unidomiciliares acanhados. A própria praia seria loteada e privatizada seguindo a lógica do clientelismo provincial. O problema não é só da Orla Atlântica, como do Subúrbio Ferroviário, de Itapagipe, do Comércio e seu porto e da Encosta da Vitória, que deveriam ser objeto de uma política urbana única.

A discussão desses problemas, quando a cidade se ressentir de novas áreas de expansão, é oportuna. Mas não nos esqueçamos que qualquer expansão urbana requer um planejamento integrado a toda cidade e implica em grandes investimentos públicos e privados. O Instituto de Arquitetos do Brasil/Departamento da Bahia – IAB-Ba, preocupado com a falta de uma política clara para essas áreas, realizou, entre 15 e 18 de Agosto passado, o *Fórum Salvador e suas Frentes Marítimas*, quando propiciou a discussão dessas questões com especialistas locais, de outros estados e, inclusive, do exterior.



Nessas discussões, ficou evidenciado que os problemas da Orla Atlântica são mais complexos do que parecem à primeira vista. O picadinho de lotes, feito há mais de meio século, pelos vendedores do sonho da casinha de veraneio junto à praia, não corresponde mais às demandas de uma cidade com quase três milhões de habitantes, onde a casa e o carro privado não são, ou nunca foram, a solução.

Além do grave problema fundiário, a faixa compreendida entre as duas avenidas que se dirigem ao Litoral Norte não dispõe, hoje, de infraestrutura adequada, especialmente sanitária e viária. A Avenida Paralela está saturada e a Otávio Mangabeira mais parece uma autopista que uma avenida beira-mar, sem faixas de desaceleração, estacionamentos, passeios civilizados e acesso fácil à praia. Entre a Pituba e Itapoã há apenas quatro articulações entre as duas

¹ Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/Depto.BA

avenidas. Uma terceira via, capaz de aliviar o tráfego metropolitano em direção ao norte, é inviável.

Há questões ambientais, também, como a estreita faixa de praia sujeita a ressacas, como a que acaba de destruir barracas e trechos da própria avenida, do desaparecimento progressivo do coqueiral, que filtrava a salmoura que corrói estruturas, revestimentos e o bolso dos moradores daquela área.

Para uma parte da nossa sociedade, as mazelas da área se resolvem facilmente com uma palavra mágica: verticalização livre. Não é bem assim; aquele ecossistema tem seus limites de sustentabilidade. Sem estudos e simulações, seus problemas podem-se agravar. Verticalização, sem os devidos cuidados, significa adensamento, congestionamento de tráfego, destruição do verde, barramento do vento, aumento do barulho e do sombreamento, proliferação de barracas e quiosques.

Esta é, sem dúvida, uma área estratégica, senão a última, de desenvolvimento de Salvador. Para todos os problemas aqui apontados há soluções, mas que precisam ser estudadas, simuladas e discutidas com a comunidade. Exige, especialmente, a criação das bases para uma grande operação urbana público-privada, como as realizadas em São Paulo e outras cidades brasileiras para expansão ou implantação de linhas de metrô. O *Fórum Salvador e suas Frentes Marítimas* revelou também que, a par de seus problemas, a área apresenta grandes possibilidades inexploradas, como a ampliação dos pequenos portos naturais, ali existentes, para incentivo à pesca e aos esportes aquáticos; alargamento da praia para evitar a fúria das ressacas, permitir mais espa-

ço para o lazer e os esportes e viabilizar o alargamento de pistas, ciclovias e passeios, hoje muito exíguos.

A área tem a possibilidade de abrigar núcleos turísticos e de lazer competitivos em nível nacional e internacional, e conjuntos habitacionais de qualidade para os diferentes estratos da nossa sociedade. Mas, para isso, é necessário planejamento e lotes de terra adequados. Por isso, feitos os estudos necessários, onde for possível a verticalização, este benefício deve ser condicionado a um remembramento prévio dos lotes, de modo aos empreendedores poderem dispor de quadras inteiras para a implementação dessas novas funções.

Neste ponto cabe um esclarecimento. O IAB nunca foi contra o charme discreto de Ipanema e da Av. Atlântica, no Rio de Janeiro, com sua praia generosamente alargada e seus largos passeios desenhados por Burle Marx, mas sim o seu avesso, a arquitetura mesquinha das avenidas N.S. de Copacabana e Barata Ribeiro com seus apartamentos de quarto e sala e pensões de três turnos.

