

VERACIDADE

REVISTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEPLAM/PMS
Salvador - Bahia, Ano III - Nº 6 - Dezembro 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 6 - Dezembro 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 - Historiador e Poeta
Inaiá Maria Moreira de Carvalho - Centro de Recursos Humanos - CRH/UFBA
José Antonio Gomes de Pinho - Escola de Administração/UFBA
Juliano Matos - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH
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 Mattos - 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 Lúcia Aragão
Cláudio Santos
Ednilva Azevedo
Elba Veiga
Eliana Gesteira
Fernando Sérgio Teixeira
Hilda Maria Conceição
Isaura Maria Andrade
Jacileida Santos
Kátia Pinheiro Bastos Luz
Maria Cândida Beltrão
Maria Lúcia Politano
Maria Luísa Lins Góes
Regina Pires

Foto da Capa
Tonny Bittencourt

Designer Gráfico
Emanuel Melo

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 de Salvador lança o segundo número da revista *VeraCidade*. Dando continuidade à linha editorial, abordaremos nessa edição temas que estão na ordem do dia na nossa cidade. **Ângela Gordilho**, no artigo sobre a regularização fundiária na política de habitação de interesse social enfrenta o desafio de pensar a problemática da habitação em Salvador que, como muitas das capitais brasileiras, demanda a implementação de ações integradas na regularização de áreas de ocupação informal de interesse social. **Lesdli Carneiro** amplia esse debate ao discutir os mecanismos de valorização da terra urbana. O artigo trata das implicações da construção de empreendimentos terciários na valorização imobiliária, enfocando particularmente o caso do bairro do Stiep, um típico exemplo de como a atuação do Estado, ao disponibilizar infra-estrutura urbana e serviços públicos, agrega valor à terra urbana constituindo-se em um mecanismo indireto de transferência de renda. **Jacileida Santos** dirige seu olhar para a área do Comércio, construindo uma interessante reflexão sobre as mudanças pelas quais tem passado esse espaço na vida da cidade, situando-o no recente processo de transformação da malha urbana e reconfiguração de centralidades.

Heloniza Costa, que desenvolve um relevante trabalho de pesquisa no Centro de Combate à Violência, coloca-nos frente a frente com o grave problema de violência nos grandes centros urbanos. O artigo coloca a violência como um dos principais problemas de saúde pública da cidade, constituindo-se na primeira causa de morte entre os jovens e na segunda causa da população em geral. **Clímaco Dias** ajuda-nos a pensar os dilemas em torno dos distintos projetos de desenvolvimento da cidade e sua região e analisa a atual crise do carnaval em Salvador. A referida crise tem suas raízes no projeto que atrela a festa do carnaval à lógica do mercado - opção construída no âmbito da reestruturação produtiva brasileira, que define o turismo como alternativa de desenvolvimento regional, cujo fundamento é a transformação da cultura em mercadoria. **Reginaldo Souza Santos** analisa a trajetória de implementação da política de saneamento no estado da Bahia. O artigo estabelece nexos entre a política nacional de saneamento e o questionamento da natureza e objetivos desses serviços, destacando as relações entre os programas de saneamento desenvolvidos na Bahia e os interesses das elites empresariais e instituições financeiras internacionais. **Henri Acserald** reflete sobre a agenda da sustentabilidade urbana, apresentando uma discussão conceitual extremamente rica sobre as especificidades das políticas ambientais urbanas e sobre os embates que se estabelecem entre concepções tecnicistas e politizadoras do processo de reprodução das relações socioecológicas nas cidades.

Nessa edição, entrevistamos **Paulo Lima**, compositor, professor da Universidade Federal da Bahia, pesquisador e Presidente da Fundação Gregório de Mattos, que nos fala sobre os desafios da implementação de uma política cultural no atual contexto de globalização. Na seção Ponto de Vista, contamos com a participação de **Maria de Azevedo Brandão** que, com sua larga experiência em planejamento urbano, discorre sobre o viário desurbano que desune e segrega a cidade. **Francisco Vieira** apresenta-nos Salvador através da versatilidade e da leveza do concreto, transformando o anônimo cotidiano de pessoas que constroem a cidade em peças de arte. Finalmente, apresentamos Zora de **Ítalo Calvino**, que nos faz lembrar que a cidade não é exatamente um conceito geográfico, mas um *complexo e inesgotável símbolo da existência humana*. A *VeraCidade* agradece a **Tonny Bittencourt** a cessão da fotografia que ilustra esta edição.

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	
Paulo Costa Lima	7
3. Artigos	
Regularização Fundiária na Nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador	
Ângela Gordilho Souza	13
As Implicações da Construção de Empreendimentos Terciários na Valorização Imobiliária	
Lesdli Carneiro de Jesus	23
Evolução, Decadência e Requalificação do Centro Comercial e Financeiro da Cidade do Salvador -BA	
Jacileida Santos	37
Violência em Salvador e as Formas de Enfrentamento	
Heloniza O. G. Costa, Tânia R. F. Cordeiro, Maria Eunice Xavier Kalil & Ana Elizabeth Brandão	51
Carnaval de Salvador: a Crise da Cultura-mercadoria	
Clímaco Dias	63
As Políticas Estadais de Saneamento Básico na Bahia	
Reginaldo Souza Santos, Cleber Dias da Silva Júnior, Elizabeth Matos Ribeiro, Fábio Guedes Gomes, Mônica Matos Ribeiro, Thiago Chagas Silva Santos, Daniel Andrade Caribe, Iara Martins Icó Souto, & Leidimar Cândida dos Santos	69
Vigiar e Unir - a agenda da sustentabilidade urbana?	
Henri Acselrad	97
4. Ponto de Vista	
Um Viário Desurbano e sem Espaços Públicos - Maria de Azevedo Brandão	107
5. Ensaio	
As Cidades e a Memória - Ítalo Calvino	113
6. Ensaio Fotográfico	
A Leveza do Concreto - Francisco Vieira	115
7. Normas Para Publicação	123

entrevista

Paulo Costa Lima¹

Veracidade – Ao tratar da cultura o Sr. recusa noções unívocas e fala-nos de perspectivas polimorfas, geográficas, étnicas, históricas, climáticas e sociais, de várias culturas e mesmo de vários Brasis. O Sr. chega a definir cultura em um dos seus trabalhos como um conjunto multifacetado de formas de experimentar a vida, como um “colar de significações renováveis pela cristalização de cada nova síntese”. O que qualificar, enfim, como cultura no contexto pós-moderno e o que pode ser nominado como cultura em uma cidade como Salvador?

Paulo Lima - De fato, não se pode separar a cultura da vida. As pessoas desta cidade se aglomeram em torno de um espaço urbano caótico, fruto de uma rima perversa entre ocupação desordenada, ausência de políticas públicas, índice alarmante de pobreza e desigualdade social comparável à da Namíbia — o que dizer da cultura? Poderia estar imune a esse quadro?

Obviamente que não. O tamanho do problema pode ser intuído a partir da constatação da ‘invisibilidade’ que atinge uma boa parte dos nossos territórios. Somos, em grande medida, uma cidade que se desconhece profundamente, em vários níveis. Esse desconhecimento daquilo que nos cerca equivale a um julgamento de valor, uma atribuição de pouca relevância. Quais os projetos culturais alentadores em Paripe, Águas Claras, Mussurunga, Palestina? O que pensam essas pessoas sobre cultura? Quem saberia responder isso? Como as instituições de conhecimento enfrentam (ou ignoram) o desafio cultural da cidade?

¹ Paulo Lima é compositor, professor da Universidade Federal da Bahia - UFBA, doutor em Educação e Artes pela USP e Presidente da Fundação Gregório de Mattos - FGM.



A invisibilidade caminha de mãos dadas com uma grande dificuldade de articulação local e com a ausência de intercâmbios sistemáticos entre bairros e regiões. Para a classe média e as instituições a ela adstritas - universidades, cadernos de cultura, etc - a cidade praticamente se restringe ao que pode ser visto do carro.

Apesar de todas essas adversidades, somos inegavelmente uma referência cultural para o País. De um lado, a força simbólica daquilo que representamos - o lugar onde o Brasil nasceu, o primeiro caldeirão de encontros culturais notáveis - de outro, a longa história de resistência e de louvável teimosia, que permitiu a preservação de uma parte representativa dos conteúdos culturais trazidos da África.

O resultado de tudo isso: uma cidade pobre, com grandes problemas urbanos, porém capaz de exibir uma quantidade expressiva de pólos culturais espalhados por seu território. Uma enorme vocação para o desenvolvimento cultural, potencializando o que já existe, e ao mesmo tempo um déficit histórico de educação formal, de construção de leitores e de fruidores críticos, capazes de impactar o nível cultural da mídia por exemplo, vulneráveis com relação ao discurso fácil da folclorização, para o bem da imagem, garantindo uma superficialidade insuportável, que afeta tudo, inclusive o Carnaval.

Não é um cenário simples, até porque já não existem cenários isolados. Assim como na economia, a circulação de bens simbólicos é hoje uma rede mundial. Estamos preparados para tal desafio?

Levando tudo isso em consideração, verificamos que a questão prioritária não é a escolha de uma noção 'avancada' de cultura, e sim o desafio de animar um processo contra-hegemônico de ausculta das formulações das comunidades envolvidas e de diálogo criativo com tais formulações. Na verdade, nada poderia ser mais 'avancado' do que isso. Para mim, que gastei um tempo razoável de vida tentando entender Bach, Brahms e Schönberg, é também um exercício de desapego com relação aos critérios e antolhos da cultura européia.

Um processo dessa natureza é necessariamente contra-hegemônico, na medida em que rejeita a imagem pré-fabricada de uma Bahia eufórica e performática, cheia de ritmo — rejeita o estereótipo tão utilizado nos últimos anos como forma de propaganda de um estilo político, e rejeita inclusive a noção tradicional de cultura como essencialmente a torre de marfim das artes e do pensamento. É contra-hegemônico portanto, na medida em que busca atribuir valor aos agentes periféricos do sistema, reconhecendo seu poder criativo *a priori*, independentemente de sistemas de gosto e padrões de qualidade vigentes.

Vale a pena insistir, a invisibilidade é da ordem do sintoma. As causas, ou seja, os processos de base são múltiplos e desafiadores pois reúnem causalidades de várias ordens — locais, regionais e globais.

A utopia, no sentido esculpido por Boaventura de Souza Santos - rebeldia, ao invés de aceitação passiva das coisas, anseio por autonomia, campos de experi-

mentação local em busca de articulação em rede, tudo isso e mais alguma coisa - está inextricavelmente implicada no desafio do pensamento inovador na área da cultura, assim como em todas as outras questões fundamentais do nosso tempo - ética, meio ambiente, sustentabilidade, diversidade etc. Sendo assim, nomearemos como 'cultura' tudo aquilo que seja considerado como tal pelos agentes culturais da cidade, ou seja, qualquer cidadão ou grupo de cidadãos.

A saúde cultural de nossa gente depende menos do estágio atual daquilo que é considerado 'cultura' e mais da possibilidade de transformação criativa desse espaço nobre de política pública em cultura a zona do agrião onde acontece o perene jogo entre recepção e proposição de linguagens e universos estipulados de sentido — a cabeça (e o pé) do cidadão. Mesmo que essa cabeça (e esse pé), no atual momento, prefiram passar a noite de São João dançando 'ar-rochá', ao invés de forró, como foi o caso em algumas comunidades populares de Salvador.

Veracidade - O Sr. fala em três ramos da cultura: a letrada, a que é gestada e veiculada através da mídia e a cultura ancestral, produzida no âmbito das comunidades. O que é cultura da comunidade? É possível falar em cultura popular? Como se relacionam o comunitário, o popular e o erudito em Salvador?

Paulo Lima - A construção dessa síntese tripartite surgiu justamente do desejo de arejar a formatação tradicional bipolar, e tantas vezes improdutiva, que pensa o popular e o erudito como faces distintas, e de moedas distintas... Em geral faço isso sem muito alarde, mas a pergunta acabou colocando o dedo na ferida.

Lembremos de Affonso Romano de Sant'Anna: "O povo é um ovo, que ora gera e degenera, que pode ser coisa viva ou ave torta, depende de quem o põe, ou quem o gala" (Que país é este?). E mais adiante: "Se chamais povo a malta de famintos, a marcha regular das armas, os urros e silvos no esporte popular. Então mais amo uma manada de búfalos em Marajó". Gil também contribui para o debate, lembrando que o povo sabe o que quer, mas que também quer o que não sabe.

Desconstruindo por outro lado: existe algo mais erudito — no sentido de imbricação entre complexidade e organicidade — do que a música afro-brasileira, os toques de candomblé e a delicada sincronia entre ritmo e melodia? Como classificaríamos a 'produção' cultural dos terreiros (vale observar que até essa nomeação da coisa como 'produção cultural' já é uma violência)? E o Ilê Aiyê, teria que ser contabilizado como 'grupo folclórico', como de fato foi na década de 80 por uma burocrata da cultura, na Funarte? O que dizer das músicas indígenas, que tantas vezes soam mais vanguardistas que os compositores de vanguarda?

Definitivamente, precisamos de outras categorias. A síntese tripartite estabelece campos de referência, deixando ampla margem para interações e sobreposições. Não são marcadores trazidos do mundo-da-lua. Todos os que alisaram os bancos da escola foram tocados pela cultura letrada. Todos os que perambularam pelas ruas sentiram a pujança dos modos de vida que aqui vêm se cruzando há séculos. A força da mídia dispensa comentários.

Mais do que rótulos, esses campos estabelecem um convite para que o processo exuberante de negociações, atritos, trocas e rupturas culturais que tem sido nossa marca distintiva possa continuar. O nosso futuro cultural não está escrito na Europa, nem nas bibliotecas das universidades americanas e muito menos na Globo ou SBT. Os possíveis diálogos, cheios de humor e paradoxo entre os três pólos estabelecem uma curiosa possibilidade de pertencimento, uma solução heterodoxa que os nossos melhores criadores vêm praticando desde Gregório de Mattos.

Fenômenos tão díspares como a música de Caymmi, as cantigas de caboclo, os quadros de Emma Vale e Chico Liberato, a música de Lindembergue Cardoso, o texto de João Ubaldo (especialmente Viva o Povo Brasileiro), o cinema de Glauber Rocha, e tantos outros, só podem ser entendidos a partir dessa perspectiva de identidade polimorfa, que funciona como um legado de qualidade para todos nós.

Com relação ao conceito de comunidade, lembro seu recente rejuvenescimento a partir da malha conceitual de Maffesoli. Visitar as comunidades em Salvador é algo bastante concreto, mas não existe obviamente

um tipo de cultura das comunidades, e sim um traço unificador dos grupos pobres, que precisaram utilizar metodologias de existência completamente diferentes das da classe dominante. Além, é claro, do peso das ancestralidades, que fica bastante aparente, apesar da recente fragilidade do tecido, impactado pela violência e pelas formas de buscar saídas desse cenário.

Veracidade - O Sr. é um compositor, pesquisador, uma referência pelo trabalho desenvolvido. Como lida e vivencia, no seu trabalho, com o erudito e o popular? Quais as potencialidades, vocações e formas de articulação e inserção destas formas de experienciar a vida na nossa Cidade?

Paulo Lima - Aproveito a ocasião desta pergunta para observar a tendência de tratar as políticas culturais como assunto aparentemente desvinculado da esfera da criação propriamente dita. Uma coisa é advogar a ressignificação da cultura como algo mais do que a torre de marfim das artes, como atributo de cidadania, outra é esquecer que a fonte primária de energia do processo é a criação. Uma grande amiga, militante da dança por muitos anos, uma vez disse, brincando: "Não, esse seminário aí é do povo de cultura, não tem nada a ver com a gente das artes".

É preciso que haja, portanto, uma conexão direta entre a criação, seja ela individual ou em grupo, e a dimensão coletiva, algo que certamente inclui a dimensão política. Adorno já disse isso com todas as letras, embora com um certo centrimento na Europa, ou seja, com pouca visão da diversidade antropológica do mundo: quem faz arte faz sociedade, quem faz arte lida com historicidade.

Se os criadores brasileiros do Século XX fossem seguir exclusivamente os ditames dos movimentos vanguardistas da Europa, não haveria espaço para diálogo com a miríade de contextos culturais fixados em todos os grotões do país, dando testemunho dos séculos de negociação cultural entre europeus, africanos e indígenas. O meu caminho como compositor passou pela descoberta de que o diálogo com essa 'riqueza' cultural sedimentada nos cantos do Brasil pode ser nossa marca distintiva.

Esse trabalho convergiu para a descoberta do 'sistema rítmico' inerente aos toques afro-brasileiros, e para a montagem de obras que dessem conta dessa viagem, ou seja, que conseguissem traduzir a trajetória de um olhar que partiu da academia, dos próprios ditames da vanguarda, para a reconstrução de estruturas musicais híbridas. Essa trajetória não rejeita nenhum dos pólos.

Passando da experiência pessoal de criação para a gestão da cultura, devo lembrar que um experimento chamado de 'Série Brasil', realizado em 2004/2005 ofereceu ao público de Salvador 'concertos' que ilustravam a possível convivência de repertórios aparentemente incompatíveis. Se um indígena Timbira canta suas canções ao lado de música eletrônica de vanguarda (no caso, foi a música de Rodolfo Caesar do Rio de Janeiro), ambos se enriquecem com a experiência.

Vejamos, por exemplo, o caso do Centro Histórico de Salvador, o desafio do Pelourinho. A questão tem uma força simbólica considerável, a ponto de mobilizar a mídia nacional - Cf. recente matéria da Folha de São Paulo sobre o Pelourinho. Projetam-se sobre a região os três vetores que comentamos anteriormente: a) a força simbólica de sermos o umbigo do Brasil, presente sob a forma de patrimônio histórico em toda a região; b) a veia de resistência, que acalentou projetos revolucionários como o Olodum, servindo de farol para todos; e c) as mazelas do tecido social, projetando sobre a área o desafio maior da desigualdade.

Como parque temático cultural, o Centro Histórico previa a ingestão considerável de recursos para atrair os empresários e o controle do terceiro vetor pela força de repressão. Ao longo do tempo, o cansaço do modelo ficou mais do que aparente, e a repressão da desigualdade e da incidência de ambulantes e passantes 'indesejáveis' (do ponto de vista do cenário armado), passou a ser um problema de difícil solução.

Como repensar este caso cultural? E é aí que tocamos diretamente na questão colocada por Veracidade. O Pelourinho exige um trabalho concentrado de remodelização. Isso significa repensar a indexação imaginária adotada pelo modelo anterior, encontrar outro caminho. Quais os vetores de imaginário que deveriam ser convocados para essa remodelização? Como, por exemplo, acionar/enfatizando a vocação educacional do

sítio histórico? Como acolher a contemporaneidade em diálogo com a riqueza étnica? Está aí um belo desafio de concepção e de realização de algo que aponta para a noção de cristalização de novas sínteses.

Veracidade - Em que consiste a intervenção da Fundação Gregório de Mattos no campo cultural? É possível falar em uma política cultural no âmbito da gestão municipal? A FGM, com a estrutura atual, consegue dar conta dos desafios colocados pela complexidade da vida cultural de uma cidade como Salvador?

Paulo Lima - Desafios não faltam com relação à construção de políticas culturais para Salvador. Um olhar de síntese estabelece pelo menos cinco grandes avenidas de trabalho, que aí estão a exigir respostas criativas, financiamento e avanços concretos:

- 1) Cultura e Participação popular: Por todas as razões imagináveis, essa é a avenida de maior prioridade. A cultura é parte indispensável para a construção de caminhos de desenvolvimento e de responsabilidade social. A cultura pode ser uma importante ferramenta de distribuição de poder. Salvador é um laboratório a céu aberto. Tem cultura e saberes por todos os lados. Como mobilizar essa energia a favor da cidade e de seus habitantes? Como desenvolver um modelo de interação entre educação e cultura?
- 2) Cotidiano das Artes: Os artistas, grupos artísticos, produtores, centros culturais da cidade, ou seja, todos os que já participam ativamente do 'eco-sistema' cultural precisam de atenção e de políticas de fomento.
- 3) Valorização da Memória: Memória é coisa séria. Nossa sociedade tem um débito enorme com relação à preservação das memórias culturais. De forma bastante concreta, a FGM lida com dois grandes programas nesta área: o Arquivo Histórico Municipal e a Rede de Monumentos e Sítios Históricos da cidade.
- 4) Intercâmbio cultural: Neste século, as identidades culturais não podem ser mais entendidas como entidades fixas e relativamente estáveis, concebidas como raízes e como passado de referência. As identidades são mutáveis, são construídas através dos diálogos e dos conflitos, de fora para dentro e de den-

tro para fora, de baixo para cima e de cima para baixo, de ontem para hoje e de hoje para ontem. É preciso tomar o intercâmbio como ferramenta indispensável do entendimento de nossa própria cultura.

5) Fórum permanente - diálogo com a sociedade sobre objetivos da gestão e políticas culturais: Desta avenida participam todos os esforços de estabelecer diálogo com a sociedade sobre os caminhos da gestão. É preciso desenvolver uma política eficaz de comunicação com a sociedade, permitindo inclusive a capilaridade das críticas e opiniões divergentes. Mais do que isso, é preciso trabalhar para que novas estruturas de referência surjam através de processos que estimulem a democracia.

Tomando essa síntese como guia, uma série de programas e de ações tem sido realizados, iniciando geralmente sob a forma de um movimento entre a FGM e parceiros e caminhando em seguida para as vias de institucionalização, mediante a cristalização de editais ou mesmo através do planejamento de transformação institucional.

Neste sentido, vale mencionar as seguintes linhas de trabalho, todas elas com avanços significativos (para maiores detalhes visite o nosso site www.cultura.salvador.ba.gov.br):

Programa Mestres Populares da Cultura

Viva a Cultura - Lei de Incentivo

Criação dos Sites da Fundação Gregório de Mattos e 'Cultura Todo Dia'

Criação do Conselho Municipal de Cultura
Estação Cultura

Viva Salvador 2005/2006/2007

Operação 2 de Julho - Ciclo de Cultura e Civismo 2005/2006/2007

Criação do Centro Cultural da Baixaquinha

Série de CDs Trilhas Urbanas (atualmente com 4 números lançados)

Série de Livros e folhetos de informação cultural

Programação Cultural da Praça Thomé de Souza

Oficina de Projetos de Pós-Graduação em 'Educação e Cultura'

Implantação do Núcleo Digital

Recuperação física da Casa do Benin

Recuperação física e implementação de acervo da Biblioteca Edgard Santos

Escola/Rede Municipal de Cultura - Edital Planos Locais de Cultura

Orquestra Sinfônica da Juventude - Coutos

Implantação da rede de informática na FGM

Disponibilização do acervo bibliográfico através da Rede

Programa de incentivo a atividades culturais da cidade

Programa de recuperação de sítios históricos

Esse volume de realizações dá conta do nosso esforço de enfrentar o desafio cultural da cidade. Mas é necessário reconhecer que a estrutura da FGM não é adequada para o tamanho da tarefa. A atual equipe tem dado mostras de uma dedicação louvável. Em termos de médio e longo prazo é preciso criar uma estrutura que responda à escala do problema.

Regularização Fundiária na Nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador

Ângela Gordilho Souza¹

Resumo

A perspectiva de enfrentamento da grave questão habitacional nas grandes cidades brasileiras, como Salvador, exige, entre outras iniciativas, a implementação de ações integradas na regularização de áreas de ocupação informal de interesse social. Para tanto, deverão ser articuladas iniciativas que contribuam para uma ação municipal mais efetiva, com a participação direta e permanente das suas populações e em parceria com demais agentes envolvidos, de forma a serem viabilizadas respostas mais dinâmicas, descentralizadas e contínuas para as grandes demandas atualmente colocadas. Este trabalho tem como objetivo apresentar a experiência relativa ao processo de regularização fundiária no Município do Salvador, contendo um breve histórico das ações desenvolvidas desde os anos 1980, para particularizar a atuação recente da Secretaria Municipal da Habitação, que integrou essa ação a uma nova política municipal de habitação de interesse social, definida de forma participativa e incluída no texto de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, traz um panorama da problemática habitacional em Salvador, as demandas atualmente colocadas e os limites e perspectivas de atuação, considerando o novo cenário institucional para implementação de políticas habitacionais, com a recente adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação, que inclui a instalação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, articulado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.



Abstract

The perspective of facing the serious housing question in large Brazilian cities demands, among other initiatives, the implementation of integrated actions on regulating areas of informal occupancy that are of social interest. Initiatives should be taken to contribute to a more effective municipal action with direct and permanent participation of their populations and with the partnership of other agents involved so that answers to the big current demands can be more dynamic, decentralized and continuous. This paper aims at presenting the experience related to the process of agrarian regulation in Salvador and makes a brief report of actions developed since the 80s to specify the recent performance of the City Department of Housing, which integrated that action to a new municipal housing policy of social interest. That policy is defined in a participatory way and is included in the revision text of the Master Plan of Urban Development. Thus it brings a view of housing problem in Salvador, current demands and limits and perspectives of action, considering the new institutional scenery for the implementation of housing policies, with the recent adhesion of Salvador to the National Housing System. The system includes the establishment of the Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (*Municipal Housing Fund Managing Council*) linked to the Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (*National Housing Fund of Social Interest*).

¹ A autora é Profa. Dra. da Faculdade de Arquitetura da UFBA e atual Secretária Municipal da Habitação da Prefeitura do Salvador. A elaboração deste trabalho contou com a colaboração dos seguintes técnicos que atuam na Assessoria da SEHAB: Aparecida Netto Teixeira, Daniela Gutierrez, Maria Teresa do Espírito Santo e Renilda Plessim.

1. Introdução

O processo histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras revela um quadro de extrema desigualdade social e de concentração de renda, compondo um cenário de fortes contrastes no ambiente construído. Esse quadro se traduz de forma visível no espaço urbano, por um lado, pela ocupação formal – caracterizada por áreas com oferta de infraestrutura, regulada pelas leis de ocupação e uso do solo e pelo mercado imobiliário – e, por outro lado, pela ocupação informal – resultante da implantação de loteamentos clandestinos, bem como de ocupações coletivas em áreas públicas e privadas, deficientes de atributos urbanísticos – onde mora a maioria da população de baixa renda, em decorrência, sobretudo, da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social.

Salvador, como as demais capitais brasileiras, apresenta este padrão de urbanização, atribuindo-se ao poder público municipal o desafio de controlar o ordenamento do uso e ocupação do solo e de assegurar a prestação de serviços públicos gratuitos ou subsidiados a um conjunto considerável de seus habitantes mais pobres, diante dos custos elevados desses serviços e das demandas acumuladas durante décadas.

Com uma população atual estimada em 2,7 milhões de habitantes, Salvador acumula um déficit habitacional quantitativo da ordem de 100 mil moradias, sendo 82 mil para a faixa de renda de até 3 salários mínimos (coabitação, domicílio improvisado e/ou rústico, cômodo alugado ou cedido). Além desse déficit quantitativo, a cidade apresenta um déficit qualitativo em áreas habitacionais, estimado em cerca de 400 mil domicílios (com necessidade de melhorias de infraestrutura no domicílio e na ocupação), o que equivale dizer que cerca de 60% da população tem suas moradias em assentamentos precários, de ocupação desordenada.² Nesse sentido, além da necessidade de novas unidades habitacionais, decorrente do

² As estimativas do déficit quantitativo tomam como base os estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro, apoiados em dados do IBGE/Censo 2000. Para o déficit qualitativo, os dados são do trabalho *Limites do Habitar*, elaborado pela autora e publicado pela EDUFBA em 2000.

crescimento populacional, o déficit habitacional constituído historicamente abrange as deficiências ambientais, de infra-estrutura física e social, incluída aí a necessidade de regularização fundiária desse imenso universo, no qual predomina a ocupação informal.

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, tem-se a introdução do princípio da função social da propriedade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), consolidando uma nova etapa da política urbana brasileira, quer seja pelo reconhecimento da cidade informal, via processo amplo de regularização urbanística e fundiária, quer seja pela disponibilização de um conjunto de instrumentos legais e urbanísticos, os quais, se devidamente aplicados pelas administrações municipais, poderão ser capazes de interferir na dinâmica seletiva e excludente do mercado imobiliário, resultando em uma gestão social da cidade, de forma mais justa e redistributiva.

O formato institucional dessa nova política urbana foi consolidado com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o qual passou a ser o principal agente interlocutor e de apoio financeiro para execução dessa política, com a implantação de diversos programas, com destaque para o Programa Nacional de Regularização Fundiária. Para tanto, o instrumento urbanístico que vem sendo utilizado pelas administrações municipais é o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), porções urbanas do território municipal destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de habitação de interesse social.

O presente artigo tem como objetivo apresentar a experiência relativa ao processo de regularização fundiária no Município do Salvador, contendo um breve histórico das ações desenvolvidas desde os anos 1980, particularizando a atuação recente da Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB), ao integrar essa ação a uma nova política municipal de habitação de interesse social.

2. Breve Histórico da Regularização Fundiária em Salvador

As primeiras ações de regularização fundiária em áreas de habitação popular no Município do Salvador remontam à década de 1980, mediante a publicação da Lei Municipal nº. 3293 de 23 de setembro de 1983 que estabeleceu, de forma sistematizada, as normas relativas ao uso e alienação de bens imóveis do Município (quanto à venda, permuta, doação, concessão, cessão, permissão e autorização de uso), introduzindo o instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Este instrumento foi instituído e disciplinado pelo Decreto Lei Federal nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967, como um direito resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social, e que passou a ser outorgado preferentemente a outras modalidades de uso e alienação. Sua aplicação na regularização fundiária em áreas de ocupação informal em Salvador resultou inicialmente em algumas ações pontuais, mediante leis autorizativas específicas para cada pedido de concessão de direito real de uso, com respaldo na Lei Municipal nº. 3293/1983 e na Lei Federal nº. 8666/1993 com a nova redação dada pela Lei nº. 8883/1994.

O primeiro programa municipal de regularização fundiária foi proposto pela Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS) e abrangia 4.000 lotes, dos quais apenas 780 lotes foram legalizados, até 1985. Com a criação da Secretaria Municipal de Terra e Habitação (SETHA), em 1988, tem-se a ampliação do universo de atendimento, com atuação nos chamados loteamentos municipais, destinados a famílias desabrigadas das chuvas, remanejadas de outras áreas e moradores de rua. O Plano de Trabalho, então, previa a titulação de CDRU para 20.000 moradias; também não alcançou o êxito esperado,

³ Além desse número arquivado no acervo da SEHAB, outros títulos viabilizados através de CDRU encontram-se no acervo da Coordenadoria de Administração do Patrimônio (CAP), integrado à Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ).

⁴ No âmbito dessa lei, também foi criado o Fundo Municipal de Habitação e o seu Conselho Gestor, só recentemente regulamentados, em 22/12/2006, e instalados em 16/03/2007, visando à implantação da nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

uma vez que, das 18 áreas previstas, apenas cinco áreas foram concluídas, até 1989.

Essas iniciativas pioneiras sofreram um processo de inflexão com a extinção da SETHA em 1997, ocasião em que foi criada a Coordenadoria de Promoção Habitacional, órgão então vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura Urbana (SEMIN) – atual Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura Urbana (SETIN). Desde então, a atuação da Prefeitura Municipal do Salvador voltada para habitação de interesse social esteve concentrada naquele órgão até 2001, quando foi criada a Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB).

Assim, nesse primeiro período que vai dos anos 1980 até 2001, a emissão de títulos de regularização fundiária através de CDRU constituiu-se em um passo pioneiro na regularização fundiária de habitação de interesse social. No entanto, efetivou-se de forma lenta, sobretudo por demandar autorização legislativa individualizada, somando um total aproximado de 7.000 títulos emitidos em vinte anos.³

No período compreendido entre 2001 e 2004, as ações de regularização fundiária foram retomadas pela SEHAB, estando condicionadas a dois novos marcos legais importantes: no âmbito federal – Estatuto da Cidade de 2001 e no âmbito municipal – Lei nº 6099/2002⁴, resultando na implementação do *Programa de Regularização Fundiária de Salvador*. Trata-se da utilização do instrumento urbanístico relativo à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CEM, o qual tem por objetivo promover o acesso legal ao uso da terra, através da Escritura de Legalização, assegurando o direito à posse do terreno ocupado, possibilitando ao morador averbar a construção da moradia, tomar empréstimo para melhorias habitacionais, bem como, mediante anuência da Prefeitura, transferir legalmente o lote por venda ou herança. Esses novos instrumentos viabilizaram uma maior agilidade ao processo de regularização fundiária, em decorrência da autonomia legal conferida ao gestor na emissão do título para legalização das áreas de propriedade municipal ocupadas por moradia. Nesse período, a Prefeitura atuou em 57 áreas municipais, totalizando 45.693 escrituras entregues.

Os critérios para participação no Programa são os seguintes: o imóvel deve estar situado em área ur-

ba pertencente ao Município; o ocupante deve possuir o imóvel por, no mínimo, cinco anos completos até 20/06/2001; a dimensão da parcela de área deve ser de até 250m²; a utilização do terreno deve ser para fins de moradia do possuidor ou de sua família (uso comercial permitido até 49% da área total do imóvel); o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural e deve possuir renda familiar de até seis salários mínimos.

Este Programa de Regularização Fundiária foi dimensionado com as seguintes etapas:

- Desenvolvimento de Trabalho Social, com esclarecimento à comunidade sobre os benefícios do Programa e distribuição do material informativo;
- Realização de levantamento topográfico cadastral (identificação das características físicas e topográficas dos lotes);
- Realização de cadastro socioeconômico;
- Solicitação de documentos necessários para abertura do processo individual;
- Fornecimento de protocolo para acompanhamento do processo;
- Entrega ao morador da Escritura de Legalização;
- Orientação para registro em Cartório de Registro de Imóveis⁵.

Recentemente, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, este vem implementando o Programa de Regularização Fundiária Sustentável, na perspectiva de viabilização da regularização urbana e ambiental (infra-estrutura, serviços, obras) juntamente com a regularização jurídica (legalização da área, lotes, casas e atividades) - partindo-se do pressuposto da necessária articulação desse programa com as políticas fundiária, urbana, habitacional, ambiental, tributária e orçamentária do Município.

⁵ Em Salvador, a partir do dia 21/07/2005, após a SEHAB ter solicitado o cumprimento do disposto na Lei Federal nº. 10.931/2004 que concedeu a gratuidade das custas ou emolumentos notariais ou de registros dos títulos supracitados, os Cartórios de Registro de Imóveis passaram a efetuar os registros dos títulos decorrentes de regularização fundiária de interesse social, a cargo da administração pública, de forma gratuita, sem recolhimento de custas cartoriais.

Na transição da nova gestão da Prefeitura de Salvador (2005-2008), o programa municipal de regularização foi mantido, sem que houvesse interrupção das ações em curso, utilizando-se, de imediato, a mesma sistemática e metodologia. Entretanto, as análises dos resultados alcançados, associadas às definições do Ministério das Cidades, apontaram para a necessidade de algumas mudanças no seu escopo, introduzindo-se um enfoque mais abrangente de direito à moradia digna e fortalecimento da cidadania, buscando-se adequá-lo ao Programa de Regularização Fundiária Sustentável, de âmbito federal.

Durante o ano de 2005, primeiro ano da atual gestão municipal, foram executadas as ações de regularização fundiária para as áreas nas quais o processo de cadastramento já estava em curso e outras que demandavam complementações, compreendendo, com o respectivo número de unidades: Alto do Coqueirinho (303); Vale do Matatu (100); Nova Constituinte (607) (Figura 1); Tancredo Neves (557), Nova Brasília de Itapuã (400), e Arenoso (1.500). Além dessas, foram concluídos 2.690 processos que estavam pendentes, para diversas outras áreas na cidade. Em 2006, foram trabalhadas novas áreas, sendo: Águas Claras (500), Chapada do Rio Vermelho, Vale das Pedrinhas e Santa Cruz, no Nordeste de Amaralina (1.901) - este com recursos do Ministério das Cidades - (Figura 2); e Fazenda Coutos (1.033); Luiz Anselmo (255) e Estrada das Barreiras (1500), com recurso municipal. Além dessas áreas, em 2006 também ocorreram entregas pontuais em diversos bairros da cidade, compreendendo mais 1.692 títulos de regularização finalizados, somando nesses últimos dois anos um total de 13.038 títulos entregues a ocupantes de áreas municipais.

Para o ano de 2007, destacam-se os contratos firmados com o Ministério das Cidades visando a regularização fundiária das seguintes áreas, com as respectivas previsões de unidades: Canabrava (1.000) (Figura 3), Narandiba e Saboeiro (1.000) - sendo essas áreas de propriedade pública municipal - e áreas que foram repassadas por convênio: com a Santa Casa de Misericórdia da Bahia - Calabar (1.600); Alto das Pombas (1.000) e Centenário (500); e com o Patrimônio da União - Gamboa e Unhão (500), (Figura 4). Além dessas áreas, mantêm-se as ações

pontuais complementares em diversos bairros da cidade, que totalizam, até junho de 2007, 2.845 processos abertos, em fase de instrução e 10.039 processos deferidos. Portanto, a previsão até final de 2007 é de mais 18.484 Escrituras de Legalização a serem entregues nessas diversas áreas, a partir da conclusão dos trabalhos contratados.

Com esses primeiros convênios, o município dá início às ações de regularização fundiária em áreas de propriedade privada, bem como de propriedade federal, revelando que, apesar das dificuldades inerentes aos respectivos processos de negociação, o fato das áreas não serem de propriedade municipal não se constitui em obstáculo à efetivação do processo de regularização, através da cessão da área e da utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

Além disso, em 2007, também se inaugura uma nova sistemática de atuação municipal na regularização fundiária, compreendendo o cadastro de todos os imóveis existentes na área, além dos habitacionais, incluindo os demais usos como comércio e serviços, institucional e de produção, visando outras modalidades de regularização fundiária desses imóveis, bem como o levantamento das demandas existentes nessas localidades e a indicação de projetos de melhorias, com a finalidade de fomentar a captação de recursos para implantação de melhorias nessas áreas.

Outra ação inovadora implantada entre 2006 e 2007 refere-se ao trabalho de mapeamento e georreferenciamento de todas as áreas municipais já regularizadas em Salvador (ver mapa anexo), bem como da realização de iniciativas mantenedoras do acervo de títulos de regularização já emitidos pelo Município, que somam, até então, mais de 100.000 processos, que estão

⁶ Essas ações foram viabilizadas com recursos do Ministério das Cidades, através de projetos elaborados pela SEHAB, para desenvolvimento institucional, através do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-Normais - PEMAS/Habitar Brasil-BID.

⁷ Esse processo teve início em 2001, por iniciativa conjunta da recém-criada Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB) e da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), quando foi elaborado o documento intitulado "Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Salvador", através de consultoria contratada à Profa. Dra. Ângela Gordilho Souza. Esse documento foi atualizado em 2006 pela SEHAB, no bojo do processo de revisão do PDDU/2004.

sendo digitalizados e inseridos em um sistema de gerência eletrônica de documentos.⁶

Para 2008, além da perspectiva de novas áreas municipais identificadas para regularização fundiária com escrituras já registradas em cartório, listadas a seguir com o respectivo número de unidades - Amazonas (2000), Arraial do Retiro (500) São Marcos (1000), Mirante do Bonfim (500) - outras áreas municipais encontram-se em processo de registro cartorial - Parque Jacélia (400), Baixa Fria da Boca do Rio (100). Além disso, vislumbram-se novas possibilidades de convênios, bem como está em curso a investigação fundiária de áreas ocupadas de propriedade desconhecida e/ou municipal não-escriturada - Jardim Imperial (700), Cajazeiras (500), Paraguarí (1500), São Bartolomeu (1000). Visualiza-se também a implementação da regularização fundiária de ocupações com outros usos, inseridas em áreas de interesse social, a exemplo dos terreiros de condomínio, que estão sendo mapeados em todo o município. Portanto, nas áreas habitacionais já identificadas há uma previsão de mais 8.200 títulos a serem emitidos em 2008, totalizando uma estimativa de emissão de cerca de 40 mil títulos de regularização fundiária para habitação de interesse social na atual gestão (2005/2008).

3. A Estratégia de Ação da Atual Gestão Municipal para a Regularização Fundiária Integrada: implantação de Planos de Bairro e a regulamentação de ZEIS

Na gestão municipal iniciada em 2005, a SEHAB tem como prioridade a implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, visando consolidar uma ação pública contínua.⁷ Nesta, o Programa de Regularização Fundiária assume destaque, com um enfoque além do quantitativo, buscando-se incluir também melhorias qualitativas no programa. Este passa a ser entendido como um processo de intervenção pública integrado, abrangendo os aspectos jurídico, físico e social, tendo como objetivo promover o acesso legal à posse do uso da terra e alavancar melhorias das condições de

habitabilidade, assegurando, dessa forma, o direito à moradia e o exercício da cidadania aos ocupantes.

O grande desafio para atingir esse propósito, entretanto, refere-se aos custos elevados das obras de urbanização, face às limitações dos recursos municipais. Nesse sentido, abrem-se novas perspectivas com a adesão do Município de Salvador, em novembro de 2006, ao Sistema Nacional de Habitação, viabilizando o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ambos criados em 2005, no âmbito da nova Política Nacional de Habitação, lançada em dezembro de 2004.

Assim, o Programa de Regularização Fundiária em Salvador vem assumindo um caráter mais abrangente e articulado com ações integradas. Objetiva-se ampliar o leque de atuação para além da regularização jurídica, compreendendo a regularização urbanística e ambiental, propondo-se para isso a implantação de Planos de Bairro, que deverão contar com a participação dos moradores e suas representações em cada localidade. Almeja-se como resultado desse processo a indicação de diretrizes e metas visando a captação de recursos para a implementação de projetos de intervenção de melhorias a curto, médio e longo prazos, além de normativas de ocupação.

O Plano de Bairro deverá desdobrar-se no Plano Urbanístico e no Estatuto do Bairro⁸, que visam estabelecer normas e critérios específicos de ordenamento, uso do solo e outras definições ambientais para a localidade, coletivamente pactuadas entre os moradores e o poder público municipal, buscando, sobretudo, a construção de um processo de co-gestão.

Trata-se, pois, de um planejamento capaz de viabilizar ações transversais, envolvendo diferentes instâncias dos agentes públicos e privados e a população moradora. Com o plano de bairro, torna-se

⁸ A proposta do "Estatuto de Bairro" está contida no documento "Diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social" citado anteriormente, compreendendo, entre outras questões, a consolidação das normas de regulamentação das condições desejáveis de regulação e controle do uso e ocupação do solo, do crescimento da localidade, da manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo, associada ao detalhamento das AEIS.

⁹ Além das APSEs, o conjunto das Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE) previstas na LOUOS inclui ainda as seguintes categorias (parágrafo 3., artigo 19): Área de Preservação aos Recursos Naturais (APRN); Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP); e Área Programa (AP).

possível estabelecer parâmetros de crescimento e de densificação nesses locais, seja pelo aproveitamento de pequenos vazios ou pela verticalização de unidades existentes e de melhorias de infra-estrutura e equipamentos. Além disso, considerando-se que os vazios disponíveis para habitação na área do Município do Salvador já são escassos (menos de 10% do território continental), torna-se fundamental estabelecer diretrizes para a expansão urbana, evitando-se o surgimento de novas ocupações informais.

Reconhece-se, dessa forma, que estas áreas compõem um conjunto diversificado de assentamentos urbanos, constituindo áreas especiais de interesse social, passíveis de tratamentos diferenciados e apropriados, buscando a sua inclusão urbanística, além da proteção frente à especulação imobiliária.

No Plano Diretor do Município do Salvador (PDDU), Lei Municipal nº. 6586/2004, em vigência desde 2004, as *Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)* foram definidas como um dos instrumentos de política urbana, visando o cumprimento da função social da propriedade, em consonância com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Historicamente, o Município de Salvador dispõe desde 1984 do instrumento urbanístico intitulado *Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)*, concebido em meados dos anos 1970, no âmbito dos estudos do Plano de Desenvolvimento Urbano - PLANDURB, os quais fundamentaram o Plano Diretor de 1985. As APSEs constaram da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) – Lei Municipal nº 3377/1984, alterada pela Lei nº 3853/1988 – integrando o conjunto das *Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE)*.⁹

Posteriormente, em 1985, a Lei Municipal nº. 3.592 dispôs sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar das *Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)*, estabelecendo medidas para sua regulamentação, bem como definindo parâmetros de uso e ocupação (área do lote, índice de ocupação e nº. de pavimentos). Entretanto, decorridos vinte anos da promulgação da referida lei, constata-se que as APSEs não foram institucionalizadas, ao mesmo tempo em que os assentamentos continuam crescendo desordenadamente, com o diferencial do agravamento

de suas condições de habitabilidade. Das 34 APSEs propostas¹⁰, registrou-se apenas a delimitação da APSE do Calabar¹¹, sem entretanto haver o desdobramento da elaboração dos planos urbanísticos, bem como de melhoria das condições de habitabilidade.

O PDDU aprovado em 2004 estabeleceu a classificação das *Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)* em três subcategorias. São elas: AEIS I – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade pública; AEIS II – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade privada; AEIS III – áreas desocupadas destinadas à implantação de habitação de interesse social, com vistas à redução da demanda anual ou do déficit habitacional, em programas de relocação de assentamentos ou de desabrigados.

Destas áreas, o PDDU identificou apenas as AEIS ocupadas (I e II), as quais totalizam 79 assentamentos (compreendendo as 34 áreas anteriormente discriminadas como APSEs, acrescidos de mais 45 assentamentos), não tendo sido identificadas as AEIS III.

O Plano Diretor, embora tenha sido aprovado pela Câmara Municipal em 2004, o foi num processo conflituoso, provocando inúmeros questionamentos de setores organizados da sociedade local, inclusive de ordem legal. Isso levou a atual gestão municipal a estabelecer o compromisso de promover a sua revisão, processo que se iniciou em 2005, ainda não concluído. No texto revisado do PDDU, que

¹⁰ Destas, 33 foram institucionalizadas pela Lei 3.592, de 16 de novembro de 1985, e uma pela Lei n. 3551 de 29 de outubro de 1985 (APSE de Nova Brasília).

¹¹ Decreto n. 10.773 de 15 de agosto de 1994.

¹² A elaboração e discussão da nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social contaram com a consultoria da Via Pública, trabalho coordenado pelo Prof. Dr. Nabil Bonduki.

¹³ Para definição dos novos conteúdos e sistematizações para indicações de ZEIS, a SEHAB contratou a consultoria do Instituto Pólis, trabalho este coordenado pelo Prof. Dr. Nelson Sautle.