Ou fazemos a coisa certa ou perdemos uma grande oportunidade de desenvolver a cidade. Para equacionarmos adequadamente essas questões é necessário que juntemos forças, como estão fazendo os pernambucanos, reunindo o Município, o Estado, a União e o setor privado para realizarem o Complexo Turístico-Cultural de Recife/Olinda. A Bahia tem agora as mesmas condições políticas. Estamos certos que não faltará ao nosso Prefeito e futuro Governador a vontade política de fazer a coisa certa.

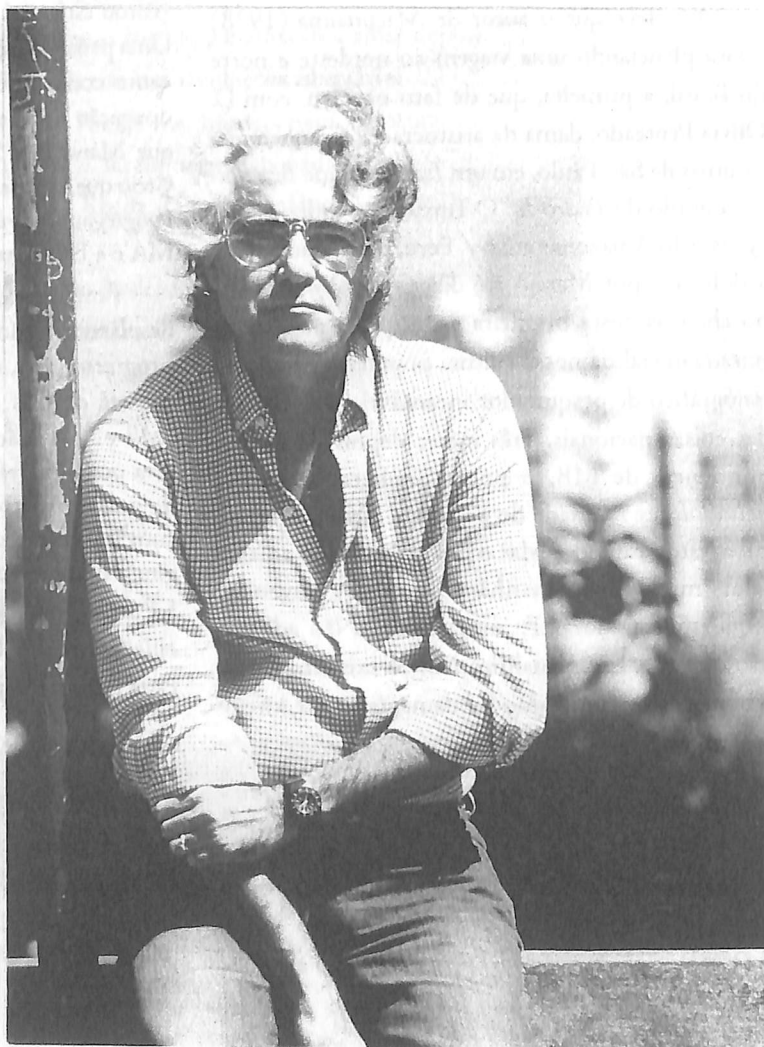
ensaio

Salvadores e Poetas

Fernando da Rocha Peres¹

Dois poetas, de grande ver-sejar, estiveram em *Salvadores*, na Bahia, no ano de 1927. O primeiro, um pernambucano, pai dos modernistas, chamado Manuel Bandeira (1886-1968), por aqui andejou ciceroneado por nosso querido Godofredo Filho (1904-1992)², então com 23 anos, e o segundo, Mário de Andrade (1893-1945), paulistano, líder da *Semana de Arte Moderna* (1922).

Do MB, em correspondência à MA, posso pinçar um alumbrado comentário sobre *Salvadores*, ainda habitável, que transcrevo: “Bahia, 18 de Janeiro [de 1927]. Mário estou apaixonadíssimo pela Bahia! É uma terra estupenda a CIDADE BRASILEIRA. Centenas centenas centenas de baitas sobradões de 4 andares e sotéia. Se eu pudesse levava um pra mim e outro pra você. Solares de forte e sóbria linha senhorial em portas de pedra lavrada e brasonadas, batentes de madeira de lei como almofadões onde moram meretrizes e a gente pobre mais pobre deste mundo! [...] O Largo do Pelourinho é a vista urbana que um brasileiro pode mostrar a um francês sem ter nenhuma dor de corno pela perspectiva dos Campos Eliseos



ou da Avenida da Ópera. Quanta casa velha bonita! Há três dias que ando com um rapaz encantador, Godofredo Filho, fazendo a corte a todas as casas velhas da Bahia. Esse Godofredo Filho tem 23 anos e é um poetão [...] Ah! Mário você não pode demorar mais a sua viagem ao Norte. Você *precisa* urgentemente ver a Bahia.”³

E mais dois cartões postais MB os enviou para MA, no mesmo janeiro, 22/1927; um do *Plano Inclinado* e outro do prédio da *Alfândega*, com as seguintes mensagens: Iº) “Não é quadro modernista é a

¹ Professor do Departamento de História e Diretor do Centro de Estudos Baianos da UFBA.

² FILHO, Godofredo Rebelo de Figueredo. *Irmã Poesia*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1987, 366p.

³ Correspondência Mário de Andrade & Manuel Bandeira. Organização, introdução e notas de Marcos Antonio de Moraes. São Paulo, Edusp, 2000, p. 332.

Bahia velha tão perto de nós. / Abraço do Manu. [PS] – Parto hoje para Recife.” 2º) “Veja que estupendo trapiche. É a Alfândega. Edifício colonial. As janelas são de pedra de lioz / Saudades do / Manu”⁴. E Mário de Andrade recebeu a carta e estes recados postais da Bahia em sua residência, na rua Lopes Chaves, nº 108, São Paulo, hoje aberta para visitação pública.

Acontece que o autor de *Macunaíma* (1928) estava planejando uma viagem ao nordeste e norte do Brasil, a primeira, que de fato ocorreu, com D. Olívia Penteado, dama da aristocracia endinheirada, e outros de São Paulo, em um *Ita*, do *Loide Brasileiro*, a bordo do *Pedro I*; “O Turista Aprendiz / (Viagens pelo Amazonas até o / Peru, pelo Madeira até a Bolívia / por Marajó até dizer chega) / 1927”⁵, no chão da costa brasileira e do qual resultou sua *mirada* inicial da nossa cultura popular, no seu veio etnográfico de pesquisador incansável e valorizador das coisas nacionais. Três meses depois da correspondência de MB, o poeta paulista chegava a *Salvadores*: “Cidade do Salvador. Arre que maravilha, estou cansado. Mas o diabo é que não adianta falar ‘maravilha’, ‘manhã admirável’, ‘invenção arquitetônica adorável’, ‘moça linda’. Não adianta, não descreve. Esses qualificativos só existem porque o homem é um indivíduo fundamentalmente invejo-

so: a gente fala que uma coisa é ‘admirável’ e ele não só acredita mas ainda aumenta na imaginação o que a gente sentiu. Mas se eu pudesse descrever sem juntar qualificativos... Bem não seria eu”⁶.

Observa-se que MA só dedicou, no seu roteiro de ida viagem, este breve comentário sobre a Bahia, a capital, pois em 15 de maio já estava em *Recife*. Logo, visitou *Salvadores* muito pouco e sem cicerone (?). Uma pena! Aliás, MA não foi tão expansivo ou *qualificativo* como MB sobre a cidade e perdeu-se em uma divagação sobre adjetivações. Leve-se em consideração que Mário diz: “Arre que maravilha, estou cansado.” Creio que o cansaço justifica só a “maravilha”. Eu, como *congregado mariano*, não percebo o que ocorreu com MA e a Bahia, na sua aportagem de início.

Porém os dois poetas entendiam as suas cidades, Recife e São Paulo. Uma a *província* e a outra o *progresso* (sic), o neocolonialismo interno em marcha até os dias atuais e, tanto é assim, que ambos (MB e MA) não perceberam que *Salvadores* passava por uma reforma *proto-urbana* de demolidores do passado e urbanistas de araque, iniciada em 1912 com J. J. Seabra, um político de antanho que até chegou a bombardear Salvador.⁷

Tanto eles entendiam, os poetas, e *amavam* suas cidades que ambos escreveram poemas sobre elas, cada um ao seu jeitão:

⁴ Op. cit., 2000, p. 333-335. Sobre esta passagem de MB há uma história ou fofoca literária muito divertida: como Godofredo Filho ciceroneou o poeta “consagrado”, um jovem escritor baiano, Eugênio Gomes, teria ficado enciumado e escreveu e publicou um livrinho, com um poema, em tiragem limitada: *Manuel Bandeira – poeta xexéu*. Anos depois, Eugênio Gomes vivia catando a preciosidade para destruí-la e expurgá-la da sua obra.