¹⁴ Para este cálculo estimou-se uma densidade média de 400 hab/ha, frequente em áreas de ocupação informal em Salvador, conforme Gordilho-Souza, Ângela. Limites do Habitar. EDUFBA, Salvador, 2000.

¹⁵ Os atos de instalação e posse dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação ocorreram em solenidade realizada no Gabinete do Prefeito, em 16 de março de 2007. O Plano Municipal de Habitação está sendo elaborado com recursos do Ministério das Cidades/HBB-BID para o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS, com a consultoria da Via Pública.

segue em discussão sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, buscou-se incorporar uma proposição de Política Municipal de Habitação de Interesse Social, elaborada por iniciativa da SEHAB, apoiada por amplo processo de consultas e participação, com a realização de Plenárias e Audiência Pública.¹²

Nesta proposta, avança-se na formulação de objetivos claros a serem alcançados através do planejamento da ação para atendimento das necessidades habitacionais da população até três salários mínimos, estabelecendo instrumentos de gestão com a participação da população interessada.

No seu conteúdo, destaca-se o capítulo específico para o tratamento do instrumento urbanístico das *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* – Capítulo V – em substituição às AEIS, que teve sua nomenclatura alterada com vistas à adequação àquela utilizada no Estatuto da Cidade.¹³

Também se avança na conceituação das ZEIS, criando novas categorias que incorporam questões de conteúdo sócio-ambiental e cultural para a sua classificação. Além disso, propõe-se a ampliação do número de assentamentos classificados, totalizando até então a indicação de 108 ZEIS, havendo a possibilidade de serem incorporadas novas áreas, mediante lei municipal, por se constituírem em alteração do zoneamento do solo urbano. Salienta-se que o total de ZEIS identificadas representa uma superfície territorial de aproximadamente 3.012 hectares, correspondendo a 12% da área continental do município (28 mil ha) e cerca de 30% da área ocupada por habitação. Estima-se que nessas áreas habite um total de 1,2 milhão de habitantes, equivalente a 44% do total da população projetada pelo IBGE para 2006 (2,7 milhões).¹⁴

Essa proposta de política habitacional tem norteado a atuação da SEHAB, que busca a sua implementação de forma efetiva e continuada. Nesse sentido, destaca-se ainda a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho Gestor, efetivada pelo Decreto no. 17.205, de 22 de dezembro de 2006, requisitos esses, além do Plano de Habitação atualmente em processo de elaboração, necessários para adesão do município ao novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.¹⁵

Ainda na perspectiva de afirmação e consolidação dessa nova política habitacional de interesse social, a SEHAB vem também incrementando outros programas, podendo-se citar o de melhorias habitacionais, através do Escritório Público de Arquitetura e Engenharia dessa Secretaria, bem como convênios com o Governo Federal para urbanização, como por exemplo o PAT Prosanear¹⁶, programa pioneiro na implantação dos planos de bairros. Quanto à produção de novas habitações para atendimento das necessidades habitacionais, é grande o desafio de investimentos, considerando-se a defasagem de produção – desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986 – os altos custos e a necessidade de subsídios. Nesse sentido, as parcerias com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal e Associações de Moradia têm sido funda-

mentais, sobretudo no tocante à implantação de projetos no âmbito do Programa do Crédito Solidário, que em Salvador já teve dois projetos aprovados, contando com a parceria do Município.

Assim, a implementação de ações integradas na regularização de áreas de ocupação informal, com a participação direta e permanente das suas populações, bem como a adesão do Município ao Sistema Nacional de Habitação certamente representam iniciativas que contribuem para uma ação mais ampliada e efetiva da política municipal de habitação de interesse social, incrementando a articulação entre diversos agentes envolvidos e a busca de fontes ampliadas de recursos, de forma a serem viabilizadas respostas mais dinâmicas, descentralizadas e contínuas para a grave questão habitacional nas grandes cidades brasileiras, como Salvador.



Figura 1 – Nova Constituinte. Área de propriedade municipal, localizada no Subúrbio Ferroviário, com baixa densidade.

¹⁶ O PAT Prosanear é um programa do Governo Federal destinado a apoiar técnica e financeiramente municípios brasileiros com mais de 75.000 habitantes, na elaboração de planos e projetos sustentáveis para favelas e área de baixa renda. Esta iniciativa incorpora propostas inovadoras que visam assegurar a discussão com a comunidade das diversas intervenções, desde a sua concepção. Em Salvador, a área selecionada corresponde aos assentamentos de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, localizados em São Marcos, bairro de Pau da Lima.



Figura 2 – Nordeste de Amaralina. Área de urbanização consolidada e verticalizada, com alta densidade, transferida para o município pelo proprietário da gleba.

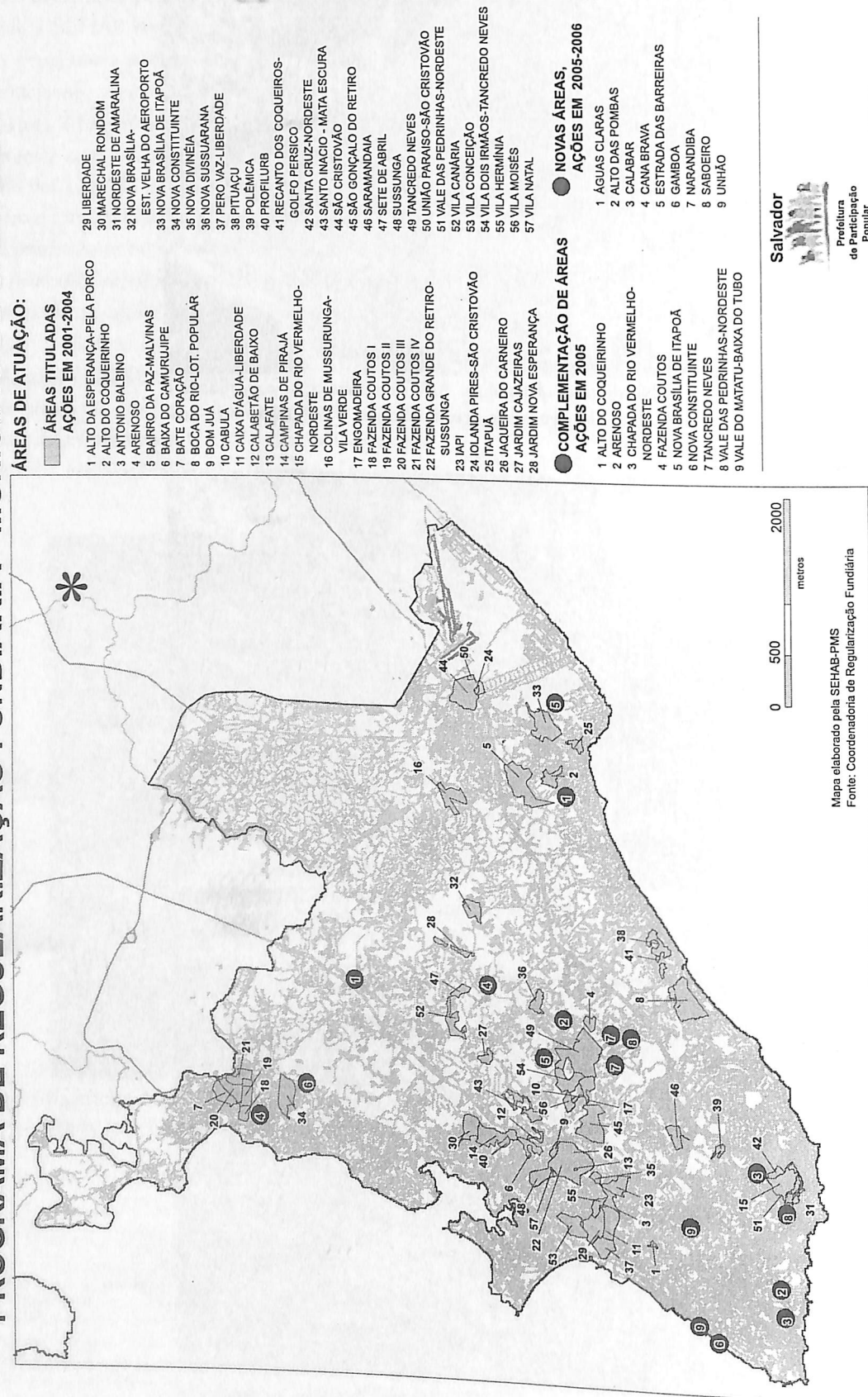


Figura 3 – Canabrava. Área municipal loteada pela Prefeitura de Salvador, semi-urbanizada.



Figura 4 – Gamboa / Unhão. Área do patrimônio da União, localizada próximo à Baía de Todos os Santos, em processo de cessão para o município.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - MUNICÍPIO DE SALVADOR



As Implicações da Construção de Empreendimentos Terciários na Valorização Imobiliária¹

Lesdli Carneiro de Jesus²

Resumo

O espaço urbano das cidades capitalistas é caracterizado por usos diferenciados e sua produção é resultado da ação dos agentes de desenvolvimento urbano que objetivam satisfazer os seus interesses, mas que, em geral, partem para, em obtendo uma parcela da terra urbana, adquirir, a partir dela, algum tipo de renda. Como nenhuma parcela de terra da cidade é igual às outras, surgem as especificidades inerentes a cada uma, e assim elas tornam-se o que alguns autores chamam de "raridades". Aliado ao fato do crescimento populacional nas cidades capitalistas – que geram um aumento do consumo do solo urbano – atribui-se valor à terra urbana e passa-se a considerá-la como uma mercadoria, e a depender das amenidades de que dispõe, poderá oferecer uma maior ou menor renda da terra ao seu proprietário. É nesse contexto que se estuda a localidade STIEP, mais um exemplo do que acontece na cidade de Salvador: uma parcela da terra urbana, inicialmente com pouco valor e sem infra-estrutura, e que após a atuação do Estado, no que diz respeito à disponibilização de infra-estrutura urbana e serviços públicos, tem os seus benefícios aproveitados pelos demais agentes produtores do espaço urbano, principalmente no quesito valorização fundiária e imobiliária.

Abstract

The urban space of the capitalist cities characterized by differentiated uses and its production is resulted of urban development agents actions to satisfy its interests, but that, in general, they leave for, getting a parcel of the urban land, acquiring, by the way, some kind of remuneration. As no land parcel of city is the same of others, each one appears in the inherent specific characteristics, and thus they become "rarities", as some authors called them. Allied with the fact of the population growth in the capitalist cities – engendering an increase of the consumption of the urban soil – value is attributed to the urban land and consider this as a ware, and its available amenities, it will can offer high or small land remuneration for the owner. This context studies the STIEP area, it is only a more example that happens in the Salvador City: an urban land parcel, first with not much value and without a good infrastructure, but after the Government actions, for a better infrastructure and public services, there are benefits used to the others producer agents of the urban space, mainly in agrarian and real estate valuation the question.

¹ Este texto é resultado de Pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). A pesquisa integra o projeto "A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-BA a partir de 1970", desenvolvida pelo professor Cristóvão Brito, concluída em 2006.

² Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Rua Arnaldo Lopes da Silva, 413 A, Aptº 202 - STIEP. Bacharel em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E-mail: lesdli_carneiro@hotmail.com



1. Introdução

Neste trabalho pretende-se discutir o processo de valorização imobiliária gerada pela construção de grandes empreendimentos terciários na localidade STIEP, uma parte da cidade de Salvador cuja ocupação se deu em fins da década de 1960 – período de descentralização do núcleo tradicional da cidade – e que deve seu crescimento à ocupação e desenvolvimento do baixo Vale do Camaragibe, também conhecida como área do Iguatemi, como um vetor econômico urbano de grande destaque.

A área de estudo foi delimitada a partir de setores censitários do IBGE para que melhor se precisassem as informações econômicas e sociais do bairro³. Para analisar o processo de valorização imobiliária ocorrida no STIEP, utilizou-se como metodologia uma pesquisa sobre o valor de imóveis para venda no bairro a cada cinco anos, abrangendo um recorte temporal de 1980 a 2005. Os valores de imóveis foram obtidos a partir de anúncios dos classificados do Jornal A Tarde e convertidos para o dólar americano, de acordo com a cotação da época.

Este trabalho subdivide-se em três capítulos. O primeiro corresponde ao referencial teórico que embasa o estudo, onde se pretende explicar como o espaço urbano é produzido e como a terra urbana adquire valor em forma de mercadoria, apresentando o papel fundamental dos agentes sociais que são responsáveis por essa produção, que é desigual e segregada.

No segundo capítulo explica-se em breve palavras como ocorreu a expansão urbana de Salvador, explanando-se mais detalhadamente o crescimento da malha urbana a partir da década de 1940, período importante que marca o início de uma grande expansão da ocupação física em Salvador, a partir da implantação das vias de vale que ocasionaram uma desconcentração comercial e habitacional na cidade.

A seguir, chega-se ao terceiro capítulo, onde se procura analisar como se deu a produção do espaço urbano e o processo de valorização imobiliária no

STIEP, num recorte temporal de 1980 a 2005, mas cujo processo iniciou-se desde fins da década de 1960, com a construção das primeiras ocupações do bairro.

Finalizando, aponta-se nas considerações finais o resultado da pesquisa, ou seja, o entendimento de como o espaço urbano da localidade STIEP foi produzido até o presente momento, associado ao respectivo grau de valorização imobiliária.

2. A Terra Urbana como Mercadoria e os Agentes Envolvidos na sua Comercialização

A cidade capitalista, para Lipietz (1982), é a principal forma de existência das formações sociais e é, antes de tudo, uma aglomeração para produzir. Ela é a materialização das contradições existentes na estrutura do capitalismo, moldada por uma sociedade que é mercantil e refletindo os diversos momentos da economia e da política em que está inserida (DEBIAGGI, 1986). Contudo, é na cidade onde se desenvolve a vida das diversas populações, que, além de produzirem e consumirem, também pensam, refletem, sentem e lutam pela busca de melhores condições de vida.

Para Corrêa (1995), o espaço urbano numa sociedade capitalista é constituído por um conjunto de diferentes usos, o que contribui para que ele seja simultaneamente fragmentado e articulado. Essa fragmentação resulta do próprio uso do espaço urbano que serve a várias funções de comércio, trabalho, habitação, lazer, e a articulação resulta da inter-relação - via fluxos materiais e imateriais - entre as diversas partes da cidade, gerada pelas relações espaciais do processo de (re)produção capitalista na cidade.

O espaço urbano, como reflexo e condicionante da sociedade capitalista, também é mutável, devido a sua natureza dinâmica, e é ainda o lugar onde as diversas classes sociais se reproduzem, tornando-se palco das lutas de classes devido aos conflitos sociais consequentes da fragmentação desigual gerada pelo capitalismo.

Sendo então um espaço fragmentado e articulado, com caráter mutável e assumindo um papel de

palco das lutas de classes, chega-se à conclusão que o espaço urbano é um produto das ações e relações sociais que vão sendo acumuladas ao longo do tempo e que deixam marcas e consequências materiais e simbólicas no espaço urbano, de acordo com cada grupo social.

Todo esse processo de produção do espaço urbano resulta na criação de infra-estrutura material e física necessária para assegurar a realização da produção capitalista. A produção e circulação do capital e a reprodução da força de trabalho necessitam de elementos estruturantes para organizar o seu espaço, como serviços públicos básicos (água, energia, transportes), equipamentos de educação, saúde, segurança e lazer, além de habitação (SAMPAIO, 1999).

Dessa forma, o uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade, de maneira diferenciada no espaço e no tempo, e a organização do espaço urbano será “determinada técnica, econômica, política e ideologicamente” (RODRIGUES, 2004, p.171) pelo Estado – e indiretamente pelos demais agentes sociais – pois é este o responsável pela ordem e pela garantia de espaço para que o capital se reproduza, através da formulação de leis, normas e regulamentos que irão determinar a sua forma de apropriação. Vale lembrar que esse conjunto de diretrizes deve estar sempre acompanhando as mudanças econômicas e sociais para que não se torne obsoleto.

Carlos (1994) explica que, à medida que o processo de produção do espaço urbano se desenvolve, ele atende, de um lado, à necessidade de produção e circulação de mercadorias, e de outro, à reprodução da sociedade. A partir desse processo, surge então o aumento da demanda pela terra que, convertida em terra urbana para habitação, trabalho, lazer, passa a ser de grande interesse para o mercado imobiliário.

Parcelas dessa terra passam a ser disputadas para diversos e inúmeros fins, tornando-se uma fonte de renda a partir da propriedade privada do solo. Essa fonte de renda, segundo Low-Beer (1983, p.32):

[...] não se trata de qualquer rendimento derivado da terra, e sim aquela fração ou remuneração da

qual se apossa o proprietário, obtida pela cessão deste bem a terceiros para que estes venham a extrair algo da terra [e entrem no circuito econômico como mercadoria].

Vale salientar que, em si, a terra não é considerada como mercadoria, segundo a economia capitalista descrita por Low-Beer (1983), pois ela não passou pelo processo de produção. Mas, se levarmos em conta que a terra é o meio e condição para a produção capitalista e reprodução humana, ela participa sim do processo de produção, na medida em que é um meio de produção e nela podem ser estabelecidas as relações sociais do homem.

Essa idéia também é defendida por Harvey (1980), ao explicar que a terra urbana e suas benfeitorias são, segundo a economia capitalista contemporânea, mercadorias especiais com aspectos próprios: têm localização fixa; são mercadorias que o consumidor não pode dispensar; mudam de mãos com pouca frequência; a troca e o uso se estendem por períodos de tempo diferentes.

Considerando então a terra urbana como mercadoria, subentende-se que parcelas dessa terra são de propriedade privada de algum agente social que pode usufruir desse bem da maneira que lhe convier. A partir do momento que parcelas da terra urbana podem ser trocadas no mercado, significa que, a esse bem, é atribuído além do já existente “valor de uso”, o “valor de troca”, que se modificam com o desenvolvimento do processo urbano. Harvey (1980, p.131) cita Adam Smith ao escrever:

A palavra valor, é preciso observar, tem dois significados diferentes: algumas vezes expressa a utilidade de algum objeto particular e algumas vezes o poder de compra de outros bens que a posse daquele objeto transmite. O primeiro pode ser chamado “valor de uso” e o outro “valor de troca”. As coisas de grande valor de uso têm, freqüentemente, pequeno ou nenhum valor de troca; e, ao contrário, as de grande valor de troca têm, freqüentemente, pequeno ou nenhum valor de uso.

Schor (1999) explica que há uma sobreposição histórica do “valor de troca” ao “valor de uso”, um processo lógico do desenvolvimento do capitalismo. Ela afirma que os processos de valorização do espaço urbano passam pela mercantilização da terra ur-

³ Os setores censitários que integram a área são: 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 153 e 154.

bana, o que reafirma as idéias de Low-Beer (1983) e Harvey (1980).

Essa valorização ocorre a partir da monopolização do acesso ao solo, que é dotado de benfeitorias e amenidades naturais e sócio-produzidas (SINGER, 1978). Essas amenidades muitas vezes podem ser consideradas como raridades, não pelo fato de estarem extintas ou escassas, mas por serem próprias e específicas de apenas determinadas parcelas de terra do espaço urbano, implicando conseqüentemente e primordialmente no valor e preço do solo urbano (SCHOR, 1999).

Os fatores que determinam o preço, e conseqüentemente a renda da terra, são as "diferentes qualidades de terreno e sua localização em relação ao mercado ou a outro centro de atração qualquer" (LOW-BEER, 1983, p.35), sendo a localização o fator mais importante no caso de terrenos urbanos. Carlos (1994) destaca que a formação do preço do solo também leva em conta os processos cíclicos econômicos, sociais e políticos da conjuntura nacional na qual está inserido.

A princípio, é na área central da cidade, não necessariamente o centro geográfico ou histórico, onde se concentra a maior parte das funções econômicas (escritórios, produção e comercialização de mercadorias) e prestação de serviços, além de ser a área com melhor e maior infra-estrutura urbana para que possam desenvolver-se as relações capitalistas (RODRIGUES, 2004).

À medida que a população cresce, esse centro se expande para a periferia, "invadindo" zonas residenciais do entorno. O núcleo central se mantém até certo ponto. Na medida em que sua infra-estrutura se torna saturada, resultando num encarecimento de imóveis, taxas e impostos e numa escassez de áreas para expansão das empresas, ocorre uma desconcentração das atividades econômicas para outras partes da cidade, originando os sub-centros ou centros de bairro. Essa desconcentração ressaltada por Rodrigues (2004, p.172), "é liderada pelo capital financeiro e comercial, aliados ao capital imobiliário e ao poder público".

A formação desses sub-centros interfere diretamente na valorização de parcelas de terra urbana,

definindo então novas funções e configurações no espaço urbano. "O surgimento de novos empreendimentos [...] atribui novo status às áreas onde estão localizados" (RODRIGUES, 2004, p.173).

Harvey (1980) explica que cada grupo que consome a terra urbana, cada um da sua maneira, tem um modo distinto de determinar os seus valores de uso e de troca: para o usuário proprietário, um imóvel tem valor de uso enquanto ele reside em seu interior, e tem valor de troca no momento em que o vende; os corretores de imóveis têm interesse apenas no valor de troca, pois são intermediários e obtêm lucros a partir deste valor; os incorporadores têm interesse em ambos os valores, o de uso para os seus clientes e o de troca para si mesmos; as instituições financeiras têm interesse no valor de troca a partir do financiamento; as instituições governamentais atuam indiretamente na valorização fundiária e imobiliária ao melhorar a infra-estrutura e os serviços públicos em uma dada parte da cidade.

À terra urbana é adicionado valor, e esta se torna mercadoria de fato a partir da ação de agentes sociais bem definidos, que atuarão no processo de valorização para reproduzir e consumir o espaço urbano. Esses agentes, social e hierarquicamente diferentes, não atuam de forma isolada, mas sim através de articulações e convergências de interesses, formando redes cuja configuração é complexa e formada por parcerias público-privadas, envolvendo classes e frações de classes diversificadas que se sustentam através de interesses comuns, cujo maior e mais significativo é a apropriação de uma parte da renda da terra.

Para Corrêa (1995), esses agentes são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os demais usuários, cujas ações se baseiam na acumulação capitalista e nas necessidades de reprodução das relações de produção e dos conflitos existentes entre as classes sociais, dentro de um marco jurídico que regula a sua atuação, sempre refletindo seus interesses, principalmente os de quem lidera o processo de reprodução do espaço urbano. Conforme explica, ainda que possa haver diferenciações nas estratégias desses agentes, bem como os conflitos entre eles, há, entretanto, situações comuns que os unem.

O Estado, para Corrêa (1995), atua como um grande consumidor do espaço urbano, ora sendo proprietário fundiário, ora sendo promotor imobiliário, além de ser alvo dos movimentos sociais urbanos. Ele interfere diretamente na produção do espaço urbano de toda a cidade, através do provimento dos serviços essenciais à população e às empresas, principalmente quando a economia privada não consegue subsidiar as suas necessidades mínimas de reprodução (CASTELLS, 1983).

A intervenção do Estado no desenvolvimento urbano é um dos principais fatores que contribuem para o processo de valorização da terra, a partir do momento em que é o responsável pela elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras, e pela implantação de serviços públicos como sistema viário, pavimentação, água, esgoto, iluminação (LOW-BEER, 1983).

Os proprietários fundiários sempre desejam obter a maior parcela da renda fundiária de suas propriedades, e têm grande interesse na expansão do espaço urbano, na medida em que a "terra rural", muito barata, transforma-se em "terra urbana", com uma valorização muito maior, e assim pressionam o Estado para interferir nas leis de uso do solo e zoneamento urbano, como sublinha Corrêa (1995). Esses proprietários têm um comportamento difícil de se prever, pois eles podem reter em seu poder a posse da terra urbana e torná-la indisponível para o mercado imobiliário e para o poder público (SAMPAIO, 1999).

Os proprietários de terrenos e imóveis bem localizados, com fácil acessibilidade a lugares "privilegiados", com amenidades sociais – *shopping centers*, supermercados, centros de serviços, áreas de lazer – amenidades naturais – próximo ou com vista para o mar, próximo de lagoas e áreas verdes – e acesso à infra-estrutura urbana e serviços públicos em geral – saneamento, transporte, educação, abastecimento de água, iluminação – adquirem uma maior fração da renda da terra (CORRÊA, 1995).

Já para aqueles proprietários cujos imóveis não têm esses privilégios restam, *a priori*, quatro alternativas: 1. investir no espaço, agregando-lhe valor; 2.

pressionar o Estado para suprir a infra-estrutura da área através da instalação de equipamentos urbanos e serviços públicos; 3. especular, reter a terra urbana e criando uma escassez de oferta, o que poderá gerar um aumento no preço, possibilitando uma maior extração de renda; e 4. lotear as terras para a população de renda mais baixa, que se estabelecerá na propriedade através da autoconstrução ou através de programas populares do Estado.

Tanto os proprietários fundiários quanto os promotores imobiliários têm interesse na valorização do espaço urbano: os primeiros desejam que suas terras sejam valorizadas, e os segundos desejam que os seus imóveis estejam em uma parcela valorizada do espaço urbano.

Por uma parcela valorizada do espaço urbano subentende-se aquela que está muito bem localizada, próxima a equipamentos urbanos e de lazer e a amenidades sociais e naturais.

A partir daí, percebe-se que a implantação de empreendimentos terciários, tanto públicos quanto privados (*supermercados*, *shopping centers*, escolas, centros de convenções) dinamizam a economia local, gerando empregos, aumentando a arrecadação de impostos e atraindo novos empreendimentos no seu entorno, além de, principalmente, gerar uma grande valorização do solo urbano – e, algumas vezes, a desvalorização, a exemplo da implantação de hospitais públicos, penitenciárias, galerias comerciais muito próximas às residências, feiras livres – na medida em que atraem infra-estrutura urbana e serviços públicos e privados, o que acarreta, tudo junto, um grande benefício para os proprietários de terrenos, promotores imobiliários e demais agentes sociais envolvidos no uso das benfeitorias, implicando uma maior taxa de extração de lucros para os dois primeiros com a valorização imediata dos terrenos e imóveis em suas adjacências (SANTORO, 2003).

Numa entrevista com Oliveira (1998), Octávio Fernandes de Araújo, um dos sócios da Irmãos Araújo Engenharia e Comércio Ltda (ECIA), considerada a maior empresa loteadora da cidade do Rio de Janeiro, disse, ao se referir à RA XVIII – Campo Grande (Zona Oeste do Rio de Janeiro):

Uma ocasião, há dez anos, a gente viu que aquela região precisava ser alavancada [...] e uma maneira de alavancar aquela região seria construir um shopping à altura da região. [...] Então eu sabia que era inexorável se se conseguisse criar uma atividade, um pólo de atração, aquela região ia se desenvolver muito (OLIVEIRA, 1998, p.20).

Nos casos em que o impacto de sua implantação não gere os benefícios que se espera, há medidas compensatórias que podem ser adotadas pelo poder público local para ajudar a minimizar os impactos negativos. É nesse sentido que Santoro (2003) assinala a importância que se deve dar aos estudos de impactos socioeconômicos antes da implantação do empreendimento no local, para que assim se possa buscar resultados econômicos, urbanísticos e sociais positivos para a cidade como um todo.

3. A Expansão Urbana de Salvador

Salvador, capital do estado da Bahia e primeira capital do Brasil, foi fundada em 29 de março de 1549 e hoje é a terceira cidade mais populosa do país, com cerca de 2.443.107 habitantes⁴.

Sampaio (1999) fez um estudo sobre o desenvolvimento da forma urbana que Salvador foi adquirindo em períodos distintos, desde a sua construção em 1549 até 1980. A partir de seu estudo, pode-se concluir que o crescimento urbano de Salvador esteve sempre entrelaçado com a sua economia. O espaço da cidade foi sendo produzido historicamente a partir da segunda metade do século XVI, momento em que as atividades dos portos se desenvolviam. Na medida em que o capitalismo europeu expandiu-se para o Brasil, novas figuras surgiram, como banqueiros, investidores e comerciantes, demandando o crescimento da infra-estrutura urbana da cidade, como vias de circulação, meios de transportes, habitações, começando a produzir o espaço urbano de Salvador.

O espaço urbano da cidade se reduzia à Cidade Baixa, que vivia em função do porto, e à Cidade Alta, mais organizada e limpa, onde foram erguidos edifícios para abrigar o Poder Público, hotéis, jornais e

um comércio de luxo ao longo da Rua Chile e da Avenida Sete de Setembro, além de um comércio voltado para classes de renda média e baixa na Baixa dos Sapateiros e na Calçada (FERNANDES, 2003).

Aos poucos, a classe de renda alta foi-se afastando desse centro tradicional, pois estava cada vez mais adensado e especializado no comércio em torno do porto. Dessa forma, como explica Santos (1959), é que, em fins do século XIX e início do século XX, houve um grande crescimento da cidade, formando-se novos bairros, como Campo Grande, Vitória, Canela, Barra e Ondina (estrato social de renda alta - banqueiros, grandes exportadores e importadores, comerciantes, industriários e grandes agricultores); Nazaré, Tororó, Barris, Barbalho, Ribeira e Monte Serrat (estrato social de renda média - funcionários públicos, profissionais liberais e ocupados com atividades sociais, pequenos e médios comerciantes, médios agricultores); Liberdade e São Caetano (estrato social de renda baixa).

Salvador se expandiu sobre as linhas de cumeada, evitando as vertentes e os vales, tomando uma forma linear, com tentáculos partindo do centro e deixando vazios os espaços entre essas faixas. Essa expansão se deu principalmente pela abertura de vias de circulação, de comunicação e inserção de transporte coletivo.

No início do século XX, obras públicas foram realizadas e muito modificaram a fisionomia da cidade, demonstrando um grande progresso, a exemplo da concorrência para os serviços de esgotos e do sistema de transportes coletivos de bondes, que pouco a pouco foram substituídos por ônibus (FERNANDES, 2003).

Na década de 1940, o espaço urbano de Salvador, reduzido à área central, sofreu muitas pressões por demanda habitacional, promovendo uma intensa mobilidade espacial da população devido: ao surto migratório responsável por 71,4% de aumento da população; à demanda de áreas para residência do estrato social de renda média; e à redefinição do uso do solo no centro da cidade. Nesta época houve um crescente número de abertura de loteamentos, cuja maioria encontrava-se em situação irregular; praticamente foram os proprietários de terreno, sem a aprovação da Prefeitura de Salvador, os responsáveis

pela dinâmica de ocupação da cidade (SOUZA, 1984). Destaca-se nesse período o papel do engenheiro Mário Leal Ferreira, contratado para realizar estudos sobre a problemática urbana de Salvador através do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS). Gordilho (1978) explica que o EPUCS foi criado na década de 1940 e teve uma atuação de quase oito anos. A principal contribuição dos estudos do EPUCS foi o sistema de avenidas de vale, principal condicionante para a grande expansão urbana que ocorreu em Salvador na década de 1960.

Tabela I - População de Salvador ao longo dos séculos

Século	Nº de habitantes	
Século XVI	Início	1.000
	Fim	1.600
Século XVII	Início	10.000
	Fim	20.000
Século XVIII	-	45.000
Século XIX	Início	45.000
	Fim	205.000
Século XX	1920	283.500
	1940	290.000
	1960	660.000
	1980	1.500.000
	2000	2.443.107

Fonte: elaborada por Lesdli Carneiro de Jesus (2006) com base em SANTOS (1959), SIMAS FILHO (1978), IBGE.

- Dado não disponível.

Brito (2005) explica que a partir da década de 1950 houve o início de um processo de recuperação da economia baiana com os investimentos industriais da Petrobras, ações dos Governos federal e estadual para atrair indústrias para a Bahia por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outros órgãos de fomento econômico, que resultaram na criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1968 e depois na implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) em 1978. O CIA foi implantado fora dos limites de Salvador, para que se pudesse reservar à cidade um papel mais dirigido ao setor terciário, inclusive ao Turismo (SAMPAIO, 1999).

Em fins dos anos 1960, muitas obras favoreceram a expansão da malha urbana de Salvador, como a construção de vias ligando os bairros periféricos

aos bairros tradicionais. Houve uma grande abertura da estrutura urbana ao capital imobiliário, aumentando a extensão da área urbanizável da cidade, apoiada numa lógica que pensava Salvador num contexto mais regional, e motivados pela iniciativa da Prefeitura em extinguir o regime de enfiteuse para terras públicas, vendendo-as a preços irrisórios e fomentando o aparecimento de diversas empresas de construção civil na cidade. Foi nesse período que o chamado "miolo" começou a sofrer um processo de urbanização, com loteamentos populares e loteamentos clandestinos para a população de baixa renda.

O sistema viário que ia sendo implantado, como a Avenida Antônio Carlos Magalhães, a Avenida Tancredo Neves e a Avenida Luís Viana (Paralela), muito contribuiu para a descentralização do setor terciário, que se desprende do núcleo central e formou pequenos sub-centros especializados (centros de bairro), fragmentados por toda a cidade: Calçada, Liberdade, Iguatemi, Barra, São Cristóvão (SAMPAIO, 1999). É bom lembrar que essa descentralização, induzida pelo Estado, também foi possibilitada pela expansão das áreas residenciais pela cidade, que passaram a gerar uma demanda por comércio e serviços de necessidades imediatas e locais (FERNANDES, 2003).

Com vistas a ordenar a grande expansão que ocorria em Salvador, o governo interviu no espaço urbano da cidade através do plano de Estudo de Uso do Solo e Transporte (EUST), entre 1975-76, e do Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Plandurb) entre 1975-78.

O EUST propôs um modelo de organização espacial integrando a localização da população às atividades terciárias e sugeriu um novo núcleo urbano e regional ao norte de Salvador - um novo complexo regional de empregos próximo ao Terminal Rodoviário e ao Shopping Center Iguatemi - além de uma série de pequenos centros dentro da cidade.

Já o Plandurb teve como papel detalhar o espaço de Salvador, traçando objetivos, metodologia, diagnosticando os aspectos da cidade e propondo alternativas concretas para planejar o espaço urbano-metropolitano de Salvador e RMS, numa perspectiva ambiental e sistêmica.

⁴ Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000.

Ainda nessa época (décadas de 1970-80), proliferaram os que Sampaio (1999) chamou de “corredores de atividades”, uma rede de setor terciário em torno do sistema viário que liga os bairros antigos às áreas de expansão. Viu-se então que:

[...] a malha urbana fragmenta-se e a expansão urbana descentraliza-se, mudando radicalmente o perfil da estrutura urbana, herdada do longo e lento período colonial até o início do século XX, e com uma aceleração do processo, a partir da década 1940-50 (SAMPAIO, 1999, p.118).

Percebe-se, dessa forma, que a descentralização motivada pela abertura do sistema viário foi o principal fator de atração das atividades terciárias para as áreas de expansão urbana de Salvador, em sua maioria por não disporem de terrenos livres em quantidade e a baixo preço, tendo em vista a área do centro da cidade destacar-se como a de segundo mais elevado preço de terreno na década de 1970.

É nesse contexto do processo de expansão da malha urbana de Salvador, associada à descentralização funcional de seu núcleo tradicional iniciada na década de 1960, que se iniciam as primeiras ocupações do que mais tarde se tornaria o bairro STIEP, mais uma parcela de terra da cidade de Salvador articulada com outras partes da cidade, onde os agentes que produzem o seu espaço urbano atuam de maneira articulada, com maior ou menor intensidade, se se compara com o que ocorreu em outras parcelas de terra, mas com a mesma dinâmica e objetivos.

4. A Produção do Espaço Urbano no STIEP

Ao que se sabe, a área hoje considerada como bairro STIEP era uma fazenda, chamada ABC, que foi loteada e teve seu primeiro condomínio residencial construído em 1969. Esse condomínio, que no projeto se chamaria Ampliação de Nossa Senhora da Luz e mais tarde STIEP, foi construído pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Extração de Petróleo (STIEP), para que ali residisse uma parte dos trabalhadores da Petrobrás.

O condomínio permaneceu isolado em meio às dunas e restingas por cerca de dez anos, até as pri-

meiras construções do bairro vizinho Costa Azul, dos conjuntos habitacionais Vale dos Rios, Parque Residencial dos Bancários e Jardim Atalaia e a construção do Centro de Convenções da Bahia (CCB). O bairro passou a se desenvolver após a abertura da Avenida Professor Manoel Ribeiro, que faz ligação com a Avenida Tancredo Neves.

O bairro STIEP está localizado a sudeste da cidade de Salvador-BA, na Região Administrativa RA VIII – Pituba, numa região de formação de dunas e restingas e mata atlântica nas proximidades da Avenida Paralela. Os seus limites são: Norte – Avenida Paralela; Sul – Bairro Costa Azul; Oeste – Avenida Tancredo Neves; e Leste – bairros Boca do Rio e Armação.

Ocupando uma área de aproximadamente 127 ha, é um bairro de estrato social predominantemente de renda média, perceptível tanto no padrão construtivo de suas habitações, no preço dos imóveis, quanto pelas informações da pesquisa censitária realizada pelo IBGE em 2000 (que podem ser verificadas nas tabelas 2 e 3), que apresenta uma população cuja maioria tem renda mensal maior que 10 salários mínimos (52,28%). O nível de escolaridade é bastante considerável, comprovado através da quantidade de anos de estudo do chefe da família, onde quase 50% concluiu o Ensino Médio (12 anos de estudo) e praticamente 31% tem nível superior completo (15 anos de estudo). Cerca de 17% dos chefes de família estudaram mais de dezesseis anos.

Tabela 2 - População do STIEP segundo renda do chefe da família

Salário Mínimo (s.m.)	População	%
Sem rendimento	76	1,99%
1 a 2 s.m.	162	4,25%
2 a 5 s.m.	476	12,51%
5 a 10 s.m.	1102	28,97%
10 a 20 s.m.	1321	34,77%
+ de 20 s.m.	666	17,51%
Total	3803	100%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000.

Tabela 3 - População do STIEP segundo anos de estudo do chefe da família

Anos de estudo	População	%
0 a 4 anos	184	4,83%
5 a 12 anos	1801	47,38%
13 a 15 anos	1178	30,97%
+ de 16 anos	640	16,82%
Total	3803	100%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000.

O STIEP é um bairro de classe média bem servido de infra-estrutura urbana. Todo o bairro tem abastecimento de água e energia elétrica e todas as residências estão conectadas à rede de esgotos da cidade. Não há problemas quanto à iluminação pública, à coleta de lixo e à limpeza urbana, existindo em alguns pontos caixas estacionárias, caixas coletoras, inclusive a de coleta seletiva. Segundo entrevista com alguns moradores, apenas o serviço de transporte público deixa a desejar, pois o número de linhas de ônibus que circulam pelo bairro é muito pequeno.

O bairro conta com duas escolas da rede pública e mais algumas particulares, além de um centro universitário privado. Não há posto de saúde por se tratar de um bairro de classe média, onde se supõe que os moradores tenham assistência médica e/ou condições de manter atendimento particular.

O STIEP era anteriormente um bairro com grandes áreas verdes, inclusive de mata atlântica nas proximidades da Avenida Paralela, logo atrás do Condomínio Jardim Vale dos Rios e do Parque Residencial dos Bancários, além da área verde do entorno da Lagoa dos Urubus. Essa área de mata atlântica é preservada até os dias atuais por se tratar de terreno pertencente ao Exército Brasileiro.

O que antes era considerado paraíso ecológico, vem sendo destruído pelas atividades imobiliárias, responsáveis pela degradação ambiental do bairro: as dunas que se localizavam ao lado do Parque Residencial dos Bancários praticamente já não existem mais, devido à construção de muitos edifícios residenciais com mais de dez pavimentos; a Lagoa dos Frades e a Lagoa dos Urubus foram aterradas em cerca de 40% para a construção de mais edifícios residenciais, e este percentual não aumentou devido à mobilização dos moradores locais que lutaram

pela preservação ambiental durante anos, denunciando à Prefeitura e ao Ministério Público a prática de crime ambiental perpetrado pelos proprietários de terrenos.

Essas últimas ações somente tiveram fim com o convencimento dos empresários pela população local de que as lagoas podem ser consideradas “amenidades naturais”, implicando a valorização dos imóveis. Foi através desse discurso que as construtoras desistiram de aterrar as lagoas e até participaram do seu projeto de revitalização, que hoje é um espaço de lazer para a comunidade.

Outro grande problema ambiental, de ordem social, é a ocupação irregular de parte das dunas ao lado do CCB, entre o STIEP e o Costa Azul, pela população de classe de renda baixa. O Governo do Estado está implantando o programa Viver Melhor para beneficiar essa população, relocando as famílias para impedir uma maior agressão ao meio ambiente local e oferecer melhor qualidade de vida. Vale salientar que é na área das dunas onde o programa está sendo implantado, deixando claro que o próprio governo está construindo edificações em área de preservação ambiental, burlando as suas próprias leis.

4.1 A Implantação de Empreendimentos e a Produção do Espaço Urbano do STIEP

O Centro de Convenções da Bahia - CCB, inaugurado em 1979, foi o primeiro empreendimento terciário, de ordem pública, a ser instalado no STIEP. O CCB foi idealizado para ser um forte equipamento que contribuiria para a consolidação da vocação turística de Salvador e da Bahia, com o propósito de equilibrar o fluxo turístico na cidade, principalmente nas baixas estações (BAHIATURSA, 2004).

Construído num terreno cedido pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), é provável que se tenha instalado nessa área devido à proximidade da orla marítima, do novo Terminal Rodoviário de Salvador, do Shopping Center Iguatemi e do Aeroporto, além da vista de frente ao mar.

A construção do CCB, juntamente com o crescimento do bairro do Costa Azul, aumentou o tráfego

go de veículos na área, e a abertura e pavimentação de vias tornou-se uma grande necessidade. A construção da Avenida Professor Manoel Ribeiro, ligada à Avenida Tancredo Neves, deu acesso ao CCB e ensejou a ocupação e a ampliação do bairro STIEP.

O CCB foi um grande fator de atração e valorização imobiliária para o bairro STIEP e também o grande responsável pela sua infra-estrutura urbana. Sua implantação gerou interesse no mercado imobiliário, que somando-se à proximidade do *Shopping Center Iguatemi*, do Terminal Rodoviário de Salvador e da orla marítima, e o bairro logo passou a ser ocupado por uma população de classe de renda média.

Após a construção do primeiro condomínio residencial em 1969 e da acessibilidade proporcionada pelo Estado após a construção do CCB, surgiram: o conjunto habitacional Jardim Vale dos Rios, o conjunto habitacional Jardim Atalaia, o conjunto habitacional Parque Residencial dos Bancários e o Conjunto Habitacional STIEP I – condomínio Costa do Atlântico.

Durante a década de 1980, outros empreendimentos terciários importantes foram instalados no STIEP (por se tratar de uma área com potencial de crescimento e valorização urbana): uma sede da BR Distribuidora (subsidiária da Petrobras) e a sede da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), ambas localizadas às margens da Avenida Tancredo Neves.

Com o desenvolvimento do Vale do Camaragibe e do pólo empresarial dessa avenida durante a década de 1980-90, o bairro começou a perder sua característica residencial, e edifícios comerciais foram e continuam sendo construídos às margens da Rua Doutor José Peroba, além de empreendimentos terciários como o Tribunal de Contas da União (TCU) em 1996, uma filial da Artefacto em 1998, o Hospital Sarah Kubitschek em 1994, o Centro Universitário da Bahia (FIB) em 1999, o Hotel Pisa Plaza em 2004 e o hotel de rede internacional *Holiday Inn Express*, em 2004.

A FIB, assim como o CCB, possibilitou uma grande abertura do mercado imobiliário no STIEP produzindo uma demanda considerável por residências, além de promover uma valorização da terra urbana local. Por se tratar de um equipamento privado

de educação de nível superior, tem raio de abrangência por toda a cidade e a Região Metropolitana de Salvador (RMS); muitos estudantes vêm de outras cidades e preferem alugar apartamentos próximos, no próprio bairro.

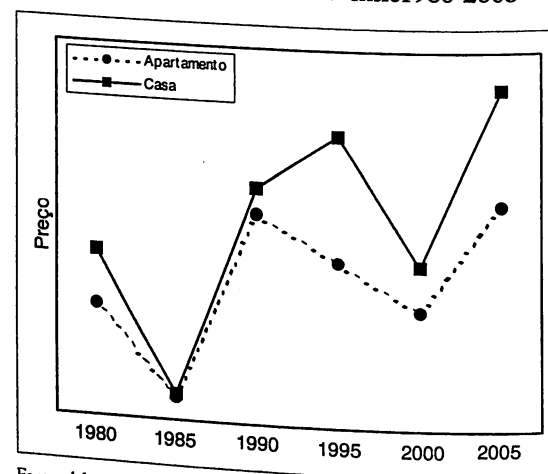
Nos últimos anos a indústria da construção civil vem atuando avidamente no bairro, construindo torres residenciais concentradas em três pontos: no entorno da FIB, entre a Lagoa dos Frades e a Lagoa dos Urubus, e ao lado do Parque Residencial dos Bancários.

4.2 O Processo de Valorização no STIEP

Para verificar o processo de valorização imobiliária no STIEP, fez-se uma pesquisa sobre o valor de imóveis à venda no bairro a cada cinco anos, abrangendo um recorte temporal de 1980 a 2005, como explicitado anteriormente.

Assim, ao analisar a Figura I verifica-se que, no preço das casas, houve dois momentos de valorização: entre 1985 e 1995 e entre 2000 e 2005; enquanto no preço dos apartamentos, os momentos de valorização foram: entre 1980 e 1985 e entre 2000 e 2005. Ou seja, os momentos de valorização entre ambos tipos de imóveis foram os mesmos, exceto no período entre 1990 e 1995, cuja valorização das casas não foi acompanhada pelos apartamentos.

Figura I - Evolução dos preços de venda de imóveis de três quartos, em US\$, no STIEP entre 1980-2005



Fonte: elaborada por Lesdli Carneiro de Jesus (2006), com base em anúncios do Jornal A Tarde (várias edições).

Segundo Koshiba (1987), a política econômica do regime militar foi toda baseada na busca pela diminuição da inflação e estabilização da economia do país. Em 1967, na tentativa de diminuir a inflação, abriram-se as portas do país para o capital estrangeiro através da implantação de transnacionais sob a fachada de "modernizar o Brasil". De fato o Brasil cresceu economicamente até 1973, porém esse crescimento ocorreu sobre um endividamento externo crescente (para obtenção de tecnologia estrangeira destinada à produção das indústrias).