⁵ ANDRADE, Mário. *O turista aprendiz*. Estabelecimento do texto, introdução e notas de Telê Porto Ancona Lopez. São Paulo, Duas Cidades, 1976, 381p.

⁶ Op. cit., 1976, p. 55.

⁷ Em 10/01/1912, 10 horas da manhã, J. J. Seabra, então Ministro da Justiça, no mesmo ano governador da Bahia, autorizou o bombardeio de Salvador. Ele negou, é claro, como hoje negam tudo. O poeta Jorge de Lima (1893-1953), alagoano, em seu poema *Bahia de Todos os Santos* vai versejar: “(...) És tão cheia de altos e baixos, Bahia, gostosa dos dendês, jilós, açaís e pimentas-de-cheiro. / Lamento o mau gosto dos teus turistas / que te conhecem de oitiva / e não vão além da Rua Chile asfaltada, de tuas avenidas / que o Seabra alargou. / Tu como toda mulher, tens os lugares mais sombrios mais gostosos: / Baixa do Sapateiro! / Beco do Guindaste dos Padres! / Barroquinha! / Tabuão! (...)”. LIMA, Jorge de. *Obra completa*. Rio de Janeiro, Editora José Aguilar, 1958, p. 232-233. Foi nesse “asfaltamento” (não foi asfalto, mas paralelepípedo) da cidade que entraram os bondes e os carros e, em 1933, com o governador Juracy Magalhães, então interventor Federal, a Sé foi derrubada. Quem quiser saber mais coisas sobre demolições de imóveis históricos, de 1912 a 1937, é só catar: PERES, Fernando da Rocha. *Memória da Sé*. Bahia, Edições Macunaíma, 1999, 255p.

Manuel Bandeira— *Evocação do Recife*

Rio, 1925, no livro *Libertinagem*

Recife

Não a Veneza americana

Não a Mauritsstad dos armadores das Índias Ocidentais

Não o Recife dos Mascates

Nem mesmo o Recife que aprendi a amar depois

— Recife das revoluções libertárias

Mas o Recife sem história nem literatura

Recife sem mais nada

Recife da minha infância⁸

* * *

Mário de Andrade — *Lira Paulistana*, 1945

Quando eu morrer quero ficar,

Não contem aos meus inimigos,

Sepultado em minha cidade,

Saudade⁹

Cidade do Salvador

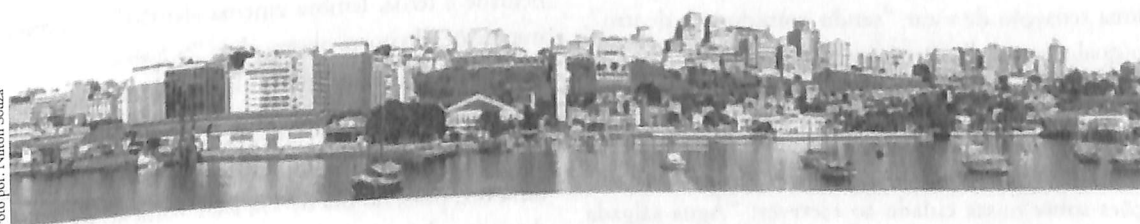
1860

Foto por: Benjamin Mulock



2001

Foto por: Nilton Souza



⁸ BANDEIRA, Manuel. *Poesia e Prosa*. Rio de Janeiro, Editora José Aguilar, 1958, p. 198.

⁹ ANDRADE, Mário. *Poetas completos*. Edição crítica de Diléia Zanotto Manfio, Belo Horizonte, Villa Rica, p. 381.

E assim os dois poetas, MB e MA, um em 1925, outro em 1945, poetizaram suas cidades recorrendo a infância e a saudade. MB foi mais além e criou a sua *utopia*, deliciosa, ou sua *ucronia*, não sei, mas sim um lugar desejado, um reino fantasiado de desejos:

E quando eu estiver mais triste
Mas triste de não ter jeito
Quando de noite me der
Vontade de me matar
— Lá sou amigo do rei —
Terei a mulher que eu quero
Na cama que escolherei
Vou-me embora pra Pasárgada¹⁰.

(Bandeira, *Libertinagem*, 1925)

Decorreu que na viagem turística de aprendizagem sobre o Brasil, em 1927, Mário de Andrade no seu retorno para São Paulo, de passa e volta para São Paulo, sua *Paulicéia Desvairada* (1922), encontrou os “qualificativos” para Salvador da Bahia, como se pode ler em seu livro, pós-vilegiatura, depois de conhecer os ares coados e finos do nordeste no seu portal de entrada baiano.

No seu retorno, a bordo do *Baependi* (outro *Ita*), em 10 de agosto, MA vai relatar: “Vida de bordo esperando a Bahia que só aparece pela tarde.” Tarsila do Amaral e Oswald aguardavam o poeta “de surpresa”. Agora, MA terá companheiros para passear “às gargalhadas” e entrar na culinária baiana, em “jantar mais pesado do mundo” (vatapá, moqueca de peixe e efó). Este último, um acepipe afrobaiano, MA qualifica de “prato masoquista”, que deu-lhe uma sensação de estar “sendo comido por dentro”, o qual provoca-lhe um prazer — antropofágico? — que “é terrível, mas gostosíssimo”.

Em 6/12/1928, 10 horas, Mário de Andrade outra vez a bordo, agora no *Manaus*, tem publicações sobre nossa cidade ao escrever: “Água salgada que vai pra Bahia... Água salgada que vai pra Bahia...”

A frase vai se repetindo em mim, lenta, feito um acalanto de africana...”¹¹

No dia seguinte (S. Salvador, 7/12), o poeta já louva *Salvadores* que “(...) tem um pedaço no centro que as coisas se amontoam num estardalhaço de janelas, andares, telhados, parece mentira... não é mentira não, é estardalhaço.”¹²

Talvez mais solto, feliz e sem “cansaço”, MA resolve desdobrar com a Bahia, encantando-se: “Ruas que tombam, que trepam, casas apinhadas e com tanto enfeite que parecem estar cheias de gente nas janelas, o barulho nem é tamanho assim porém da impressão de enorme, um enorme grito.”

E MA em *fotoescritura* sobre a cidade — pena que não as tenha feito também na Kodak (existem?) — acentua sobre o casario: “A sensação de simultaneidade é feroz, lembra cinema alemão.” E tome-lhe impressões do poeta observador: “S. Salvador me atordoa vivida assim a pé num isolamento de inadaptação que dá vontade de chorar, é uma gostosura.”

Lamento que tenha sido por pouco tempo, mais uma vez, pois, no dia 8/12, MA volta ao navio com destino a Maceió, onde vai encontrar-se com Jorge de Lima muito rapidamente. Ao largar a Bahia, com os olhos cheios de paisagem, verdadeira e urbana, MA será sentencioso, não só qualificativo: “Passear a pé em S. Salvador é fazer parte dum quitute magnificante e ser devorado por um gigantesco deus Ogum, volúpia quase sádica, até.”¹³

¹⁰ BANDEIRA, op. cit., 1958, p. 222.

¹¹ ANDRADE, op. cit., 1976, p. 212.

¹² ANDRADE, op. cit., 1976, p. 213.

¹³ ANDRADE, op. cit., 1976, p. 214.

Que assim fosse perceptivelmente, no passado, eu acredito, mesmo ainda na década de 50, pois hoje é diferente, velho sábio Mário, senão escutes: Salvadores, Salvadores onde estás, onde tu escondes, em que ampulhetas e fotos pulsas, guardada, Salvadores, musadevoradora? Ah! Os poetas Gregório de Mattos e Castro Alves! Que falta fazem hoje... no país da mentira.

Ao encerrar este *artiquete*, quase um chamado para a leitura de poetas, anuncio que estou preparando algo para publicar que leva o título provisório de *Poetas e Cidades* ou, quem sabe, *Poetas Soterrados*. E só os brasileiros!