Ainda na tentativa de reduzir a inflação, no governo de Figueiredo (1979-1985) houve uma grande recessão imposta pelos banqueiros internacionais (somente sujeitando-se à orientação do Fundo Monetário Internacional - FMI é que eles negociariam o pagamento da dívida), ou seja, foram feitas restrições nas importações, diminuição da produção, restrições de créditos ao consumidor, juros altos e desestímulo para compras.

É nesse contexto que se pode analisar o primeiro período da Figura I, onde se observa uma queda brusca entre 1980 e 1985, num cenário onde o consumidor não tinha condições de realizar grandes compras devido ao alto índice de inflação (a inflação subiu de 110,24% em 1980 para 235,11% em 1985) e à desvalorização da moeda nacional (em outubro de 1980 a cotação do dólar correspondia a Cr\$ 58,78, enquanto no mesmo mês de 1985 correspondeu a Cr\$ 8.186,52)⁵.

Esse cenário reflete no preço dos imóveis no STIEP e corresponde ao período onde estes obtiveram o menor preço de todo o recorte temporal. Não se pode deixar de observar que essa baixa nos preços foi decorrente da crise econômica nacional, repercutindo nas relações de compra e venda dos imóveis no bairro.

Entretanto, pode-se perceber que houve uma valorização imobiliária⁶ no período; devido à conso-

lidação do Vale do Camaragibe como um novo centro moderno de Salvador e à construção do Centro de Convenções da Bahia, que além de afirmar a área como um bom local para moradia, foi o responsável pela infra-estruturação do local.

Após 1985, houve uma nova tentativa de redução da inflação, dessa vez com um sucesso, apenas inicial, a partir da implantação do Plano Cruzado em 1986 (a inflação caiu de 235,11% em 1985 para 65,04% em 1986, porém assumiu um aumento crescente até 1994, fechando com 1.093,8%), seguindo-se o congelamento dos preços dos produtos em geral.

Depois de tantas tentativas de estabilização da economia brasileira, finalmente conseguiu-se uma estabilização concreta da moeda brasileira. Esse sucesso deveu-se à implantação do Plano Real em 1994, cujo objetivo principal era controlar a grande inflação. Esta foi controlada a partir de uma abertura econômica no país, contudo, gerou um aumento da dívida externa (desencadeada pelo aumento da taxa de juros como forma de atrair capital estrangeiro).

É nesse segundo período (entre 1985-1995) que se observa uma retomada no crescimento dos preços dos imóveis no STIEP, perdurando durante dez anos nos imóveis unidomiliários⁷. Ressalta-se que, apesar da inflação ter atingido os maiores índices nesse período (em 1993 atingiu 2.780%), a moeda nacional não sofreu a mesma desvalorização que em 1985 (a maior cotação do dólar foi em outubro de 1990, correspondendo a Cr\$ 95,16).

Nesse período houve uma valorização imobiliária conseqüente do desenvolvimento do pólo empresarial da Avenida Tancredo Neves, que atraiu a construção dos empreendimentos comerciais e de prestação de serviços públicos e privados como: o Tribunal de Contas da União, a Artefacto e o Hospital Sarah Kubitschek. Com esse desenvolvimento, agentes privados produtores do espaço urbano passaram a investir na construção de edificações, tanto residenciais como comerciais.

Na segunda metade da década de 1990, mesmo com investimentos do capital internacional, o governo não conseguiu conter a saída de capital, e, para não esgotar as reservas cambiais, o governo deixou a taxa de câmbio livre, acarretando a desvalori-

⁵ Dados obtidos no Banco Central do Brasil, disponível em seu website www.bcb.gov.br.

⁶ Entende-se como valorização imobiliária a agregação de valor ao imóvel a partir da disponibilidade de infra-estrutura urbana, serviços públicos, amenidades naturais e socialmente produzidas, etc.

⁷ Nos imóveis pluridomiliários observa-se uma retomada nos preços até 1990.

zação do Real. Este momento coincide com a queda nos preços dos imóveis no STIEP entre 1995 e 2000.

A economia do país somente foi recuperada após o governo Lula iniciado em 2003, que ganhou a confiança de investidores estrangeiros. Manteve-se então um modelo de política econômica fiscal semelhante ao da gestão anterior, obtendo-se, porém, uma baixa inflação (WIKIPÉDIA, 2006). Nesse período, encontra-se o terceiro momento de valorização dos imóveis do STIEP, entre os anos de 2000 e 2005, num contexto econômico nacional favorável, com facilidades na obtenção de créditos e financiamentos de imóveis.

Foi nesse recorte temporal que o Centro Universitário da Bahia (FIB) foi instalado, sendo um grande responsável pela geração de fluxo de habitantes para o bairro, cuja demanda por habitações aumenta a cada dia, alimentando as atividades da construção civil, sempre constantes. Nesse período, também foram construídos os hotéis *Pisa Plaza* e *Holiday Inn*. O STIEP tornou-se, então, um local com amenidades sociais em sua área interna, e no entorno com amenidades naturais (uma raridade dentro da cidade) e principalmente com infra-estrutura urbana de qualidade e fácil acesso a grandes supermercados, bancos, clínicas médicas, *shopping centers*, terminal rodoviário, aeroporto e praia.

Um provável quarto momento de valorização está para acontecer após a inauguração do *Salvador Shopping*, na Avenida Tancredo Neves, prevista para 2007 (um projeto que além do *shopping* contará com a construção de mais seis torres empresariais). O fluxo de veículos e pessoas e a quantidade de empregos gerados muito provavelmente incidirá numa nova valorização do bairro STIEP e numa atração de outros empreendimentos terciários para o bairro, até porque o valor do solo na Avenida Tancredo Neves é mais alto que no STIEP, e a distância que os separam é de menos de cinco minutos.

5. Considerações Finais

O STIEP é mais um exemplo do que acontece na cidade de Salvador: uma parcela de terra urbana, inicialmente com pouco valor e sem infra-estrutura,

e que após a atuação do Estado, no que diz respeito à abertura de vias de circulação e disponibilização de serviços públicos, tem os seus benefícios aproveitados pelos demais agentes produtores do espaço urbano, principalmente no quesito valorização fundiária e imobiliária.

Percebe-se que, inicialmente, o STIEP estava isolado do restante da cidade, e que passou a ser de fato ocupado após o desenvolvimento do Vale do Camaragibe, com a abertura de vias de circulação no período de modernização funcional da cidade, aliado à construção do Centro de Convenções da Bahia, que propiciou a sua infra-estruturação urbana. À medida em que o pólo empresarial da Avenida Tancredo Neves ia-se consolidando, empreendimentos terciários iam sendo atraídos e implantados no STIEP, despertando o interesse dos promotores imobiliários por esta localidade. Concomitantemente, era gerada uma demanda por habitações, e o fato do bairro estar próximo a amenidades de todos os tipos contribuiu para que a construção civil atuasse de maneira significativa no bairro. Dessa forma, verificou-se, através da Figura 1, que os momentos de aumento nos preços dos imóveis do STIEP coincidiram com os períodos de implantação de empreendimentos terciários de grande porte no bairro.

Assim, conclui-se que a construção de empreendimentos terciários valoriza *sim* os imóveis locais e do entorno próximo, de acordo com a sua importância e raio de cobertura, pois gera um aumento do fluxo de pessoas e tráfego na área em que se inserem, demandando infra-estrutura urbana e serviços públicos, e incidindo diretamente na valorização de terrenos e imóveis em sua proximidade. Sabe-se que há empreendimentos que desvalorizam o espaço urbano, entretanto, no bairro STIEP, não se identificou nenhum que tenha causado algum tipo de desvalorização imobiliária.

Referências

- BAHIATURSA. Centro de Convenções da Bahia. Salvador, jun. 2004.
- BRITO, Cristóvão de Cássio da Trindade. A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-BA a partir de 1970. *Geotextos*:

Revista de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, v. I, n. I, p. 51-80, dez. 2005.

_____. Industrialização na região metropolitana de Salvador e evolução do bairro da Pituba. *Panorama Acadêmico: Revista Interdisciplinar do Campus IV da Universidade do Estado da Bahia*, Jacobina, v. 4/5, p. 98-109, jun. 2000.

CARLOS, Ana Fani. A (re)produção do espaço urbano. São Paulo: Editora da USP, 1994. p. 83-179.

CARVALHO, Ilce Maria Marques de. A centralidade em Salvador: Parâmetros para um debate. Salvador: UFBA, 1997. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia.

CARVALHO, Pedro. Segundo maior shopping center da Bahia custará R\$ 500 milhões. *Jornal Correio da Bahia*, 09 ago. 2005, seção Economia. Disponível em: <<http://www.correiodabahia.com.br/2005/08/09/noticia.asp?link=not000115859.xml>>. Acesso em 08 mar. 2006.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 182-228.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995. (Série Princípios).

DEBIAGGI, Moema Castro. O processo de uso e ocupação do solo. In: CASTRO, Antônio et al. *Política Urbana*. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

FERNANDES, Rosali Braga. Las políticas de la vivienda en la Ciudad de Salvador y los procesos de urbanización popular en el caso del Cabula. Feira de Santana: Imprensa Universitária - UEFS, 2003. v. I.

GORDILHO, Walter Veloso. O sítio urbano – seu desenvolvimento. In: BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano; COMPANHIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *A Grande Salvador*: posse e uso da terra. Salvador, 1978.

HARVEY, David. A Justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 131-166.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 03 de maio de 2006.

_____. Setores Censitários: I41, I42, I43, I44, I45, I46, I49, I50, I51, I52, I53 e I54. 13 arquivos do Microsoft Excel.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise M. Frayze. *História do Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Atual, 1987.

LIPIETZ, Alain. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: Cortec, n. 07, p.5-20, 1982.

LOW-BEER, Jacqueline Doris. Renda da terra – algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: Cortec, n.8, p. 31-41, 1983.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Valorização fundiária e custos de urbanização na XVIII RA-Campo Grande: uma primeira aproximação com o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lincoln Institute Research Report, 1998.

OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. A renda da terra e suas cambalhotas: Uma discussão sobre renda fundiária urbana, solo como mercadoria e a centralidade do Iguatemi. *Geotextos: Revista de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia*. Salvador, v. I, n. I, p. 29-50, dez. 2005.

RIBEIRO, Elisabete Maise Andrade; DEBEFFE, Charles. Poder público municipal e propriedade fundiária urbana. In: BAHIA. Seplante/CPE. *Habitação e urbanismo em Salvador*. Salvador: 1979. p. 81-220.

RODRIGUES, Adilma de Jesus. Mudanças locacionais dos empreendimentos comerciais em Salvador-BA e o processo de desconcentração funcional intraurbana. *Agora: Revista de História e Geografia*, Santa Cruz do Sul, v.10, n. 1/2, p. 169-182, jan./dez. 2004.

SALVADOR. Decreto nº 9.207, de 11 de novembro de 1991. Dispõe sobre os elementos para a fixação da base de cálculo de terrenos e de edificações e para fatores de valorização, desvalorização e avaliação especial de unidades imobiliárias. Disponível em <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2006.

SAMPAIO, Antonio Heliodório Lima. **Formas urbanas: cidade-real & cidade-ideal**; contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, 1999.

SANTORO, Paula F. Avaliar o impacto de grandes empreendimentos. Instituto Pólis: **Boletim Dicas - idéias para a administração municipal**, São Paulo: Instituto Polis, n.203, 2003.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador: estudo de geografia urbana**. Tese (Doutorado) - Universidade de Strasbourg, França. **Salvador**: Universidade da Bahia, 1959.

_____. Alguns problemas do crescimento da cidade do Salvador. **Boletim Baiano de Geografia**, Salvador, p. 21-35, jun./set. 1961.

SCHEINOWITZ, A. S. **O macroplanejamento da aglomeração de Salvador**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, EGBA, 1998. il.

SCHOR, Tatiana. A apropriação do espaço e a lógica do automóvel. In: DAMIANI, Amélia Luisa et al. **O espaço no fim do século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999.

SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister. **Shopping center na subversão do consumo: uma versão da Cidade do Salvador**. Salvador, 1994. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia.

SIMAS FILHO, Américo. Evolução urbana da cidade do Salvador. In: BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano. **A Grande Salvador: posse e uso da terra**. Salvador, 1978.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2 ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

SOUZA, Luis Antônio de. **Configuração espacial de Salvador**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1984.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. Ilhéus: Editus, 2002. il.

WIKIPÉDIA - A ENCICLOPÉDIA LIVRE. Plano Real. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org>>. Acesso em 10 de agosto de 2006b.

Evolução, Decadência e Requalificação do Centro Comercial e Financeiro da Cidade do Salvador-BA

Jacileda Santos¹

Resumo

A Cidade do Salvador foi fundada em 1549 para ser uma cidade fortaleza e sediar o centro de decisões do governo colonial português. Para isso, foi escolhido um sítio possuidor de vários atributos que interessavam aos colonizadores como as condições de segurança e as facilidades portuárias e de comunicação com a Metrópole. Seu núcleo inicial caracterizava um modelo de ocupação que os portugueses utilizaram, também, em Porto e Lisboa, e seu porto, onde, ao longo dos anos, consolidou-se o centro comercial e financeiro da cidade, chegou a ser considerado um dos principais de toda a América portuguesa. Com a aceleração no processo de expansão urbana de Salvador, a partir da década de 1960, a área onde, até então, eram desenvolvidas atividades portuárias e administrativo financeiras, perdeu parte de suas funções para outras áreas da cidade. Com o propósito de recuperar a dinâmica perdida, o poder público e a iniciativa privada deram início a um processo que objetiva sua requalificação. Pretende-se aqui analisar, dentro do contexto histórico da cidade, essa evolução física e funcional, sua degradação e as razões que levaram ao início desse processo de requalificação.



Abstract

The City of Salvador was established in 1549 to be a fort city and to serve as the center of decisions for the Portuguese colonial government. For this, a site was chosen that could provide various attributes that interested the colonizers, including the security of the port and ease of communication with the metropolis. Its initial nucleus characterized an occupation model that the Portuguese had used, also in Porto and Lisbon, and its port, where for many years, it was consolidated as the commercial and financial center of the city, and was considered to be one of the principal centers for all of Portuguese America. With the acceleration of the process of urban expansion in Salvador after the decade of the 1960's, the area where, until then was developed the center for port and financial activities lost part of its functions to other areas of the city. With the intention of recuperating this lost dynamic, the public powers and private enterprise began a process with the objective of redeveloping the area. We intend to analyze, inside the historical context of the city, this physical and functional evolution, its degradation and the reasons that led to the beginning of this process of requalification.

¹ Bacharel em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia; Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia.

1. Fundação e Ocupação de Salvador

A Cidade do Salvador foi fundada em 1549 para ser uma cidade fortaleza e sediar o centro de decisões do governo colonial português no Brasil. Com este objetivo, escolheu-se um sítio possuidor de vários atributos que interessavam aos colonizadores, como: as condições de segurança e as facilidades portuárias e de comunicação com a Metrópole; ou seja, um local que se mostrou, naturalmente, o mais apropriado para o tipo de assentamento urbano pretendido.

Seu núcleo inicial caracterizava uma “cidade de dois andares”, separados por uma escarpa de, aproximadamente, sessenta metros de altura. Estava localizado “no trecho compreendido entre a atual **Praça Castro Alves** e a **Misericórdia**, na parte alta, e sua correspondente projeção na praia, do ponto em que agora está a **Praça Cairu até a Preguiça**” (FERREIRA, 1998, p. 31).²

Na Cidade Alta ficava o centro administrativo, onde estavam a Câmara Municipal, o bispado, e uma primeira igreja, a de Nossa Senhora d’Ajuda. Na estreita faixa de praia no sopé da escarpa que ia do que, hoje, é conhecido como Conceição da Praia até a altura da atual feira de São Joaquim, foram construídos o porto e seus armazéns – abrigados pela Baía de Todos os Santos onde se mantinham os navios protegidos das tempestades (MATTOSO, 1992).

Entre os séculos XVII e XIX, o Porto de Salvador não apenas era grande exportador de pau-brasil, açúcar, algodão e fumo como, também, era “[...] um empório para produtos manufaturados provenientes de Portugal e do Extremo Oriente e o maior mercado de escravos trazidos da África” (MATTOSO, 1992, p. 78), afirmando, assim, sua importância regional.

Em meados do século XIX houve um aumento da importância do porto de Salvador – que estava entre os principais da América portuguesa – no concernente à exportação da produção agrícola vinda do interior, devido à melhoria das condições de circulação de mercadorias, fosse por meio terrestre ou hidroviário. “Assim, a cidade acabou por concentrar

os recursos financeiros, econômicos, sociais e políticos de toda a Província” (MATTOSO, 1992, p. 79).

Com o declínio da produção açucareira e um aumento no índice de concessão de cartas de alforria compradas, Salvador tornou-se pólo de atração de famílias dos ex-senhores de engenho e de antigos escravos, o que originou a instalação de pequenas indústrias, absorvendo parte daquela mão de obra livre ou liberta (NASCIMENTO, 1986).

A comunidade urbana de Salvador tornou-se centro de pequenos e médios negócios, onde se realizava comércio de todos os tipos, desde o limitado e modesto, até mesmo algumas grandes transações comerciais. Parte daí o fenômeno que se apresenta no quadro das profissionalizações, de que boa parte dos habitantes da Cidade, homens e mulheres, se intitulava de profissão “negócio” ou negociante. Ainda viviam de certa forma saudosista, sob a égide do capitalismo mercantilista, ensaiando os primeiros passos para ingressar passivamente na era do capitalismo industrial (NASCIMENTO, 1986, p. 193).

A Cidade Baixa, inicialmente com apenas uma rua estreita e sem alinhamento reto, onde estava alocado o centro dos negócios na cidade, era composta, até então, pelas freguesias da Nossa Senhora da Conceição da Praia – criada em 1623 pelo Bispo D. Marcos Teixeira – e a do Santíssimo Sacramento do Pilar – desmembrada, em parte, da Conceição da Praia, criada em 1720 pelo Arcebispo D. Sebastião Monteiro da Vide (NASCIMENTO, 1986; PINHEIRO, 2002).

Nesta parte da cidade localizavam-se escritórios de importadores e exportadores, pequenas indústrias e agências marítimas, os prédios da Alfândega, do Celeiro Público, do Tribunal do Comércio, do Arsenal da Marinha e o da Bolsa de Mercadorias, a Fortaleza do Mar, além dos consulados e trapiches (MATTOSO, 1992; PINHEIRO, 2002; VASCONCELOS, 2002).

Era também nessa rua que ficavam os entrepostos e armazéns onde se guardavam os produtos destinados à exportação e os que chegavam de ultramar. Nela se concentrava ainda uma profusão de bazares, lojas e mercados em que se podia comprar toda sorte de mercadorias, legumes frescos e escravos (MATTOSO, 1992, p. 436).

A expansão da ocupação na Cidade Baixa foi possível devido aos diversos aterros sobre o mar ali realizados entre 1715 e 1777, em 1785, 1798 e 1822. As intervenções mais importantes na freguesia da Conceição da Praia começaram a ser executadas em fins do século XVIII em função da modernização do Porto (PINHEIRO, 2002; VASCONCELOS, 2002).

Em 1864 foi realizado o aterro da Praça Riachuelo; em 1867, o aterro para a construção da Rua das Princesas que era a continuação da Rua Nova do Comércio; em 1843, o aterro da Alfândega, onde foi construído, em 1861, o prédio da Alfândega, que em 1971, passou a abrigar o Mercado Modelo; em 1864, foi realizado o aterro da Praça Riachuelo; em 1867, o aterro para a construção da Rua das Princesas, atual Rua Portugal, que era a continuação da Rua Nova do Comércio, atual Conselheiro Dantas (VASCONCELOS, 2002).

O desenvolvimento da máquina a vapor, a preocupação com o embelezamento e higiene urbanos, bem como com zoneamentos e fluidez, no que tange à mobilidade, indicavam o primeiro momento de um processo de modernização da cidade. Procurava-se a regularização da construção das casas e sua estabilidade, através de posturas estabelecidas por uma legislação concebida durante o governo do Conde dos Arcos (PEÑA, 1994).

As intervenções viárias foram, assim, de grande valia para atingir esses objetivos. Foram realizadas diversas obras de alargamento, retificação e pavimentação de ruas já existentes, além da abertura de novas, a exemplo da Rua da Vala (atualmente J. J. Seabra) e da Ladeira da Montanha (na década de 1870), pensada, principalmente, para possibilitar uma ligação entre a Rua dos Ourives e a Praça do Teatro, que pudesse ser facilmente vencida por veículos sobre rodas (PINHEIRO, 2002).

Dessa maneira, começou a haver um processo de modernização e de construção idealizada da cidade, após 1850, levando, assim, à execução de intervenções nos serviços públicos, inclusive nos seto-

res de transporte coletivo, iluminação a gás carbônico, calçamento e encanamento das ruas, e realização de um aterro da Ribeira das Naus até o Cais Novo (PEÑA, 1994).

Ao longo do século XIX, a cidade muda, adaptando-se aos novos padrões de vida que se vão impondo na urbe. A Sé perde um pouco seu caráter residencial, ao deixar espaço para a instalação de um comércio varejista, até então concentrado na Cidade Baixa. Sua desintegração social e material começa com a saída das famílias mais ricas em busca de um novo estilo de vida, e a ocupação dos espaços vazios por uma nova população, composta de migrantes da zona rural e ex-escravos (PINHEIRO, 2002, p. 193).

Havia uma preocupação especial com a modernização da Cidade Baixa, por ser este o primeiro ponto da cidade visto por quem chega por mar, e o seu centro comercial. Conforme Vasconcelos (2002), a atual Rua Miguel Calmon era o espaço mais valorizado da cidade pelos diversos agentes transformadores do espaço na época. Era onde se localizavam a Alfândega e diversos bancos de capital nacional e internacional. A função portuária de Salvador também era fator de suma importância na busca por intervenções de melhoria das suas instalações, ampliação e acessibilidade (PINHEIRO, 2002).

Com esse propósito foi implantada, em 1866, a primeira linha de bonde a tração animal da cidade, ligando Água de Meninos ao Bonfim, sendo estendida à Conceição da Praia em 1868. Como modos de ligação entre a Cidade Alta e a Cidade Baixa, foram construídos, ainda, o Elevador Lacerda (1873) e os planos inclinados do Pilar (1874) e Gonçalves (1889), todos eletrificados, entre 1907 e 1910 (PINHEIRO, 2002; VASCONCELOS, 2002).

As intervenções executadas ao longo do século XIX, em Salvador, atenderam, basicamente, às pressões exercidas pelos moradores dos bairros nobres e dos empresários que investiam em novas tecnologias – principalmente no setor dos transportes. Os benefícios que, porventura, viessem a atingir as pessoas das classes de renda mais baixa não eram objetivo, mas apenas consequência do processo.

² Grifos do autor.

2. Aceleração do Processo de Expansão Territorial

Foi no período entre 1912 e 1916 que o Governador José Joaquim Seabra promoveu a realização de uma reforma urbana em Salvador, nos mesmos moldes da reforma que foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, então capital brasileira, pelo Engenheiro Francisco Pereira Passos, durante o governo do Presidente Rodrigues Alves (PINHEIRO, 2002).

A área central da cidade mantinha suas funções; entretanto, verificava-se que a população ali residente estava cada vez mais pobre, pois os antigos moradores de alta renda procuravam os novos bairros ricos, enquanto as casas da área central começavam a ser subdivididas e alugadas a diversas famílias (PINHEIRO, 2002).

O contínuo e desordenado crescimento de uma cidade que possuía uma estrutura colonial – no tocante à tipologia construtiva, aos serviços e infraestrutura urbanos – trazia por consequência o incremento populacional e, ao mesmo tempo em que havia carência de habitações, havia, também, uma concentração de construções insalubres. Assim, os principais objetivos das intervenções realizadas eram reduzir as epidemias que assolavam a cidade na época e aumentar a fluidez na circulação de pessoas e mercadorias, além do embelezamento de ruas e praças, atendendo às exigências estéticas que a “nova burguesia emergente” vinha preconizando naquele início de século (PINHEIRO, 2002).

A força de Salvador se mantém pela influência, na política nacional, dos senhores de engenho, chefes políticos regionais, que têm em Salvador sua sede residencial. Em princípios do século XX, a capital baiana perde o posto de segunda cidade para São Paulo, que vem desenvolvendo uma política industrial que atrai mão de obra em busca de emprego. Salvador também perde parte da população, que se dirige para o sul do Estado, onde o cacau começa a se destacar. Mesmo assim, o porto sustenta sua economia e seu posto de cidade capital, com um grande domínio sobre capitais sub regionais e seu *hinterland*, que concentra funções e recursos, ficando cada vez mais forte com relação a outras capitais sub regionais (PINHEIRO, 2002, p. 254-255).

Nesse contexto, o acesso à área portuária era elemento primordial para uma economia agroexportadora. Tal importância levou à criação, em 1911, de uma proposta de remodelação da área, que foi declarada de utilidade pública, procurando-se, dessa forma, executar mais um aterro, alargar suas ruas e construir grandes prédios (VASCONCELOS, 2002). Foi também nesse clima de reforma que foram propostos uma avenida ligando a Conceição da Praia à Barra, uma outra ligando a área comercial da Cidade Baixa à península de Itapagipe, e o porto à Estação Ferroviária da Calçada (PINHEIRO, 2002).

Assim, a área do porto foi objeto de diversas intervenções, financiadas por capital internacional, a exemplo da realizada pela Companhia Cessionária de Docas da Bahia em 1908, com capital francês e inglês. Entre 1913 e 1923, foram executadas obras que lhe forneceram uma série de novos equipamentos visando sua modernização, como aumento do cais para atracar e para cabotagem, novos armazéns internos, externos e para infláveis, quebra mares interno e externo, guindastes, linha de trem, pavimentação, iluminação, rede de esgoto, abastecimento de água, depósito de carvão, e outros (PINHEIRO, 2002).

As soluções encontradas para adaptar Salvador aos ditames da “modernidade” – principalmente a sua área portuária – demonstravam uma forte preocupação com sua relação comercial com o exterior, com sua importância como capital do Estado, e por ser considerada a mais importante cidade nordestina.

Segundo Vasconcelos (2002), em 1930 já haviam sido aterrados e urbanizados 80 ha da Baía de Todos os Santos, que foram alienados por uma empresa imobiliária. Em 1942, o Comércio já apresentava uma área aterrada com mais de 200 metros de largura: nove dos dez armazéns do porto já haviam sido construídos, bem como as dez ruas transversais com nomes dos países que comercializavam com o porto de Salvador. Essa configuração permitia “[...] uma ampliação da oferta de terrenos, num padrão em quadrícula, num dos trechos mais valorizados de Salvador, do ponto de vista comercial” (VASCONCELOS 2002, p. 289).

Em 1940, o núcleo urbano que formava a Cidade do Salvador possuía uma população de, aproxi-

madamente, 290.000 habitantes, e abrangia 9,4 Km², o que corresponderia a 3,3% da Área Continental do Município (SALVADOR, 2002). Conforme Carvalho (1997), esse período configurou o ápice da crise econômica na Bahia, período em que a redução das exportações de produtos primários trouxe o declínio das zonas agrícolas (CARVALHO, 1997).

Apesar de haverem surgido novos loteamentos próximos ao núcleo existente, em fins da década de 1940, estes eram economicamente inacessíveis a grande parte da população – visto que o mercado de trabalho provindo do capital industrial era insuficiente para absorver o excedente de mão-de-obra, havendo um aumento no contingente do mercado informal – o que levou ao surgimento de uma crise habitacional que empurrou a população de menor renda para a periferia, e à densificação dos “bairros proletários”, geralmente informais, localizados em áreas de “vales que medeiam os bairros de classe média e alta, ou em pontos mais afastados do centro” (BRANDÃO, 1978, p. 161, apud. SALVADOR, 2002, p. 44), fazendo surgir, em 1947, a primeira invasão de terrenos chamada de Corta-Braço, no bairro do Pero Vaz, seguida dos Alagados e do Nordeste de Amaralina, além de outras que vinham configurar uma expansão na direção dos Subúrbios Ferroviários e do Miolo³.

A crise que se anunciava tinha como agravante a rigidez do sistema fundiário local, caracterizado pela concentração da propriedade da terra em poder de poucos, e pelo comprometimento com intuítos como a enfiteuse, herança da tradição jurídica portuguesa introduzida com a colonização, que torna perpétuos os direitos de posse sobre terrenos de propriedade do Município, limitando a ação do Poder Público na abertura de novas áreas para habitação popular (SALVADOR, 2002, p.44).

Conforme Vasconcelos (2002), entre as décadas de 1930 e 1950, elevado número de projetos de loteamentos foram registrados na Prefeitura Municipal de Salvador, sendo implantados, a partir de então, inclusive os populares e os clandestinos. O início da produção automobilística no Brasil, em

1956, e conseqüente aumento do uso de automóveis e ônibus em Salvador, também foi fator que favorecia uma ocupação mais efetiva em áreas mais distantes do centro de negócios da cidade.

Dessa forma, os distritos correspondentes ao Centro Tradicional que, até os anos 1960, eram voltados para o uso habitacional, transformaram-se em áreas especializadas no setor terciário – sendo que na Cidade Baixa concentrava-se o comércio atacadista e o centro financeiro, enquanto na Cidade Alta localizava-se o comércio varejista, a administração pública estadual e municipal, profissionais liberais e consultórios médicos – com a simultânea migração da população de renda mais alta para lugares providos de melhores condições de habitabilidade, a exemplo da Vitória, Graça e Barra (CARVALHO, 1997; SALVADOR, 2002).

O estado de degradação física e social envolvendo o casario centenário já era objeto de mobilização pelo menos desde a década de 1930, unindo preocupações higienistas e um incipiente “conservacionismo”, como comprovam os depoimentos da Semana de Urbanismo de 1935 e as primeiras iniciativas de tombamento pela União, a partir de 1938, de grande número de edificações civis, militares e religiosas localizadas no “Centro Histórico” de Salvador (SALVADOR, 2002, p. 46).

A partir da década de 1950, o novo processo de industrialização na Bahia acarretou mudanças substanciais no quadro sócioeconômico, fazendo surgir uma nova dinâmica que atingia, também, os outros setores da economia (CARVALHO, 1997). Assim:

Em um primeiro momento, na década de 50, implanta-se a Refinaria Landulfo Alves (RLAM), em Mataripe; a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) no interior do Estado e a Rodovia BR 324, que liga o Estado ao Sudeste. Na década de 60, implanta-se o Centro Industrial de Aratu (CIA), marcando uma segunda fase do processo de transformação da estrutura econômica regional e estadual que por fim se consolida, nos anos 70, com a instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), criando-se, assim, as condições básicas que completam a integração da economia baiana aos movimentos de expansão em escala nacional. Esse processo tem seqüência

³ Região compreendida entre os vetores longitudinais de expansão da Cidade: a Rodovia BR-324 (antiga Estrada das Boiadas) e a Avenida Luís Viana (conhecida como Paralela).

ainda, no início dos anos 80, com a instalação e operação do Complexo Minero Metalúrgico da Caraíba Metais (CARVALHO, 1997, p. 23 24).

Uma nova dinâmica social e econômica na América Latina entre 1960 e 1970 tem consequências nos âmbitos social e local, levando às transformações na configuração urbana de Salvador, que ocorreram, em geral, por meio de ações subsidiadas internacionalmente em função de políticas desenvolvimentistas de industrialização (OLIVEIRA, 2003).

A ampliação do modelo urbano industrial, em substituição ao modelo agroexportador, levou à constituição de novas configurações territoriais. Enquanto as taxas de crescimento populacional entre 1920 e 1940 eram de 0,1% ao ano, entre 1960 e 1970 elas superavam os 4%, o que causava desequilíbrios no ordenamento espacial, fenômeno que exerceu pressões sobre as administrações públicas para iniciativas de planejamento na cidade (SOUZA, 1990; OLIVEIRA, 2003).

Assim, fizeram-se necessárias diversas intervenções urbanísticas visando à expansão urbana em várias direções, criando novas áreas residenciais afastadas do núcleo inicial da cidade e, conseqüentemente, levando à intensificação do uso do automóvel e transportes coletivos (SALVADOR, 2002).

As avenidas de fundo de vale – proposta formulada pelo EPUCS – que, inicialmente, ligavam o Centro Tradicional e essas novas áreas residenciais da cidade, seriam os principais vetores para o transporte coletivo. Pretendia-se que o sistema viário articulasse cumeadas e vales – principais circuitos para transporte coletivo – privilegiando o tráfego rápido e, conformando, assim, uma base de circulação sobre a qual se deu toda a expansão e a reestruturação urbanística da cidade (SALVADOR, 1999). Houve, dessa forma, o redirecionamento do crescimento de Salvador e da circulação de mercadorias em direção ao vetor norte e ao miolo, que antes era voltado para a Baía de Todos os Santos e para o Recôncavo (OLIVEIRA, 2003).

⁴ Grifos do autor.

Segundo Vasconcelos (2002), o Comércio e seu entorno também foram palco de diversas intervenções entre as décadas de 1950 e 1970. Em 1950 foi construído o edifício da Receita Federal, e, em 1959, o que foi ocupado pela Petrobrás. Em 1953 havia “vários lotes ainda não ocupados, como os dois quarteirões situados atrás do Armazém I, assim como o do atual prédio do Banco do Brasil” (VASCONCELOS, 2002, p. 325).

No que tange às intervenções no setor de transportes, construiu-se, em 1967, a Avenida Oscar Pontes, ligando o Comércio à Calçada (paralela à Jequitiaia), e, em 1970, a Avenida Contorno. Foi inaugurado, também, o “sistema ferry boat, ligando Salvador à ilha de Itaparica e ao sul do Brasil” (VASCONCELOS, 2002, p. 345). Apesar das melhorias dos acessos, a transferência dos órgãos estaduais para o Centro Administrativo da Bahia (CAB) trouxe um impacto negativo para a área (VASCONCELOS, 2002).

3. Ascensão de um Novo Centro em Salvador

Nos anos 1970 – década marcada por um acelerado crescimento dos centros urbanos brasileiros – Salvador e sua Região Metropolitana possuíam uma população que ultrapassava 1 milhão de habitantes, dos quais a migração era responsável por, aproximadamente, 70% do incremento. A ampliação da área urbana, mediante pressão da proliferação de grandes loteamentos que surgiram, levou à formação de um estoque de lotes ociosos na cidade, o que transformou os proprietários de terrenos e promotores imobiliários em importantes agentes desse período (CARVALHO, 1997; VASCONCELOS, 2002).

Outro segmento importante na Bahia, e que se consolidou neste período, foi o das grandes construtoras, algumas ampliam posteriormente suas atividades, passando a competir no nível internacional [...]. Seis empresas da construção civil foram fundadas nos anos 50, e mais seis nos anos 60, dentre as 27 empresas incluídas nas 200 maiores indústrias baianas (FIEB, 1993, apud VASCONCELOS, 2002, p. 315).⁴

Nesse período, foram implantadas a Avenida Luís Viana (Paralela), bem como suas ligações com a

Orla Atlântica, a duplicação da BR 324, e construído o Acesso Norte (entre 1971 e 1975), obras que configuraram marcos no cenário de expansão da malha urbana e, juntamente com a construção da Av. Antonio Carlos Magalhães e a duplicação da Av. Juracy Magalhães Júnior, foram intervenções definitivas para a consolidação de um novo “grande centro” no Município – o Camaragibe, popularmente conhecido como Iguatemi (SALVADOR, 1976; SALVADOR, 2002; VASCONCELOS, 2002).

Além da construção da nova Estação Rodoviária de Salvador em 1974 e do Shopping Iguatemi em 1975, foram inaugurados, também nesse período: em 1972, o Parque de Exposições na Avenida Paralela; em 1973, o Detran; em 1975, o Centro de Convenções e o Parque da Cidade (que configurava uma forma de segregação entre Itaigara e Nordeste de Amaralina); em 1980, o Shopping Itaigara e o Hipermercado do grupo Paes Mendonça; em 1981, o Centro Empresarial Iguatemi e o prédio da Odebrecht, além de muitos outros empreendimentos terciários na área (VASCONCELOS, 2002; OLIVEIRA, 2003).

A transferência, em 1979, da sede do Desenbanco (atualmente Desenhahia) – inicialmente implantada na Rua Carlos Gomes em 1974 – configurou “um dos primeiros deslocamentos das atividades financeiras para a área do Iguatemi” (VASCONCELOS, 2002, p. 369). Essa instituição atuou na elaboração do plano diretor e em obras de infraestrutura do Centro Industrial de Aratu, além de atividades de infraestrutura, transportes (a exemplo da rodovia CIA – Aeroporto), indústria e turismo em Salvador e sua Região Metropolitana⁵ no final dos anos 1960 e durante os anos 1970.

Segundo Oliveira (2003), nesse período, diversos organismos nacionais e internacionais passaram a atuar incisivamente em ações responsáveis pelas transformações territoriais que se sucederam em Salvador. Eles visavam, basicamente, incentivar, viabilizar, coordenar, além de captar recursos para os processos de

⁵ Em 1973 o governo federal criou as oito Regiões Metropolitanas das principais capitais brasileiras, através da Lei Complementar nº 14, mas a área metropolitana de Salvador já havia sido delimitada em 1970 pelo Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo – CONDER (OLIVEIRA, 2003).

industrialização (como por exemplo: BNDES, SUDENE, CEF-PIS, BNH, CEPAL e OEA). Funcionaram perfeitamente como instrumentos de expansão do capital industrial, apesar de, em alguns casos, não ter sido esse o objetivo primordial para o qual foram criados, a exemplo da SUDENE, que deveria atuar no combate à seca, à concentração de terras e pela descentralização econômica do Sudeste-Sul.

Foi, também, um período de multiplicação de grandes empreendimentos residenciais, autorizados por Termos de Acordo e Compromisso (TAC), a exemplo dos loteamentos Itaigara, Aquarius e do Caminho das Árvores, aprovados pela Prefeitura em 1973 e 1974, bem como do início da verticalização no bairro da Pituba. (SALVADOR, 2002; VASCONCELOS, 2002; OLIVEIRA, 2003).

O Projeto Pituba, financiado pelo Desenbanco e pelo FINEP, foi estabelecido pelo Programa de Ação Prioritária da Prefeitura Municipal (Propac) como de área de interesse prioritário do Município, sendo alvo de ações públicas que atendiam ao mercado formal de habitações, numa área com infraestrutura urbana de alto padrão (água, esgoto, drenagem, iluminação e viária) e que, até então, era um “vazio urbano” – estrutura fundiária adequada ao alto padrão de renda (OLIVEIRA, 2003).

Essa nova centralidade – que foi capaz de dividir significativamente a polarização dos fluxos na cidade – e as áreas de seu entorno passaram por forte processo de adensamento a partir da década seguinte, atraindo empreendimentos diversos (CARVALHO, 1997; SALVADOR, 2002).

Vale ressaltar que o surgimento de novos núcleos residenciais entre 1940 e 1970 criou novos centros terciários, que também foram responsáveis por uma parcela do processo de descentralização da cidade, ocorrendo a consolidação de centralidades no Uruguai, São Caetano, Pernambuco, Cajazeiras, Rio Vermelho e Pituba, que, eventualmente, podem atingir um alcance regional ou municipal, a depender do tipo de produto oferecido (SALVADOR, 1993; 2002). A aceleração do processo de ocupação em tais bairros se deu devido à:

[...] atração combinada da criação de emprego no Centro Administrativo de Salvador, do

Portoseco Pirajá, do melhoramento do acesso ao centro de Salvador pela Avenida Paralela, além da crescente pressão por novos espaços para localização de população de baixa renda (SALVADOR, 1993, p. 9).

Nessas áreas “as centralidades ocorrem muito mais em função do mercado consumidor, que dos custos locais”. Sob a análise da teoria dos dois circuitos econômicos, é possível considerar que o fator determinante para a formação, consolidação e capacidade de atração das centralidades, seja em áreas centrais ou periféricas (no sentido social do termo), são as facilidades de acesso e circulação, e que seu alcance depende do grau de especialização dos produtos oferecidos (SANTOS; SERPA, 2000, p. 50). Contudo, nenhum deles atingiu o mesmo alcance que a centralidade do Iguatemi.

Para Vasconcelos (2002), a ascensão do transporte rodoviário, tanto o de carga quanto o de passageiros, foi um dos fatores determinantes para o declínio das atividades da área portuária, o que se deu devido a fatores como: a implantação da Ceasa no Km 5,5 da rodovia CIA-Aeroporto (BA 526) em 1973; a construção do porto de Aratu em Candeias; o Sudeste brasileiro tornando-se o centro importador mais importante. Além disso, antes da criação da ligação rodoviária da Bahia com o sul do país, a Rio Bahia (BR 116), a quase totalidade dos produtos de consumo de Salvador entravam na cidade por via marítima e ferroviária (BORGES; LEMOS, 2002), o que lhe conferia uma maior dinâmica.

Associado a tais fatores, veio o declínio do comércio atacadista que ali se localizava como consequência da limitação espacial da área e das dificuldades de estacionamento, pois:

Com todas as atividades centralizadas no Centro Tradicional, ocorria uma polarização de demanda de viagem para essa região. As infraestruturas de transportes (público e privado) não foram capazes de atender à demanda. Os prédios construídos na década de 40 e 50, quando não havia o domínio do automóvel, não oferecem estacionamentos e os congestionamentos eram constantes, resultando em dificuldade de acessibilidade, o que contribuiu para a entrada da área em colapso (NEIVA, 2003, p. 102).

O ganho de importância econômica dos municípios no entorno de Salvador também teve seu papel na ascensão de novas centralidades. As localidades do Litoral Norte, por exemplo – que no período colonial abrigaram um importante ponto de resistência à invasão holandesa – durante muito tempo, tiveram uma economia de caráter introvertido, baseada na agropecuária voltada, principalmente, para a subsistência. Havia áreas canavieiras, que eram dependentes da evolução do ciclo açucareiro que entrou em crise no início do século XX. “O declínio da produção estava ligado à obsolescência das técnicas produtivas, à falta de mão de obra após a Abolição e às novas condições impostas pelo mercado mundial” (CAMAÇARI, 2001, p. 17), e por isso havia também a dificuldade de desenvolvimento econômico local. Esse quadro só veio a se transformar significativamente com a implantação dos complexos industriais em Camaçari e Aratu, marcando o “início das atividades modernas de alta densidade e rentabilidade de capital no Recôncavo baiano” (CAMAÇARI, 2001, p. 18).

O mercado de trabalho da atual RMS também foi afetado, não tanto pela oferta de empregos diretos, mas sobretudo pelos empregos indiretos criados e pela elevação da renda de alguns estratos da população. Além disso, evoluía na direção de relações mais tipicamente capitalistas e formalizadas. O terciário ampliou-se e foram impulsionadas outras atividades produtivas como as indústrias de material de construção e a metal-mecânica, que apoiavam o processo (CAMAÇARI, 2001, p. 18-19).

Nessa fase, Salvador passou a ter, também, a função de cidade dormitório para a classe de trabalhadores daqueles complexos e passou a haver uma preocupação com a ampliação do oferecimento de serviços na cidade, principalmente os que são demandados à noite e nos fins de semana. Entretanto, não se formou, na Bahia:

[...] um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de acelerar a urbanização, alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível da renda regional e redefinir o papel e os métodos de produção da agricultura regional (ALMEIDA, 2006, p. 40).

Além disso, a abertura da economia nacional a partir de 1990, que por um lado favoreceu a entrada de novas tecnologias produtivas e organizacionais, por outro, teve impactos negativos para a indústria brasileira, tanto em relação à balança comercial, quanto à competitividade interna dos produtos nacionais com os produtos importados, além de trazer prejuízos à indústria petroquímica baiana, implicando, também, no fechamento de várias empresas ligadas a ela (ALMEIDA, 2006).

A desaceleração da indústria nacional, que já vinha ocorrendo desde a década de 1980, também afetou significativamente a economia baiana, o que perdurou pela década que se seguiu, entrando pelo início do século XXI, quando Salvador, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizadas pela SEI e pelo IBGE, era a metrópole recordista brasileira em taxa de desemprego (ALMEIDA, 2006).

Dessa forma, com o surgimento desses novos núcleos de comércio e serviços, dentro e fora do município, o Centro Tradicional da Cidade do Salvador, área que concentrava as funções portuária, administrativa, financeira e comercial (principalmente atacadista) e, até industrial (SANTOS, 1959), entrou em processo de esvaziamento de atividades e consequente desvalorização.

4. Uma Área em Processo de Requalificação após um Período de Degradação

Como já foi discutido anteriormente, podem ser apontadas como causas para a desaceleração do Comércio: o abandono dos poderes públicos em relação à infra-estrutura da área; o advento da centralidade do Iguatemi e do próprio *shopping* como imagem de modernidade que transformou o Comércio num “lugar superado”; a falta de estacionamentos; os altos impostos, principalmente o IPTU que, antes das mudanças no Código Tributário do Município, tornava muito dispendiosa a manutenção de um imóvel na área. Até fins da década de 1990, apenas a atividade bancária continuava apresentando grande concentração na área do Comércio, bem como a implantação de empreendimentos e atividades voltadas para o Turismo (VASCONCELOS, 2002).

A dinâmica criada no centro Camaragibe (ou Iguatemi) aliada à falta de manutenção e ao abandono de muitas das edificações antigas do Centro Tradicional como um todo, e do Comércio, especificamente, deram à área uma imagem de decadência potencializada pelo discurso da necessidade de revitalização, ou seja, foi construído, desde fins da década de 1980, um consenso de crise, que é o primeiro passo adotado pelos gestores do planejamento estratégico de cidades. E, a partir de então, os agentes públicos, nas três instâncias de governo, e privados atuantes na área começaram a buscar alternativas a fim de reverter seu processo de degradação.

Dessa forma, dentro da perspectiva da requalificação, com a promoção da visibilidade da área e da atração de investidores, o Comércio vem sendo palco, nas últimas décadas, de diversas intervenções e eventos que apresentam impacto nacional e internacional, sendo elaborados, ainda, os seguintes planos, programas e projetos com reatamento no Comércio:

Programa de Revitalização (1977) – encomendado pela PMS (Prefeitura Municipal de Salvador), tinha por objetivo resgatar as áreas de lazer e promover os espaços de encontro para a população na cidade, tendo um enfoque específico para a área central, cujos pontos de encontro se dariam no entorno da Baía de Todos os Santos. Para o Comércio e seu entorno, especificamente, foram propostos: a implantação de calçadas, novo mobiliário urbano, melhoria da iluminação e qualificação paisagística; restaurantes, bares, galerias, museus, *ateliers*, etc., fortalecendo uma vocação já existente (SALVADOR, 1977). Entretanto, nenhuma das proposições chegou a ser implantada;

Projeto Comércio (1987) – elaborado devido a pressões dos empresários da área, objetivava definir diretrizes e propostas de intervenções voltadas para sua dinamização como centro financeiro bancário e comercial, mantendo-o na posição hierárquica de Centro da Cidade; a preservação do patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico; medidas que propiciassem a oferta de segurança e transporte, e que o articulasse com outras centralidades; além do incremento da atividade turística. Desse projeto, resultou o Decreto Municipal nº 8.025, de 24 de março de 1988, que dispunha sobre a criação do Projeto de Revitalização do Comércio de Salvador, a ser

gerenciado pela então Secretaria Municipal de Planejamento, havendo a participação de um conselho consultivo, que seria constituído por representantes dos empresários, dos três níveis de governo e de associações, que tivessem instalações localizadas ou vinculadas à área do Comércio (SALVADOR, 1995);

Programa de Revitalização do Centro Comercial e Financeiro da Cidade Baixa (1992) – proposta do Instituto Miguel Calmon (IMIC), em parceria com a Associação Comercial da Bahia (ACB), Corpo de Bombeiros, Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA), Polícia Militar, que tinha por pressupostos a necessidade de ações e do comprometimento da iniciativa privada e instituições governamentais, que tivessem um alcance de médio e longo prazos. Foram estabelecidos contatos com instituições como a CONDER, SMTU, CPM, TELEBAHIA, COELBA, LIMPURB, SEBRAE, Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros, etc., de modo a garantir a efetividade e continuidade das ações implementadas na área. Contudo, como resultado do estudo, houve apenas uma pequena melhoria temporária nas condições de iluminação e limpeza públicas, sem maiores avanços em outros setores;

Programa de Valorização Comércio/Pilar (1994) – elaborado pelo Centro de Planejamento Municipal (CPM), definia diretrizes gerais e propostas para valorização do trecho Pilar-Taboão com potencialização do uso habitacional e vocação para comércio, serviços e turismo, com vistas à diversificação funcional, estimulando a introdução de novas funções, particularmente no terciário, e recuperação da função residencial (SALVADOR, 1994). Também tratou-se de um programa que não chegou a ser implementado.

Mesmo com tais propostas elaboradas para a área, apenas no final da década de 1990 o processo de requalificação do Comércio começou a ganhar fôlego. Intensificou-se o desenvolvimento de estudos que propõem a instalação de empreendimentos, desde os habitacionais (nesta e em outras áreas do Centro Histórico), aos voltados para o lazer e turismo, como a reurbanização de praças, restauração de monumentos com características significativas e a recuperação de espaços culturais, passando, ainda, por uma reorganização da circulação e do transporte.

Para tanto, já foram realizadas intervenções nas praças da Inglaterra e Marechal Deodoro da Fonseca; o Programa Bahia Azul, que objetiva implantar rede de esgotamento sanitário, antes inexistente; outras obras de drenagem e limpeza de canais e esgotos; operação tapa buracos e/ou renovação do calçamento das ruas; reurbanização da Avenida da França; foi reformado o Museu de Arte Moderna da Bahia (Solar do Unhão) e construída a Bahia Marina e, mais recentemente, o Elevador Lacerda, o Plano Inclinado do Pilar e o Forte São Marcelo, pontos de grande atração turística da área.

Surgiram, também, projetos que visam à melhoria na circulação, a exemplo das propostas de ligação Água de Meninos – Dois Leões, e da construção da Via Porto pela Estrada da Rainha, para facilitar o transporte de cargas; o Projeto Via Náutica que objetiva o desenvolvimento do pólo náutico de Salvador; a modernização dos ascensores, além da recuperação do trem do subúrbio – um projeto dos governos da União, Estado e Município, com o apoio do Banco Mundial – e sua integração com um sistema de Veículos Leves sobre Trilho (BASTOS, 2003).

Com base em leis e decretos municipais, que dispõem sobre o Código Tributário e de Rendas do Município e legislação tributária complementar, as empresas localizadas no Comércio, ou que estão instalando-se na área, podem receber incentivos fiscais para: imóveis adquiridos à massa falida; imóveis financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial ou outros semelhantes; empreendimentos hoteleiros, educacionais, ou voltados para atividades culturais; implantação de pólos de desenvolvimento financeiro; pólos de desenvolvimento de alta tecnologia; serviços de *call center* ou similar; micro e pequenas empresas de prestação de serviços, entre outras.

Instalaram-se, neste íterim, faculdades, o que vem atraindo uma série de serviços de apoio à atividade educacional, antes inexistente na área; foram implantados diversos órgãos da Prefeitura Municipal, e transferida a 16ª Companhia Independente da Polícia Militar, de modo a reforçar a segurança, questão apontada como um dos maiores problemas da área. A implantação de novos empreendimentos no Comércio já está sendo responsável pelo crescimen-

to do fluxo diário de pessoas, que com a continuidade do processo seja capaz de recuperar sua dinâmica, não no mesmo nível de décadas atrás, mas revertendo o processo de esvaziamento.

Muitas destas intervenções já vinham sendo executadas; todavia, a implantação do “Escritório de Revitalização do Comércio”, em 03 de novembro de 2003, vinculado à Secretaria Municipal dos Transportes e Infra-Estrutura Urbana – SETIN, criaria um centro de referência para a atração de mais investimentos e negócios para a área (ESCRITÓRIO, 2003).

Além disso, em 2003, o Governo Federal criou o “Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais”, que consiste numa parceria entre os ministérios do Turismo, da Cultura, do Planejamento, dos Transportes e está sob a coordenação do Ministério das Cidades, com financiamento da Caixa Econômica Federal, sempre em parcerias com os governos municipais e estaduais. O programa pretende trabalhar as áreas centrais como um “território urbano” e não como um espaço isolado, admitindo que tais áreas são comuns a todos os moradores de uma cidade (BRASIL, 2005).

Foram, então, incorporados à Proposta de Revitalização do Comércio, os programas federais voltados para o tema desde 2000, que passaram a ser agregados pelos novos projetos elaborados para a área do Comércio para o processo de requalificação:

Projeto Via Náutica (2000) – trata-se de uma iniciativa da PMS, com apoio do Governo do Estado, que visa propiciar um roteiro turístico regular, pela Baía de Todos os Santos, tendo em vista o crescimento do turismo náutico nos últimos anos em todo o mundo, e o potencial local para esta atividade. No Comércio, estarão localizadas quatro das oito estações previstas para esta primeira etapa. A idéia do projeto é que, a cada estação, seja possível ao usuário desembarcar e visitar os pontos turísticos, monumentos de valor histórico ou realizar atividades de lazer em seu entorno.

Projeto de Requalificação Urbana do Pilar (2003) – constitui um projeto que vem sendo desenvolvido no âmbito da Faculdade de Arquitetura

da Universidade Federal da Bahia, em convênio com a CONDER e CEF, com a participação do Ministério das Cidades, com o objetivo de elaborar os projetos de intervenção para a área do Pilar. Entre as propostas estão a adaptação de imóveis em ruínas ou em avançado grau de deterioração aos usos residencial, comercial, institucional, educacional e de hospedagem (AZEVEDO, 2006).

Plano Urbanístico do Comércio (2005 – versão preliminar) – elaborado pela Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), o Plano Urbanístico do Comércio teve seus estudos iniciados em 2001 e objetiva definir estratégias de intervenção para a área do Comércio, consistindo numa forma de sistematização do conjunto de ações desenvolvidas pela PMS e de seus parceiros públicos e privados. Suas propostas estabelecem um conjunto de ações que pretende criar um ambiente favorável às atividades existentes, estimulando sua diversificação, a potencialização de vocações e a inversão das taxas negativas de crescimento (SALVADOR, 2005).

MasterPlan (2006 – em andamento) – projeto encomendado pelo Escritório de Revitalização do Comércio, com o objetivo de catalisar novos investimentos da iniciativa privada. A partir das diretrizes estabelecidas, serão definidos: as ações dos poderes públicos de incentivos e regulamentação, bem como as ações diretas de investimentos e desapropriações; os convênios com outras esferas de governo; as parcerias público-privadas; e as fontes de recursos e financiamentos. É bastante ressaltada a importância do “plano de revitalização” apresentar propostas e diretrizes que especifiquem claramente objetivos, responsabilidades, prazos e fontes de recursos, de modo a possibilitar o surgimento de interessados e sua efetiva implementação (ESCRITÓRIO, 2006).

5. Considerações Finais

Mesmo o Centro Tradicional tendo deixado de localizar a maior concentração de comércio varejista do município, observa-se que a área ainda é predominantemente voltada para o setor terciário, apresentando uma grande diversidade nas modalidades de atividades que ali se localizam. Seu público-alvo está entre as classes de renda baixa e média, que de-

mandam por bancos e outros serviços financeiros, de saúde, de advocacia e jurídicos, indústrias gráficas, confecções, atividades ligadas ao porto, além de bares, cafés, lanchonetes e restaurantes que são utilizados tanto pelos trabalhadores da região quanto pelos turistas (VASCONCELOS, 2002; BASTOS, 2003).

As propostas e ações implementadas na área do Comércio, nos últimos anos, plantaram o marco inicial de um processo de requalificação que ainda não tem uma estrutura consolidada que, entretanto, já tem alterado o perfil dos empreendimentos que chegam à área. Atualmente, tais empreendimentos são dos ramos institucional, comércio de alimentos e outros de apoio às faculdades e ao turismo, e que anteriormente era marcado por casas de material esportivo, papelerias e lojas de confecção.

Por outro lado, os espaços e eventos culturais da área – que consistem num dos principais fatores que levam ao êxito das intervenções, como ocorre em outras cidades fora da Bahia e do Brasil – até o momento são pouco volumosos e têm uma baixa frequência de utilização, em comparação com outras cidades, mesmo considerando a área central como um todo – Cidades Alta e Baixa.

Considerando, também, que entre as propostas para a efetivação da requalificação da área do Comércio está a recuperação de parte dos imóveis degradados para a implantação de empreendimentos habitacionais, é preciso ter em foco a capacidade da infra estrutura local e a oferta de serviços de suporte a esse uso. O uso habitacional e os equipamentos educacionais, principalmente as escolas de terceiro grau, por exemplo, pressupõem a implantação de uma série de serviços ainda inexistentes na área.

O que pode ser observado para o Comércio é que há um *mix* de atividades, que associadas têm condições de alavancar a redinamização da área (pelo menos o seu início) e atrair novos empreendimentos que permitam a continuidade do processo. Mas, observa-se também que isso ocorre de um modo muito lento e com resultados pouco significativos, a não ser no que tange ao surgimento de um fluxo de pessoas à noite na área e à recuperação de valores do mercado imobiliário. O que indica que o caminho escolhido pode trazer as melhorias esperadas, mas

que sua gestão pode estar sendo guiada para atender os interesses do capital, pura e simplesmente, sem compromisso com os objetivos sociais que são divulgados como premissas básicas de processos de requalificação em todo o mundo.

Quando se pensa em requalificar o primeiro centro comercial e financeiro da Cidade do Salvador, deve-se procurar alternativas para não torná-lo um lugar de segregação dos grupos que não podem pagar pelo prazer de consumir um Comércio “revitalizado”? Talvez a análise preliminar das muitas propostas formuladas, apresentada neste artigo, ainda não permita dar uma resposta conclusiva a essas dúvidas. Entretanto, é certo que se faz necessária a definição precisa de qual cenário se pretende alcançar para o Comércio, sem perder de vista, ainda, que o processo de requalificação da área não deve estar dissociado do restante da cidade, para ser minimamente eficiente.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Henrique de. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, p. II 53.
- AZEVEDO, Esterzilda Berenstein de. O Projeto de Requalificação Urbana do Pilar. Seminário de Habitação e Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil-IAB/RJ, 3 a 7 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=1347&Itemid=0>>. Acesso em: 10 set. 2006.
- BASTOS, Lúcia Rocha Aguiar. *Revitalização do bairro do Comércio: estratégias alternativas para Salvador*. Salvador, 2003. Dissertação (Mestrado). Universidade Salvador. Programa de Pós graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano.
- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacio-

nal de Programas Urbanos. *Reabilitação de centros urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

CAMAÇARI. *Plano diretor de desenvolvimento urbano*. Documento Analítico Básico, Relatório VII, Tomo A. Caires de Brito Consultoria Ambiental. Prefeitura Municipal de Camaçari, janeiro de 2001.

CARVALHO, Ilce Maria Marques de. *A centralidade em Salvador: parâmetros para um debate*. Salvador, 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano*. Entre o discurso e a prática. São Paulo: Unesp, 2005.

ESCRITÓRIO de Revitalização do Comércio. *Programa de revitalização: termo de referência*. Salvador, 2006. Documento fotocopiado fornecido no Escritório de Revitalização do Comércio.

FERREIRA, Mário Leal. *Evolução física de Salvador – 1549 a 1800*. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. Centro de Estudos de Arquitetura na Bahia. Fundação Gregório de Mattos. Salvador: Pallotti, 1998.

MAGNAVITA, Pasqualino Romano. Quando a história vira espetáculo: palco móvel do Pelô. In: GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (org.). *Pelo Pelô: história, cultura e cidade*. Salvador: EDUFBA/Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1995.

MATTOSO, Kátia Maria de Queirós. *Bahia, século XIX – uma província no império*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

NASCIMENTO, Anna Amélia Vieira. *Dez freguesias da cidade do Salvador: aspectos sociais e urbanos do século XIX*. Salvador: Fundação Cultural do Estado da Bahia, 1986.

NEIVA, Ires Marta Caroso. *Estudo do gerenciamento da mobilidade urbana na cidade de Salvador: área do Comércio*. Salvador, 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Escola Politécnica. Universidade Federal da Bahia.

OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido – classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

OLIVEIRA, Margarette Rodrigues Neves. *A área do Iguatemi: o novo centro econômico da cidade do Salvador – uma análise da produção espacial de novas centralidades*. Salvador, 2003. Dissertação (Mestrado) - Pós Graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal da Bahia.

PEÑA, Jorge Villota. *A imagem ambiental urbana do comércio no século XIX*. Salvador, 1994. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

PINHEIRO, Eloísa Petti. *Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)*. Salvador: EDUFBA, 2002.

RUY, Afonso. *História da Câmara Municipal da Cidade do Salvador*. 2 ed. Salvador: Câmara Municipal da Salvador, 1996.

SALVADOR. Órgão Central de Planejamento/ PLANDURB. EPUCS – uma experiência em Planejamento. Salvador, 1976. Série Estudos Informativos, nº 01.

SALVADOR. *Lei n. 3377 de 23 de julho de 1984*. Salvador: PMS/ SEPLAM/ DCOS, 1988. p. 17-28. (Consolidação das leis de ordenamento do solo leis e decretos complementares).

SALVADOR. *Lei n. 6064 de 27 de dezembro de 2001*. Salvador: Secretaria Municipal da Fazenda. Prefeitura Municipal do Salvador, 2001.

SALVADOR. Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. *Uso e ocupação do solo em Salvador*. Salvador, 2002.

SALVADOR. *Lei n. 6586 de 03 de agosto de 2004*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Salvador: Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2004. CD ROM.

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA/Gerência de Projetos Urbanísticos. *Plano urbanístico do Comércio*. Salvador, 2005. Versão preliminar sujeita a alterações e complementações.

SANTOS, Janio Laurentino; SERPA, Angelo. *A produção espacial do comércio e dos serviços nas periferias urbanas: um estudo de caso em Salvador*.

GEOUSP: Revista da Pós-Graduação em Geografia. São Paulo, n. 8, p 45-65, 2000.

SANTOS, Milton. *O centro da cidade do Salvador*. estudo de geografia urbana. Salvador: Livraria Progresso, 1959.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. *Invasões e intervenções públicas*. uma política de atribuição espacial, 1946 – 1989. Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado) - IPPUR.

TORRES, Carlos. *Bahia – cidade feitiço*. 2. ed. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1961.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. *Salvador: transformações e permanências (1549 – 1999)*. Ilhéus: Editus, 2002.

Violência em Salvador e as Formas de Enfrentamento

Heloniza O. G. Costa¹

Tânia R. F. Cordeiro²

Maria Eunice Xavier Kalil³

Ana Elizabeth Brandão⁴

Resumo

O artigo traz a discussão sobre a exacerbação da violência no Brasil, nas duas últimas décadas. Revela a trajetória da violência como principal problema de saúde em Salvador, constituindo-se na primeira causa de morte entre os jovens e na segunda causa de morte da população em geral. Demonstra a distribuição desigual deste dano, nos espaços urbanos e populacionais, ao apontar que a violência atinge, principalmente, os jovens, negros, de pouca escolaridade e pobres. Com isso traz à tona fatores que estão na gênese das violências. O artigo apresenta, também, as formas de enfrentamento da violência de expressiva dimensão, no município de Salvador, materializadas no Fórum Comunitário de Combate à Violência, iniciativa da sociedade e o desenho de uma política da Prefeitura Municipal de Salvador, expressa no Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador (Pima). Conclui o artigo ressaltando os pontos críticos para o enfrentamento de um problema complexo como o da violência, e enfatiza a necessidade urgente de adoção de políticas públicas efetivas para combater a gênese da violência nas suas diversas formas de expressão.



Abstract

The present text discusses violence exacerbation in Brasil in the last two decades, assuming it as the most important health problem in Salvador, Bahia, where it is youth's first death cause and second death cause of the entire population. It shows the unequal distribution of violent death, pointing out its preponderant victims as poor young black men, what brings up elements of the genesis of violence. The article also presents two expressive forms of violence confrontation in Salvador: the Forum Comunitário de Combate à Violência (FCCV), a society initiative, and a public policy of the town government, known as Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador (Pima). The conclusion points out critical aspects of the attempts to face complex problems such as violence and emphasizes the urgency for effective public policies to face violence genesis in its several and varied expression forms.

¹ Professora Adjunta da Escola de Enfermagem da UFBA e Doutora em Administração.

² Professora do Curso de Comunicação Social da UNEB. Mestre em Comunicação.

³ Médica Sanitarista da Secretaria Estadual de Saúde (SESAB). Mestre em Saúde Comunitária.

⁴ Professora Adjunta da Escola de Dança da UFBA e Licenciada em Dança.

1. Introdução

A violência constitui hoje um tema cuja presença não pode ser ignorada. Longe de ser uma instigante preocupação teórica é, provavelmente, uma das questões que mais nos causa pânico e aflição [...] Com sua carga de dor, sofrimento e morte, a violência conseguiu fazer parte de nossas preocupações cotidianas e avança sobre os territórios físicos, mentais e sociais, [...] em várias cartografias possíveis (NUNES, 1999, p. 24).

A situação referida acima decorre da exacerbação da violência, a partir da década de 1980, revelada tanto pela elevação da mortalidade por causas externas, nos grandes centros urbanos, como pelas mudanças na configuração da violência, o que colocou o fenômeno na pauta dos problemas nacionais⁵.

No Brasil, as violências — predominantemente os homicídios e os acidentes de trânsito — que no início da década de 1980 ocupavam o quarto lugar no perfil das principais causas de óbito, a partir de 1989 passam ao segundo lugar, perdendo apenas para as doenças do aparelho circulatório. Em algumas capitais brasileiras, as violências chegam a ocupar o primeiro lugar como causa de morte, afetando principalmente os adolescentes e adultos jovens⁶. Esta repercussão da violência no perfil sanitário da população levou à sua inclusão no campo da Saúde Pública (SOUZA; MINAYO, 1995; SOUZA e outros, 2003).

Além disso, os dados sobre a situação da violência evidenciam que as condições de vida tornam alguns grupos populacionais mais vulneráveis que outros. Esses grupos além de não terem acesso aos direitos básicos são vítimas da violência institucional inscrita nas práticas, nos regulamentos, na linguagem, nos currículos das escolas, entre vários outros aspectos. Registram-se, de modo freqüente, ocorrências de desvios das instituições formalmente criadas

para cumprir funções de proteção social, contribuindo para o sentimento de desamparo dos cidadãos que mais necessitam dos mecanismos de proteção do estado. Nesse sentido, pode-se dizer que o setor público falha duplamente: primeiramente, não assegura a esses indivíduos condições favoráveis a uma vida em segurança, no sentido amplo; em segundo lugar, falha, muitas vezes, no momento de prestar assistência de caráter reparador.

Vale salientar que a atuação frágil do estado se torna mais comprometedora no contexto atual, pois a dinâmica da violência urbana nas duas últimas décadas passou a estar fortemente vinculada aos efeitos diretos (guerra entre quadrilhas e entre estas e a polícia, as balas perdidas) e indiretos do tráfico de drogas (maior circulação de armas de fogo, delitos praticados por dependentes de substâncias psicoativas). A vinculação da violência ao tráfico é mais intensamente revelada nos espaços pobres (favelas, loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais) utilizados como base de apoio logístico para o comércio dessas substâncias. Gerenciado por quadrilhas cada vez mais bem estruturadas e equipadas com armamento pesado e sofisticado, o tráfico transformou essas áreas em cenários de guerra pela disputa de pontos de venda e pela relação dos traficantes com os moradores, submetendo-os, pela difusão do terror, à lógica e dinâmica do negócio ilegal (SOARES, 2000).

Assim, a violência, sob diversas formas, distribuídas desigualmente nos espaços urbanos e populacionais, insere-se como parte do cotidiano das cidades. Tal inserção, contudo, simultânea e contraditoriamente, traz a possibilidade de colocar o problema na pauta das questões a serem enfrentadas pelo governo e pela sociedade, dada a sua magnitude e gravidade, ao mesmo tempo em que produz uma tendência à “naturalização” da situação, o que provoca a inércia e a indiferença, tanto dos governos como da sociedade, dificultando a adoção de medidas e ações para o seu enfrentamento. Ao lado disso cresce a disposição de encarar o problema como questão de ordem pessoal e privada a ser enfrentada através do consumo de bens e serviços de proteção particular. Esta tendência se verifica em todos os espaços sociais com a adoção do consumo de itens que prome-

tem a segurança para indivíduos e pequenos grupos que passam a adquirir os bens e serviços em consonância com as disponibilidades financeiras de cada um.

Além disso, problemas complexos relacionados com a violência vêm exigindo novos formatos de intervenção, onde a articulação de diversos setores, agências e atores governamentais, não-governamentais e das organizações comunitárias assume papel preponderante. Isso porque a articulação pode potencializar recursos para a adoção de Políticas Públicas e implementação de ações capazes de atuar na promoção e proteção da vida, direcionadas para a diminuição da exclusão social geradora das violências e ameaçadora da segurança humana.

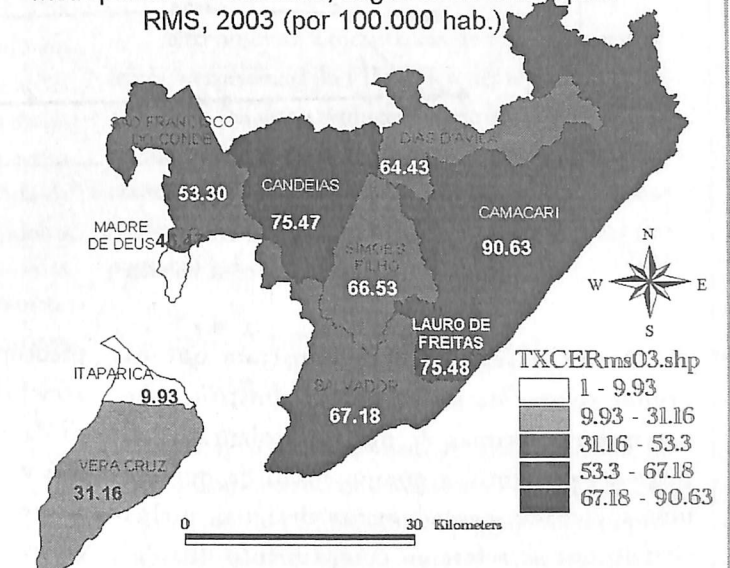
Desse modo, a complexidade da violência não está apenas na sua gênese e nas suas diversas formas de expressão, mas, também, nas formas como o governo e sociedade assumem o problema e o enfrentam.

Diante desse quadro, algumas questões são colocadas: 1) como articular Estado e Sociedade para combater um problema que reflete a própria estrutura e modelo desse Estado e dessa Sociedade? Ou, colocando de outro modo, como encontrar caminhos para combater um problema que exige atuação em vários planos e articulação de todos os setores do Estado e da Sociedade, dado que a violência é a expressão mais exacerbada das desigualdades e exclusão sociais perpetradas pelo próprio Estado e pela Sociedade? 2) como superar a estrutura já consolidada de intervenção do Estado, caracterizada por intervenções setoriais, fragmentadas, pontuais e descontínuas, para assegurar a implementação de políticas públicas que afetem as causas da violência?

2. Situação da Violência em Salvador

Na Região Metropolitana de Salvador, também, observou-se um crescimento das taxas de mortes por causas externas — ou violências — a partir da década de 1990, sobretudo dos homicídios, que passaram de 14,9 óbitos por 100 mil habitantes, em 1989, para 25,8 por cem mil habitantes, em 1990 (CBIA; UNICEF, 1991). Em 1998, em Salvador, a taxa de mortalidade por homicídio chegou a 39,4 óbitos por 100 mil habitantes (SANTANA; KALIL; OLIVEIRA, 2002).

Figura 1 - Distribuição das Taxas de Mortalidade por Causas Externas de residentes na Região Metropolitana e Salvador, segundo os Municípios RMS, 2003 (por 100.000 hab.)



Fonte: IMLNR / FCCV/Observatório da Violência. Apresentação O Rastro das Mortes Violentas em Salvador, 2002 e 2003.

Em Salvador, à semelhança dos demais centros urbanos do País, as violências, ou as causas externas⁷ têm sido a segunda causa de morte da população em geral (situação que se vem mantendo nos últimos 10 anos, à exceção do ano de 2004, quando se constituíram na terceira causa de morte) e a primeira quando se considera o gênero masculino na faixa dos 15 aos 39 anos. Na verdade, têm sido a primeira causa de morte para a população a partir dos cinco anos de idade. Nesta cidade, tem-se uma média de cinco mortes violentas por dia (SANTANA; KALIL; OLIVEIRA, 2002). O nú-

⁵ A violência aqui considerada é qualquer ação realizada por indivíduo ou grupo, dirigida a outro que resulte em óbito, danos físicos, psicológicos e/ou sociais (AGUDELO, 1990). Na Classificação Internacional das Doenças (CID), esse conjunto de eventos e danos pertence ao grupo de “causas externas”: homicídios, acidentes de trânsito, outros acidentes (afogamentos, envenenamentos, quedas, desabamentos, queimaduras), e suicídios (OMS, 1994).

⁶ Para uma descrição mais detalhada da situação da violência pode ver Laurenti e outros (1972), Mello Jorge (1979, 1981, 1982), World Bank (1989), CBIA/UNICEF (1991), Souza; Minayo (1995), Soares (2000), Souza (2000), Macedo e outros (2001), Zaluar (2002, 2004), Minayo (2003), Souza e outros (2003).

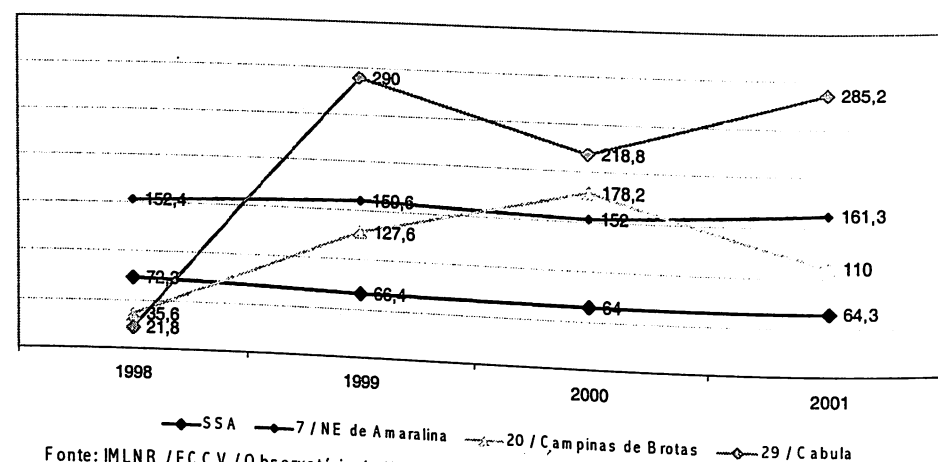
⁷ O Ministério da Saúde tem uma política para acidentes e violências. A Organização Mundial de Saúde publicou, em 2002, o primeiro informe mundial sobre violência, incluindo homicídios, acidentes e suicídios, além de toda uma gama de outras situações que não produzem morte direta ou imediatamente.

mero médio, no entanto, não corresponde a uma distribuição igualitária na população ou no espaço físico da cidade: a maior parte das pessoas mortas é composta por homens jovens, negros, de baixa escolaridade, com profissão pouco qualificada, moradores de bairros onde se registram condições sócioeconômicas mais precárias.

Os dados do Instituto Médico Legal Nina Rodrigues, analisados pelo Observatório da Violência

reforçam esta afirmação quando mostram que, entre 1997 e 2003, a taxa média de mortalidade foi de 69,4/100.000 hab. Mas algumas dessas áreas chegam a ter coeficientes de mortalidade por causas externas de 285,2/100.000 habitantes. Pode-se dizer, pois, que os mortos da violência foram crianças, adolescentes e adultos que não tiveram garantido o direito à educação, à moradia adequada, à saúde, ao lazer, dentre outros direitos que tornam a vida digna e segura.

Gráfico 1 - Taxas de mortalidade por causas externas para Salvador e 3 de suas Zonas de Informação, 1998 a 2001



Assim, esses dados demonstram que os grupos sociais de menor renda constituem-se nas maiores vítimas de mortes violentas. Reforça-se, portanto, a compreensão de que em uma sociedade marcadamente desigual, inclusive no que se refere ao cumprimento dos direitos sociais, a mortalidade e a morbidade também se distribuem de modo desigual, tornando algumas camadas da população mais vulneráveis do que outras, o que revela a determinação social, política e econômica das diversas manifestações do fenômeno.

3. Caminhos para enfrentamento da violência em Salvador

Na verdade, o combate à violência tem sido uma preocupação relativamente recente da sociedade brasileira e dos seus governos, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Do lado do governo, essa

preocupação está expressa em políticas, planos e arranjos organizacionais que tomaram corpo a partir da década de 1990 e vêm apontando para formas de intervenção que buscam articular diversos setores governamentais e/ou a articulação entre governo e sociedade, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 do Governo Federal; da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências do Ministério da Saúde, de 2001; do Plano de Ação para a Redução da Morbimortalidade por Causas Externas na Bahia, da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia (SESAB), 1998. No entanto, são documentos que indicam o que fazer, mas não explicitam os mecanismos do como fazer. Constituem-se, portanto, muito mais em cartas de intenções do que um instrumento operacional para a ação.

Em Salvador, duas iniciativas se destacaram por sua abrangência territorial e duração nesse período: a iniciativa da Prefeitura Municipal de Sal-

vador, consubstanciada no Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade de Salvador (PIMA), de 2000 e, entre as iniciativas da sociedade, o Fórum Comunitário de Combate à Violência, constituído em 1996. Estas duas iniciativas foram objeto de estudo de Costa (2005), cujos resultados estão sumarizados nos sub-itens seguintes:

3.1 O Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador (PIMA)

O Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador, iniciativa da Prefeitura de Salvador, elaborado pelo Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), aprovado em 2000, teve como propósito orientar a execução de ações intersetoriais destinadas a enfrentar o problema da violência no município de Salvador, sob a perspectiva da promoção da paz, e elevar a qualidade de vida da população. O Plano foi composto de onze módulos contemplando diferentes intervenções caracterizadas como: "intervenções mestras" — voltadas diretamente para a paz e qualidade de vida e para o desenvolvimento de espaços de convivência saudável (arte, esporte, lazer, bolsa de estudos etc.); "intervenções horizontais" — ação intersetorial dos distintos órgãos municipais capazes de atuar na redução de acidentes e violências e as "intervenções verticais" — articulação da Prefeitura com os níveis estadual e federal de governo (NORONHA e outros, 2000, p. 7).

Os achados empíricos do estudo de Costa (2005) revelaram que a trajetória do PIMA foi marcada pela dificuldade de articular as diversas secretarias e órgãos municipais para uma atuação conjunta. O modelo organizacional assumido, e mesmo modificado durante o processo de implementação de ações, não conseguiu provocar a articulação intersetorial pretendida para a realização das ações de combate à violência. Ao contrário, a dinâmica estabelecida no processo de implementação das ações gerou um contexto interno, onde a não explicitação e tratamento dos conflitos, aliado aos inúmeros problemas políticos e financeiros, resultou em

descompromisso com a ação, deserção e boicotes de muitos atores envolvidos.

Um outro problema identificado no processo de operacionalização do Pima foi referente à não captação de recursos externos que impediu a realização das ações previstas.

Assim a operacionalização do Plano ficou reduzida à realização de eventos pontuais; seminários de sensibilização dos dirigentes municipais; realização dos cursos de capacitação, voltados para as pessoas das comunidades: Mediador da Paz (que resultou na organização de sistema de segurança comunitária, com os mediadores sendo pagos com recursos doados pelos próprios moradores da comunidade); Agente Ambiental (reciclagem de lixo) e Agente de Limpeza. Aconteceram também as ações consideradas de comunicação, a exemplo da Feira "Tecendo a Rede da Paz".

Não obstante a inexistência de resultados consistentes, a experiência do PIMA deve ser registrada como a primeira vez que a municipalidade incluiu no âmbito de suas preocupações a violência como questão a ser encarada pelo executivo municipal, admitindo-se, desse modo, que também este poder tem determinadas responsabilidades no que se refere ao assunto.

3.2 O Fórum Comunitário de Combate à Violência

A iniciativa da sociedade, materializada no Fórum Comunitário de Combate à Violência de Salvador, criado em 1996, também desenhava uma proposta de intervenção de caráter multissetorial e multiorganizacional. O desenho conta com a participação de organizações governamentais, não governamentais, comunitárias, religiosas, empresariais, organismos internacionais, organizações corporativas e instâncias de controle social. A intenção foi possibilitar a experiência de um novo modo de intervenção sobre a violência fora dos espaços hierárquicos administrativos na cidade de Salvador, com vistas à constituição de um ator político para demandar políticas públicas de combate à violência, entendida como problema prioritário de saúde, de expressão e determinação multifacetária e complexa (UFBA, 1996). O arranjo organizacional previsto contava com a cooperação voluntária de distintos e diversos atores para a realização de ações conjuntas.

O foco privilegiado do seu trabalho tem sido a proposição de políticas direcionadas à promoção da paz, à prevenção da violência e à atenção às pessoas em situação de violência. Nos seus 10 anos de atuação, o Fórum organizou o "Observatório da Violência", que vem monitorando e divulgando a situação de violência no município; estimulou e continua estimulando a organização em rede dos serviços de saúde, policiais, jurídicos e sociais para atender às pessoas em situação de violência. Também vem desenvolvendo projetos voltados para educação e ação para a cidadania, que já envolveram mais de 2000 jovens das áreas que apresentam os mais elevados coeficientes de mortalidade por causas externas. Além disso, o trabalho junto à mídia e as ações de comunicação permitiram tematizar a violência como problema de saúde e projetar socialmente o nome do Fórum. Hoje, ele é reconhecido pela sociedade e autoridades locais como interlocutor para assuntos de violência e proponente de políticas públicas para o combate à violência.

4. Urgência: Das ações pontuais à implementação de Políticas Públicas

A análise das duas experiências e o acompanhamento de outras iniciativas desenvolvidas por diversos atores sociais na cidade tem contribuído para indicar que a trilha para o combate à violência requer não apenas a participação da Sociedade e do Estado, mas o desenvolvimento consequente, continuado e articulado de políticas públicas, entendidas como ações de governo que produzem resultados e mudanças na vida dos cidadãos (SOUZA, 2003). Nesse percurso, destacamos algumas urgências:

4.1 Organização e Difusão da Informação sobre Violência

Um pressuposto para uma intervenção responsável e eficaz sobre determinado problema é dispor de conhecimento criterioso e detalhado da situação.

⁸ Tem participado do desenvolvimento dessa linha o Instituto Médico Legal Nina Rodrigues, a Diretoria de Informações da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, o UNICEF e os projetos UNI-Bahia, Espaço, Paz e Ação e o Ampliando o Espaço de Ação para a Paz, financiados pela Fundação Kellogg.
⁹ www.fccv.ufba.br

ação. As informações referentes à violência, porém, encontram-se fragmentadas, são precárias em termos qualitativos e quantitativos, são produzidas com distintos critérios e, geralmente, em sua apresentação encontram-se agregadas para grandes unidades espaciais como estados e cidades. Essa conformação impede que se tenha uma compreensão mais clara do problema e que se use a informação para orientar intervenções mais adequadas para um fenômeno que se distribui, nas suas diversas expressões, de forma muito desigual no interior do espaço social. Isso quer dizer que os dados apresentados negligenciam a distribuição desigual das manifestações violentas no espaço, gerando a impressão de que essas manifestações estão igualmente distribuídas.

Os levantamentos do Fórum Comunitário de Combate à Violência evidenciam, claramente, como já mencionado, o registro de proporções muito diferentes de violência a depender da origem social e econômica das vítimas. Tem-se, portanto, a necessidade de dispor de informação mais sistemática e trabalhada sobre a ocorrência de manifestações da violência, em sua distribuição na população e no espaço da cidade. Informação que seja acessível não apenas para quem a produz (serviços, gestores, pesquisadores), mas também para a população, especialmente considerando o processo de incremento da democracia participativa em curso no País a partir da Constituição de 1988, e do interesse em aprimorar o controle social sobre as ações do Estado.

Essa foi a motivação e justificativa do Fórum Comunitário de Combate à Violência (FCCV), quando definiu como uma das linhas prioritárias de ação, desde 1998, a sistematização, análise e difusão da informação sobre mortes violentas na cidade do Salvador, produzindo, até o momento, duas publicações intituladas "O Rastro da Violência: mortes violentas de residentes em Salvador", cobrindo o período de 1997 a 2001⁸. Realizou-se ainda o estudo da morte por causas violentas dos residentes de Salvador nos anos 2002 a 2004, cujas informações estão nas páginas do FCCV na Internet⁹ e têm sido difundidas sob demanda de organismos de governo e da sociedade.

Como a expressão da violência não se traduz em mortes, apenas, além do Núcleo de Mortalidade faz-se necessário organizar o Núcleo de Morbidade, como parte fundamental para a estruturação do Observatório da Violência. Este núcleo deverá organizar as informações dos eventos violentos que não levaram à morte. A oferta de informações devidamente sistematizadas permitirá a atuação mais eficaz do estado e da sociedade civil, seja para respaldar as proposições de políticas públicas quanto no que se refere ao acompanhamento diário do problema e as subseqüentes tomadas de posições e adoção de procedimentos emergenciais. Desse modo, um banco de dados rico em informações, e estruturado a partir de padrões convencionados com o conjunto das agências que operam no controle e na prevenção da violência, resultará em um serviço capaz de atuar a partir de prioridades definidas tendo em vista a quantidade e natureza das incidências.

A estruturação e funcionamento do Observatório pressupõem a constante negociação e estabelecimento de acordos técnico-políticos em torno da produção, organização, compartilhamento, uso e difusão dos dados de produção cotidiana de serviços (e dos sistemas de informação) das polícias (civil, militar e técnica), da justiça, da saúde, da assistência social e de outros setores envolvidos com a proteção e promoção de direitos na sociedade. Implica na articulação de entidades governamentais das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e não governamentais em cada unidade espacial ou grupo populacional ou expressão da violência que se considere.

Por fim, é parte do trabalho do Observatório expor e difundir o mais amplamente possível as informações sobre a situação da violência, de modo a mobilizar mais pessoas e órgãos, públicos e privados, para o enfrentamento articulado do problema nas suas di-

¹⁰ Em Salvador, várias organizações se têm ocupado de jovens, usando diversos enfoques e metodologias. Algumas há mais de 100 anos, como é o caso do Liceu de Artes e Ofícios, e outras bem mais recentemente, como a Organização do Auxílio Fraternal - OAF, ou o Centro de Referência Integral para Adolescentes - CRIA, ou a CIPÓ Comunicação Interativa, ou o Projeto AXÉ, ou o Cidade-Mãe ou o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves Roussan (CEDECA) para citar apenas algumas que fazem parte do Fórum Comunitário de Combate à Violência.

versas manifestações. A difusão sistemática da informação sobre um fenômeno social complexo, que passou a ser a primeira preocupação dos brasileiros e constitui problema prioritário de saúde, deve ser parte integrante da política de enfrentamento desse problema, quando se entende que esse enfrentamento demanda a participação de todos, em todos os planos de organização da Sociedade e do Estado.

4.2 Formação dos Jovens

Os jovens aparecem como vítimas preferenciais e como autores de violência em muitas das expressões do fenômeno, em especial naquelas manifestações que têm sido definidas como violência urbana e que têm estado crescentemente associadas ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Por essa razão, além da responsabilidade e preocupação social com o desenvolvimento das novas gerações, os jovens têm sido o público privilegiado de várias iniciativas e intervenções, em especial de organizações não governamentais¹⁰.

O Fórum, através dos seus projetos de apoio, que contava com a atuação dos parceiros, mais especificamente as comunidades, o Liceu de Artes e Ofício e a Escola de Dança da Ufba, desenvolveu experimentos específicos com jovens, visando produzir indicativos para a implantação de políticas públicas que permitissem que a intervenção junto a crianças, adolescentes e jovens fosse mais consistente, constante e eficaz, no sentido de diminuir o risco de que venham a encontrar-se em situação de violência, seja do lado da vítima, seja do lado do agressor.

Alguns indicativos para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas foram extraídos não só da experiência articulada pelos projetos do Fórum, mas também da reflexão sobre as diversas iniciativas de trabalho com crianças, adolescentes e jovens na Cidade do Salvador. Esses indicativos se expressam, por exemplo, na experiência que vem sendo desenvolvida pela Escola de Dança da UFBA.

Desde o final da década de 90, a Escola de Dança da UFBA vem integrando o Fórum Comunitário de Combate à Violência, desenvolvendo projetos e ações na linha da educação, da cultura e da

cidadania. A experiência acumulada, nestes dez anos, ofereceu sinalizações claras sobre a importância do trabalho junto à juventude, na perspectiva de constituição de sujeitos com potencial de inserção social e de mobilização de outros jovens para atuarem na prevenção da violência e na construção de uma cultura solidária e inclusiva. Isso significa concentrar esforços na formação complementar dos jovens e no apoio às suas iniciativas em comunidades.

O grande desafio é o de potencializar os recursos humanos e materiais existentes, através de uma intervenção, e de uma proposição de ações compartilhadas que favoreçam o surgimento de novas formas de participação, no sistema e nos processos educacionais, possibilitando o desenvolvimento de práticas sócio-educativas articuladas e comprometidas. Práticas que apontem para novas formas de relação e de organização, que possibilitem a inclusão de um grande contingente da população brasileira, titular das garantias fundamentais estabelecidas pela ordem constitucional, como reais "sujeitos de direitos."

O desenvolvimento de novas e interativas competências surge como forma de capacitação instrumental na educação, tendo em vista as determinações da contemporaneidade. Tais competências visam auxiliar jovens a compreender, agir e interagir o/ em/ com, respectivamente, seu contexto como indivíduos (únicos e singulares), cidadãos (seres coletivos) e humanos (em sua evolução - ao contribuir para o conhecimento humano).

A educação em arte descortina perspectivas diferenciadas para a compreensão do mundo, para o exercício crítico de apreciação de cada cultura revelada, de valores éticos que presidem as relações entre os homens numa sociedade. Mais especificamente, os processos de ensino da arte desenvolvem o pensamento artístico e a percepção estética e caracterizam-se por estabelecer parâmetros complexos e distintos de ordenamento para atribuir sentido à experiência humana. O ensino da arte, ao mobilizar a sensibilidade e a percepção dos indivíduos, reiterando a cada momento que é imprescindível transformar, que é necessário mudar e atualizar referências, exercita a flexibilidade, dentre outros valores, como condição essencial para a aprendizagem.

Outrossim, indicadores externos reforçam esse movimento de mudança. O Relatório da UNESCO (1999), elaborado pela "Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI", apresentou um desafio para a Educação a partir do momento em que propõe e amplia suas responsabilidades rumo a uma educação que, de forma flexível, atenda necessidades diversificadas e ao mesmo tempo específicas, visando uma formação mais integral e unificada do ser humano. Como forma de orientar esses novos passos, a Comissão da UNESCO, considerando a prioridade de metas, identificou quatro pilares do conhecimento, que no futuro deverão servir como bases informativas e norteadoras das competências. São eles: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

Reafirmando as intenções do Fórum, as propostas sócioeducativas apresentadas definem-se com base em pressupostos artísticos que alicerçam a afirmação da capacidade da arte, como tecnologia educacional capaz de agir nas dimensões do sentir, pensar e agir, que contribuem em processos de desenvolvimento humano, com possibilidades de uma re-significação da sua função. Além disso, redefine a sua relação com a educação, ao oferecer capacidades de potencializar seus resultados, participando de forma dialógica nas suas conquistas e nos seus desafios, com possibilidades de grandes resultados pedagógicos, com impactos repercutidos nos campos educacional, cultural e social.

4.3 Rede de Atenção a Pessoas em Situação de Violência

O estímulo à articulação, em rede, dos serviços que prestam atenção policial, jurídica, social e de saúde a pessoas em situação de violência tem-se constituído em uma das principais linhas de trabalho do Fórum.

A proposta para articulação em rede dos serviços de atenção a pessoas em situação de violência é conseqüente à compreensão de que para que as pessoas possam enfrentar as situações de violência em que se encontram, elas precisam de apoio e serviços de diversas ordens e naturezas. Esses serviços, dada a forma de organização do Estado,

estão dispersos em vários setores, o que requer um esforço de articulação para que os diversos, dispersos e diferentes serviços entrem na composição de uma resposta/uma saída para as pessoas que se encontram em situação de violência. Por isso, essa resposta deve ser construída de forma articulada e integrada entre os diversos organismos responsáveis por cada uma das partes necessárias para produzi-la.

Assim, a proposta de organização em rede desses serviços visa a melhoria da atenção prestada em cada área e sua articulação de forma a ampliar o acesso e garantir resposta às necessidades de serviço das pessoas em situação de violência.

O esforço para articulação em rede tem-se traduzido na tentativa de explicitação e definição do objeto mesmo das intervenções de cada um dos serviços e na construção de formas de relação e comunicação, com o objetivo de estabelecer relações horizontais e articuladas de funcionamento entre estruturas de diferentes naturezas.