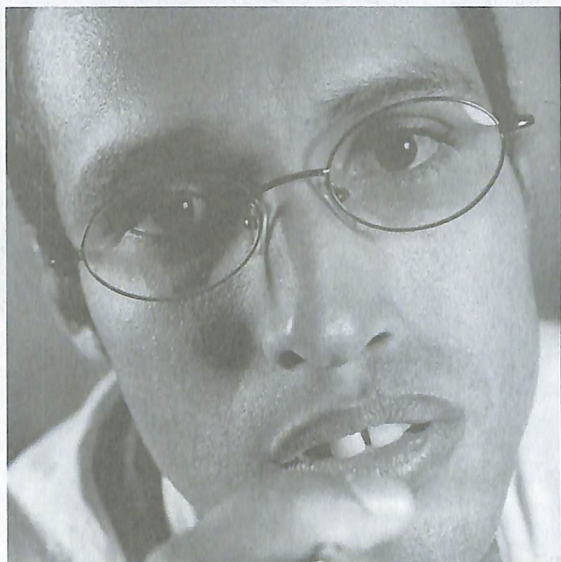
Vejam, então, que para planejar uma cidade, e transformá-la em *baixa*, *alta* e *altíssima*, como fizeram e fazem com Salvadores, é preciso, além de ficar debruçado em plantas, mapas, leis, fotos, pranchas, computadores, entender a *alma* das cidades e suas gentes, é urgente ler os seus poetas e admirar os seus fotografos e pintores¹⁴. Há muito espaço fora do miolo das cidades, pois elas são de permanência, como o velho pão de trigo, farinha de mandioca e as musas. Enquanto isso, o carnaval rola e rola todo ano. Se planejam a *urb* sem conhecê-la humana e poeticamente, só atendendo as regras do mercado e da propaganda, o Dr. Freud tem uma análise das culpas, pretéritas, presentes e futuras. Agora neles!

¹⁴ Remeto os urbanistas para os fotografos do século XIX e os pintores, de mais próximo, claro, para Diógenes Rebouças e Godofredo Filho (Salvador da Bahia de Todos os Santos no século XIX, Bahia, Odebrecht, 1979, 125p.), com suas preciosas pinturas documentais e notícias e notas do poeta.

ensaio fotográfico

Marcelo Reis, nascido em Salvador, tornou-se fotógrafo no início da década de 90. Em 97, começou a lecionar fotografia. Um ano mais tarde, inaugurou a Casa da Photographia, uma das principais instituições de fomento à fotografia na Bahia.

Fotografando, em cor, os lugares mais distintos das regiões brasileiras, sua obra impacta sobre os aspectos comuns de ambientes do cotidiano que normalmente é pouco visto pelos observadores diários. Já em P&B, seu perfil é um tanto quanto documental, mas sem perder de vista o toque pessoal nas imagens. O resultado do trabalho é conseguido graças a uma fina observação de como a luz, a sombra e os indivíduos se acomodam em objetos transparentes, em contra-luz ou cores berrantes. Atualmente, Marcelo Reis é professor e colunista dos portais FOTOSITE E PHOTOS, diretor da Casa da Fotografia e do A Gosto da Fotografia - Festival Nacional de Fotografia. (www.marceloreis.com).



A VeraCidade agradece ao fotógrafo Marcelo Reis por disponibilizar um conjunto de fotografias de seu acervo sobre a Cidade de São Salvador da Bahia.



Largo da Igreja do Bonfim, 2005.