Nessa direção, uma das primeiras realizações do Fórum foi a elaboração do Guia de Serviços, pensado como um instrumento de trabalho no sentido de facilitar o conhecimento da existência de outros envolvidos nos processos de atenção. Outra estratégia para articulação dos serviços em rede tem sido a promoção de encontros para discutir a atenção a determinadas situações / expressões de violência e/ ou a determinados grupos em risco, buscando explicitar os tipos de cuidado e atenção demandados por cada situação e as seqüências desejáveis ou possíveis para a dispensação desses cuidados e dessa atenção de modo a minimizar os problemas decorrentes da situação de violência em questão.

Em Salvador, algumas partes do conjunto de serviços têm tido maior pressão de demanda e estímulo para a articulação em rede e têm respondido mais ativa e prontamente a esse estímulo do que outros. É o caso, por exemplo: da atenção a mulheres em situação de violência, com a pressão do movimento de mulheres; das ações de prevenção e combate ao trabalho infantil e a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, decorrentes do esforço social para implantação plena do Estatuto da

Criança e do Adolescente (ECA), que busca a efetivação das crianças e adolescentes como sujeitos de direito.

Contudo, o processo de articulação dos serviços em rede não é espontâneo e demanda tempo, negociação, revisão de procedimentos, capacitação permanente dos operadores em todos os setores, seja nos organismos governamentais, seja naqueles não governamentais. Exigem-se desenvolvimento de tecnologia de comunicação e o estabelecimento de processos de trabalho interinstitucionais, que só poderão ser sustentados se forem assumidos como parte da política pública para enfrentamento da violência.

Essa rede de articulação inclui, também, o grupo de serviços relacionados ao Sistema de Justiça Criminal. Esse esforço nasceu da necessidade de romper o ciclo de perpetuação da violência ocasionado pela dificuldade de acesso dos familiares das vítimas ao direito à justiça. No entanto, dadas as suas particularidades e complexidade, será tratado como um item específico, colocado a seguir.

4.4 Acesso ao Sistema de Justiça Criminal

Como já foi observado, em Salvador, a violência é responsável por cinco mortes diárias. As vítimas preferenciais são jovens, do sexo masculino, negros, pobres, moradores de bairros populares. Uma das implicações imediatas geradas por essas mortes é o "lugar" para onde devem convergir os esforços no sentido de se fazer a justiça e este "lugar" é o sistema de justiça criminal. Entretanto, o acesso a esse sistema não se dá de modo simples e automático, ao contrário, exigem-se um esforço e um conjunto de competências e poderes que, por sua vez, não estão distribuídos equitativamente pela população. Izumino (2004, p.27) se refere ao "acesso desigual à justiça e à produção das desigualdades sociais nas práticas judiciárias", recordando que também a justiça tem o seu funcionamento vinculado a "interesses e necessidades de certos grupos sociais".

As vítimas habituais de mortes violentas e suas famílias não estão entre aqueles sujeitos mais favorecidos pela estrutura jurídica do estado. A começar pela falta total de domínio da linguagem praticada

nessas instâncias que se constitui em barreira de difícil transposição e a própria falta de conhecimento dos próprios direitos, freqüentes nessa parcela da população mais afetada pelo problema.

Os familiares, a partir do óbito de um de seus membros, iniciam a sua trajetória, começando pela ida à delegacia de polícia, primeiro ponto de acesso ao sistema de justiça criminal. Em lugar de advogados, contam com vizinhos, com outros membros da família e com amigos que funcionam no momento como uma pequena rede de solidariedade que se expressa pela disponibilidade em relação a uma gama de afazeres com os quais não se tem qualquer familiaridade. Ali enfrentam um tipo de insegurança derivada do não conhecimento em relação ao que deve ser objeto de atenção naquele espaço: quais elementos são os mais adequados para a apuração mais rigorosa dos fatos? Como contribuir para chegar à produção de um inquérito policial o mais completo possível? Quais informações são adequadas para a elucidação de um crime, do ponto de vista da instituição policial?

Saindo do primeiro cenário, os familiares não sabem o que representa o trabalho da delegacia de polícia civil e descobrem que o próximo passo é a chegada do inquérito no Ministério Público, porém desconhecem o sentido dessa trajetória. Começam a ter a experiência no que se refere à natureza do tempo no sistema de justiça criminal, contrastada com a angústia que caracteriza seus ânimos. Entra em cena a intensificação das síndromes nervosas, ao tempo em que vão-se esgotando os recursos das redes de solidariedade e mesmo os próprios recursos financeiros, sempre exíguos. A busca por informações vai-se tornando inútil à medida em que as respostas passam a ser as mesmas e sempre no sentido de indefinição dos prazos. A pergunta que se faz é: quando é que o processo vai chegar às mãos do juiz?

A chegada à justiça, etapa final do trajeto, gera um ânimo que vai-se desfazendo à medida que passam os dias, os meses acompanhados de silêncio. É mais um tempo em que os familiares se sentem inúteis e põem-se a imaginar: por onde andará aquele processo? Por que a justiça demora tanto?

A primeira audiência, quando os acusados são ouvidos, acende, mais uma vez, o ânimo dos familiares. Mas o que significa aquele passo? Quantos outros passos semelhantes existirão até que saia um pronunciamento final? Também isso não é um assunto conhecido dos interessados, muito menos a estrutura do ritual: por que os acusados têm advogado? Por que não se vai diretamente ao tribunal?

Ao se acompanhar os familiares das vítimas é fácil perceber o quanto estão vulneráveis ao longo do percurso. Ao mesmo tempo, descobre-se que é absolutamente necessário que esses indivíduos estejam atentos durante toda a trajetória e devem procurar saber sobre as próximas audiências, estarem presentes em todos esses atos a demonstrar a importância daquele que foi assassinado, através de mecanismos simbólicos como uso de faixas, porte de camisas alusivas àquela morte e outros adereços. Em outras palavras, os atos devem ser tomados como cenários para a manifestação de desagravo por aquela morte e isso significa a mobilização de pessoas e recursos, o que implica numa operação complexa diante da fragilidade das famílias.

O Fórum identifica a necessidade de criar um serviço de atendimento às famílias dos mortos por violência, de modo a viabilizar a própria luta por elas empunhada, considerando-se que a determinação desses grupos parentais gera um benefício para a sociedade no que se refere à promoção da justiça, ou seja, essa luta não pode ser vista como de caráter pessoal e sim uma ação que beneficia a todos. Desse modo, o estado, nas suas mais diversas instâncias, deve promover um conjunto de serviços nas áreas de atendimento social e psicológico; de assessoria jurídica e de custeio do transporte para os deslocamentos aos diversos percursos necessários para o acompanhamento dos casos, para o pagamento de documentos e cópias necessárias, bem como a disponibilização de remédios e outros tratamentos provenientes dos traumas gerados pela ocorrência violenta.

5. Considerações Finais

Ao longo dos nossos dez anos de atividade, podemos observar que o crescimento da violência

não vem acompanhado de uma igual complexidade no que se refere às tentativas de combate pelo estado. Enquanto se verifica uma contaminação de todos os espaços que são, nitidamente, tomados pelo medo, não constatamos ações públicas articuladas, capazes de fazer frente aos desafios que a violência nos impõe.

Percebemos que o combate à violência tem sido definido a cada caso gerador de impacto junto à opinião pública. Trata-se de atuações que mais respondem a uma onda momentânea de reivindicação coletiva do que uma ação política geradora de impactos duradouros visando minimizar o problema. Com esse modelo de atuação, passamos a uma constatação perversa: passamos a necessitar de seqüestrador de um ônibus parado em pleno Jardim Botânico, no Rio de Janeiro, de alguns ônibus incendiados com vítimas tanto no Rio quanto em São Paulo, precisamos de motins no interior de nossas penitenciárias e de vítimas bem situadas economicamente, para que o estado seja chamado em causa e reconheça a necessidade de tomadas de posição mais complexas.

Em lugar de tomada de posição definida pelas ocorrências socialmente mais projetadas, necessitamos da adoção de ações diárias, através de políticas públicas que ataquem as causas determinantes da violência. Gostaríamos que esta posição, que já adquiriu uma fachada de lugar-comum, ultrapassasse o nível do discurso e virasse novidade em práticas políticas concretas.

Referências

- AGUDELO, S.F. La violencia: un problema de salud pública que se agrava en la región. *Boletim Epidemiológico*, v.II, n.2, p. 1-7, 1990.
- BAHIA. Secretaria da Saúde. *Plano de ação para a redução da morbimortalidade por causas externas na Bahia*. Salvador: SESAB, 1998.
- BRASIL. Governo Federal. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Presidência da República, 2000. 35 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências. Portaria GM n. 737, de 16.05.01. *Diário*

Oficial da União, Brasília, p.3-8, maio 2001.

CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - CBIA. *Bahia: suas crianças e adolescentes: o que está acontecendo?* Salvador: UNICEF, 1991. p.99-121.

COSTA, H. O. G. *Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador*. Salvador, 2005. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração

IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: Annablume, 2004

LAURENTI, R. et al. Alguns aspectos epidemiológicos da mortalidade por acidentes de trânsito de veículo a motor na Cidade de São Paulo, Brasil. *Revista Saúde Pública*, v.6, p.329-41, 1972.

MACEDO, A.C. e outros. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. *Revista Saúde Pública*, v.35, n.6, p.515-22, 2001.

MELLO JORGE, M. H. P. *Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo*. São Paulo, 1979. Tese (Doutorado) - Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

_____. Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo, Brasil III: mortes intencionais. *Revista Saúde Pública*, v.15, p.16-93, 1981.

_____. Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo, Brasil IV: a situação em 1980. *Revista Saúde Pública*, v.16, p.19-41, 1982.

MINAYO, M.C. S. A violência dramatiza causas. In: MINAYO, M. C.; SOUZA, E. R. (Org.). *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. p.23-47.

NORONHA, C. V. e outros. *Plano intersetorial modular de ação para a promoção da paz e da qualidade de vida na cidade do Salvador*. Salvador: UFBA/ISC, 2000. 53p.

NUNES, E.D., É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. Réplica em Debate. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, ABRASCO Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva / Fundação Oswaldo Cruz, v.4, n.1, 1999. p.24 e 25.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID 10**. São Paulo: EDUSP, 1994

SANTANA, F.S.; KALIL, M.E.X.; OLIVEIRA, Z.C. **O rastro da violência em Salvador II: mortes de residentes em Salvador, 1998 a 2001**. Salvador: FCCV/DICS-SESAB/UNICEF/IMLNR/UFBA, 2002. 80 p.

SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, C.A.M. et al. (Org.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. p.23-46.

SOUZA, E.R.; MINAYO, M.C.S. O impacto da violência social na saúde pública do Brasil: década de 80. In: MINAYO, M.C.S. (Org.). **Os muitos Brasis: saúde e população na década de 80**. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1995. p.87-116.

SOUZA, E.R. e outros. Avanços do conhecimento sobre causas externas no Brasil e no mundo: enfoque quanti e qualitativo. In: MINAYO, M.C.S.; SOUZA, E.R. (Org.) **Violência sob o olhar da saúde: a**

infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. p.131-160.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n.39, p.11-24, jul/dez, 2003.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Projeto UNI**. Termo de Referência para constituição do Fórum Comunitário de Combate, a Violência no Distrito Sanitário Barra Rio Vermelho. Salvador, 1996. 11p.

UNESCO, MEC. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

WORLD BANK - Population and Human Resources Division Brazil Country Department Health Policy. In: **Brazil: adjusting to new challenges**. Washington DC: Dept° of May 15, 1989 (Chapter III-2; III-3; III-4).

ZALUAR, A. Violência: questão social ou institucional?. In: OLIVEIRA, N.V. (Org.). **Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. p.75-85.

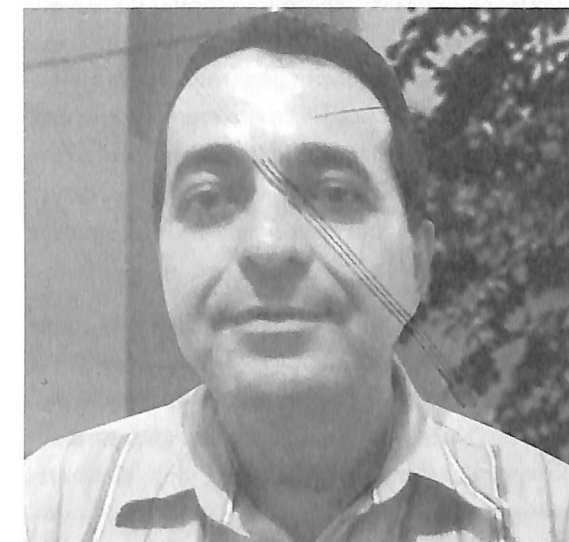
_____. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 440p.

Carnaval de Salvador: a Crise da Cultura-mercadoria

Glámaco Dias¹

Resumo

O artigo em tela faz uma análise da crise atual do carnaval de Salvador e identifica suas raízes na opção de empresários, o setor ligado ao turismo e um grupo de artistas ligados à festa, de atrelar o evento à lógica do mercado, deixando a maioria dos módulos carnavalescos vulneráveis, tanto pela falta de patrocínio quanto pela dependência de subsídios financeiros pelo poder público. O caminho escolhido por esses segmentos veio como consequência da reestruturação produtiva brasileira, de perfil neoliberal, ocorrida no final da década de 1980, e que orientou como alternativa para o Nordeste do Brasil a priorização do turismo e da fruticultura irrigada e, naquele momento, todos os grupos políticos e agentes econômicos pactuaram que o turismo, através da transformação da cultura em mercadoria, seria a alternativa econômica para a cidade de Salvador e o carnaval foi focado como o evento mais importante dessa política. E em nome de uma busca de crescimento econômico para a cidade, promoveu-se uma profunda elitização do carnaval, que funcionou como um freio à diversidade cultural da cidade, que era o próprio sentido do carnaval de participação popular que caracterizou a festa de Salvador, desde o surgimento do trio elétrico. E hoje o carnaval tornou-se uma festa repetitiva, sem oportunidades de aparecimento de grandes entidades populares, esvaziamento de blocos, conflitos entre essas entidades e os camarotes, esvaziamentos e congestionamentos de áreas do desfile, além de muitos outros problemas que não apresentam possibilidades de solução a curto prazo.



Abstract

This article analyses the current crisis of Salvador's carnival and identifies its origins in the option made by businessmen, the tourism sector and artist groups connected to the festival, leaving the majority of the carnival modules vulnerable, by the lack of sponsorship and by the State funding dependency. The way chosen by this segments came as a consequence of Brazilian production reorganization, with its neoliberal profile, occurred in the late 1980's, which had indicated putting tourism as a priority and irrigated fruit growing as an alternative for Northeast Brazil and, in that moment, all political groups and economic agents agreed that tourism, by transforming culture in merchandise, would be the economic alternative for the city of Salvador and carnival was focused as the most important event of this policy. In the name of the pursuit of economic development for the city, a profound gentrification of carnival, that worked as a brake to city's cultural diversity, which was the sense of peoples participation carnival itself that characterized Salvador's festival, since the invention of *trio elétrico*. Today carnival became a repetitive festival, without opportunities for the creation of great popular organizations, emptiness of the *blocos*, conflicts between organizations, conflict between these and the luxury rooms, emptiness and congestion of areas of the parade, beyond many other problems that doesn't show possibilities of solution in the short term.

¹Professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia - UFBA.

O carnaval de Salvador está em crise. Essa realidade foi deflagrada pela continuada concentração de poder e dinheiro no grupo que comanda a chamada música baiana e, por sua natureza, obedece aos ditames da lógica da reprodução capitalista, em que a excessiva concentração das atividades econômicas sempre causa desequilíbrios. Portanto, é falso ou inoportuno identificar cordas e camarotes como as causas da crise. Camarotes e cordas são, na verdade, conseqüências do modelo homogeneizante, pois, dentro da lógica adotada, qualquer forma pode assumir um caráter excludente, até mesmo o trio independente.

O modelo atual do carnaval de Salvador começou a ser implantado, no início da década de 1990, no rastro da reestruturação produtiva pela qual passou todo o território brasileiro, que indicava na sua concepção neoliberal as "vocações" dos subespaços nacionais, sendo comumente reservadas ao Nordeste ações na área do turismo e da fruticultura irrigada. No entanto, mesmo com possibilidades tão limitadas, isso ainda teria que se realizar em um ambiente de guerra dos lugares, que (SANTOS, 1999) assim explicita:

Ao lado da busca pelas empresas dos melhores sítios para sua instalação, há também, pelos próprios lugares, uma procura "às vezes escancarada de novas implantações e um cuidado por reter aquelas já presentes" (SMITH, 1984, p. 128-129; SANCHEZ, 1991, p. 150). Por sua vez D. Harvey (1993, p. 8) nos lembra de "que a competição interlocal não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração de consumidores, através da criação de um centro cultural, uma paisagem urbana ou regional agradável ou outro artifício". A idéia de uma dupla estratégia das empresas e do poder público, lembrada por Julie Graham (1993) em relação às máquinas-instrumentos (*machine-tools*), aplica-se a muitos outros ramos da atividade econômica e justifica a metáfora da "guerra dos lugares".

Salvador teria que não só vender o seu carnaval, mas também apresentá-lo como melhor do que alguns carnavais expressivos, a exemplo dos carnavais do Rio de Janeiro e Recife-Olinda, pois só assim poderia atrair o consumo dos turistas. O grupo di-

rigente local apresentava tudo isso como a verdadeira redenção econômica e social da cidade, na medida em que o turismo traria emprego e renda para seus habitantes. Isso ocorreu sobretudo porque o modelo de localização industrial adotado nas décadas de 1960 (Centro Industrial de Aratu) e 1970 (Pólo Petroquímico de Camaçari), localizando as indústrias fora dos limites político-administrativos do município, havia retirado a capacidade de arrecadação municipal e, com a Constituição de 1988 transferindo poderes aos municípios, a arrecadação municipal se concentrou nos municípios da Região Metropolitana, apesar de a imensa parcela da população metropolitana residir em Salvador. Segundo os dirigentes políticos, a cidade não teria perspectivas se não desenvolvesse um turismo massivo e agressivo. E esta afirmativa pode ser ratificada nas palavras da presidente da Emtursa², publicadas no Relatório do carnaval de 1993, período de administração da prefeita Lídice da Mata:

Argumenta Emília Silva, Diretora-Presidente da EMTURSA. Emília sustenta que, apesar da campanha detonada pelo Rio de Janeiro contra o carnaval da Bahia, "os turistas e os próprios cariocas não param de chegar a Salvador..." segundo ela, até a campanha contra a cidade serviu para incentivar o turismo ao invés de abalá-lo. "Todos agora querem ver que carnaval é esse que mexeu com o do Rio [...] e é natural que o país entediado com a festa teatral da Marquês de Sapucaí, volte os olhos para a alegria e participação nas ruas de Salvador", concluiu. (EMTURSA, 1993)

Quando a prefeita Lídice da Mata assume, em 1993, o carnaval já obedecia à lógica dos negócios, mas, por representar grupos de esquerda, esperava-se que as políticas para o carnaval fossem diferenciadas do grupo que a antecedeu; no entanto, quase todas as políticas foram ao encontro da mercantilização, sendo a diminuição dos gastos da prefeitura com festa o argumento principal, como pode ser verificado no Projeto do Carnaval de 1994:

O que pretendemos com estes indicativos, trabalho da Coordenação do Projeto do Carnaval, é a realização dos estudos, projetos e discussões necessárias a todos os processos, de forma objetiva e realística que resultem em providências práticas visando à realização de um

² Empresa de turismo do município.

carnaval totalmente profissionalizado sem entretanto perder a espontaneidade e alegria, com menos desgaste para EMTURSA, órgão executor, e conseqüentemente para a administração municipal como um todo.

É importante salientar que, desde quando começa o processo de mercantilização do carnaval até hoje, o poder público faz um discurso parecendo acreditar que a venda de espaços publicitários é boa tanto para o poder público quanto para as organizações privadas, embora a prática revele que a prefeitura nunca alcançou os objetivos pretendidos em termos de arrecadação com vendas de espaços publicitários, pois os compradores dos espaços carnavalescos de Salvador, em sua grande maioria, só se interessam pela compra dos espaços que estejam vinculados ao grupo hegemônico da festa, que são alguns cantores de bloco de trio.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a inclusão de itens pouco convencionais no pacote de venda do carnaval baiano, como por exemplo, a baianidade. Sendo esta, segundo as elites dirigentes, grupos hegemônicos do carnaval e alguns setores da academia, resultado da característica de Salvador de ser um lugar único e, por isso, ter produzido uma cultura única que seria mais fácil de ser vendida pela sua raridade, o que pode ser compreendido a partir dos fragmentos selecionados das pesquisas de Milton Moura e Paulo Miguez:

Na era da globalização, a cidade do Salvador, que nunca se especializou em produzir mercadoria alguma por muito tempo, torna-se ela própria mercadoria, enquanto representação de uma coreografia entre mundos. O que coloca no tabuleiro da baiana é a representação de uma cidade como ensaio de convivência étnica excitante, prazerosa e integradora. (MOURA, 1998, p.32)

Ou

Assim, alinhando memória, cultura e festa, e articulando esse trinômio com os aparatos da indústria cultural, a Cidade da Bahia pode estar assentando as bases do seu futuro a partir do que a individualiza, diferencia e potencializa nos enfrentamentos dos desafios impostos pela globalização." (MIGUEZ, 1998, p.53)

Analisando o movimento das cidades inglesas e americanas diante da reestruturação produtiva mun-

dial, Harvey (1996), fornece valiosos subsídios para o entendimento crítico deste movimento realizado pelas elites políticas e culturais da cidade de Salvador:

O empresariamento urbano (em oposição ao muito mais disfarçado gerenciamento burocrático) lida aqui com a busca da identidade local e, como tal, abre uma gama de mecanismos para o controle social. Pão e circo foi a famosa fórmula romana, que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, de lugar e da comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão urbana que se concentra na idéia de união como defesa contra um mundo hostil ameaçador do comércio internacional e da alta competição. (p. 60)

Nos pressupostos da baianidade estavam contidos um consenso citadino que exigia a acomodação ou omissão dos conflitos, transformação da cidade em produto de venda, transformação da máquina pública para uma concepção baseada no funcionamento das empresas e, sobretudo, pautar as ações para o reforço de um orgulho citadino que Vainer, ao analisar o movimento das cidades em direção ao planejamento estratégico de cidades, definiu a partir de três metáforas que se adequam perfeitamente a este momento vivenciado na Cidade de Salvador: a cidade-mercadoria, a cidade-empresa e a cidade-pátria. E, mesmo sendo criado esse "clima de consenso", alguns autores locais rompiam esse cerco, a exemplo de Oliveira (2000):

[...] não significa a dispensa de antigos mitos. Ao contrário estes são recuperados ou recauchutados em vista de sua reintegração funcional, a exemplo do que ocorre com a faustosa baianidade, sempre um posto a serviço do outro. Valores fundamentais como a preguiça e a musicalidade do povo, presentes no ritmo carnavalesco, se acoplam como componentes do próprio desenvolvimento na sua nova configuração mistificada posta como referencial dessa sempre nova cultura baiana, cuja reprodutibilidade só pode ser assegurada pela única via considerada legítima de atividade lucrativa. (p. 16)

A década de 1990 assistiu a consolidação deste modelo que, amparado no sucesso nacional do *axé music*, fez surgir dezenas de blocos de trio, principalmente no circuito Barra-Ondina, e esse módulo também foi "exportado" como o componente principal das dezenas de micaretas que surgiram no Bra-

O carnaval de Salvador está em crise. Essa realidade foi deflagrada pela continuada concentração de poder e dinheiro no grupo que comanda a chamada música baiana e, por sua natureza, obedece aos ditames da lógica da reprodução capitalista, em que a excessiva concentração das atividades econômicas sempre causa desequilíbrios. Portanto, é falso ou inoportuno identificar cordas e camarotes como as causas da crise. Camarotes e cordas são, na verdade, consequências do modelo homogeneizante, pois, dentro da lógica adotada, qualquer forma pode assumir um caráter excludente, até mesmo o trio independente.

O modelo atual do carnaval de Salvador começou a ser implantado, no início da década de 1990, no rastro da reestruturação produtiva pela qual passou todo o território brasileiro, que indicava na sua concepção neoliberal as “vocações” dos subespaços nacionais, sendo comumente reservadas ao Nordeste ações na área do turismo e da fruticultura irrigada. No entanto, mesmo com possibilidades tão limitadas, isso ainda teria que se realizar em um ambiente de guerra dos lugares, que (SANTOS, 1999) assim explicita:

Ao lado da busca pelas empresas dos melhores sítios para sua instalação, há também, pelos próprios lugares, uma procura “às vezes escancarada de novas implantações e um cuidado por reter aquelas já presentes” (SMITH, 1984, p. 128-129; SANCHEZ, 1991, p. 150). Por sua vez D. Harvey (1993, p. 8) nos lembra de “que a competição interlocal não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração de consumidores, através da criação de um centro cultural, uma paisagem urbana ou regional agradável ou outro artifício”. A idéia de uma dupla estratégia das empresas e do poder público, lembrada por Julie Graham (1993) em relação às máquinas-instrumentos (machine-tools), aplica-se a muitos outros ramos da atividade econômica e justifica a metáfora da “guerra dos lugares”.

Salvador teria que não só vender o seu carnaval, mas também apresentá-lo como melhor do que alguns carnavais expressivos, a exemplo dos carnavais do Rio de Janeiro e Recife-Olinda, pois só assim poderia atrair o consumo dos turistas. O grupo di-

rigente local apresentava tudo isso como a verdadeira redenção econômica e social da cidade, na medida em que o turismo traria emprego e renda para seus habitantes. Isso ocorreu sobretudo porque o modelo de localização industrial adotado nas décadas de 1960 (Centro Industrial de Aratu) e 1970 (Pólo Petroquímico de Camaçari), localizando as indústrias fora dos limites político-administrativos do município, havia retirado a capacidade de arrecadação municipal e, com a Constituição de 1988 transferindo poderes aos municípios, a arrecadação municipal se concentrou nos municípios da Região Metropolitana, apesar de a imensa parcela da população metropolitana residir em Salvador. Segundo os dirigentes políticos, a cidade não teria perspectivas se não desenvolvesse um turismo massivo e agressivo. E esta afirmativa pode ser ratificada nas palavras da presidente da Emtursa², publicadas no Relatório do carnaval de 1993, período de administração da prefeita Lídice da Mata:

Argumenta Emília Silva, Diretora-Presidente da EMTURSA. Emília sustenta que, apesar da campanha detonada pelo Rio de Janeiro contra o carnaval da Bahia, “os turistas e os próprios cariocas não param de chegar a Salvador...” segundo ela, até a campanha contra a cidade serviu para incentivar o turismo ao invés de abalá-lo. “Todos agora querem ver que carnaval é esse que mexeu com o do Rio [...] e é natural que o país entediado com a festa teatral da Marquês de Sapucaí, volte os olhos para a alegria e participação nas ruas de Salvador”, concluiu. (EMTURSA, 1993)

Quando a prefeita Lídice da Mata assume, em 1993, o carnaval já obedecia à lógica dos negócios, mas, por representar grupos de esquerda, esperava-se que as políticas para o carnaval fossem diferenciadas do grupo que a antecedeu; no entanto, quase todas as políticas foram ao encontro da mercantilização, sendo a diminuição dos gastos da prefeitura com festa o argumento principal, como pode ser verificado no Projeto do Carnaval de 1994:

O que pretendemos com estes indicativos, trabalho da Coordenação do Projeto do Carnaval, é a realização dos estudos, projetos e discussões necessárias a todos os processos, de forma objetiva e realística que resultem em providências práticas visando à realização de um

² Empresa de turismo do município.

carnaval totalmente profissionalizado sem entretanto perder a espontaneidade e alegria, com menos desgaste para EMTURSA, órgão executor, e conseqüentemente para a administração municipal como um todo.

É importante salientar que, desde quando começa o processo de mercantilização do carnaval até hoje, o poder público faz um discurso parecendo acreditar que a venda de espaços publicitários é boa tanto para o poder público quanto para as organizações privadas, embora a prática revele que a prefeitura nunca alcançou os objetivos pretendidos em termos de arrecadação com vendas de espaços publicitários, pois os compradores dos espaços carnavalescos de Salvador, em sua grande maioria, só se interessam pela compra dos espaços que estejam vinculados ao grupo hegemônico da festa, que são alguns cantores de bloco de trio.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a inclusão de itens pouco convencionais no pacote de venda do carnaval baiano, como por exemplo, a baianidade. Sendo esta, segundo as elites dirigentes, grupos hegemônicos do carnaval e alguns setores da academia, resultado da característica de Salvador de ser um lugar único e, por isso, ter produzido uma cultura única que seria mais fácil de ser vendida pela sua raridade, o que pode ser compreendido a partir dos fragmentos selecionados das pesquisas de Milton Moura e Paulo Miguez:

Na era da globalização, a cidade do Salvador, que nunca se especializou em produzir mercadoria alguma por muito tempo, torna-se ela própria mercadoria, enquanto representação de uma coreografia entre mundos. O que coloca no tabuleiro da baiana é a representação de uma cidade como ensaio de convivência étnica excitante, prazerosa e integradora. (MOURA, 1998, p.32)

Ou

Assim, alinhando memória, cultura e festa, e articulando esse trinômio com os aparatos da indústria cultural, a Cidade da Bahia pode estar assentando as bases do seu futuro a partir do que a individualiza, diferencia e potencializa nos enfrentamentos dos desafios impostos pela globalização." (MIGUEZ, 1998, p.53)

Analizando o movimento das cidades inglesas e americanas diante da reestruturação produtiva mun-

dial, Harvey (1996), fornece valiosos subsídios para o entendimento crítico deste movimento realizado pelas elites políticas e culturais da cidade de Salvador:

O empresariamento urbano (em oposição ao muito mais disfarçado gerenciamento burocrático) lida aqui com a busca da identidade local e, como tal, abre uma gama de mecanismos para o controle social. Pão e circo foi a famosa fórmula romana, que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, de lugar e da comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão urbana que se concentra na idéia de união como defesa contra um mundo hostil ameaçador do comércio internacional e da alta competição. (p. 60)

Nos pressupostos da baianidade estavam contidos um consenso cidadão que exigia a acomodação ou omissão dos conflitos, transformação da cidade em produto de venda, transformação da máquina pública para uma concepção baseada no funcionamento das empresas e, sobretudo, pautar as ações para o reforço de um orgulho cidadão que Vainer, ao analisar o movimento das cidades em direção ao planejamento estratégico de cidades, definiu a partir de três metáforas que se adequam perfeitamente a este momento vivenciado na Cidade de Salvador: a cidade-mercadoria, a cidade-empresa e a cidade-pátria. E, mesmo sendo criado esse "clima de consenso", alguns autores locais rompiam esse cerco, a exemplo de Oliveira (2000):

[...] não significa a dispensa de antigos mitos. Ao contrário estes são recuperados ou recauchutados em vista de sua reintegração funcional, a exemplo do que ocorre com a faustosa baianidade, sempre um posto a serviço do outro. Valores fundamentais como a preguiça e a musicalidade do povo, presentes no ritmo carnavalesco, se acoplam como componentes do próprio desenvolvimento na sua nova configuração mistificada posta como referencial dessa sempre nova cultura baiana, cuja reprodutibilidade só pode ser assegurada pela única via considerada legítima de atividade lucrativa. (p. 16)

A década de 1990 assistiu a consolidação deste modelo que, amparado no sucesso nacional do *axé music*, fez surgir dezenas de blocos de trio, principalmente no circuito Barra-Ondina, e esse módulo também foi "exportado" como o componente principal das dezenas de micaretas que surgiram no Bra-

O carnaval de Salvador está em crise. Essa realidade foi deflagrada pela continuada concentração de poder e dinheiro no grupo que comanda a chamada música baiana e, por sua natureza, obedece aos ditames da lógica da reprodução capitalista, em que a excessiva concentração das atividades econômicas sempre causa desequilíbrios. Portanto, é falso ou inoportuno identificar cordas e camarotes como as causas da crise. Camarotes e cordas são, na verdade, consequências do modelo homogeneizante, pois, dentro da lógica adotada, qualquer forma pode assumir um caráter excludente, até mesmo o trio independente.

O modelo atual do carnaval de Salvador começou a ser implantado, no início da década de 1990, no rastro da reestruturação produtiva pela qual passou todo o território brasileiro, que indicava na sua concepção neoliberal as "vocações" dos subespaços nacionais, sendo comumente reservadas ao Nordeste ações na área do turismo e da fruticultura irrigada. No entanto, mesmo com possibilidades tão limitadas, isso ainda teria que se realizar em um ambiente de guerra dos lugares, que (SANTOS, 1999) assim explicita:

Ao lado da busca pelas empresas dos melhores sítios para sua instalação, há também, pelos próprios lugares, uma procura "às vezes escancarada de novas implantações e um cuidado por reter aquelas já presentes" (SMITH, 1984, p.128-129; SANCHEZ, 1991, p. 150). Por sua vez D. Harvey (1993, p. 8) nos lembra de "que a competição interlocal não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração de consumidores, através da criação de um centro cultural, uma paisagem urbana ou regional agradável ou outro artifício". A idéia de uma dupla estratégia das empresas e do poder público, lembrada por Julie Graham (1993) em relação às máquinas-instrumentos (machine-tools), aplica-se a muitos outros ramos da atividade econômica e justifica a metáfora da "guerra dos lugares".

Salvador teria que não só vender o seu carnaval, mas também apresentá-lo como melhor do que alguns carnavais expressivos, a exemplo dos carnavais do Rio de Janeiro e Recife-Olinda, pois só assim poderia atrair o consumo dos turistas. O grupo di-

rigente local apresentava tudo isso como a verdadeira redenção econômica e social da cidade, na medida em que o turismo traria emprego e renda para seus habitantes. Isso ocorreu sobretudo porque o modelo de localização industrial adotado nas décadas de 1960 (Centro Industrial de Aratu) e 1970 (Pólo Petroquímico de Camaçari), localizando as indústrias fora dos limites político-administrativos do município, havia retirado a capacidade de arrecadação municipal e, com a Constituição de 1988 transferindo poderes aos municípios, a arrecadação municipal se concentrou nos municípios da Região Metropolitana, apesar de a imensa parcela da população metropolitana residir em Salvador. Segundo os dirigentes políticos, a cidade não teria perspectivas se não desenvolvesse um turismo massivo e agressivo. E esta afirmativa pode ser ratificada nas palavras da presidente da Emtursa², publicadas no Relatório do carnaval de 1993, período de administração da prefeita Lídice da Mata:

Argumenta Emília Silva, Diretora-Presidente da EMTURSA. Emília sustenta que, apesar da campanha detonada pelo Rio de Janeiro contra o carnaval da Bahia, "os turistas e os próprios cariocas não param de chegar a Salvador..." segundo ela, até a campanha contra a cidade serviu para incentivar o turismo ao invés de abalá-lo. "Todos agora querem ver que carnaval é esse que mexeu com o do Rio [...] e é natural que o país entediado com a festa teatral da Marquês de Sapucaí, volte os olhos para a alegria e participação nas ruas de Salvador", concluiu. (EMTURSA, 1993)

Quando a prefeita Lídice da Mata assume, em 1993, o carnaval já obedecia à lógica dos negócios, mas, por representar grupos de esquerda, esperava-se que as políticas para o carnaval fossem diferenciadas do grupo que a antecedeu; no entanto, quase todas as políticas foram ao encontro da mercantilização, sendo a diminuição dos gastos da prefeitura com festa o argumento principal, como pode ser verificado no Projeto do Carnaval de 1994:

O que pretendemos com estes indicativos, trabalho da Coordenação do Projeto do Carnaval, é a realização dos estudos, projetos e discussões necessárias a todos os processos, de forma objetiva e realística que resultem em providências práticas visando à realização de um

² Empresa de turismo do município.

carnaval totalmente profissionalizado sem entretanto perder a espontaneidade e alegria, com menos desgaste para EMTURSA, órgão executor, e conseqüentemente para a administração municipal como um todo.

É importante salientar que, desde quando começa o processo de mercantilização do carnaval até hoje, o poder público faz um discurso parecendo acreditar que a venda de espaços publicitários é boa tanto para o poder público quanto para as organizações privadas, embora a prática revele que a prefeitura nunca alcançou os objetivos pretendidos em termos de arrecadação com vendas de espaços publicitários, pois os compradores dos espaços carnavalescos de Salvador, em sua grande maioria, só se interessam pela compra dos espaços que estejam vinculados ao grupo hegemônico da festa, que são alguns cantores de bloco de trio.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a inclusão de itens pouco convencionais no pacote de venda do carnaval baiano, como por exemplo, a baianidade. Sendo esta, segundo as elites dirigentes, grupos hegemônicos do carnaval e alguns setores da academia, resultado da característica de Salvador de ser um lugar único e, por isso, ter produzido uma cultura única que seria mais fácil de ser vendida pela sua raridade, o que pode ser compreendido a partir dos fragmentos selecionados das pesquisas de Milton Moura e Paulo Miguez:

Na era da globalização, a cidade do Salvador, que nunca se especializou em produzir mercadoria alguma por muito tempo, torna-se ela própria mercadoria, enquanto representação de uma coreografia entre mundos. O que coloca no tabuleiro da baiana é a representação de uma cidade como ensaio de convivência étnica excitante, prazerosa e integradora. (MOURA, 1998, p.32)

Ou

Assim, alinhando memória, cultura e festa, e articulando esse trinômio com os aparatos da indústria cultural, a Cidade da Bahia pode estar assentando as bases do seu futuro a partir do que a individualiza, diferencia e potencializa nos enfrentamentos dos desafios impostos pela globalização." (MIGUEZ, 1998, p.53)

Analizando o movimento das cidades inglesas e americanas diante da reestruturação produtiva mun-

dial, Harvey (1996), fornece valiosos subsídios para o entendimento crítico deste movimento realizado pelas elites políticas e culturais da cidade de Salvador:

O empresariamento urbano (em oposição ao muito mais disfarçado gerenciamento burocrático) lida aqui com a busca da identidade local e, como tal, abre uma gama de mecanismos para o controle social. Pão e circo foi a famosa fórmula romana, que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, de lugar e da comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão urbana que se concentra na idéia de união como defesa contra um mundo hostil ameaçador do comércio internacional e da alta competição. (p. 60)

Nos pressupostos da baianidade estavam contidos um consenso citadino que exigia a acomodação ou omissão dos conflitos, transformação da cidade em produto de venda, transformação da máquina pública para uma concepção baseada no funcionamento das empresas e, sobretudo, pautar as ações para o reforço de um orgulho citadino que Vainer, ao analisar o movimento das cidades em direção ao planejamento estratégico de cidades, definiu a partir de três metáforas que se adequam perfeitamente a este momento vivenciado na Cidade de Salvador: a cidade-mercadoria, a cidade-empresa e a cidade-pátria. E, mesmo sendo criado esse "clima de consenso", alguns autores locais rompiam esse cerco, a exemplo de Oliveira (2000):

[...] não significa a dispensa de antigos mitos. Ao contrário estes são recuperados ou recauchutados em vista de sua reintegração funcional, a exemplo do que ocorre com a faustosa baianidade, sempre um posto a serviço do outro. Valores fundamentais como a preguiça e a musicalidade do povo, presentes no ritmo carnavalesco, se acoplam como componentes do próprio desenvolvimento na sua nova configuração mistificada posta como referencial dessa sempre nova cultura baiana, cuja reprodutibilidade só pode ser assegurada pela única via considerada legítima de atividade lucrativa. (p. 16)

A década de 1990 assistiu a consolidação deste modelo que, amparado no sucesso nacional do *axé music*, fez surgir dezenas de blocos de trio, principalmente no circuito Barra-Ondina, e esse módulo também foi "exportado" como o componente principal das dezenas de micaretas que surgiram no Bra-

sil neste período e, à medida que surgiam novas micaretas, o grupo hegemônico de cantores de bloco de trio ganhava o empoderamento que o transformou em um módulo quase único no cenário político do carnaval. E essas micaretas que, no auge do modelo, chegaram a quase uma centena, eram articuladas pelo poder público municipal em uma relação que fazia crescer o poder do grupo hegemônico do carnaval de Salvador, mas nem sempre essas relações eram marcadas pela transparência.

É importante destacar que esse poder deriva da popularidade que adquirem alguns artistas como Bel Marques, Daniela Mercury, Durval Lins, Ivete Sangalo, Netinho, Ricardo Chaves e mais alguns, que são os responsáveis por toda estrutura do carnaval-negócio que diligentemente foi montado por eles, pela mídia e pelo poder público. Embora sempre fosse um grupo restrito, fazia a todo o momento parecer que os frutos da festa seriam acessíveis aos demais grupos que participam do carnaval.

O modelo adotado faz o poder público refém, pois, ao mesmo tempo em que se enxerga algum problema, não se pode fazer qualquer alteração no carnaval que atinja os interesses desse pequeno grupo, a exemplo das denúncias de racismo apuradas pela Câmara Municipal, que chegou muito perto de alguns blocos de trio e que em seguida teve a investigação paralisada. Também se registram, durante toda a década de 1990, variadas denúncias contra o grupo em tela, como desrespeito aos limites legais fixados para o som, problemas no pagamento dos cordeiros, cordas com extensão fora dos padrões definidos pela prefeitura, superlotação de blocos, ausência de protetores auriculares para cordeiros, desrespeito ao tempo de permanência no Campo Grande, engarrafamento provocado pelo excessivo tempo que alguns trios ficam parados diante das câmeras de televisão, descarga de excrementos dos vasos sanitários na via pública, sonegação de impostos municipais, sendo que muitas dessas denúncias, ainda que fossem comprovadas, nunca implicaram na punição dos infratores com o rigor estabelecido pela lei, e isto se deve ao fato de qualquer insatisfação de um membro desse grupo poder ameaçar a fórmula montada nesses últimos anos e, conseqüentemente, “ameaçar” a combalida economia da cidade, interrompendo a

oferta de aproximadamente 50 mil ocupações precarizadas, como a de cordeiros, e as de catadores de latas e ambulantes que comercializam produtos muito diversificados.

As organizações populares que poderiam encetar alguma reação, a exemplo dos blocos afro, afoxés, blocos de travestidos e blocos de índio, também se tornaram reféns do modelo, pois hoje elas são cada vez mais dependentes de financiamento público e muitos dirigentes dessas entidades são profissionalizados com esses recursos, resultando daí o receio de qualquer mudança na estrutura atual. E as reivindicações dos dirigentes de entidades populares se dão de forma pontual e atomizada.

O financiamento público às entidades populares cumpre um papel de mantenedor da “diversidade”, algo muito importante na propaganda externa do carnaval de Salvador, inclusive para o principal grupo de poder que tenta manter o discurso da cidade-pátria como forma de não alterar qualquer componente da festa. Mas a constatação de que, afora o Cortejo Afro, nenhum bloco afro ganhou notoriedade depois de meados da década de 1980, comprova a situação subalterna das entidades populares, enquanto que o segmento de bloco de trios teve na década passada um crescimento espetacular, principalmente nos alternativos do circuito Barra-Ondina. Os afoxés não crescem em número há muitos anos, excetuando-se o Filhos de Gandhi que aumentou substancialmente o número de participantes. Em contrapartida, o Olodum, que é reconhecido internacionalmente, é uma pálida sombra do que foi no passado.

A crise do axé do final da década de 1990 foi impulsionada pela abrupta queda nas vendas de discos por parte desses artistas e a redução drástica no número de cantores que se apresentam em redes nacionais de televisão, embora uns poucos cantores tenham continuado a ganhar somas expressivas de dinheiro. Essa crise passa a ser uma crise do carnaval de Salvador, na medida em que ela atinge o núcleo mais poderoso da festa e desencadeia uma série de eventos que são, ao mesmo tempo, causa e efeito desse momento, e isso é revelado nas disputas dos blocos com os proprietários de camarotes, a falta de renovação dos componentes do bloco hegemônico, a queda generalizada das vendas de abadás, a redução da ocupação de leitos da rede hoteleira, gastos públicos em as-

censão, tanto para o financiamento de entidades populares quanto para implantação da infra-estrutura de uma festa que aumenta o seu espaço e tempo, mas, a cada ano, reduz o tempo de apresentação das entidades.

A diversidade cultural que é vendida na propaganda da cidade-mercadoria não encontra respaldo na ocupação dos atuais circuitos da festa, pois os três circuitos tendem a uma “especialização” homogeneizante cada vez maior. Sendo a Barra o espaço privilegiado dos camarotes e blocos de trio, da gente jovem e da classe média, o Pelourinho é o lugar dos pequenos grupos de percussão e da população de idade mais avançada, enquanto que o Centro da cidade apresenta variações conforme o dia e a hora. E essa tendência pode ser verificada no anúncio da transferência do desfile de domingo do Chiclete com Banana do Centro para a Barra. Tendência que se pode consolidar no grupo hegemônico, diante do fato de o desfile no Centro consumir entre cinco e seis horas com muito pouco tempo de mídia, enquanto o desfile na Barra tem uma duração entre 3 a 4 horas e tem um tempo de mídia excepcionalmente maior.

É por isso que se pode afirmar que a crise iniciada no fim da década de 1990 não tem uma saída visível e tende a se aprofundar. Nenhum grupo carnavalesco atual tem respaldo popular para assumir um processo de transformação que altere o poder do grupo hegemônico; os grupos políticos responsáveis pela gestão pública são muito ambíguos nessa questão ou têm receio de que a intervenção se traduza em impopularidade, criando um ciclo perverso que faz todos os segmentos ficarem mais dependentes entre si, como se fosse um abraço de afogados.

Referências

EMPRESA DE TURISMO DE SALVADOR. EMTURSA. *Salvador: Terra dos Orixás*; Projeto do Carnaval 93. Salvador, 1993.

EMPRESA DE TURISMO DE SALVADOR. EMTURSA *Projeto do Carnaval 94*. Salvador, 1994.

GRAHAM, Julie. Firm and state strategy in a multipolar world: the changing geography of machine tool production and trade. In: NOPONEN, Helzi; GRAHAM, Julie; MARKUSEN, Ann. *Trading industries, trading regions*. New York: The Guilford Press, 1993.

HARVEY, David. From space to place and back again: reflections on the condition of post modernity. In: BIRD, J. *Mapping the futures: local culture, global change*. London: Routledge, 1993.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 39, 1996.

MIGUEZ, Paulo. A contemporaneidade cultural na cidade da Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 8, n. 1, 1998.

MOURA, Milton. *Carnaval e baianidade: arestas e curvas na coreografia de textos identitários do carnaval de Salvador*. Salvador, 2001. Tese (Doutorado) FACOM/UFBA.

OLIVEIRA, Nelson. Sob o manto da concórdia: Bahia como contrafação do moderno. In: *A outra face da moeda*. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador: 2000.

SÁNCHEZ, Joan Eugeni. *Espacio, economia y sociedad*. Madri, Siglo Veintiuno, 1991.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. 3a. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SMITH, Neil. *Uneven development, nature, capital and production of space*. Oxford: Blackwell, 1984.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

As Políticas Estaduais de Saneamento Básico na Bahia¹

Reginaldo Souza Santos², Cleber Dias da Silva Júnior³

Elizabeth Matos Ribeiro⁴, Fábio Guedes Gomes⁵

Mônica Matos Ribeiro⁶, Thiago Chagas Silva Santos⁷

Daniel Andrade Caribe⁸, Iara Martins Icó Souto⁹,

Leidimar Cândida dos Santos¹⁰

Resumo

Este artigo tem como propósito fundamental a identificação do perfil da política estatal baiana de saneamento, bem como verificar a influência da política nacional na condução dos serviços básicos na área de saúde – considerando esta em sentido amplo. De posse desses conhecimentos, pretende-se, também, que esta análise possa estruturar um arcabouço crítico que possibilite aos formuladores de política de saneamento construir uma agenda de trabalho, nesse campo, o mais próximo possível dos interesses da população. Para se chegar nesse ponto, é preciso, antes de tudo, fazer a distinção entre as definições mais recorrentes daquilo que se convencionou chamar de saneamento. Assim procedemos porque o termo, em si, guarda interpretações que podem estar associadas a diferentes áreas das políticas estatais. Para atender os propósitos da análise, foi fundamental o resgate histórico da situação do saneamento básico no Estado da Bahia, a fim de facilitar melhor o entendimento sobre os determinantes da política em vigor. Por fim, concluímos que as políticas de saneamento do Estado da Bahia sofreram impactos da reforma do Estado e do projeto neoliberal, em âmbito nacional e estadual, o que comprometeu os já baixos índices de cobertura desse serviço.



Abstract

The main purpose of this article is to identify the profile of Bahia's state sanitation policy, as well as to verify the influence of the national policy in the conduction of the basic health services – considering the last, in its ample sense/direction. With this knowledge at hand, the intention of this analysis is that it may structure a critical framework that can make it possible for the thinkers of sanitation policies to assemble a work agenda, in this field, as closely as possible to the interests of the population. To get to this point, it's necessary, first, to make a distinction between the most frequent definitions of what has been conventionally stipulated as sanitation. We proceeded in this fashion because the term, in itself, holds interpretations that can be associated to different areas of state policies. In order to attend the purposes of the analysis, it was crucial to rescue the historic situation of the basic sanitation of the state of Bahia in order to provide a better understanding on the determinants of the policy in use. Finally, we concluded that the sanitation policies in the state of Bahia suffers impacts from the State Reform and the neoliberal project, both in state and national scope, which compromised the already low coverage of this service.

¹ Este artigo é resultado do trabalho de pesquisa Políticas Públicas Baianas nos Anos 90: Análises e Perspectivas, desenvolvida pelos autores, no âmbito do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia-EAUFBA, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, 2003/2005.

² Doutor em Economia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Coordenador da Pesquisa, professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas.

³ Bacharel em Administração pela EAUFBA.

⁴ Doutora em Ciência Política e Administração. Professora pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA.

⁵ Economista e Doutor em Administração pela UFBA.

⁶ Mestre em Administração pela EAUFBA. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA.

⁷ Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA.

⁸ Mestrando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisador do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA.

⁹ Mestranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA.

¹⁰ Mestra em Ciências Contábeis pela UFMT. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA.

1. Introdução

A identificação do perfil da política estatal de saneamento implantada pelos governos estaduais permite a verificação das influências da política nacional na condução dos serviços públicos mais elementares à saúde pública local, assim como possibilita questionamentos e discussões sobre a natureza e objetivos desses serviços. Além desses fatores, esta análise pode subsidiar criticamente os formuladores de políticas de saneamento, para construção de uma agenda que esteja mais próxima das reais necessidades da população.

Assim sendo, faz-se fundamental uma distinção entre as definições mais recorrentes daquilo que se convencionou chamar de saneamento. O termo em si guarda interpretações que podem estar associadas a diferentes áreas das políticas estatais, podendo, portanto, incorrer em esforços de diferentes concepções, fragmentando uma política, que, no Brasil e principalmente no nordeste brasileiro, já encontra muitas dificuldades para ser executada.

Uma vez entendido o escopo de análise daquilo que for considerado como saneamento básico, procurar-se-á fazer um breve resgate histórico da situação do saneamento básico no Estado da Bahia, a fim de facilitar o entendimento sobre os determinantes da política em vigor.

Em seguida, pode-se verificar quais foram as metas, períodos e resultados dos principais programas desenvolvidos na última década, recorte temporal deste trabalho. Este levantamento ajudará a perceber qual foi a condução da ação governamental na evolução dos níveis de cobertura dos serviços de saneamento no estado.

Então, diagnosticado o deslocamento ou estagnação dos níveis de atendimento dos serviços analisados, apresenta-se condição suficiente para fazer uma reflexão mais detalhada sobre as consequências da estratégia governamental escolhida, apontando os acertos e equívocos inerentes ao processo.

2. Saneamento Básico: do que estamos falando?

A primeira discussão que pode ser feita no desenvolvimento dessa temática refere-se ao escopo do termo utilizado. Dessa forma, verifica-se a necessidade de compreender qual o sentido do termo saneamento básico, ou, pelo menos, situar o sentido e dimensões do termo que serão abordados neste trabalho.

A dúvida mais recorrente diz respeito às diferenciações nas definições de saneamento básico e saneamento ambiental. Ultimamente, a maioria da produção da área faz referência às políticas de saneamento ambiental, pois este termo tornou-se predominante, dada a relevância da discussão ambiental e todo o consenso existente sobre a necessidade da sociedade manter o meio ambiente – o planeta – suficientemente conservado para perpetuação da vida humana.

Segundo Moraes (1997:12), saneamento corresponde ao agrupamento de cinco componentes: medidas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana das águas pluviais, de ações relativas aos resíduos sólidos e o controle de vetores transmissores de doenças, que, reunidos, podem-se intitular de saneamento básico. Fortalecendo mais a definição do termo, a Constituição do Estado da Bahia, no seu artigo 227 apresenta os serviços de saneamento básico como uma ação de saúde pública, “que compreende abastecimento de água, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais, controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para promoção da qualidade de vida”.

A partir dessas definições, percebe-se que o termo pode considerar dimensões que normalmente vão além daquelas idéias predominantes no senso comum, marcadas basicamente pela associação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Todavia, oficialmente, no Estado da Bahia o termo faz referência às atividades – típicas de saúde pública – de promoção da qualidade de vida, fato que torna o termo vago e passível de inúmeras interpretações.

Então, o tratamento do tema traz dois aspectos que não serão objetos de estudo deste trabalho, mas estão intrinsecamente ligados ao entendimento deste primeiro tópico da pesquisa. Isto é, como o saneamento básico está vinculado à idéia de saúde pública e qualidade de vida? O termo qualidade de vida abrange muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ele se reportam em variadas épocas, espaços e histórias diferentes, sendo, portanto, uma construção social com a marca da relatividade cultural (MINAYO, 2000: 8). Logo, a marca dessa relatividade não confere muita objetividade na definição de saneamento básico, visto que qualidade de vida, no mínimo, estaria associada a uma série de conquistas políticas, econômicas e sociais. Assim, nessa discussão, é preferível considerá-la como um daqueles termos-chave, utilizados para dissolver conflitos em torno das ambigüidades existentes na concepção de uma ação estatal, criando um pseudo-consenso entre as partes.

Porém, a associação com a saúde pública explica muito sobre a natureza e o tipo de política em que se pode enquadrar o saneamento. Segundo Borja (2004), as ações de saneamento em países desenvolvidos são classificadas como de infra-estrutura das cidades, visto que os mesmos já conseguiram alcançar condições sanitárias satisfatórias, não sendo relevante nas suas respectivas “agendas” políticas. No entanto, nos países ditos em desenvolvimento, que, em sua maioria, possuem serviços de saneamento deficientes, este serviço (ou direito) deveria ser enquadrado com o integrante da política de saúde pública.

Essa idéia não é dominante, pois as ações de saneamento nos países em desenvolvimento têm sua vertente determinada pela noção que cada governo atribui, podendo ser encarado como uma função de caráter ambiental, ou, ainda, como um simples serviço público de infra-estrutura, que pode ser visto como um bem de mercado, passível de privatização (COSTA, 1998 in BORJA, 2004).

Assim, verifica-se que existe uma forte tendência a categorizar o saneamento como uma ação de caráter ambiental, como se este não estivesse vincu-

lado à questão da saúde pública, enfraquecendo sua vinculação à política de saúde – uma ação social e ainda considerada de responsabilidade do Estado.

De maneira geral, a busca da saúde pública representa prevenir doenças, prolongar a vida e promover a saúde e a eficiência física e mental, através de esforços organizados da comunidade para o saneamento do meio ambiente e controle de doenças infecto-contagiosas, a educação do indivíduo em princípios de higiene pessoal, a organização de serviços médicos e de enfermagem para o diagnóstico precoce e o tratamento preventivo das doenças e o desenvolvimento da maquinaria social, de modo a assegurar a cada indivíduo da comunidade um padrão de vida adequado à manutenção da saúde (MASCARENHAS, 2000).

A partir dessa visão, percebe-se que, mesmo quando se desloca a discussão para o plano do meio ambiente – que é simplesmente tudo que diz respeito à geração e manutenção da vida – recorre-se, também, à promoção da saúde de uma sociedade. Então, parece inevitável configurar o saneamento como uma política social, de responsabilidade do poder público, e não enquadrá-lo como mero serviço que pode ser transferido para a iniciativa privada, que não tem outra preocupação senão promover a “saúde” do seu corpo de sócios.

Então, conforme Moraes (1997:12), o saneamento ambiental amplia o conceito inicial, ou seja, agrega-se ao saneamento básico a ocupação e disciplinamento do uso do solo da cidade, a poluição do ar, o excesso de ruídos e atividades afins. Isto não invalida a visão sobre a saúde pública, mas amplia substancialmente as ações que devem ser empreendidas a partir de uma mesma agenda.

Dito que o saneamento ambiental é uma ampliação do conceito de saneamento básico, para questões relacionadas à administração do equilíbrio ecológico, destinados à promoção da saúde, faz-se necessário explicar porque o presente trabalho incorpora em seu escopo a avaliação das políticas estaduais de saneamento básico.

A pesquisa realizada faz referência à década de 90 e sobre as medidas adotadas nesse período. O conceito de saneamento ambiental, pelo menos na

Bahia, só começa a levantar certo debate a partir da segunda metade da década, devido ao Programa Baía de Todos os Santos, voltado para combater a “degradação ambiental” da baía. Ainda assim, as medidas desse programa estavam voltadas para questões de lançamento do esgoto, descarte dos resíduos sólidos e abastecimento de água da Região Metropolitana de Salvador, não aprofundando o sentido do saneamento ambiental.

Um outro fator que delimita o foco da análise diz respeito à titularidade dos serviços de ordenamento e uso do solo das cidades, que está a cargo dos municípios e, na maioria das vezes, separados das ações de saneamento básico, que também é de titularidade dos municípios, mas que normalmente são realizadas pelo estado.

De fato, as ações ambientais e sanitárias se confundem, ou se completam, mas a execução dessas políticas não veio de um planejamento comum, abrindo precedente, portanto, para uma análise separada do quadro ambiental e sanitário na Bahia dos anos 90.

Logo, aqui, a reflexão da ação estatal, no Estado da Bahia, analisará os componentes daquilo que faz parte do que foi apresentado como saneamento básico, mais precisamente as questões relativas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbanas.

Uma vez explicitado o foco do trabalho, cabe mais uma breve discussão sobre as características da política estatal de saneamento básico. A presente pesquisa considera, para sua análise, o saneamento básico como uma política social vinculada às ações de saúde pública. Mas a ação é realmente tratada como uma política social? Como são vistas e executadas as ações de saneamento básico no país, mais precisamente na Bahia?

O saneamento, uma vez colocado como uma ação de saúde pública, deveria estar vinculado à política de saúde dos governos. Mesmo o texto constitucional estabelecendo que o Sistema Único de Saúde-SUS deveria “participar da formulação de políticas e da execução das ações de saneamento básico”, este é encarado com um serviço público da área de infra-estrutura das cidades (Art. 200 da CF 88).

No Estado da Bahia, essa desvinculação também se faz notória, uma vez que o direcionamento da política de saneamento segue as diretrizes impostas pelas instituições financeiras internacionais que financiam os programas do Estado, como o Banco Mundial -BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID. Estes organismos internacionais consideram o saneamento como um componente de infra-estrutura das cidades e, portanto, devendo seguir uma lógica de implementação marcada por grandes intervenções, normalmente delegada à iniciativa privada e conduzida nos moldes de gestão empresarial (BORJA, 2004: 68).

Essa orientação internacional corrobora com o discurso de ineficiência do Estado difundido principalmente nos anos 90, que trazia consigo, no bojo das políticas neoliberais, o plano para transferências de alguns serviços públicos, como o saneamento, do estado para a iniciativa privada, numa tentativa de criar mais espaços para a acumulação privada.

Em suma, o saneamento básico foi e ainda é tratado como uma política da área de infra-estrutura das cidades, estando fortemente vinculada aos direcionamentos estratégicos das conjunturas de governo, que em sua maioria vem estimulando o processo de privatização, iniciado na década passada.

3. Breve Resgate Histórico do Quadro do Saneamento Básico na Bahia

O desenvolvimento da política de saneamento na Bahia está relacionado ao direcionamento da política nacional. Até 1967 (antes da criação do Banco Nacional de Habitação - BNH), os recursos para o setor de saneamento eram requeridos pelos municípios junto às suas representações no Congresso Nacional, que deveriam esforçar-se para conseguir liberação de recursos para o município em questão. Os municípios maiores, que tinham condições de obter lucro com os serviços de abastecimento e esgotamento, tinham a manutenção dos serviços asseguradas por uma política tarifária bastante onerosa à população, e os municípios pequenos, que não tinham esta facilidade, ficavam à mercê dos acordos travados em Brasília (MORAES, 1997, p. II).

No início dos anos 70, com a criação do BNH e a definição do Sistema de Financiamento do Saneamento (SFS), componente do Plano Nacional de Saneamento—PLANASA, o Estado da Bahia, assim como os outros estados, deveria ser responsável pela Companhia Estadual, neste caso a Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A.—EMBASA, para poder ter acesso ao novo modelo de financiamento do setor.

No caso de Salvador — o maior município da Bahia — transferia-se a responsabilidade dos encargos decorrentes da exploração dos serviços de saneamento para o estado, num Termo de Acordo com a Municipalidade, encampado pelo governador Francisco Marques de Góes Calmon, no ano de 1925 (HELENO, 1991, p.94).

Segundo Heleno (1994), até o ano de 1945, as ações no campo de abastecimento de água e esgoto desenvolvidas pelo Estado da Bahia eram quase que em sua totalidade voltadas para a cidade de Salvador. Mas, com a criação da Comissão de Águas e Esgotos de Salvador, passava a existir uma organização maior do setor na cidade, com consideráveis avanços no serviço de distribuição de água e capacitação técnica dos seus colaboradores. Sendo assim, essa comissão foi transformada no Departamento de Saneamento do Estado da Bahia — DS — que passava a desenvolver projetos para algumas cidades do interior, próximas da capital. Esse departamento funcionou entre 1953 e 1962, e realizou importantes intervenções, principalmente no entorno da capital, como a Barragem do Joanes, Estação de Tratamento de Água Temístocles Menezes, Adutora do Joanes, dentre outras, que significavam um avanço do setor na Bahia, em especial em Salvador.

De forma bastante fragmentada, representando a falta de direcionamento político e estratégico do saneamento básico, o DS foi desdobrado no Departamento de Saneamento do Estado da Bahia (interior do Estado)—DESEB e Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo da Bahia—SAER, que funcionaram até 1971

como principais executores dos serviços de saneamento básico da Bahia. Além desses órgãos, existiam ações pontuais de vários departamentos estaduais, como o DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento) e a FSESP (Fundação de Serviço de Saúde), que incorriam em ações completamente desarticuladas.

Desde o início nos anos 70, já se verifica uma articulação do Estado da Bahia com instituições financeiras internacionais, quando a SAER obteve financiamento do BID para obras do Joanes, Itabuna, Jequié, Feira de Santana e Vitória da Conquista. Essa articulação era apenas um reflexo do direcionamento político, que já vinha-se desenhando, com a submissão das políticas do país ao modelo proposto pelos organismos internacionais.

Então, com o surgimento do PLANASA — que visivelmente encampava uma tentativa de flexibilização autoritária da administração pública, sob a égide de um modelo muito mais gerencial do que burocrático, como apontava o receituário das instituições financeiras internacionais — centralizavam-se as ações de saneamento no nível estadual, através das companhias estaduais, que tinham responsabilidade de aportar recursos e executar obras.

Conforme Heleno (1994), na Bahia, a EMBASA era essa empresa líder responsável pela captação de recursos, e tinha como parceiras na execução da política de saneamento no estado a Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos — COMAE, responsável pela operação do sistema da Rede Metropolitana de Salvador, a Companhia de Saneamento do Estado da Bahia—COSEB pela operação dos sistemas do interior do estado e a Companhia de Engenharia Rural da Bahia—CERB pela implantação de sistemas simplificados em pequenas comunidades rurais, que deveriam ser operados pelas prefeituras municipais. Em 1974, a COMAE e COSEB foram incorporadas pela EMBASA.

Um importante elemento a ser destacado na política empregada pelo PLANASA diz respeito ao sistema de caixa único, subsídio cruzado¹¹, que funcionava na perspectiva do município de maior porte e melhor desenvolvimento econômico para subsidiar a manutenção do sistema de abastecimento de água de cidades menores.

¹¹ Instrumento de compensação tarifária destinado ao atendimento de populações mais carentes. Dessa maneira, municípios ou regiões, bairros ou distritos, ou categoria específica de usuários de serviços, que apresentam maior disponibilidade financeira pagam um valor maior pelo serviço tarifado, a fim de permitir que usuários com menor disponibilidade financeira tenham acesso qualificado ao mesmo serviço.

Segundo a Série Estudos e Pesquisas-SEP (1998), as indicações mais recentes de municipalização de sistemas de saneamento na Bahia, o que poria fim ao subsídio cruzado e estimularia as privatizações, ocorreram entre os anos de 1989 e 1990, quando se concretizou a criação da EMASA—Empresa Municipal de Saneamento de Itabuna, que surgia trazendo um novo modelo de gestão dos serviços de saneamento, identificado como de padrão gerencial. Contudo, essa concepção não foi suficientemente aceita pelos profissionais do setor, limitando o nascente processo de municipalização do serviço, pois, embora o mesmo seja de titularidade municipal, boa parte das atividades é realizada pela companhia estadual de saneamento, a EMBASA.

A situação financeira da grande maioria dos municípios não favoreceu a continuidade das transferências. O fim do subsídio cruzado também preocupava os municípios de menor porte, assim como a falta de capacitação técnica das prefeituras, a possibilidade de demissão de pessoal da EMBASA, ficando patente, na época, que um processo de municipalização estava a exigir estudos de viabilidade criteriosos, negociações políticas, discussão com a sociedade e, principalmente, capacidade técnica e financeira das prefeituras para gerir os sistemas (SEP, 1998: 68).

Então, mesmo com a extinção do PLANASA, o modelo de subsídio cruzado permaneceu na EMBASA, que é responsável atualmente pelo serviço de abastecimento de água para 78% dos municípios baianos¹².

Mesmo o saneamento não se restringindo a serviço de abastecimento de água, esse modelo, ainda vigente, tem evitado o estrangulamento dos sistemas de abastecimento em muitas pequenas comunidades, cujas populações (carentes) praticamente não pagam pelo uso da água, ou apresentam um nível de inadimplência tão elevado que inviabilizaria os serviços, se considerados somente aspectos econômicos (SEP:68).

¹² Vale ressaltar que a EMBASA tem uma forte atuação no interior do estado, quando se trata de serviço de abastecimento de água, pois no tocante ao serviço de esgotamento sanitário a empresa atendeu em 1999 apenas 29 municípios. A mesma também não é responsável pelos serviços de limpeza urbana, que está a cargo dos municípios.

Conforme a SEP (1998), não há equívoco em dizer que no Estado da Bahia verificou-se a maior expansão dos índices de cobertura de abastecimento de água no período de 1971 a 1982, quando do apogeu do PLANASA, que viabilizou a implantação de 72% dos sistemas de abastecimento existentes até o fim da década passada. O mesmo sucesso não se observou no tocante ao serviço de esgotamento sanitário, tendo-se verificado que no ano 1998, apenas 11% da população do estado se beneficiavam desse componente do saneamento básico.

A questão da limpeza urbana e oferta de drenagem urbana não apareciam como preocupação do PLANASA, ficando essas ações a cargo das prefeituras, que não precisavam prestar informações sobre o nível de cobertura desses componentes.

No restante dos anos 80, o nível de investimento em saneamento cai de forma significativa, provocando acentuada degradação dos sistemas e causando sérios problemas operacionais, principalmente de abastecimento de água. Para se ter uma idéia, no período do PLANASA o nível de investimento no setor alcançou 0,6% do PIB no ano de 1975, enquanto atingiu apenas 0,15 % do PIB no período de 87-90. A participação nas despesas de capital era de 15% em 1975, e caiu para apenas 3%, no período entre 1987 e 1990 (SEP: 73-74).

Somente a partir de 1991, constata-se a retomada da efetiva ação governamental para a política de saneamento, incentivada pelos programas federais que começam a ser implementados, financiados pelo FGTS e Orçamento Geral da União, além das contrapartidas do governo estadual. Mas, para entender melhor a composição e os objetivos dessa política, será apresentada na sequência deste trabalho uma análise sobre as metas, os resultados e a estratégia governamental utilizada no estado da Bahia.

4. Os Programas Estaduais de Saneamento Básico Implementados na Bahia nos anos 90

Os componentes do saneamento básico objeto desta pesquisa — abastecimento de água, esgotamen-

to sanitário, drenagem urbana e limpeza urbana – podem ser analisados a partir da implementação dos programas de saneamento no estado.

A década de 90, na Bahia, foi marcada pela realização de várias ações no campo do saneamento, implementadas em sua maioria pelo governo do Estado, através de recursos oriundos de transferências da União, financiamento de organismos nacionais, contrapartidas do próprio estado e de recursos originários de financiamentos de instituições financeiras internacionais.

Dessa forma, a descrição das metas desses programas, a verificação do período em que os mesmos foram implementados e a constatação dos resultados obtidos permitem o levantamento da evolução dos níveis de cobertura dos componentes da política de saneamento, assim como abrem possibilidades para uma análise mais apurada (apresentada na seção subsequente) do direcionamento estratégico dos governos no setor de saneamento.

Os principais programas desenvolvidos no Estado que se mostram relevantes para análise dos componentes de saneamento selecionados são o Programa BAHIA AZUL, PRODETUR, PRÓ-SANEAMENTO, além de outras ações voltadas para comunidades rurais.

4.1 Bahia Azul

O BAHIA AZUL foi implementado, em 1995, como um programa multisetorial e interinstitucional, envolvendo cinco componentes: esgotamento sanitário, abastecimento de água, resíduos sólidos, desenvolvimento institucional e educação ambiental (ANDRADE, 1997:6). O mesmo foi composto¹³ pelo Programa de Saneamento Ambiental da Baía

de Todos os Santos (BTS), incorporava parte do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) e do Projeto Metropolitano, assim o programa reunia todas as ações de saneamento previstas para Salvador e municípios situados em torno da Baía de Todos os Santos (BAHIA, 1998).

O Programa Ambiental de Saneamento da Baía de Todos os Santos (BTS) trazia como principal objetivo a recuperação do quadro de degradação ambiental da Baía de Todos os Santos, que vivia esse grave problema ambiental devido à falta de controle dos lançamentos de esgotos na baía, além da deficiência na coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos, que contaminavam os cursos d'água e as praias da região (BAHIA, 1998).

Esse programa teve 60% dos seus recursos financiados pelo BID, enquanto 18% foram de contrapartida do Governo do Estado da Bahia, 17,7% referentes a financiamento firmado com o Japan Bank For International Cooperation – JBIC e 4,3% de recursos financiados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, resultando num total de US\$ 440 milhões, com previsão para ser executado em cinco anos (BAHIA, 1998).

O PMSS, que traz como finalidade a reestruturação e modernização do setor, buscando alcançar mais eficácia nos processos e eficiência da Companhia Estadual, neste caso a EMBASA, foi viabilizado em 1992, com um contrato de financiamento com o Banco Mundial (BIRD) no valor de US\$ 121 milhões, que acrescidos à contrapartida do estado teve seu valor firmado em US\$ 257 milhões, dos quais US\$ 140 milhões foram incorporados ao BAHIA AZUL. Os principais objetivos do programa estavam relacionados ao fortalecimento da capacidade institucional da EMBASA, a promoção da gestão comercial, além de melhorias nas condições sanitárias das áreas urbanas, através dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (CALMON, 1999; BAHIA, 1998).

O projeto Metropolitano é um produto do Programa RM/NE, iniciado, em 1980, pelo Banco Mundial, juntamente com o Governo Federal, e que visava financiar um conjunto de projetos urba-

¹³ Vale ressaltar que algumas ações de saneamento básico realizadas na capital do estado, entre os anos de 1995 e 1998, receberam recurso do PRÓ-SANEAMENTO, que eram destinados ao atendimento das áreas habitadas por famílias que recebiam até 12 salários mínimos. Com isso, pode-se afirmar que o Bahia Azul incorporou em suas obras recursos desse programa, como pode ser apreendido no Relatório de Atividades 1995/1998 da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação (1998:109): "(...) este programa destinou recursos de R\$ 25,6 milhões em áreas carentes da capital (...)". Este programa é financiado pela CIEF e contrapartida do estado e não está incorporado nos recursos emprestados pelo mesmo banco ao Bahia Azul, visto que a parte do financiamento da CIEF ao Bahia Azul está vinculada ao financiamento do PMSS, um dos projetos componentes do Programa Bahia Azul.

nos nas regiões metropolitanas nordestinas de Recife, Salvador e Fortaleza. O Projeto RM/NE foi iniciado na Região Metropolitana de Salvador, em 1986, através da CONDER, com o nome de Projeto Metropolitano. Em 1992, o projeto foi reformulado, estabelecendo um montante de US\$ 77 milhões para sua aplicação, sendo US\$ 36,6 milhões a participação do Banco Mundial e a contrapartida de US\$ 40,4 milhões restantes bancadas exclusivamente pelo Governo do Estado da Bahia. A maior parte dos recursos do programa foi aplicada e recuperação urbana. Do total do projeto, US\$ 20 milhões foram alocados no Programa BAHIA AZUL, contemplando uma ampla intervenção na área de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos e de uma ação específica de recuperação ambiental na área de Novos Alagados (FERNANDES, 2004; BAHIA, 1998).

Assim, o grande programa de saneamento básico do Governo do Estado da Bahia apresentava as seguintes projeções para os cinco anos de desenvolvimento do programa:

- Melhorar a qualidade de vida de 2,5 milhões de pessoas;
- Recuperar o equilíbrio ecológico da Baía de Todos os Santos;
- Ampliação da cobertura de esgotamento sanitário de Salvador de 26% para 80% da população;
- Geração de 100 mil empregos temporários;
- Melhoria do padrão de saúde pública, reduzindo a mortalidade infantil e a ocorrência de doenças transmissíveis por veiculação hídrica;

- Aumentar a cobertura de abastecimento dos municípios participantes de 57%, em alguns casos, para até 80%;
- Ampliação do sistema das redes distribuidoras, para atingir a população não assistida com abastecimento de água e regularizar o fornecimento de água à população assistida;
- Ampliação da capacidade de reserva de água na área de distribuição de Salvador em 30 mil metros cúbicos, contribuindo para eliminar as deficiências do atual sistema;
- Melhorias dos serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos domésticos;
- Fortalecimento institucional da EMBASA e Centro de Recursos Ambientais (CRA);
- Atividades de controle de lançamento de resíduos industriais, através de Termos de Compromisso entre CRA e indústrias que exercem influência sobre a baía (redução da carga poluidora em 90%);
- Execução de projeto de educação sanitária e ambiental;
- Criação de uma nova estrutura de esgotamento sanitário e abastecimento de água em Salvador, Cachoeira, São Félix, Maragogipe, Candeias, Simões Filho, Itaparica, Vera Cruz, Madre de Deus, Santo Amaro e São Francisco do Conde.

Vale ressaltar que o Programa Bahia Azul está diretamente relacionado à região assistida pela EMBASA quando se refere a abastecimento de água e esgotamento sanitário, portanto, restrita a um raio de ação definido pela própria empresa, que na maioria das vezes não atua na zona rural dos municípios citados anteriormente. Em suma, assim fica a composição financeira do Programa Bahia Azul:

Tabela I – Agentes Financiadores do Programa Bahia Azul

Projeto	Investimento em US\$ (milhões)						
	BID	BIRD	GEB**	JBIC***	CEF	BNDES	TOTAL
Saneamento ambiental da Baía de Todos os Santos (BTS)	264		79	78		19	440
Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)*		65	10		15	50	140
Metropolitano*		8	12				20
Total	264	73	101	78	15	69	600

Fonte: BAHIA, 2000 in BORJA, 2004.

*Parcela referente ao Programa Bahia Azul

** Governo do Estado da Bahia

*** Compõe parte da contrapartida do Governo do Estado da Bahia

Com esse montante a Bahia encampa o maior programa de saneamento do país, previsto para ser realizado, inicialmente, em cinco anos (1996 – 2001), englobando um valor de US\$ 600 milhões, somente para Salvador e municípios do entorno da Baía de Todos os Santos.

Ao encerrar a década de 90, esperava-se que a maior parte das ações do programa Bahia Azul estivessem concluídas, ou em fase de conclusão. Todavia, verificou-se que já em junho de 2002 ainda havia ações de esgotamento sanitário (redes coletoras e ligações domiciliares) e medidas de abastecimento de água (rede de distribuição, reservatórios e ligação de hidrômetros) que ainda estavam por serem concluídas, representando um atraso considerável, frente à meta estabelecida para o ano de 2001 (BAHIA, 2002).

Ao verificar os resultados do programa no término dos anos 90, percebia-se apenas a grandeza dos recursos investidos, os atrasos no andamento das obras, impactando diretamente naquelas medidas que eram consideradas de curto prazo.

Segundo relatório de acompanhamento do programa de junho de 2000, no tocante ao esgotamento sanitário de Salvador, das dezoito bacias de esgotamento sanitário que deveriam ser implementadas na capital, nenhuma estava completamente concluída. Na Bacia do Médio Camurugipe, uma das primeiras a ser contratadas, a estação elevatória ainda estava sendo construída, assim como faltava a implantação de redes coletoras convencional e condominial. Nas Bacias do Calafate ainda faltava a recomposição da pavimentação destruída pelas interligações. Na Bacia de Periperi ainda faltava a construção de três estações elevatórias. Na Bacia do Cobre, do Baixo Pituaçu, de Paripe e Tripas, ainda faltava a conclusão dos ramais domiciliares e das ligações intradomiciliares. Na Bacia do Saboeiro a maioria dos serviços encontrava-se paralisadas devido à incapacidade da empresa construtora concluir os serviços contratados. Nas bacias de Alto de Pituaçu e Aratu/Macaco não havia ainda avanços físicos de qualquer natureza. Nas Bacias de Lobato, da

Península, do Baixo e Médio Jaguaribe e Itapuã ainda estavam em fase de construção dos interceptores, além de algumas ainda estarem em fase de finalização de estações elevatórias. A Bacia do Comércio estava com suas obras paralisadas devido à sub-rogação de contrato e a Bacia de Mangabeira ainda estava em fase de licitação. A ampliação da Estação de Condicionamento Prévio (ECP), também, encontrava-se em fase de licitação (BAHIA, 2000).

Com isso, verifica-se que todos os serviços encontravam-se atrasados. Este fato, segundo discurso oficial, deveu-se à incapacidade das empresas contratadas cumprirem os prazos e executarem as obras, conforme as necessidades e recomendações técnicas e ambientais. Todavia, verifica-se que outros fatores também influenciaram esse atraso, como os equívocos na definição de critérios para contratação das empresas executoras e a frágil articulação com a população.

No tocante ao esgotamento sanitário em outros municípios, no ano de 2000, os Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) de Simões Filho, de Candeias e de Santo Amaro estavam praticamente concluídos, faltando a resolução de pequenas pendências. No SES de Madre de Deus encontravam-se pendências ainda nas ligações intradomiciliares. O SES de Itaparica e Vera Cruz estava realizando as ligações intradomiciliares e a revisão dos projetos de construção das estações elevatórias. Os SES's de Maragogipe, Cachoeira/São Félix e São Francisco do Conde estavam sendo iniciados no ano de elaboração do relatório consultado (BAHIA, 2000).

Em relação ao abastecimento de água nos municípios, com exceção de Salvador, a maioria dos Sistemas Integrados de Abastecimento de Água (SIAA) estava concluído, mas não liberados para pleno funcionamento (Maragogipe/Najé/Coqueiros, Santo Amaro e Recôncavo). Apenas o SIAA de Itaparica e Vera Cruz ainda se encontrava em fase de construção, faltando obras de ampliação da Estação de Tratamento de Água – ETA, reservatório elevado, redes de distribuição, ligações intradomiciliares e automação do sistema (BAHIA, 2000).

No componente de fortalecimento institucional da EMBASA, as ações estavam voltadas para a hidrometração das ligações e treinamento de pessoal. Em relação à coleta e disposição final de lixo, verificou-se a transferência do primeiro lote de equipamentos de coleta e varrição para as prefeituras municipais de Cachoeira, São Félix, Maragojipe e

Santo Amaro. As obras de implantação do Aterro Sanitário de Maragojipe e Recôncavo Sul estavam em andamento. O Aterro Sanitário de Santo Amaro ainda estava em processo licitatório, assim como os projetos de recuperação ambiental dos lixões existentes em Maragojipe, Muritiba e Cachoeira (BAHIA, 2000).

Tabela 2 – Aterros Sanitários do Programa Bahia Azul (situação em 2000)

Aterro Sanitário	Municípios Beneficiados	Capacidade para 15 anos (Ton.)	Área (Ha)	Valor do Investimento (R\$ 1000)	Estágio em 1999
Metropolitano Centro	Salvador Simões Filho Lauro de Freitas	13.400.000	250	4.600	Concluído
Ponta do Ferrolho	Candeias Madre de Deus São Francisco do Conde	468.000	32	2.750	Concluído
Integrado Camaçari	Camaçari Dias D'Ávila	630.000	35	2.700	Concluído
Integrado da Ilha	Itaparica Vera Cruz	327.600	20	2.500	Concluído
Recôncavo Sul	São Félix Muritiba Cachoeira Gov. Mangabeira	325.000	14	1.200	Em andamento
Santo Amaro	Santo Amaro	146.000	10	1.160	A licitar
Maragojipe	Maragojipe	80.000	05	800	Em andamento

Fonte: CONDER/SEPLANTEC

Os projetos de recuperação dos lixões e construção dos sete aterros sanitários na Região Metropolitana de Salvador fazem parte do componente Projeto Metropolitano e foram executados sob a coordenação da CERB e elaborados com base nos

Planos Diretores de Limpeza Urbana (PDLU) que cobriram os dez municípios da RMS. Observa-se na Tabela 2 que a construção dos aterros envolvem recursos da ordem de R\$ 15.710 milhões e cada aterro tem vida útil estimada de 15 anos.

Quadro I – Indicadores de evolução do programa, segundo a realização de alguns componentes no ano de 2000

Esgotamento Sanitário	Total Previsto	Contratado	%	Realizado	%
Interceptores e Emissários (Km)	153,1	141,4	92,4	73,0	47,7
Redes coletoras (Km)	2.204,8	1.867,1	84,7	965,8	43,8
Ligações Domiciliares (un)	186.002	157.512	84,7	13.054	7,0
Estação Elevatória (un)	89	82	92,1	35	39,3
Estação de Tratamento (un)	9	9	100	3	33,3
Abastecimento de Água	Total Previsto	Contratado	%	Realizado	%
Adutoras (Km)	66,4	66,4	100	66,1	100
Redes de Distribuição (Km)	116,7	116,7	100	98,9	85
Reservação (m³)	7.565	7.565	100	6.890	91
Hidr./Lig Domiciliares (un)	9.653	9653	100	7.673	79
Resíduos Sólidos	1º lote de equipamentos já fornecidos. Aterro Sanitário de Maragóipe e Recôncavo Sul em execução. Aterro Sanitário de Santo Amaro em licitação.				

Fonte: BAHIA, 2000.

O Quadro I demonstra um resumo da situação dos principais componentes focos da análise desta pesquisa, considerando o Programa Bahia Azul. Com isso, verifica-se que, quando faltavam apenas seis meses para expirar o prazo inicial do programa, não havia nenhuma ação do componente de esgotamento sanitário que tivesse pelo menos 50% de realização. Muito longe disso, verifica-se que apenas 7 % das ligações domiciliares tinham sido concluídas.

Os atrasos verificados no programa exigiram um pedido de aditivo de prazo bastante elástico (primeiro semestre de 2004) junto aos órgãos financiadores, o que representou o ônus para os cofres públicos do Estado da Bahia de cerca de US\$ 1,5 milhão, apenas com o BID (BORJA, 2004).

Segundo Borja (2004), não houve estudos para dimensionar os empregos temporários gerados pela ação do programa, que conforme as metas deveriam alcançar o número de 100 mil. Esse fato leva a crer que o anúncio da meta servia apenas como uma estratégia de marketing para o programa, visto que não foram tomadas providências para dimensionar o impacto do Bahia Azul sobre a geração de criação de posto de trabalho temporário na região em questão.

4.2 PRODETUR

O Programa de Desenvolvimento do Turismo da Bahia (PRODETUR-BA) faz parte do Progra-

ma de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR-NE), firmado através de contrato com o BID/Banco do Nordeste, além das contrapartidas estaduais e federais, tem como objetivo executar obras de infra-estrutura nas regiões de grande potencial de desenvolvimento turístico no Estado.

O PRODETUR-BA propõe um modelo de desenvolvimento para a atividade turística na Bahia, com amplitude de longo prazo (20 anos) e implantação progressiva, iniciando-se com a construção da infra-estrutura básica (estradas, saneamento, aeroportos, energia, telecomunicações etc.), tanto para os centros turísticos previstos como para os núcleos urbanos localizados nas Zonas Turísticas prioritárias. Dentro desse programa, uma parte considerável dos recursos está destinada às obras de saneamento básico na região da Costa do Dendê, Costa dos Coqueiros, Chapada Diamantina, Costa do Cacao, Costa das Baleias e Costa do Descobrimento (BAHIA, 2005).

Em 1997, o então Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação do Estado da Bahia, Roberto Moussallem de Andrade, atestava que o montante de investimento do PRODETUR era

da ordem de US\$ 400 milhões e que, pelo menos, 60% dos recursos seriam destinados aos serviços de água, esgoto e lixo (ANDRADE, 1997).

Porém, o site da Secretaria de Cultura e Turismo (SCT) aponta que os recursos definidos para a primeira etapa do projeto, iniciado em 1996, apresentava um montante total de US\$ 232,5 milhões. Todavia, cabe

ressaltar que as ações de saneamento implementadas nas principais zonas turísticas contaram com a colaboração de outros recursos, como os programas federais vinculados à EMBASA e/ou prefeituras municipais.

Tabela 3 - PRODETUR - Composição das Fontes dos Recursos - 1ª Etapa

Fonte	Valor (US\$mil)
Financiamento BN/BID	130.000
Contrapartida Estadual	55.000
Governo Federal (Embratur/Infraero)	47.500
Total	232.500

Fonte: SCT

As obras de saneamento planejadas para serem executadas pelo programa, na sua primeira etapa, com previsão de conclusão para o ano de 1999, incluíam sistema de esgotamento sanitário de Cabralia, Belmonte, Trancoso, Porto Seguro, Pontal-Ilhéus, Itacaré, Olivença, Serra Grande, Taboquinhas, Praia do Forte, Morro de São Paulo, Lençóis e Mucugê; sistema de abastecimento de água de Cabralia, Belmonte, Trancoso, Porto Seguro, Serra Grande, Olivença, Taboquinhas, Itaparica e Vera Cruz; limpeza urbana de Porto Seguro, Arraial D'Ajuda, Trancoso, Cabralia, Coroa Vermelha e Belmonte; e drenagem pluvial de Porto Seguro (ANDRADE, 1997; BAHIA, 1998).

Conforme Relatório de Atividades (1999) da Assessoria de Planejamento da EMBASA, principal órgão executor das obras de saneamento do PRODETUR, o litoral sul do estado, mais precisamente a Costa do Descobrimento, merecia atenção maior da ação governamental em virtude das festividades da época, decorrentes da comemoração dos 500 anos de descobrimento do Brasil e, provavelmente, por essa razão a implantação dos sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento de água da região foi colocada como prioridade, embora os mesmos não tenham sido concluídos no ano que precedia as comemorações, como se pode verificar na Tabela 4.

Tabela 4 - Resumo das Intervenções do PRODETUR até 1999.

IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM 1999	
Concluídos	Investimento (R\$)
Coroa Vermelha/Santa Cruz Cabralia	495.950,00
Santa Cruz Cabralia/ Sede	1.005.983,00
AMPLIAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
Em Curso	Investimento (R\$)
Porto Seguro Setores B e C SEDE	6.794.788,00
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	
Em Curso	Investimento (R\$)
Arraial D' Ajuda/Porto Seguro	3.587.398,00
Belmonte/Sede	4.556.265,00
Coroa Vermelha/Santa Cruz Cabralia	1.853.428,00
Porto Seguro Setor B e C/ Sede	12.800.414,00
Praia do Forte/Mata de São João	1.477.787,00
Santa Cruz Cabralia / Sede	4.388.002,00
Trancoso/Porto Seguro	1.587.785,00

Fonte: EMBASA/PPL - Relatório de Atividades 1999.

Ainda segundo o Relatório de Atividades (1999) da Assessoria de Planejamento da EMBASA, as obras de implantação do sistema de abastecimento de água, realizadas, em sua totalidade, em Santa Cruz Cabrália, beneficiaram uma população de 6.111 habitantes.

A ampliação do sistema de abastecimento de água da sede do município de Porto Seguro, no final dos anos 90, ainda não tinha realizado 2.967 novas ligações domiciliares previstas. O projeto previa, segundo o mesmo relatório, beneficiar uma população de 84.000 habitantes. Até o ano de 2002, as obras de ampliação dos setores B e C da sede do município ainda não tinham sido concluídas (EMBASA, 1999; BAHIA, 2002).

As obras de implantação do SES de Porto Seguro foram divididas em duas etapas. A primeira etapa correspondente ao setor "A", foi concluída em 1998. A segunda etapa, correspondente aos setores "B" e "C" da sede do município, em 1999 concluiu 6.959 ligações domiciliares do total de 8.731 previstas. As obras foram concluídas em 2000, beneficiando uma população de 22.086 habitantes, embora as previsões iniciais apontassem o atendimento de 37.000 famílias. A conclusão do SES de Arraial D'Ajuda, Coroa Vermelha e Santa Cruz de Cabrália só aconteceu em 2000 e beneficiou uma população de 28.958 habitantes. A implantação do SES de Belmonte e Praia do Forte só foi concluída em 2001 e beneficiou uma população de 19.061 habitantes. O projeto de implantação do SES de Trancoso ainda encontrava-se em execução no ano de 2002 (BAHIA, 1998; EMBASA, 1999; BAHIA, 2002).

Em suma, pode-se dizer que o PRODETUR-BA manteve, no final dos anos 90, um ritmo de realização das obras de saneamento bem mais constante e satisfatório do que a intervenção do Bahia Azul, na sua área de atuação, principalmente das regiões periféricas da RMS. Entretanto, esse andamento satisfatório está associado à necessidade de criar uma estrutura mínima para instalação de empreendimentos turísticos nas re-

giões atendidas pelo programa, representando, assim, um claro esforço estatal de atender as demandas da iniciativa privada do campo turístico.

Um fato relevante, que não deve escapar a uma observação mais atenta, diz respeito à finalidade das ações de saneamento básico nesta região. O discurso do PRODETUR-BA enfatiza a necessidade de criar Centros Turísticos Integrados, como mecanismo de desenvolvimento econômico da região. Sendo assim, pode-se verificar como a orientação política do saneamento básico está atrelado à infra-estrutura dos centros urbanos apontados como espaços privilegiados para atuação de grandes empresas.

Porém, o que é importante perceber nesta associação é que o saneamento na Bahia encontra-se no escopo das políticas de infra-estrutura e não das políticas sociais vinculadas à área de saúde. Essa vinculação facilita a inclusão do campo de saneamento básico na categoria de serviços públicos (ou semi-públicos)¹⁴ que são passíveis de serem transferidos para a iniciativa privada, já que a agenda neoliberal caracteriza seus usuários como simples consumidores.

4.3 Pró-saneamento

O PRÓ-SANEAMENTO, conforme apresentado no texto nacional desta pesquisa, tem como objetivo a promoção da melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, através do aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, além de buscar a melhora dos níveis de eficiência dos prestadores de serviço. Esse programa nacional foi implantado em 1995 e tinha previsão de se encerrar no ano de 1998, e estava destinado a atender às camadas da população numa faixa de renda de até 12 salários mínimos. O PRÓ-SANEAMENTO trazia como principal financiador o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (respondeu pelo financiamento de 73% de todo o programa), e contava com a contrapartida de estados, município e concessionárias (ANDRADE, 1997; BAHIA, 1998; CALMON, 1999).

Na Bahia, as principais ações do programa estiveram ligadas a realizações de implantação

¹⁴ Bens semi-públicos ou meritórios são aqueles que, mesmo podendo ser ofertados pelo mercado por conta de suas características de divisibilidade e rivalidade no consumo, o poder público deve ofertá-los como forma de universalizar o consumo.

e ampliação de sistemas de abastecimento de água e implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário. O programa destinou recursos na ordem de R\$ 25 milhões para áreas da capital baiana, além de diversas ações no interior do Estado, sempre obedecendo aos critérios da faixa de renda dos moradores e incorporando a modalidade do PROSANEAR, voltado para famílias que recebem até 3 salários mínimos (BAHIA, 1998).

As principais realizações do PRÓ-SANEAMENTO no interior do estado estão relacionados às seguintes ações:

Sistemas de abastecimento de água: Boa Nova, Brumado, Conde/Sítio do Conde/Vila do Conde, Cruz das Almas/Conceição do Almeida/Sapeaçu, Eunápolis, Irecê (Adutora do Feijão), Itagibá, Ipiatú, Jaguaquara, Ourolândia, Rio Real, Salinas das Margaridas, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, Tapiramutá e Ubatã.

Sistemas de esgotamento sanitário: Jequié (sub-bacia 4), Jequié (sub-bacia 6 e 7), Jiquiriçá, Laje, Mutuípe, Santa Inês e Ubaíra; *Prosanear*: Feira de Santana/Bacia Subaé (além de abastecimento de água e educação ambiental) e Lauro de Freitas/Itinga (incluindo educação ambiental).

Apesar de apresentar previsão para conclusão das atividades para o ano 1998, em 2002 ainda existiam ações relativas ao PRÓ-SANEAMENTO, como a automação SIAA de Jaguaquara e a ampliação do SIAA de Salinas das Margaridas. Até o ano de 1999, esse programa aplicou cerca de R\$ 7.9 milhões em sistema de abastecimento de água¹⁵, atendendo uma população de cerca de 94 mil habitantes, do interior do Estado, e investiu cerca de R\$ 29.2 milhões em projetos de esgotamento sanitário que, até o final do referido ano, não tinham sido encerrados. Todos os projetos financiados pelo programa pretendiam atender a uma população de aproximadamente 745 mil habitantes do interior do Estado, até o ano de 1999. Os desembolsos do

PRÓ-SANEMAENTO continuaram até a conclusão das obras que ocorreram em 2002 (BAHIA, 1998; EMBASA, 199; BAHIA, 2002).

4.4 Outras Ações Voltadas para Comunidades Rurais

Dentre as medidas de saneamento básico voltadas para comunidades rurais, podemos destacar as ações empreendidas pelo Programa de Saneamento Básico do Oeste da Bahia – Bahia I e a continuação do mesmo sob o título de Bahia II, além das realizações executadas pelo PASS/OGU e PRÓ-ÁGUA e as parcerias e ações compartilhadas entre a CERB, FUNASA e prefeituras municipais. O Bahia II e o PRÓ-ÁGUA foram projetos firmados, no ano de 1998, e, portanto, seus resultados não foram mensurados, vistos que, no final da década, ainda se encontravam em andamento.

O Programa de Saneamento Básico do Oeste da Bahia – Bahia I foi concluído em 1992, construíram-se Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e instalaram-se Privadas Higiênicas (PH) em 326 distritos de 41 municípios das regiões de Santa Maria da Vitória, Caetitê e Seabra. Esse programa teve um certo destaque nas discussões acerca das formas de operação de SAA, pois refere-se a sistemas considerados auto-sustentáveis, mantidos por associações comunitárias através de cobranças de tarifas.

Segundo Cardoso (1997), a execução dos serviços de saneamento pelo programa, vinha acompanhada de uma ação de fomento à organização comunitária que objetivava a gestão pela comunidade dos equipamentos instalados. O modelo de gestão utilizado para manutenção dos equipamentos e aparelhos dos SAA's, das zonas rurais, normalmente de responsabilidade das prefeituras, em virtude da escassez de recursos financeiros, termina por degradar a estrutura instalada. Assim, visando resolver essa questão, elaborou-se um Projeto para Implantação de Sistema Autônomo de Manutenção de SAA, denominado Central das Associações Comunitárias para Manutenção dos Sistemas de Abastecimento de Água.

¹⁵ Investimentos realizados nas cidades de Conde (sede), Boa Nova (sede), Ipiatú (sede), Itagibá (sede) e Jequié (bairro Mandacari).

Vale ressaltar que o Sistema Autônomo de Abastecimento é mantido pelas associações comunitárias, que, por sua vez, cobram tarifas dos usuários do sistema. Talvez a inovação no modelo de gestão camufle uma questão importante: o estado, por meio do discurso da autonomia comunitária, está-se isentando de manter um serviço de natureza pública e custear o direito à água de qualidade e às condições sanitárias satisfatórias, que todo cidadão deve ter garantido. Afinal, as comunidades rurais são marcadas pela carência financeira, que é um fator que pode excluir a pessoa do seu direito social.

De qualquer maneira, a Bahia I construiu 182 Sistemas Autônomos de Abastecimento de Água e 12.704 Privadas Higiênicas, nas regiões de Santa Maria da Vitória, Seabra e Caitité, atendendo a uma população de 70 mil habitantes. Os recursos vieram dos cofres públicos do Estado da Bahia, sendo que 53,17% do investimento foram financiados junto ao Banco de Crédito para Reconstrução da Alemanha (KFW), conforme pode-se verificar na Tabela 5.

Tabela 5 – Realizações e Investimentos Realizados do Programa de Saneamento Básico Bahia

REALIZAÇÕES				
Discriminação	Stª Mª da Vitória	Caitité	Seabra	Total
Sistema de Abastecimento de Água	115	32	35	182
Privadas Higiênicas	6.950	3.369	2.745	12.704
População atendida	35.000	20.000	15.000	70.000
Operadores treinados	507	214	166	887
INVESTIMENTOS REALIZADOS				
Fonte de Recursos		Valores (milhões)		
		R\$		
Empréstimo – KFW		6,7		
Contrapartida Estadual		4,8		
Subtotal		11,5		
Contribuição Financeira não Reembolsável – KFW		1,1		
Total		12,6		

Fonte: CERB in BAHIA, 1998

Outras ações foram realizadas em pequenas comunidades rurais do Estado da Bahia, através de componentes do Programa Sertão Forte e PASS/OGU, principalmente na re-

gião semi-árida, por meio de ações da CERB, com o intuito de ampliar a oferta de água na zona rural, beneficiando uma população total de 509.700

Tabela 6 – Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água (SSAA) –95/98

SSAA	ANOS				TOTAL 95/98	POP. BENEF. 95/98
	1995	1996	1997	1998		
Ampliação	80	213	140	360	793	123.100
Construção	173	375	367	730	1.645	283.600
Recuperação	30	62	61	400	553	103.000
Inst. Bomba Manual	35	107	17	7	166	-
Total	318	757	585	1.497	3.157	509.700

Fonte: CERB in BAHIA, 1998.

Em relação às ações realizadas na zona rural, cabe destacar que estes SSAA estão associados à perfuração de poços artesianos e, por isso, fazendo-se necessária a instalação de bombas, confor-

me figura na Tabela 6. Além da perfuração de poços, esses sistemas muitas vezes exigem dessalinizadores, dada a característica salobra de algumas águas subterrâneas. Esses sistemas são

simplificados porque não estão associados a ligações domiciliares. Os SSAA's captam águas subterrâneas e realizam a distribuição da mesma através de chafarizes, que são instalados conforme a disposição das casas da comunidade. Nesse período, entre 1995 e 1998, foram perfurados 1.562 poços e instalados 137 dessalinizadores no semi-árido baiano (BAHIA, 1998).

Cabe destacar, que mesmo o SSAA não estando ligado aos domicílios rurais, os mesmos se apresentam como uma alternativa para algumas localidades que não dispõem de água de superfície e nem abundância de água subterrânea e onde as distâncias são grandes entre uma casa e outra. Em muitos casos, um sistema como esse pode resolver o problema da falta de acesso à água potável, vivenciado pelas populações de pequenas comunidades rurais.

Em suma, essas são as principais realizações, via programas governamentais na Bahia nesta última década, relativas aos serviços de saneamento básico. Uma vez conhecidos os programas, suas metas e resultados, cabe uma verificação da evolução dos níveis de cobertura no Estado.

5. Evolução dos Níveis de Cobertura de Saneamento na Bahia

O governo do Estado da Bahia vem divulgando que os anos 90 foram a "Década do Saneamento na Bahia", em virtude do grande volume de recursos investidos na área, principalmente no que se refere ao Programa Bahia Azul. Desta maneira, faz-se importante uma verificação na evolução dos níveis de cobertura em saneamento no Estado, a fim de verificar os efeitos desse montante de recursos.

Essa verificação permite uma quantificação em relação ao atendimento da população, mas não faz referência à qualidade das ações e nem aponta as características da manutenção do sistema instalado. Assim, a análise, aqui apresentada, baseia-se nos dados fornecidos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, seja através

dos Censos Demográficos, de 1991 e 2000, seja por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

Cabe ressaltar que os dados provenientes dos Censos diferem em certo grau das informações obtidas pela PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000 porque esta considera apenas as "economias abastecidas/esgotadas", ou seja, apresenta informações dos domicílios que são assistidos pelos operadores do serviço de saneamento, enquanto os dados aqui apresentados, provenientes do Censo, fazem referência aos domicílios particulares permanentes. Segundo a Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD 1999, os domicílios particulares permanentes são aqueles destinados a habitação/moradia (referente a casa, apartamento ou cômodo) de uma pessoa ou de um grupo de pessoas cujo relacionamento fosse ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou, ainda, normas de convivência.

Outro destaque, diz respeito às diferenciações existentes nos termos utilizados numa mesma categoria de pesquisa, entre o Censo de 1991 e o Censo de 2000. Algumas sub-categorias ligadas às formas de abastecimento de água, instalação sanitária ou destinação do lixo sofreram alterações do IBGE e por isso serão feitos alguns esclarecimentos antes da comparação entre as taxas de cobertura, nos anos de referência das pesquisas.

Assim sendo, para efeito de análise dos níveis de cobertura dos serviços de saneamento, serão utilizados, sempre que possível, os dados provenientes dos Censos, recorrendo à PNSB 2000 nos casos em que a pesquisa dos domicílios particulares permanentes não apresentar as informações necessárias à visualização das taxas de cobertura dos serviços.

5.1 Abastecimento de Água

Dentre os componentes do saneamento básico, o abastecimento de água é aquele que se destaca mais positivamente, contudo, cabe aqui demonstrar que os esforços no sentido da universalização do serviço não foram suficientes para alcançar esta meta, visto que a evolução desse componente mostra-se bastante lenta no Estado da Bahia.

Tabela 6 - Domicílios particulares permanentes por situação e abastecimento de água na Bahia em 1991*

Formas de abastecimento de água	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
<i>Com canalização interna</i>	1.076.926	93.328	1.170.254	42,88	3,72	46,59
Com canalização interna - com rede geral	1.029.923	43.346	1.073.269	41,01	1,73	42,73
Com canalização interna - com poço ou nascente	29.034	37.731	66.765	1,16	1,50	2,66
Com canalização interna - com outra forma	17.969	12.251	30.220	0,72	0,49	1,20
<i>Sem canalização interna</i>	461.024	880.389	1.341.413	18,36	35,05	53,41
Sem canalização interna - com rede geral	191.513	46.876	238.389	7,62	1,87	9,49
Sem canalização interna - com poço ou nascente	80.767	363.247	444.014	3,22	14,46	17,68
Sem canalização interna - com outra forma	188.744	470.266	659.010	7,51	18,72	26,24
Todas as formas	1.537.950	973.717	2.511.667	61,23	38,77	100,00

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais.

Observando as Tabelas 6 e 7, pode-se verificar o real impacto das ações de saneamento no Estado. Apesar de haver alguns termos diferentes, entre os anos de 1991 e 2000, não há nenhum equívoco em considerar as formas de abastecimento de água “com canalização interna – com rede geral” e “rede geral – canalizada em pelo menos um cômodo” (conforme figura nas respectivas tabelas) como equivalentes.

Dessa forma, tem-se que, em 1991, do total de mais de 2,5 milhões de domicílios, menos da metade possuía um ponto canalizado de água dentro do domicílio. Ou seja, 42,73% do total de domicílios¹⁶ baianos estavam ligados, de fato, a uma rede geral de distribuição de água.

Quando separamos os números por situação do domicílio, se urbano ou rural, este número é menor na área urbana (41,01%) e praticamente inexistente

na área rural, pois a cobertura é de apenas 1,73 %. Cabe ressaltar que a metodologia de pesquisa do IBGE considera uma moradia ligada à rede geral, quando existe um ponto de água proveniente da rede de distribuição na propriedade ou terreno, onde se localiza o domicílio, sem necessariamente haver canalização em algum cômodo da casa.

Então, se se considera esta última referência, tinha-se, em 1991, 46,59% dos “domicílios” ou propriedades baianas ligados à rede geral de distribuição de água, sendo 42,88% referentes ao meio urbano e 3,72% ao meio rural. Todavia, cabe frisar que a falta de canalização interna representa uma séria limitação às condições sanitárias desejáveis para uma população, uma vez que dificulta o acesso à água e limita as possibilidades de uma higienização satisfatória do corpo e do ambiente.

¹⁶ Ao citarmos domicílio, neste texto, estamos falando de domicílios particulares permanentemente.

Tabela 7 - Domicílios particulares permanentes por situação e abastecimento de água na Bahia em 2000*

Formas de abastecimento de água	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
Rede geral	1.973.175	230.728	2.203.903	62,24	7,28	69,51
Rede geral - canalizada em pelo menos um cômodo	1.699.165	121.241	1.820.406	53,59	3,82	57,42
Rede geral - canalizada só na propriedade ou terreno	274.010	109.487	383.497	8,64	3,45	12,10
Poço ou nascente (na propriedade)	101.039	351.119	452.158	3,19	11,07	14,26
Poço ou nascente (na propriedade) - canalizada em pelo menos um cômodo	49.160	53.398	102.558	1,55	1,68	3,23
Poço ou nascente (na propriedade) - canalizada só na propriedade ou terreno	9.685	44.840	54.525	0,31	1,41	1,72
Poço ou nascente (na propriedade) - não canalizada	42.194	252.881	295.075	1,33	7,98	9,31
Outra forma	133.498	380.844	514.342	4,21	12,01	16,22
Outra forma - canalizada em pelo menos um cômodo	11.312	16.152	27.464	0,36	0,51	0,87
Outra forma - canalizada só na propriedade ou terreno	6.800	19.255	26.055	0,21	0,61	0,82
Outra forma - não canalizada	115.386	345.437	460.823	3,64	10,90	14,54
Todas as formas	2.207.712	962.691	3.170.403	69,64	30,36	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais.

Após nove anos, os quais a propaganda governamental intitulou de “década do saneamento”, verifica-se que houve aumento no nível de cobertura, mas nada perto de alcançar a universalidade do serviço no Estado. Em 2000, a Bahia contava com 57,42 % dos seus domicílios ligadas à rede geral e com canalização interna em pelo menos um cômodo da casa. No espaço urbano este número era de 53,59% e no rural de 3,82% do total de domicílios.

De fato, houve um aumento considerável do nível de cobertura do serviço. Se compararmos aos dados de 1991, pode-se verificar o incremento da taxa no Estado. Todavia, quando analisamos os dados em relação ao país verifica-se que o Estado não consegue em 2000 ultrapassar a média nacional, mesmo possuindo o maior programa de saneamento realizado no país. Em 1991, o Brasil encontrava 64,99% de seus domicílios com canalização interna à rede geral de distribuição, enquanto na Bahia esta taxa era de 42,73%;

já em 2000, 72,92% dos domicílios brasileiros estavam ligados, de fato, à rede geral de distribuição, enquanto na Bahia este número era de apenas 57,42 %.

Vale ressaltar que a capital baiana, segundo os Censos, apresentava, em 1991, 85,23% de seus domicílios ligados à rede geral (com canalização interna) e, em 2000, aumentou este índice para 92,13%, representando o máximo do avanço do Programa Bahia Azul, em Salvador na década de 90.

5.2 Esgotamento Sanitário

No aspecto esgotamento sanitário, encontramos uma grande limitação para fazer as comparações, entre os anos de 1991 e 2000. No Censo de 1991, havia a subcategoria instalação sanitária “só no domicílio com rede geral”, fazendo referência ao sistema de rede geral coletora como item isolado, ou seja, tinha-se como referência a rede coletora de esgoto sanitário na moradia, independentemente do tratamento dispensado a esta rede. No Censo de 2000, surgem algumas alterações¹⁷ e esta subcategoria desaparece; e o que temos mais próximo à antiga re-

¹⁷ Essas alterações, segundo o discurso oficial, representam um esforço de unificação de parâmetros para comparação com outros países da América do Sul, em especial aqueles que participam do MERCOSUL.

ferência é a nova subcategoria: tipo de esgotamento sanitário com “rede geral de esgoto ou pluvial”. No entanto, quando se agrega rede geral de esgoto e rede pluvial, a pesquisa junta aspectos que estiveram desassociados no Censo de 1991, comprometendo as comparações. Quando falamos em rede pluvial, pode-se enquadrar qualquer tipo de esgotamento sanitário que tem algum tipo de ligação à rede pluvial, como uma fossa ou ligações outras que estejam vinculadas a uma rede pluvial¹⁸.

Essa observação é fundamental, visto que nos anos 90 a Bahia e principalmente Salvador e sua região metropolitana assistem o investimento de um montante de recurso alto no setor de saneamento básico, sendo boa parte conduzida para serviços de esgotamento sanitário, a partir da utilização de redes distintas, ou seja, rede pluvial exclusivamente para águas das chuvas e rede de esgoto para atender às ligações domiciliares sanitárias. Com isso, as comparações diretas entre os dados dos dois Censos, sem uma explicação das diferenças entre os itens, podem comprometer a confiabilidade da análise.

Tabela 8 - Domicílios particulares permanentes por situação e instalação sanitária na Bahia em 1991*

Instalação Sanitária	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
Só do domicílio	1.227.134	213.315	1.440.449	48,86	8,49	57,35
Só do domicílio com rede geral	168.417	1.304	169.721	6,71	0,05	6,76
Só do domicílio com fossa séptica	395.299	24.503	419.802	15,74	0,98	16,71
Só do domicílio com fossa séptica ligada à rede pluvial	223.287	4.160	227.447	8,89	0,17	9,06
Só do domicílio com fossa séptica sem escoadouro	172.012	20.343	192.355	6,85	0,81	7,66
Só do domicílio com fossa rudimentar	397.730	154.034	551.764	15,84	6,13	21,97
Só do domicílio com vala negra	59.148	20.938	80.086	2,35	0,83	3,19
Só do domicílio com outro tipo de escoadouro	200.464	11.112	211.576	7,98	0,44	8,42
Só do domicílio mas não sabe o tipo de escoadouro	6.076	1.424	7.500	0,24	0,06	0,30
Comum a mais de um domicílio	65.398	6.992	72.390	2,60	0,28	2,88
Não tem instalação sanitária	245.418	753.410	998.828	9,77	30,00	39,77
Todas as formas	1.537.950	973.717	2.511.667	48,86	38,77	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais

Dessa maneira, podemos começar analisando a questão da falta de *instalação sanitária* (termo utilizado no Censo de 1991) ou a inexistência de *banheiro e sanitário* (termo utilizado no Censo de 2000) na Bahia. Conforme as Tabelas 8 e 9, em 1991, 39,77% dos domicílios não possuíam qualquer instalação sanitária, enquanto que, em 2000, este número cai para 24,05% dos domicílios baianos. Estes

números, de fato, representam a maior incidência de uma estrutura sanitária mínima, mas não significam que aqueles domicílios que passaram a ter sanitário possuem, também, um tipo de esgotamento sanitário adequado ou satisfatório.

Verifica-se, também, o aumento do percentual de fossas rudimentares (sistema de fossas inadequa-

¹⁸ A rede pluvial é um conjunto de galerias destinadas primeiramente à captação das águas de chuva, estando vinculada, portanto, às ações de drenagem urbana. Porém, é muito comum a existência de sistemas unitário e/ou misto de esgotamento, que servem tanto para o esgotamento de águas de chuvas, quanto ao esgotamento sanitário. Mas, ainda assim, quando se refere a ligações domiciliares, principalmente nas áreas urbanas, há uma tendência à utilização de sistemas separadores, onde existe uma rede exclusivamente pluvial e uma outra destinada a esgotos sanitários. Em Salvador, com a realização do Programa Bahia Azul, os esgotos domiciliares foram separados das redes pluviais, a fim de evitar os entupimentos das redes e riscos à saúde da população.

das, pois permitem o vazamento dos efluentes sanitários para o solo sem nenhum tipo de cuidado), que, em 1991, era de 21,97% e, em 2000, passa para 28,04% dos domicílios baianos. O número de fossas sépticas¹⁹ reduz de 16,71%, em 1991, para 7,86%, em 2000. Este tipo de fossa é considerado adequado em muitos casos, onde não há a possibilidade de um sistema de coleta de esgoto convencio-

nal ou condominial. No entanto, cabe destacar que uma considerável parte das fossas sépticas está ligada a uma rede pluvial, como pode ser observado na Tabela 8, referente ao Censo de 1991. Contudo, no Censo de 2000, as fossas sépticas ligadas a uma rede pluvial foram enquadradas na subcategoria “rede geral de esgoto ou pluvial”, não permitindo, assim, uma exata dimensão de sua utilização ao fim dos anos 90.

Tabela 9 - Domicílios particulares permanentes por situação e instalação sanitária na Bahia em 2000*

Tipo de esgotamento sanitário	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
Rede geral de esgoto ou pluvial	1.081.811	12.412	1.094.223	34,51	34,12	34,51
Fossa séptica	212.551	36.615	249.166	7,86	6,70	7,86
Fossa rudimentar	619.506	269.385	888.891	28,04	19,54	28,04
Vala	56.391	28.327	84.718	2,67	1,78	2,67
Rio, lago ou mar	49.718	6.747	56.465	1,78	1,57	1,78
Outro escoadouro	19.319	15.171	34.490	1,09	0,61	1,09
Não tinham banheiro nem sanitário	168.416	594.034	762.450	24,05	5,31	24,05
Todas as formas	2.207.712	962.691	3.170.403	69,64	30,36	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais.

Ao observar a Tabela 10, extraída da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2000, verifica-se o quadro mais recente do serviço de esgotamento sanitário. No Brasil, dos 44.795.101 domicílios, 21.967.579 são assistidos por uma operadora que presta serviço de esgotamento sanitário, ainda

que não necessariamente ligado a uma rede geral, representando 49,04% dos domicílios brasileiros. Em relação à Bahia tem-se a cobertura de 23,75% dos domicílios e Salvador apresentava, em 2000, 36,72% dos seus domicílios atendidos com o serviço de esgotamento sanitário.

Tabela 10 – Número de economias esgotadas 2000*

Brasil, Unidade da Federação e Município	Variável	
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)	Domicílios particulares permanentes (Percentual)
Brasil	21.967.579	49,04
Bahia	753.047	23,75
Salvador	239.179	36,72

Fonte: IBGE – PNSB 2000.

* Economias esgotadas diz respeito àqueles domicílios que estão na área de cobertura/atendimento de alguma operadora de serviço de saneamento básico, seja municipal, estadual, federal ou particular.

¹⁹ Fossa séptica é uma câmara subterrânea, onde são acumulados os esgotos de um ou vários prédios e onde os mesmos são digeridos por bactérias aeróbias e anaeróbias. Processada essa digestão resulta o líquido efluente que deve ser dirigido a uma rede ou sumidouro (Ecolnews, 2005).

Então, no tocante ao serviço de esgotamento sanitário, verifica-se que tanto Salvador, a capital que vem recebendo um grande montante de recursos destinados ao saneamento e, em especial, o esgotamento sanitário, quanto o Estado da Bahia estão aquém da média nacional, que não chega a ter a metade dos seus domicílios assistidos pelo referido serviço.

5.3 Lixo e/ou Limpeza Urbana

A limpeza urbana é um componente do saneamento básico que normalmente está sob a responsabilidade do município e, portanto, na maioria das vezes, desvinculado das entidades convencionais de prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A colocação desse componente como elementar na promoção da saúde pública ganha mais relevância quando a questão ambiental aparece como um tema corriqueiro nas discussões da agenda política da década de 90.

Nesses termos, a questão do lixo (de sua coleta e disposição) torna-se de fundamental importância não somente por causa da questão da preservação do

meio ambiente, mas também porque em torno do lixo, principalmente nos grandes centros urbanos, verifica-se a formação de um sistema econômico informal, marcado pela extrema carência de condições de trabalho, colocando em risco a saúde de todos aqueles que tentam sobreviver da prática de "garimpo" de possíveis utilidades nos lixões das cidades. Com isso, um olhar sobre a questão da limpeza urbana pode dizer muito sobre a saúde pública e, conseqüentemente, sobre o seu processo de desenvolvimento socioeconômico.

Conforme os Censos 1991 e 2000, a situação da coleta de lixo na Bahia apresenta taxas de atendimento aos domicílios inferiores à média nacional, desde a verificação do Censo de 1991. Neste ano, enquanto o Brasil tinha uma taxa de 63,80% de seus domicílios com lixo coletado, na Bahia esta taxa era de 41,01%. Em 2000, o Brasil possuía 79,01% de seus domicílios atendidos com o serviço de coleta do lixo, ao mesmo tempo em que a Bahia apresentava a taxa de cobertura do serviço em 61,67%, índice inferior à média nacional, verificada no ano de 1991.

Tabela II - Domicílios particulares permanentes por situação e destino do lixo na Bahia em 1991*

Destino do Lixo	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
Coletado	1.002.250	27.789	1.030.039	39,90	1,11	41,01
Coletado diretamente	709.163	18.053	727.216	28,23	0,72	28,95
Coletado indiretamente	293.087	9.736	302.823	11,67	0,39	12,06
Queimado (na propriedade)	67.309	61.073	128.382	2,68	2,43	5,11
Enterrado (na propriedade)	11.481	12.604	24.085	0,46	0,50	0,96
Jogado	429.874	566.777	996.651	17,12	22,57	39,68
Jogado em terreno baldio ou logradouro	401.189	561.756	962.945	15,97	22,37	38,34
Jogado em rio, lago ou mar	28.685	6.021	33.706	1,14	0,20	1,34
Outro destino	27.036	305.474	332.510	1,08	12,16	13,24
Todas as formas	1.537.950	973.717	2.511.667	61,23	38,77	100,00

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais

A partir das Tabelas II e 12, percebe-se que a utilização do serviço de coleta do lixo, seja de forma

direta ou indireta²⁰, não é muito recorrente na zona rural do Estado. Apesar do baixo volume de lixo produzido nas zonas rurais, a disposição inadequada do seu lixo pode ser preocupante, pois estas áreas normalmente abrigam importantes mananciais de água potável que, por sua vez, abastecem diversas áreas urbanas e rurais. Então, a disposição inadequada desse

²⁰ Forma de coleta direta refere-se ao lixo coletado diretamente por serviço ou empresa de limpeza, pública ou privada, que atenda ao logradouro em que se situava o domicílio; e forma de coleta indireta refere-se ao lixo depositado em caçamba, tanque ou depósito de serviço ou empresa de limpeza, pública ou privada, que posteriormente o recolha (IBGE/PNAID 1999).

lixo pode representar focos de contaminação das águas que abastecem os municípios e que, algumas vezes, não recebem um tratamento adequado. Em 1991, 38,34% dos domicílios baianos jogavam seus lixos em terrenos baldios ou logradouros, que, muitas vezes, estão localizados próximo aos rios ou então em áreas que apresentam lençóis

freáticos em seu subterrâneo. Em 2000, verifica-se uma diminuição desse índice, frente ao total de domicílios do mesmo ano, registrando uma taxa de 19,71%. De fato, enquanto em 1991 quase 1 milhão de domicílios jogavam seu lixo em locais inadequados, em 2000 verifica-se que menos de 650 mil domicílios ainda dava o mesmo destino aos seus lixos.

Tabela 12 - Domicílios particulares permanentes por situação e destino do lixo na Bahia em 2000*

Destino do Lixo	Variável					
	Domicílios particulares permanentes (Unidade)			Domicílios particulares permanentes (Percentual)		
	Urbano	Rural	Total**	Urbano	Rural	Total**
Coletado	1.890.623	64.471	1.955.094	59,63	2,03	61,67
Coletado por serviço de limpeza	1.537.121	50.200	1.587.321	48,48	1,58	50,07
Coletado em caçamba de serviço de limpeza	353.502	14.271	367.773	11,15	0,45	11,60
Queimado (na propriedade)	91.467	391.399	482.866	2,89	12,35	15,23
Enterrado (na propriedade)	8.402	32.893	41.295	0,27	1,04	1,30
Jogado em terreno baldio ou logradouro	195.689	429.065	624.754	6,17	13,53	19,71
Jogado em rio, lago ou mar	13.605	3.869	17.474	0,43	0,12	0,55
Outro destino	7.926	40.994	48.920	0,25	1,29	1,54
Todas as formas	2.207.712	962.691	3.170.403	69,64	30,36	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

* A situação do domicílio refere-se à classificação do mesmo como rural ou urbano.

** Este total refere-se à soma dos dados dos domicílios urbanos e rurais

Os Censos de 1991 e 2000, ainda permitem fazer uma verificação da situação de Salvador nos dois momentos. Em 1991, 78,36% dos domicílios soteropolitanos tinham seu lixo coletado, enquanto, em 2000, esta taxa chega a 93,42% dos domicílios. Este dado revela que a cidade de Salvador, há mais de uma década, apresenta índices de atendimento do serviço de coleta de lixo acima da média nacional, que era de 63,80%, em 1991, e de 79,01%, em 2000. Dessa forma, a capital baiana apresenta uma importante evolução no nível de cobertura desse componente, mesmo com sua produção diária de 2.500 toneladas de lixo.

No entanto, a existência de um serviço de coleta satisfatório não representa um serviço de disposição do lixo adequado. A Região Metropolitana de Salvador, nas últimas décadas, assistiu a um grande incre-

mento na produção de lixo, mas não se verificou a construção de uma estrutura adequada para disposição do mesmo. Então, o que se percebeu foi a grave incidência de “lixões”, ou seja, depósitos de lixo a céu aberto, que colocam em risco o meio ambiente e a saúde das populações circunvizinhas, ambos expostos, por exemplo, aos perigos do chorume²¹ e das doenças causadas pelo mesmo.

Com o intuito de apresentar uma solução para esta questão, o Bahia Azul, através do Projeto Metropolitano, construiu 7 aterros sanitários²² na Região Metropolitana de Salvador, desativando e até mesmo recuperando tantos outros “lixões” como o antigo “Lixão de Canabrava”. Sendo assim, pode-se afirmar que houve melhorias consideráveis em relação a esse componente do saneamento básico ao longo dos anos 90 no Estado da Bahia.

²¹ Chorume é um líquido venenoso que se forma na decomposição do lixo, podendo contaminar o ambiente se não houver cuidados especiais.

²² “Processo de disposição de resíduos sólidos na terra, sem causar moléstias nem perigo à saúde ou à segurança sanitária. Consiste na utilização de métodos de engenharia para confinar os despejos em uma área, a menor possível, reduzi-los a um volume mínimo e cobri-los com uma capa de terra, diariamente, ao final de cada jornada, ou em períodos mais frequentes, segundo seja necessário” (Carvalho, 1981 in Ecolnews, 2005).

5.4 Drenagem Urbana

O serviço de drenagem urbana está relacionado ao escoamento de água de superfície ou subterrânea (prioritariamente água das chuvas) de uma determinada região, seja por efeito da gravidade ou resultado de bombeamento (ECOLNEWS, 2005).

De acordo com a Tabela 13, pode-se verificar que 264 dos 415 municípios da Bahia possuem serviço de drenagem urbana, representando 63,61% dos municípios baianos. Nesse componente, verifica-se, mais uma vez, que a Bahia tem um nível de cobertura menor que a média nacional que é de 78,57%.

Tabela 13 – Número de municípios com serviço de drenagem urbana por pontos de lançamento da rede em 2000

Pontos de lançamento da rede	Variável			
	Número de municípios com serviço de drenagem urbana (unidade)		Número de municípios com serviço de drenagem urbana (Percentual)	
	Brasil	Bahia	Brasil	Bahia
Total geral de municípios	5.507	415	100,00	100,00
Total de municípios com serviço de drenagem urbana	4.327	264	78,57	63,61
Cursos d'água permanentes	3.272	163	59,42	39,28
Cursos d'água intermitentes	515	28	9,35	6,75
Áreas livres públicas ou particulares	895	82	16,25	19,76
Reservatórios de acumulação ou detenção	324	19	5,88	4,58
Outros	88	-	1,60	-
Sem declaração	6	-	0,11	-

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

Os municípios do Estado da Bahia tinham, em 2000, como principal ponto de lançamento da rede de drenagem urbana os cursos d'água permanentes, representando 39,28 % da sua destinação. Isso quer dizer que as águas coletadas pela rede desemboca provavelmente em rios. Contudo, outros 19,76% dos municípios têm seus pontos de lançamento da rede voltados para áreas livres (públicas ou particulares), representando um possível lançamento dessas águas em locais inadequados e sem haver o aproveitamento das mesmas. Assim, apenas 4,58% dos municípios baianos possuem um reservatório de acumulação ou detenção dessas águas, demonstrando um esforço desses municípios para uma possível reutilização das águas.

Em suma, constata-se que 36,39% dos municípios baianos não têm um sistema de drenagem urbana, demonstrando que ainda há muito por fazer para se alcançar um nível satisfatório de cobertura no Estado.

As principais consequências da falta de um sistema de drenagem urbana é a possibilidade de ocorrer

alagamentos e deslizamentos de terras nas cidades em períodos chuvosos, trazendo consigo as incidências de várias doenças epidemiológicas.

6. Avaliação da Orientação Governamental: reflexão sobre os objetivos dos programas de saneamento realizados na Bahia

Uma vez apresentados os principais programas realizados no Estado e verificados os índices de cobertura dos serviços, ao longo dos anos 90, mostra-se relevante a seguinte questão: qual o real objetivo da administração do Estado da Bahia na realização dos programas de saneamento da última década? Qual a justificativa para a estratégia utilizada?

Refletir sobre essas questões possibilita entender o direcionamento da ação estatal, não somente para a área de saneamento, mas também para entender as diretrizes das políticas sociais conduzidas pelo Governo do Estado da Bahia.

Segundo Borja (2004:212), na última década, foram implementados muitos projetos na área de saneamento, como o PMSS, BTS, PRODETUR, programas de saneamento rural, dentre outros, que proporcionaram um volume de obras e recursos relativamente alto, alcançando o montante de cerca de R\$2 bilhões. No entanto, estes programas estão voltados para busca de espaços produtivos que possibilitem a reprodução capitalista, representando, assim, “ações focalizadas e fragmentadas, típicas de políticas de cunho neoliberal, as quais não contemplam um olhar global sobre as condições sócio-ambientais de todo o território”. Percebe-se nitidamente que os investimentos têm sido realizados em áreas que despertam os interesses empresariais, mais precisamente turísticos, como é o caso de Salvador, Recôncavo Baiano e a Costa do Descobrimento.

A política de saneamento no Estado esteve atrelada à criação de infra-estrutura sanitária necessária aos interesses turísticos, portanto, desvinculada da preocupação de atender os grandes bolsões de pobreza da Bahia, de reestruturar o quadro sanitário da zona rural, de combater efetivamente os grandes agentes poluidores do meio ambiente e de possibilitar a efetiva participação da população nas definições e execução dos serviços realizados.

O Bahia Azul, por exemplo, tem sua concepção inicial comprometida com o setor da construção civil. Conforme Borja (2004), a idéia de realização de um mega-projeto de saneamento ambiental, envolvendo a cidade de Salvador, partiu da Construtora Norberto Odebrecht, que contratou uma equipe de engenheiros para elaborar uma proposta de projeto ao governo do Estado. Então, construída a proposta, a mesma foi encaminhada ao governo do Estado, que, através de uma equipe técnica, analisou e ajustou o projeto que foi encampado como uma proposta do então governador Antônio Carlos Magalhães, denominada como “Recuperação Ambiental de Salvador e Baía de Todos os Santos”.

A participação da população na concepção de um grande projeto é substituída pela indução de uma grande empresa de construção civil, além de outro agente externo que muito contribui com o projeto: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esta

instituição, após receber a proposta de financiamento enviada pelo governo do Estado, mandou uma “missão de identificação” para avaliar a solicitação de financiamento e apontar reformulações ao projeto, a fim de que o mesmo se enquadrasse nas suas diretrizes. Dessa forma, foram incorporados ao projeto os componentes de educação sanitária e ambiental, fortalecimento institucional do Centro de Recursos Ambientais (CRA), resíduos sólidos e diagnóstico ambiental da Baía de Todos os Santos, resultando um incremento de mais US\$ 79,6 milhões de dólares ao projeto inicial (BID, 1992 in BORJA, 2004).

As alterações do BID não se restringiram apenas àquelas indicadas pela “missão de identificação”, pois, em 1994, um outro grupo do Banco, denominado “missão de orientação”, recebia uma proposta já alterada do projeto – que excluía o componente esgotamento industrial, atendendo uma recomendação da própria instituição – que, após uma avaliação deste grupo, sofre novas alterações, incorporando os seguintes elementos: ampliação do sistema de abastecimento de água de algumas cidades do projeto, com o intuito de alcançar níveis de cobertura na ordem de 80% e, assim, viabilizar a implantação do sistema de esgotamento sanitário, além da aquisição e implantação de medidores de água em Salvador para incrementar a arrecadação da EMBASA e garantir o “ressarcimento do financiamento”, assim como a compra de equipamentos para garantir a operação dos sistemas de esgotamento sanitário (SOUTO, 1995 in BORJA, 2004). Então, finalmente, em 1995, o BID aprovou o financiamento de US\$ 264 milhões, 60% do valor do Programa de Saneamento Ambiental da Baía de Todos os Santos (BTS), que no governo de Paulo Souto se associa ao PMSS e ao Projeto Metropolitano, ambos financiados pelo Banco Mundial, recebendo a denominação de Bahia Azul.

Este breve relato da construção do Programa Bahia Azul demonstra o perfil da política social do governo do Estado da Bahia, que se articula com os organismos internacionais e atende a todas as suas recomendações, excluindo a sociedade civil de uma discussão aprofundada sobre os objetivos de um programa de grande impacto sócio-ambiental e econômico, além de atribuir a esta mesma população a

responsabilidade sobre o ressarcimento do financiamento liberado pelo BID, sem ao menos esta possuir uma noção exata do que representa o programa.

O argumento utilizado para realização do programa está diretamente relacionado com a recuperação do meio ambiente e promoção da qualidade de vida da população. Ambos os argumentos são típicos de projetos dessa natureza que, não explicitando seus reais objetivos — criação de espaços para acumulação lucrativa de capitais, tanto na execução do projeto, quanto após a conclusão do mesmo — utilizam-se de aspectos que gozam de uma aceitação do senso comum, mesmo sem ser explicado o que se considera qualidade de vida ou recuperação do meio ambiente.

Será que aumentar a qualidade de vida de uma população é obrigá-la a pagar taxas de água e esgoto, quando a mesma não tem nem ao menos o que comer? Será que estimular a qualidade de vida da população está associado a isentá-la do seu direito de discutir e entender as ações sociais que serão realizadas em sua cidade?

Cabe destacar que conceitos como qualidade de vida, desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente tornaram-se comuns a todas as políticas neoliberais, pois as mesmas dão como superadas discussões que estão latentes nas relações econômicas e sociais de uma sociedade dividida em classes. Esses termos deslocam a atenção de todos para a necessidade de construir um “mundo melhor”, como se isto fosse possível sem contestar o fosso social existente na nossa cultura.

A melhoria das condições de vida da população com certeza não está ligada à existência de uma rede de esgoto ou abastecimento de água, mas está ligada ao fato de todos possuírem condições de viver dignamente, com moradia, alimentação, educação, saúde, renda suficiente e, principalmente, condições para pensar e conceber coletivamente o projeto de sociedade que considerem mais apropriado. Assim, não é possível falar em qualidade de vida quando não se permite o desenvolvimento de mecanismos de autonomia dos indivíduos e reforça-se a postura anti-emancipadora típica das sociedades contemporâneas.

Apesar de não haver condições de analisar objetivamente as idéias de “qualidade de vida” e “preser-

vação do meio ambiente”, pois as duas abrem espaços para várias abstrações, e entender “recuperação do entorno da Baía de Todos os Santos” como a simples instalação de emissários submarinos ou a suposta recuperação de áreas degradadas simplifica tanto a questão ambiental que chega a beirar o inacreditável. Nesse meio ambiente não existem seres humanos? E como essas pessoas estão vivendo nas cidades banhadas pela baía? Será que a preservação de suas vidas está associada ao fato de existirem esgotos desaguados no mar? Provavelmente, a preservação de suas vidas passa pela superação de um modelo de desenvolvimento que beneficia o grande capital e explora ou desconsidera a grande massa de trabalhadores.

Porém, ainda minimizando a questão da preservação do meio ambiente à conservação da qualidade das águas da Baía de Todos os Santos, verifica-se que o discurso de recuperação da baía não se sustenta. Segundo Moraes (1997), do esgoto total gerado pela cidade, nos anos 90, apenas 20% drenavam para a Baía de Todos os Santos, enquanto 80% são drenados para a vertente oceânica; assim, o impacto do esgoto sanitário da população de Salvador sobre o ecossistema Baía de Todos os Santos é, portanto, reduzido.

Então, a população foi “bombardeada” com justificativas para implantação do programa, que não traduziram a realidade e que esconderam, por trás do argumento “ecologicamente correto”, o interesse das instituições financeiras internacionais realizarem seus projetos de privatização do patrimônio público, através da transferência de serviços públicos de saneamento para a iniciativa privada.

O que não foi devidamente explicado é que a renovação das águas da Baía de Todos os Santos se dá de 30 em 30 horas, a quantidade de oxigênio dissolvido existente em suas águas por unidade de tempo é quase mil vezes maior que a quantidade daquele consumido pelos esgotos sanitários lançados na mesma. Assim, o impacto da retirada do esgoto sanitário sobre seu ecossistema é pequeno, por isso não deveria ser usado como apelo de despoluição da Baía, como ocorreu (MORAES, 1997).

Moraes (1997) ainda ressalta que se incorreu em altos custos para a operacionalização do sistema de esgotamento sanitário de Salvador, uma vez que

se sustentou esse pressuposto equivocado. O transporte do esgoto das bacias coletoras da Cidade Baixa para a Estação de Condicionamento Prévio (ECP) no Lucaia, por exemplo, resultou na instalação de dezenas de estações de bombeamento, para vencer os desníveis topográficos da cidade. Mas se tivesse sido levada em consideração a capacidade de renovação das águas da Baía de Todos os Santos – que é de conhecimento de todo especialista da área – ao invés do elevado custo de transporte, o esgoto do Subúrbio Ferroviário poderia ser coletado, tratado adequadamente e depois lançado na Baía. Contudo, com certeza esta ação não beneficiaria tanto as grandes empresas de construção civil que se beneficiaram com a realização desse megaprojeto de “transposição dos esgotos” da cidade de Salvador.

Uma outra questão, que dificilmente é abordada no discurso oficial, refere-se ao impacto do esgoto industrial nas águas da Baía. Visto que o esgoto sanitário não tem grande impacto sobre o ecossistema da mesma, não prejudicando a produtividade de peixes, o mesmo já não se pode falar do esgoto industrial, que foi um dos componentes retirados do Projeto BTS por indicação do BID, como já citado anteriormente.

O controle de lançamento do esgoto industrial ficou a cargo do CRA, que, através da publicação do Quadro de Resoluções de Descarga de Grandes Indústrias de outubro de 1999, demonstrou que não foi possível alcançar a meta de redução de 91% da Demanda Química de Oxigênio – DQO e nem a redução em 82% da Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO, que segundo o relatório está associado, em sua maior parte, aos lançamentos de efluentes das empresas PETROBRÁS e DOW Química (BAHIA, 2000).

Então, alguns aspectos simplesmente deixaram de ser devidamente avaliados pelo programa, assim como o nível de satisfação da população, que felizmente pôde ser em parte mensurado através da pesquisa de opinião sobre a Qualidade Ambiental Urbana da Cidade do Salvador, desenvolvida pelo Grupo de Qualidade Ambiental Urbana do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da UFBA (GQAU/MEAU) e financiada pelo Instituto Politécnico da Bahia. Nessa pesquisa foram incorporadas questões sobre o saneamento em Salvador e o Programa Bahia Azul.

Segundo Borja (2004), das 978 pessoas que contribuíram com a pesquisa, realizada em 2002, sobre as condições de saneamento em Salvador, a maioria demonstrou baixo nível de satisfação com os serviços. Apenas 34% avaliaram como “bom” o serviço de abastecimento de água. Cerca de 17% atribuíram este conceito ao esgotamento sanitário da cidade, enquanto que apenas 27% estão satisfeitos com o serviço de limpeza urbana de Salvador. E apenas 10% dos entrevistados consideraram “bom” o serviço de drenagem das águas pluviais da cidade.

Assim como o Programa Bahia Azul, o PRODETUR também esteve voltado a alavancar espaços produtivos de acumulação lucrativa de capitais, mais especificamente para a indústria do turismo, privilegiando ações na Costa do Descobrimento e Costa dos Coqueiros. É importante perceber que este programa não é específico da área de saneamento básico, visto que o mesmo está voltado para o setor turístico. No entanto, o mercado do turismo necessita de uma estrutura sanitária básica para não afastar os turistas (evitar a exposição dos mesmos aos problemas decorrentes da falta de saneamento básico) e permitir a construção e funcionamento dos hotéis, restaurantes, resorts, enfim, os complexos turísticos.

Com isso, verifica-se que quando um município não possui atrativos turísticos, o mesmo tem grandes possibilidades de não ser alvo de ações específicas de saneamento, ou estas ações ficam num plano secundário, visto que o local não é prioridade para os empreendimentos empresariais. Essa lógica revela que na Bahia a tão perseguida “qualidade de vida e preservação ambiental”, decorrente das políticas de saneamento básico, está intimamente ligada ao interesse da classe empresarial, das grandes construtoras e do setor turístico.

A análise dos programas de saneamento desenvolvidos na Bahia, em especial o Bahia Azul, demonstra como as políticas sociais estão atreladas aos interesses das elites empresariais e instituições financeiras internacionais, que, através de sua lógica globalizante, intensificam as desigualdades sociais, demonstradas pela irregular distribuição dos serviços de saneamento pela área urbana e rural, assim como a baixa satisfação dos moradores em relação a estes serviços.

Referências

- ANDRADE, Roberto Moussallen. O Saneamento na Bahia: situação atual e perspectivas. *Bahia Análise e Dados*, Salvador: SEI, v.7, n.1, p. 5-12, junho, 1997.
- BAHIA. Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação. *Relatório de Atividades 1995-1998*. Salvador, 1998.
- BAHIA. Secretaria de Infra-Estrutura. Programa de Saneamento Ambiental da Baía de todos os Santos (BTS): *Relatório de acompanhamento 1º semestre 2000*. Salvador, 2000.
- BAHIA. *Caderno Informativo*. Salvador: Secretaria de Infra-Estrutura, 2002.
- BAHIA. A Bahia no PRODETUR/NE I. Secretaria de Cultura e Turismo, 2005. Disponível na World Wide Web em <http://www.sct.ba.gov.br/prodetur2.asp>.
- BORJA, Patrícia Campos. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e Mega programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. Salvador, 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura da UFBA.
- CALMON, Kátia Nasiasceri. *et. al.* Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental – 1995/1998. In: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização* – Saneamento. Brasília: IPEA, 1999.
- CARDOSO, Manfredo Pires. Autonomia do sistema de manutenção do abastecimento de água. *Bahia Análise e Dados*, Salvador: SEI, v.7, n.1, p.64-68, junho, 1997.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988, 2006.
- ECOLNEWS. Dicionário ambiental, 2005. Disponível na World Wide Web em <http://www.ecolnews.com.br/dicionarioambiental/conceitos-d.htm>
- EMBASA. *Relatório de Atividades 1999*. Salvador, 1999.
- FERNANDES, Antonio S. A agenda internacional de gestão urbana e caso do programa Ribeira Azul. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: FGV, v. 9, n. 39, junho 2004.
- HELENO, Carlos A de C. Consumo, qualidade e custo da água em Salvador. In: *Seminário “Águas” – Mananciais e usos, saneamento e saúde, política e legislação*. Salvador: Goethe Institut, 1994.
- IBGE. *Censo Demográfico 1991*. Disponível na World Wide Web em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CD&z=t&o=3>
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Disponível na World Wide Web em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CD&z=t&o=3>
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1999*. Disponível na internet em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnda99/metodologia99.shtm>
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Disponível na internet em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=SB&z=t&o=3>
- MASCARENHAS, R. S. Contribuição para o estudo da administração sanitária em São Paulo. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 1, p. 10-22, 2000.
- MINAYO, Maria C. S et al. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 5, p. 7-18, 2000.
- MORAES, Luiz Roberto S. A política de saneamento ambiental em Salvador e o Programa Bahia Azul. *Caderno do CEAS*, n. 168: 11-21, 1997
- SANEAMENTO no estado da Bahia. In: *Descentralização no Brasil – Políticas Sociais na Bahia: saúde e saneamento. Série Estudos e Pesquisas*. Salvador, SEI, n.35, p.67-88, janeiro, 1998.

Resumo

As cidades são cada vez mais centrais à acumulação de capital, estando atravessadas pelos efeitos da reestruturação produtiva e da flexibilização dos regimes regulatórios. Junto à segregação sócioespacial, à sobrecarga das vias de transporte urbano e à disseminação de conflitos infrapolíticos, as mesmas passaram a ser objeto de diferentes discursos sobre a “sustentabilidade urbana”, tanto por parte das agências multilaterais como de um conjunto de agentes sociais que pretendem construir as chamadas redes mundiais de cidades sustentáveis. Para tanto, dedicam-se a elaborar os atributos que seriam constitutivos da noção de “cidade sustentável”. O presente artigo discute quais são, neste contexto, as especificidades das políticas ambientais urbanas e os embates que se estabelecem entre concepções tecnicistas e politizadoras do processo de reprodução das relações socioecológicas nas cidades.



Abstract

Cities are more and more centers of capital accumulation, being crossed by the effects of productive restructuring and by the flexibility of regulatory regimes. Together with socio-spatial segregation, overload of urban roads and dissemination of infra-political conflicts, cities can be the object of different talks about “urban sustainability”, both on the part of multilateral agencies and also a group of social agents who intend to build the so-called “world net of sustainable cities”. Aiming at that, they devote themselves to working out the attributes that would constitute the notion of “sustainable city”. This article discusses what are, in that context, the specifics of urban environmental politics and the clashes that happen between technicians conceptions and the conceptions of those who politicize the reproduction process of socio-ecological relations in the cities.

¹ Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ e pesquisador do CNPq.

1. Introdução

O debate sobre sustentabilidade está marcado por uma grande diversidade de perspectivas de abordagem. Para lhe dar estatuto teórico, num âmbito muito marcado por propósitos normativos, propomos remetê-lo à discussão sobre reprodução social. Sob a polissemia e as diversas apropriações do termo, tratar-se-ia de pensar a duração da base material da sociedade, a reprodução, no tempo, das condições materiais de constituição das relações sociais. Designaremos por sustentabilidade, pois, a categoria através da qual, a partir da última década do século XX, as sociedades têm problematizado as condições materiais da reprodução social, discutindo os princípios éticos e políticos que regulam o acesso e a distribuição dos recursos ambientais – ou num sentido mais amplo, os princípios que legitimam a reprodutibilidade das práticas espaciais. Entendemos, aqui, por “recursos ambientais” aqueles através dos quais transmitem-se os impactos recíprocos das distintas práticas espaciais, sem a mediação do mercado e por “condições materiais de reprodução social”, a *forma histórica de duração social das coisas* necessárias à manutenção, no tempo, das práticas espaciais pertinentes às diferentes identidades socioculturais dos grupos humanos.

No debate especificamente urbano, as principais inquietações se exprimem através da incerteza quanto ao futuro, no que diz respeito tanto às condições como à qualidade da duração das cidades. O debate se inicia pela evocação dos futuros idealizados e desejáveis que se quer tornar realidade nos espaços urbanos. Para inscrever esses projetos de futuro em uma trajetória de viabilidade, procura-se ligar, logicamente, os fins que se deseja alcançar às realidades do presente. Procura-se, assim, discriminar tudo o que se acredita hoje inviabilizar a duração desejável das cidades – a poluição, a congestão urbana, a violência. Tendo as cidades se tornado cada vez mais centrais à acumulação de capital e, ao mesmo tempo, atravessadas como estão pelos efeitos da

reestruturação produtiva e da flexibilização da acumulação – leia-se segregação sócio-espacial, sobrecarga das vias de transporte urbano, disseminação de violentos conflitos infra-políticos – as mesmas passaram a ser objeto de diferentes discursos sobre a “sustentabilidade urbana”, tanto por parte das agências multilaterais como de um conjunto de agentes sociais que pretendem construir as chamadas redes mundiais de cidades sustentáveis. Para tanto, dedicam-se a elaborar os atributos que seriam constitutivos da noção de “cidade sustentável”.

1. Políticas Ambientais na Cidade

Antes de mais nada, caberia falar sobre a entrada do meio ambiente no discurso sobre políticas urbanas, passando pelo que o precede, ou seja, a entrada do meio ambiente na esfera política. Façamos um pequeno desvio por uma leitura de Michel Foucault, que num texto que tem por título “A Governamentalidade”², trabalha a emergência da noção de governo na história ocidental e o resultante “casamento” entre a noção de governo e as práticas do Estado moderno. Dizia ele, que o Estado pré-moderno na realidade não governava. A discussão sobre o modo como os príncipes deveriam exercer com habilidade a sua função concentrava-se na noção de soberania; tratava-se, para o príncipe, de assegurar a sua soberania sobre o território. Nenhuma interrogação sobre como conduzir coisas e homens a algum lugar, temática pertinente à função governo, mas simplesmente sobre como assegurar a subordinação de todos à soberania do príncipe sobre seu território. A noção de governo, na realidade, existia, mas fora do debate político. A literatura falava sobre um governo das almas e das crianças, na pedagogia e na ação pastoral, e sobre um governo da unidade doméstica, na economia. Ao final do século XVIII, essa noção de governo começou a se incorporar no debate sobre as práticas do Estado territorial moderno, recém-constituído, motivando a gestação de vários tipos de saberes sobre a condução dos homens e das coisas; governo, nesse caso, exprimia a prática de conduzir homens e coisas a algum lugar, assim como se procurava conduzir linearmente as crianças, para algum comportamento, através da pe-

dagogia, ou as almas para alguma direção, pela ação pastoral. Assim, aquilo que era um comportamento circular do príncipe – assegurar a reprodução da sua soberania sobre o território – agora passa a ser um olhar linear sobre o futuro e a enumeração de um conjunto de práticas e saberes sobre como dirigir homens e coisas a algum desejado lugar. Esse Estado moderno, já convivendo com o capitalismo, articulava-se com o surgimento da Economia Política como um saber sobre as coisas, procurando elaborar códigos de como produzir riquezas, como orientar a acumulação de valor na gestão das coisas, e da Estatística como um saber sobre os homens, uma Biopolítica, um saber sobre os homens que procurava dirigi-los a algum lugar – no caso, à fábrica – através do urbanismo, do higienismo e um conjunto de práticas disciplinares, tendo a Estatística como base cognitiva para o conhecimento e a ação sobre o corpo coletivo dos trabalhadores.

Vale mencionar o que precede para podermos discutir o que se entende por política ambiental, ou seja para entendermos essa entrada do “meio ambiente” na esfera política. Via de regra, o discurso ambiental evoca não especificamente o governo das coisas ou dos homens, mas um governo das relações complexas entre homens e coisas, ou seja, um governo das interações entre as práticas espaciais³ dos distintos atores sociais. Se examinarmos concretamente como a sociedade formula a questão ambiental ao longo dos últimos 40 anos, quando os Estados pretenderam começar a desenvolver políticas ditas ambientais, vamos perceber uma duplicidade genética, com pelo menos duas formulações absolutamente distintas da mesma questão; uma, proveniente de um movimento contracultural, do questionamento do consumismo e da contaminação associada ao modelo de produção industrial de alimentos (o grande movimento em torno dos agrotóxicos); enfim, uma

contestação dos sentidos para os quais se veio dando a acumulação de riqueza. Essa crítica corresponde aos movimentos sociais surgidos no final dos anos 1960. Outra visão, quase concomitante, resulta em uma formulação absolutamente distinta, originária do Clube de Roma, que se preocupa mais com a continuidade da acumulação capitalista, com as possibilidades de que algum tipo de ruptura nas fontes de aprovisionamento de insumos viesse colocar em risco a continuidade do próprio capital. Estas duas formulações diferentes tinham em comum o fato de remeter, de alguma forma, a uma reconsideração das formas de apropriação do mundo material pela sociedade moderna.

De certo modo, se olharmos a literatura sobre políticas ambientais, veremos que uma forma análoga de duplicidade se verifica. Entre os autores de referência, alguns chamam a atenção para uma dimensão mais especificamente simbólica dessas políticas; um sociólogo francês como Jean Louis Fabiani tende a ressaltar o caráter simbólico de muitas dessas políticas⁴; aquilo que nós ouvimos dizer a respeito de que os Ministérios de Meio Ambiente não regulam, não governam, não aplicam as normas e as leis, por exemplo. Na verdade, dentro de muitos Estados, essa função política de governar o meio ambiente, sugere Fabiani, resume-se a uma administração das representações simbólicas de natureza. Boa parte dessas burocracias tratam da determinação de áreas de reservas, de proteção de ecossistemas supostamente com papéis específicos e tidos como essenciais, etc. – práticas de gestão de uma representação simbólica da natureza – da idéia de que haveria espaços de natureza natural a preservar, em oposição a uma natureza ordinária, já submetida a todos os apetites econômicos. Essa dimensão simbólica, da administração de representações de natureza por práticas ambientais de Estado, poderíamos chamar de políticas ambientais “para os ambientalistas”.

Um outro tipo de política ambiental seria aquele que procura acionar instituições que regulam a apropriação agregada da base material pelos capitais múltiplos. Desde o seu início, é próprio do capitalismo que a dinâmica fragmentária dos capitais individuais conviva com a possibilidade de emergência de crises, em função da ausência de coordenação com as dinâmicas macroeconômicas do capital em geral. A idéia é

² FOUCAULT, M. A governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p.277-293.

³ À maneira de Henri Lefebvre e David Harvey, podemos considerar “práticas espaciais materiais” aquelas referidas aos “fluxos, transferências e interações físicas e materiais que concorrem, no e ao longo do espaço, de maneira a garantir a produção e a reprodução social”. cf. HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992, p. 201.

⁴ FABIANI, J. L. “La nature, l'action publique et la régulation sociale”. In: JOLLIVET, N. Mahieu-M(ed.). *Du Rural à l'Environnement*. l'Harmattan, 1989, p.195-208.

que ao Estado caberia fazer esse papel de administrador da crise, de agente estratégico de um modo de regulação. A regulação no campo ambiental consistiria em encontrar o que, aparentemente, certos agentes dominantes estão procurando: instituições que possam regular os efeitos predatórios indesejáveis da descoordenação dos capitais múltiplos. Essa regulação do tamanho agregado da pressão dos capitais individuais sobre a base de recursos resumiria o que podemos chamar de uma "política ambiental para os capitais", em oposição àquela que opera no campo simbólico, "para os ambientalistas".

Essa duplicidade observada tanto na formulação genética da questão ambiental, quanto na forma pela qual ela, posteriormente, veio refletir-se nas iniciativas do Estado em criar instâncias ditas de "política ambiental", estará presente no discurso sobre sustentabilidade urbana. O discurso hegemônico sobre sustentabilidade urbana apresentar-se-á também numa dupla dimensão. Uma, que podemos chamar de prática, trataria das mudanças concretas desejadas na forma de apropriação e gestão da cidade material. Essa sustentabilidade urbana prática seria constituída pela vontade de tornar a cidade mais funcional para o capital. Uma segunda dimensão da sustentabilidade urbana, que poderíamos chamar de retórica, considera que fazer a cidade sustentável é fazer da incorporação da variável ambiental um meio de neutralizar a crítica ambientalista, de atribuir legitimidade ampliada aos responsáveis pelas políticas urbanas, particularmente no contexto da competição global.

Voltando ao que chamei de "sustentabilidade prática das cidades", essa concepção hegemônica consistiria em fazer durar a cidade em sua materialidade técnica de estoques e fluxos de matéria e energia necessários à acumulação urbana. Tratar-se-ia de circunscrever a questão da durabilidade das cidades nos propósitos de uma espécie de ajuste ecológico dos fluxos urbanos. A cidade insustentável

seria aquela ameaçada pela queda da produtividade física, utilitária do meio urbano para o capital. É visível aqui o esforço de reduzir os grandes desafios urbanos às possibilidades da chamada "modernização ecológica das cidades", o processo pelo qual as instituições políticas procuram conciliar o crescimento urbano com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso⁵. Busca-se, aqui, economizar a cidade; adotar tecnologias poupadoras de espaço, matéria e energia e reciclar materiais. Via de regra, esse debate aponta na direção de minimizar a mobilidade intra-urbana pela concepção de cidades mais compactas.

No plano simbólico, para as cidades do neoliberalismo, joga-se com força o debate da sustentabilidade para a afirmação de certos princípios, noções e imagens: para a produção de um certo espetáculo através do qual as cidades competem entre si⁶. Não estaríamos errando muito se dissermos que estamos, em parte, envolvidos em uma política espetáculo: fragmentadas pela acumulação flexível, que necessita de consensos, mesmo fictícios, para competir (vide toda a literatura sobre planejamento estratégico, cidade-pátria, etc.), para "soldar" as fraturas, as cidades neoliberais (leia-se, sua coalizão de promotores) pretendem apresentar-se consensuais e competitivas, procurando, no mínimo, persistir e não implodir em suas contradições. Um meio ambiente único é então evocado para soldar as forças sociais da cidade. O discurso ambiental serve também para isto; não exclusivamente, mas é, também, apropriado por este viés - o de que o "ambiente" é uno, diz respeito a todos, é supra-classista e justifica devermos dar-mos as mãos, fazer uma só e inelutável política para protegê-lo. No entanto, mesmo que em nome do interesse de todos, é a política de algum grupo que será feita.

Frente às realidades da fragmentação e da segregação, procura-se, então, integrar simbolicamente a cidade numa continuidade de espaço e de tempo. Aqui, remeto-me à interessante tese de uma geógrafa urbana francesa, cujo tema foi a sustentabilidade das cidades no debate europeu. Ela listou 80 cidades candidatas à sustentabilidade, na

Europa, e foi analisando os seus discursos, procurando identificar porque elas se consideravam sustentáveis e pretendiam ser vistas como tal. Essa autora, Cyria Emelianoff⁷, depois de agrupar esses fragmentos de propostas, percebeu que há três discursos sobre a ação que são comuns a essas 80 cidades que se dizem sustentáveis. O primeiro é relativo à descentralização: essas cidades pretendem, ao fazer suas políticas urbanas, incorporar as gerações futuras e o não-humano, ou seja, considerar a presença urbana de outras espécies. Trata-se de um discurso de descentralização em todas as direções, para as periferias sociais, mas também para outras gerações, para parceiros inertes e virtuais. Um segundo discurso é o da ação de restauração, que remete à necessidade de reciclar recursos naturais, bairros, rios, ofícios e imagens. E um terceiro tipo de ação, que remete à interação entre os diferentes fatos urbanos, procurando ligar as distintas partes dos processos urbanos - o ar da cidade com o ar do planeta, as atividades presentes com os valores herdados, as agências de urbanismo com instâncias de negociação. Esses três tipos de ação identificados evocam a necessidade de integração das periferias pela descentralização; de integração da memória pela restauração; e de integração dos atores, via interação. Convém perguntar sobre as razões desse triplo esforço de integração de dimensões excluídas, sejam elas espécies ou gerações, passado ou futuro. Por que essa busca de estabelecimento simbólico de uma tal continuidade temporal-espacial? Essa tripla integração busca, por certo, ampliar a legitimidade das políticas, apoiando-as em todos os campos possíveis que lhes permitam adquirir maior credibilidade. Na verdade, trata-se de forjar uma espécie de consenso ampliado. Sabemos que está na pauta do urbanismo competitivo soldar todos os interesses territorializados de uma cidade para que eles possam melhor competir com coalizões urbanas de outras localidades. Faz sentido, pois, entender esse procedimento simbólico como um esforço de construção de um consenso ampliado - em termos metafóricos, um consenso "intergeracional e biosférico". Busca-se levar até estes planos da biosfera

e das gerações futuras a possibilidade de construir alianças e consensos, mesmo que esses atores estejam ausentes, como no caso dos atores não-nascidos ou dos espaços extraplanetários.

Um tal discurso estará, por certo, frequentemente integrado a uma política de marketing de cidades, concomitante a práticas de flexibilização das legislações urbanas e ambientais, para, por exemplo, acolher firmas multinacionais em áreas e em modalidades impróprias do ponto de vista do interesse público. Encontraremos aí uma certa contradição entre a dimensão simbólica de construção da imagem de uma política urbana que se pretende "ambiental" - porque incorpora todo o mundo, todo o tempo e todo o espaço na sua base de legitimidade - e a competição, que não é só imagética, mas também referente às condições de uso concreto dos recursos urbanos. Vemos essa duplicidade e contradição penetrando as estratégias de competição interterritorial, muito bem exemplificadas pelas cidades que se pretendem modelos de ecologia urbana e que oferecem vantagens tais como o redesenho de áreas de proteção ambiental para que, sobre um manancial de metrópole, instale-se um grande empreendimento.

Certamente que os capitais vão estar fortalecidos nessa guerra fiscal e imagética, tirando disso proveito em detrimento dos governos locais e das populações residentes. Ou seja, oferecem-se vantagens fiscais e outras, mas que estrangulam a capacidade de investimento dos municípios, gerando mais desigualdade e degradação ambiental. Há, pois, um esforço de difusão de imagem; mas os conflitos não se apaziguam com a simples construção de imagem.

Tal estratégia de investimento numa sustentabilidade simbólica é, pois, em essência, funcional ao que alguns têm chamado de pensamento único urbano, que exige das cidades que estas se ajustem aos propósitos tidos como inelutáveis da globalização financeira. A chamada inserção competitiva é, neste ideário, evocada para pressionar as cidades a se transformarem em espaços autônomos em disputa, inclusive pela via da afirmação de seus atributos ambientais, por

⁵ BLOWERS, A. Environmental Policy: ecological modernization or the risk society. In: *Urban Studies*, v. 34, n.5-6, p.845, 1997.

⁶ BRAND, P. Estrategias Ambientales, legitimación gubernamental y regulación social: exploraciones en cuatro ciudades colombianas. In: *Economía, Sociedad y Territorio*, sept.-nov. 2005, p. 499-534.

⁷ EMELIANOFF, C. Les villes durables: l'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains. In: *Ecologie Politique*, n. 13, printemps 1995, p. 37-58.

investimentos de mercados internacionalizados. Assim, seja no plano prático ou no plano retórico, a cidade do pensamento único é também a cidade do ambiente único; o ambiente dos negócios.

A grande descoberta das políticas governamentais dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso, era esta: o meio ambiente deve ser pensado como oportunidade de negócios e não como uma variável meramente restritiva. Assim, procurava-se, como dizem alguns, explorar “a economia da beleza em nome das belezas da economia”. Pretendia-se, para estimular os investidores, configurar uma cidade econômica em seus múltiplos sentidos. Esta deveria ser eficiente no uso dos recursos, mas também econômica em conflitos sociais, o que requereria dos planejadores não só competência para a organização do espaço urbano, mas também para a pacificação social, para o tratamento da crise urbana na perspectiva da ordem, ou antes, de uma ordem. Só que ao estimular disputas entre cidades pela via da guerra fiscal, este urbanismo de resultados tem, ao contrário, muito contribuído para reduzir as receitas públicas e os recursos disponíveis para as políticas sociais, aumentando, conseqüentemente, a desigualdade, a exclusão das populações pobres e a degradação dos recursos ambientais, favorecendo, finalmente, a multiplicação desses mesmos conflitos que se pretende evitar.

* Folha de SP, 17/8/2003, p. A27

⁷ LUZI, J. *Dialectique de la Dépendance*. In: Agone, n. 16, 1996.

¹⁰ GARNIER, J.P. *Le Nouvel Ordre Local - gouverner la violence*. L'Harmattan, Paris, 1999, p.18.

¹¹ “Jamais, desde a acumulação primitiva do capital, houve, como agora, uma tal conformidade e uma tal imbricação entre a organização da economia e o recurso à violência dita legítima — aquela de Estado — para manter a ordem nas cidades. A « nova ordem mundial » instaurada no dia seguinte à « queda do comunismo » tem, com efeito, um corolário: a necessidade imperativa para as autoridades de instaurar paralelamente uma nova ordem local para jugular « no terreno » as desordens sociais engendradas por esta ordem longínqua”, cf. GARNIER, J.P. *Rebelião nas periferias: o « caso » francês*. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n.2, novembro 2006.

¹² COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas — teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B. (orgs.) *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand, p. 19-45.

¹³ SWYNGEDOUW, J.E. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-cyborg”. In: Acselrad, H. (org.) *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 83-104.

2. Risco Ambiental Urbano

O discurso hegemônico sobre a sustentabilidade urbana leva, portanto, em consideração, um meio ambiente único e um risco único. A idéia de risco, ainda que subentendida, está presente no debate público sobre sustentabilidade: há algo que ameaçaria se romper numa trajetória de futuro esperado para as cidades. O risco único da sustentabilidade retórica e neoliberal é o da ruptura das condições políticas ideais para a atração de investimentos internacionais. Um ex-presidente do Chile declarou: “Um país sem coesão social é conflitivo. Um país conflitivo não é competitivo. Para competir no exterior, é preciso coesão social”⁸. A mesma lógica vigora na unificação retórica das cidades para a competição interurbana. E aí reside o fermento para o florescimento da ideologia da segurança e do tratamento penal da miséria. Ante as evidências da sociabilidade em crise, uma demanda por ordem ocupa o espaço da contestação crítica do Estado. A política urbana tende a ser substituída por uma polícia das cidades. Enquanto os poderes transnacionais dominam a economia mundial a partir das megacidades, confere-se ao Estado o papel de nelas exercer o controle social e policial sobre as populações marginalizadas⁹. Para pacificar o campo urbano, os projetos urbanísticos internalizam a variável segurança, procurando um ordenamento do meio que se volte para a prevenção da criminalidade nas zonas ditas “vulneráveis, sensíveis ou difíceis”, acolhendo uma panóplia de tecnologias de vigilância a serem aplicadas sobre “populações de risco”. Para regular as tensões urbanas, procura-se então “normalizar aqueles que transgridem as normas de um sistema social que, precisamente, os impede de levar uma vida normal”¹⁰. E para pacificar a democracia de mercado, ameaçada pelas próprias desregulações de mercado, fala-se insistentemente em reconstruir no plano local — nas comunidades — tudo o que o global vem destruindo a nível nacional, a saber, a “solidariedade” e a “cidadania”. Vigiar e unir — eis a agenda neoliberal para as cidades¹¹.

Conforme nos lembra Nunes Coelho¹², o “ambiente urbano” deve ser considerado como objeto

relacional e processual pertinente às práticas espaciais que interligam processos ecológicos e sociais em mudança (a “socio natureza urbanizada” de Swyngedouw¹³; as “mudanças socioecológicas urbanas” de Harvey¹⁴). A problemática do ambiente nas cidades estaria, assim, condensada na busca de apreensão dos chamados “impactos ambientais urbanos” — perturbação do processo de mudança socio-ecológica que altera a estrutura do espaço. Haveria que se considerar analiticamente a diferenciação social no processo de transformação ambiental, caracterizado por diferentes tempo-espacos sociais. Pois os “impactos” operam dialeticamente por intermédio de um padrão interno de diferenciação sócio-espacial, onde o que favorece um grupo social pode prejudicar um outro. Ou, nos termos de Swyngedouw e Heynen¹⁵, como “a natureza urbanizada reúne bens materiais e simbólicos atravessados por conflitos sociais urbanos por seu controle”. “Os processos socioecológicos estabilizam e instabilizam lugares e grupos sociais, sendo intrinsecamente conflituais”. Conseqüentemente, “a mudança socioecológica urbana relaciona-se explicitamente com o padrão espacial de distribuição das amenidades e males ambientais”, fazendo com que “a questão da sustentabilidade seja fundamentalmente a questão política de determinar quem ganha e quem perde nos processos de mudança socioecológica”. Podemos, assim, dizer que os “impactos ambientais urbanos” designam perturbações no processo de mudança socioecológica, que alteram o padrão espacial de distribuição social do acesso aos recursos ambientais.

Ao contrário da retórica do risco ambiental uno, K. Gould¹⁶ aponta no capitalismo contemporâneo a presença de um risco socialmente diferenciado, cuja distribuição é regulada pela estrutura econômica e pela desigualdade de poder político. A segregação

residencial sustentada pelo mercado de terras seria a condição da reprodução das desigualdades ambientais. Uma geografia social do poder explica como moradores de “comunidades de desespero econômico/zonas de sacrifício” têm menor capacidade de influenciar o Estado e rejeitar a localização de práticas espaciais portadoras de risco em suas proximidades: as escolhas de localização embutem preço da terra, discriminação e capacidade política da população reagir. As decisões de localização de instalações perigosas, pois, seguiriam, entre outros, o critério do nível diferencial esperado de resistência política.

A noção de “meio ambiente urbano” reúne, assim, a formulação discursiva da emergência de “riscos urbanos” associados à “transformação dos modos de produzir e consumir bens coletivos”¹⁷ em contexto de padrões socialmente desiguais e conflituais de distribuição de danos e amenidades urbanas. As desigualdades e os conflitos urbanos assim referidos serão aqueles decorrentes das interações indesejáveis, não mediadas pelo mercado, exercidas entre as práticas espaciais distribuídas no espaço das cidades (as assim chamadas “externalidades urbanas”, no discurso da economia neoclássica). O tempo acelerado do capital, ao orientar o consumo produtivo da cidade, submetendo e normalizando os outros tempos, contrapõe-se e é contraposto pelo tempo dialético da política (vide Walter Benjamin), capaz de inovar e subverter (vide “insurreição de uso” de Henri Lefebvre). Os conflitos urbanos em torno aos “bens coletivos”, ao “espaço não-mercantil” através do qual as práticas espaciais se confrontam na disputa por sua “duração” são, assim, os sintomas vivos, da insustentabilidade das cidades.

3. Justiça Ambiental nas Cidades

Como poderíamos pensar a questão da sustentabilidade urbana em uma perspectiva democrática? Na ótica dos movimentos sociais, haveria diferentes ambientes e diferentes riscos para os atores sociais da cidade. O que caracteriza as cidades contemporâneas sob os efeitos da globalização é justamente a profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais. Além das incertezas do desemprego, da desproteção social e da precarização

¹⁴ HARVEY, D. *Justice, nature and the geography of difference*. Cambridge: Blackwell, 1996.

¹⁵ SWYNGEDOUW, J.E.; HEYENEN, N. Urban political ecology, justice and the politics of scale. In: *Antipode*, 2003, p. 899-918.

¹⁶ GOULD, K.A. Classe social, justiça ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs.) *Justiça Ambiental e Cidadania*, p. 69-80.

¹⁷ METZGER, P. Medio ambiente urbano y riesgos: elementos de reflexión. In: FERNÁNDEZ, M. A. (org.) *Ciudades en riesgo - degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. La Red, 1996, 15p., mimeo.

do trabalho, os trabalhadores são submetidos aos riscos da moradia em encostas perigosas, beiras de cursos d'água sujeitas a enchentes, áreas contaminadas por lixo tóxico, situadas sob gasodutos, ou linhas de transmissão de eletricidade. Têm, também, acesso desigual a recursos ambientais como água, saneamento e solo seguro. O desafio da construção de cidades com novos parâmetros, portanto, não se poderia restringir às concepções de um urbanismo ecologizado, que se satisfaça em promover cidades compactas, capazes de economizar espaço e energia, nem tampouco que tenham na sustentabilidade um mero atributo simbólico adicional para a competição interurbana, desenvolvida através do marketing de cidades. Trata-se, isto sim, de pensar um novo modelo de desenvolvimento urbano, baseado nos princípios da democratização das cidades, no combate à segregação sócio territorial, na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos, na superação da desigualdade social, que se manifesta também na desigual condição de exposição aos riscos urbanos.

Esta é a perspectiva que aponta, nos problemas urbanos contemporâneos, a manifestação de uma crise social que ultrapassa e nega as possibilidades da simples modernização ecológica. Ou seja, uma crise que se localiza na cidade, mas tem sua raiz além das suas fronteiras, e que engloba os problemas da mobilidade intra-urbana, mas não encontra sua solução na simples configuração de cidades compactas, que requer a reconstrução do tecido social das cidades, sem que para tanto se afigurem inelutáveis as estratégias de envolvimento na competição interurbana. Tratar-se-ia aqui, ao contrário, de buscar subordinar esta economia do ambiente urbano aos princípios de uma justiça ambiental aplicada às cidades. Com esta noção de justiça ambiental, refiro-me à expansão de uma elaboração discursiva e prática dos movimentos sociais, inicialmente dos Estados Unidos, em particular de parcelas do movimento negro, que depois de um longo período de afastamento com relação à discussão ambiental, particularmente daquela das grandes entidades ambientalistas americanas, de uma distância desconfiada ou com divergência entre as respectivas causas, afinal "descobriram" uma forte dimensão ambiental nas suas lutas. Tudo nasceu de um

certo número de lutas contra a localização dos depósitos de lixo tóxico nas áreas de moradia das comunidades negras. Essas lutas levaram a confrontos isolados, que justificaram em seguida a hipótese de que haveria alguma lógica a uni-los, lógica esta situada no interior da política de localização de lixo tóxico – mesmo que não evidenciada – que levava a que coincidisse o mapa da localização do lixo tóxico e o mapa da moradia das comunidades pobres negras. Os movimentos fizeram esta relação causal, dando lugar a uma pesquisa que, após fazer o mapeamento de todo o território dos EUA, confirmou a coincidência denunciada: onde havia depósito de lixo tóxico era onde se concentrava a população pobre e negra; seguindo da periferia dos círculos mais distantes dos depósitos contaminantes para o seu centro, encontrava-se sucessivamente a comunidade branca de classe média, a comunidade latina de classe média, a comunidade de classe média negra e depois de latinos pobres, até chegar aos negros pobres; ali se mostrava a localização da fonte contaminante. Ante as evidências desta lógica – por certo que uma reação defensiva esboçou-se, alegando que se tratava de uma lógica inelutável do mercado, enquanto o movimento denunciava nesta lógica o papel da omissão das políticas – o movimento organizou-se nacionalmente e estabeleceu a ligação entre as noções de justiça e de meio ambiente. Incorporou assim uma dimensão ambiental em suas lutas, dizendo que para eles a questão ambiental era uma questão de vida ou morte, quando até então se considerava que a questão ambiental, tal como formulada pelos movimentos da classe média ligava-se mais às representações de natureza e unidades de conservação. Houve então uma aproximação entre esses dois movimentos e mudou o paradigma que orienta a organização social engajada nas lutas ambientais. O próprio movimento se internacionalizou, no sentido de que ao lutar pela justiça ambiental não está lutando pela exportação da injustiça ambiental. Buscava-se, assim, evitar que as conquistas obtidas num ponto do espaço levem à derrota em outro ponto e para impedir o simples deslocamento do lixo tóxico, por exemplo, para as áreas onde as populações estão menos organizadas. Esta noção parece, assim,

passível de desencadear dinâmicas nucleares de organização do movimento social que apontam para a formulação de modelos alternativos de organização do espaço urbano, que incorporam de uma forma não fetichizada a dimensão ambiental das lutas sociais.

A competição interurbana, promovida pelos atores da globalização neoliberal, inclusive pelo recurso à noção de meio ambiente favorável aos negócios é, na verdade, um instrumento de redução dos custos de deslocamento espacial dos capitais. Trata-se, para seus promotores, de instituir um urbanismo *just in time*¹⁸, que faça da cidade o espaço-tempo homogêneo, necessário à circulação acelerada de mercadorias materiais e imateriais. Procura-se, para tanto, ecologizar a competição interurbana, assegurando-lhe as condições de continuidade espaço-temporal, requisitada pela acumulação urbana. Pretende-se, por certo, promover a construção simbólica de uma cidade contínua, não fragmentada. Feita durável, a competição interurbana oferece, através de uma maior mobilidade espacial atribuída aos capitais, com a redução das barreiras à mobilidade dos capitais, a possibilidade de que esses capitais se fortaleçam na escolha de onde eles se localizarão.

Esta competição interurbana que se quer fazer sustentável, durável, através da maior mobilidade espacial atribuída aos capitais, torna na verdade mais fracos os atores sociais dotados de menor mobilidade, ou seja, os trabalhadores organizados e os governos locais. Daí, a possibilidade da multinacional decidir sobre a mudança, ou atribuir a si, por exemplo, o poder de mudar o traçado de uma área de proteção de mananciais. Assim, em nome da obtenção de possíveis ganhos futuros, em nome da competição, são justificadas medidas que concorrem para aumentar a segregação sócio-espacial, a desigualdade ambiental, e o enfraquecimento político das populações residentes nas áreas empobrecidas.

¹⁸ VELITZ, P. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. (org.) *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 1999.
¹⁹ Georgescu-Roegen, N. Mitos de la economía y de la energía. In: DALY, H. (org.) *Economía, ecología y ética*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979. p. 73-92.

O economista romeno Georgescu-Roegen foi um dos primeiros a tentar discutir economia e meio ambiente de uma forma crítica em relação aos paradigmas neoclássicos. Questionava a formulação quantitativa e economicista da questão ecológica, dizendo que a pergunta que se deveria fazer, em função da prevalência da segunda lei da termodinâmica, a de que existe entropia e que há limites no mundo material, não é como economizar os recursos, como atrasar a iminência de uma inelutável morte térmica do universo, pergunta básica com que o economicismo ecológico trabalha¹⁹. Mesmo partindo do mesmo postulado inicial, a boa pergunta é que, se há limites, devemos refletir sobre os fins para os quais apropriamos-nos do mundo material? Seria para produzir tanques ou arados? Se a matéria e a energia são limitadas, não se trata apenas de economizá-las, mas, antes de mais nada, de perguntar para que nos apropriamos delas. Para fazer a guerra ou produzir alimentos?

Poderíamos estender esta questão para os outros ângulos do debate: para que nos apropriamos dos nossos rios? Para fornecer energia barata para as multinacionais ou para permitir a reprodução sócio cultural das populações ribeirinhas? O que Georgescu-Roegen estava querendo sublinhar é que é possível formular a questão ecológica como pertinente a escolhas éticas e políticas e não simplesmente como pertinente à aquisição imperativa de uma consciência relativa a um meio ambiente único e quantitativo, cujos recursos temos que economizar. Trata-se, de fato, de uma discussão sobre escolhas. Por exemplo, com a realização de um grande investimento infra-estrutural, quais riscos considerar e priorizar? O risco de descontinuar os planos de um modelo de integração com os capitais internacionais ou o risco de desestruturação das bases materiais de existência das populações locais?

Assim como Georgescu-Roegen, poderíamos nos perguntar, para o caso do debate sobre a sustentabilidade urbana, como conceber qualitativamente um espaço urbano durável? Como espaço de distribuição desigual dos riscos e dos direitos, ou como espaço de construção de uma sociabilidade democrática, de uma cidadania para todos e de uma justiça ambiental urbana?

Em contraposição às estratégias de modernização ecológica das cidades, a noção de justiça ambiental urbana parece ser aquela que permite que se oponha resistência às estratégias de desterritorialização dos capitais, exigindo-se, em lugar do império do ambiente dos negócios, a busca da produção, distribuição e reprodução dos múltiplos atributos qualitativos de um ambiente urbano para todos.

Referências

- BLOWERS, A. Environmental policy: ecological modernization or the risk society. In: *Urban Studies*, v. 34, n.5-6, 1997.
- BRAND, P. Estrategias ambientales, legitimación gubernamental y regulación social: exploraciones en cuatro ciudades colombianas. In: *Economía, sociedad y territorio*, v. 5, n. 19, sept.-nov. 2005, p. 499-534.
- EMELIANOFF, C. Les villes durables: l'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains. In: *Ecologie politique*, n. 13, printemps 1995, p. 37-58.
- FABIANI, J.L. La Nature, l'Action Publique et la Régulation Sociale. In: JOLLIVET, N. Mahieu-M. (ed.). *Du rural à l'environnement*. Paris: l'Harmattan, 1989. p.195-208.
- FOUCAULT, M. A Governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 277-293.
- GARNIER, J.P. *Le nouvel ordre local - gouverner la violence*. Paris: L'Harmattan, 1999.
- _____. Rebelião nas periferias: o «caso» francês. In: *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 8, n.2, novembro 2006, p. 31-40.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Mitos de la economía y de la energía. In: DALY, H. (org.). *Economía, ecología y ética*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 73-92.
- GOULD, K. A. Classe Social, justiça ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*, p. 69-80.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- _____. *Justice, nature and the geography of difference*. Cambridge: Blackwell, 1996.
- LUZI, J. Dialectique de la Dépendance. In: *Agone*, Paris, n.16, 1996.
- METZGER, P. Medio ambiente urbano y riesgos: elementos de reflexión. In: FERNÁNDEZ, M. A. (org.). *Ciudades en riesgo - degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. La Red, 1996, 15p, mimeo.
- NUNES COELHO, M.C. Impactos ambientais em áreas urbanas - teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B (orgs.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand, p. 19-45.
- SWYNGEDOUW, E. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e "urbanização-cyborg". In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 83-104.
- SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. Urban political ecology, justice and the politics of scale. In: *Antipode*, 2003. p. 899-918.
- VELTZ, P. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 1999. p. 139-154.

ponto de vista

Um Viário Desurbano e sem Espaços Públicos¹

Maria de Azevedo Brandão²

Cidades Autofágicas

A disposição territorial da ocupação, as oportunidades de circulação e a viabilização de espaços para o consumo não econômico, surgem cada vez mais como parte do capital urbano e sócio cultural e tornam-se fator econômico, de bem estar e de segurança, na medida em que incidem sobre os processos de interação social. Vias e espaços públicos valorizam a convivência, a circulação da informação, a vida cultural e a participação política.

Além disso, vale assinalar que os territórios contemporâneos são essencialmente urbanos em sua dinâmica, inclusive nas áreas rurais. Tudo é urbano. O problema é que a gestão pública, no Brasil, geralmente não concebe esse processo e não se antecipa com uma política indutora de qualidade para essas áreas que, por sua natureza, são complementares.

Políticas e práticas relativas aos espaços urbanos e urbano-regionais correspondem a um universo de ambíguas definições de competências entre órgãos, deficiente comunicação, falta de controles de desempenho e imprecisa definição de objetivos. Os planos diretores e a legislação de

¹ Este texto reúne extratos sobre o problema viário contidos em vários textos da autora sobre a questão urbana, embora com revisões para este artigo, não se tratando de uma colagem mecânica.

² A autora é socióloga, professora da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Começou estudando relações agrárias e passou progressivamente para planejamento urbano e regional. Simultaneamente tem se interessado pelo tema das relações inter-étnicas e da cultura brasileira, sobretudo do código da bahianidade. Ensina em várias unidades da UFBA - Administração, Filosofia e Ciências Humanas, Educação, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia - área de Engenharia Ambiental Urbana. Participou da Assessoria do Gabinete do Prefeito, na Prefeitura de Salvador, do Gabinete da Presidência do DESEMBANCO, hoje, de Salvador, do Gabinete da Prefeitura Municipal da Prefeitura do Salvador, cujas funções correspondiam então às da Secretaria de Planejamento.



ocupação e uso do solo são praticamente omissos em referência à dinâmica econômica, social e cultural das cidades e suas regiões e à articulação entre núcleos do mesmo sistema. A gestão dos espaços urbanos e urbano-regionais acaba à mercê de iniciativas isoladas, freqüentemente responsáveis por soluções improdutivas, quando não devastadoras.

Sem a qualidade dos espaços urbanos e micro-regionais, o Brasil ficou ruim até para os grupos mais privilegiados. As áreas e equipamentos públicos tornaram-se inóspitos e assim, cada vez mais, temos cidades mal acabadas, autofágicas e com um ar de permanente imprevisto.

Perda de Caráter e Violentação

O nosso é um urbano em permanente transformação, diferente dos velhos urbanos monocêntricos da Europa, ou do segmentado urbano americano, ambos resguardados pelo respeito à legislação. A genérica fraqueza do poder público no Brasil — mar

cado pela corrupção sob os interesses de agentes privados, os baixos níveis de renda e poupança da maioria da população e o caráter subalterno das camadas médias fazem do urbano brasileiro um espaço sem caráter.

Sob esse panorama de fundo, a gestão da ocupação e do uso do solo, aí incluídos o sistema viário e as áreas públicas, subordina-se a procedimentos internos aos órgãos de planejamento e controle, sem quadros profissionalizados coesos, mas pelo contrário, sujeitos a mudanças de comando a cada novo governo. Com isso, geram-se custos irreversíveis de super-adensamento, sobrecarga da infra-estrutura e impacto sobre o sistema viário, com a freqüente violentação das áreas públicas, do patrimônio arquitetônico e ambiental e dos bairros residenciais de grupos de renda média e baixa.

E são os mais fracos e os que respeitam a lei que pagam a conta desse dinamismo selvagem.

O Viário que Desune e Violenta

Há um vício na intervenção pública quanto ao sistema viário, ao concentrar-se, na maior parte das cidades brasileiras, praticamente em uma só coisa: o tráfego de veículos. Essa visão desconhece o caráter complexo e o múltiplo significado da circulação, que envolve o movimento de pessoas, cargas e símbolos. Ignora a importância das vias e espaços públicos na estruturação do espaço físico e social, seja urbano ou rural. Frequentemente expande, modela ou cria novas vias em resposta a situações dadas, seja sem procurar corrigir áreas problemáticas de ocupação, seja submetendo-se a exigências dos investimentos privados sem qualquer respeito ao ambiente em que insistem em instalar-se. Veja-se o caso criminoso dos shoppings que mutilam e congestionam áreas centrais de Salvador e de outras cidades brasileiras.

Aqui essa política viária e de áreas públicas que ignora o complexo e democrático sentido da circulação, produz crescentemente a fragmentação e a segregação. Vias de caráter macro-rodoviário penetram o núcleo da cidade com o único objetivo de permitir maiores velocidades aos veículos motorizados, ainda que esbarrando em tecidos quase intransponíveis pelo estrangulamento por estreitas vias antigas e, muito

mais, graças a novas vias mesquinhas e à ausência de vias indispensáveis, como ligações horizontais mar a mar, vias através de bairros mais densos e passagens e ascensores para pedestres que encurtem o trajeto entre diferentes pontos. Aí, porque não usar, entre cumeadas próximas, as elegantes passarelas que pontuam a cidade, só que devidamente protegidas em suas laterais e supervisionadas por agentes públicos ou mesmo, quem sabe?, por voluntários — moradores das vizinhanças. Enquanto isso, aos bairros da pobreza, nega-se qualquer forma eficaz e confortável de articulação viária, serviços e infra-estrutura.

Segregação e Entropia

Quanto ao interior, inclusive nas periferias metropolitanas, domina a mentalidade que valoriza apenas a criação de grandes vias expressas, deixando ao largo cidades e áreas produtivas atuais ou potenciais e desconhecendo o poder dos sistemas de circulação na geração de oportunidades de negócio, no fortalecimento das economias regionais, na prestação de serviços à população e no enriquecimento da vida social.

Fora das cidades, estradas blindadas ao acesso de povoados e áreas rurais, sem ciclovias ou faixas de pedestres, liberadas para maiores velocidades e, crescentemente pedagiadas, dividem velhos espaços de sociabilidade, isolando vizinhos cuja convivência seria uma garantia de bem estar e segurança social.

Na grande Salvador, a Estrada do Coco e a Linha (dita para ser) "Verde", segmentaram comunidades antes geminadas como Abrantes, morada de lavradores, e Jauá, um antigo povoado e acampamento de pesca, Areias e Pé de Areia, só para dar dois exemplos. É impossível pensar uma vida social saudável sob os efeitos dessa mutilação. Hoje a criminalidade naquela região é absolutamente apavorante, porque se destruiu completamente a cibernética social que sustentava uma vasta rede de pequenas comunidades ali e por toda a redondeza. O jovem que saía de Abrantes, à noite, para encontrar parentes e conhecidos de um lugarejo como Grajeú, ou vinha de São Bento para Bom Jesus, no norte do município de Camaçari, não pode mais fazê-lo; o adulto que caminhava para jogar seu dominó

com vizinhos, a 1 ou 2 km de distância, também não o pode. Idosos e doentes encontram dificuldade em ir ao um posto médico, escolas subutilizam sua capacidade, porque uma estrada divide o espaço, em vez de unir, com seu fosso de 1m x 1m ou mais, em uma área sob franca expansão urbana da Capital, o que acrescenta mais um fator de agravamento.

Salvador - Metrópole Autista e