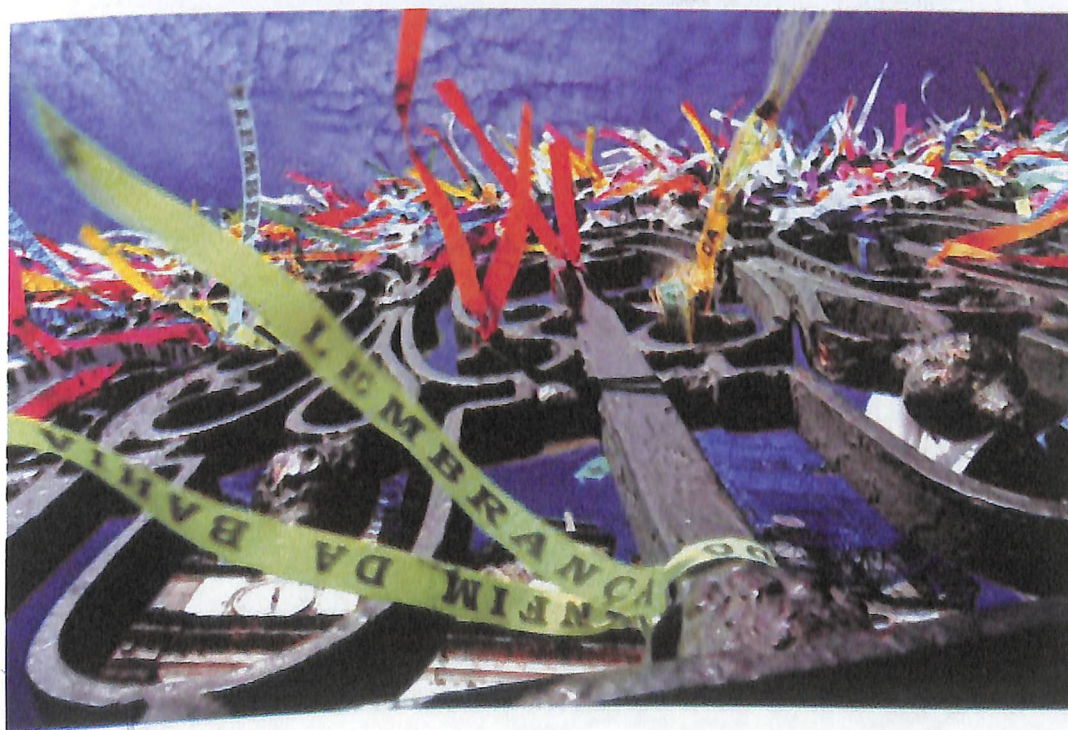
Largo do Santo Antônio - Pelourinho - Centro, 2005.



Rua Direta do Santo Antônio - Pelourinho - Centro, 2005.



Adro da Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Pretos - Pelourinho, 2004.



Adro da Igreja do Bonfim, 2006.



Pedra Furada - Baixa do Bonfim, 2005.



Faroel de Itapua, 2006.



Perfil Jorge Amado, Fundação Casa de Jorge Amado - Pelourinho, 2006.



Farol de Itapuaí, 2006.



Largo do Pelourinho, 2005.



Praia do Flamengo, 2003.

normas para publicação

Todos os artigos/ensaios/resenhas serão submetidos ao Conselho Editorial que deverá emitir parecer de recomendação ou não para publicação. Serão publicados apenas artigos inéditos. Em casos excepcionais, serão aceitos artigos/ensaios/resenhas já publicados em outro idioma.

Os artigos/ensaios deverão ser encaminhados para o e-mail veracidade@salvador.ba.gov.br, digitados em Word for Windows, espaço 1,5, fonte Times New Roman, tamanho 12, margens 2,5, tendo no máximo 20 (vinte) páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas, acompanhados de um resumo em português e outro em inglês, contendo entre 150 (cento e cinquenta) a 250 (duzentas e cinquenta) palavras, com indicação de 04 (quatro) a 06 (seis) palavras-chave.

Os capítulos, títulos e subtítulos devem ser ordenados a partir dos seguintes critérios:

Título 1: Times New Roman, tamanho 14, normal, negrito

Título 2: Times New Roman, tamanho 12, normal, negrito

Título 3: Times New Roman, tamanho 11, normal, negrito

As resenhas deverão ser encaminhadas para o e-mail veracidade@salvador.ba.gov.br, digitadas em Word for Windows, espaço 1,5, fonte Times New Roman, tamanho 12, margens 2,5, tendo, no máximo, 03 (três) páginas.

As referências bibliográficas deverão ser colocadas no final do artigo, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Deverá ser utilizado o sistema autor-data (ex: SAMPAIO, 2006). Palavras em negrito e linhas sublinhadas deverão ser evitadas. Notas e comentários deverão ser evitados tanto quanto possível e, no caso de serem indispensáveis, deverão vir no final da página, em fonte Times New Roman, tamanho 10.

Todos os trabalhos devem ser acompanhados de uma folha de identificação contendo: nome, e-mail, endereço completo, telefone para contato, instituição e titulação.

O envio de qualquer colaboração implica a cessão integral dos direitos autorais à VeraCidade - Revista da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM da Prefeitura Municipal do Salvador - PMS. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores.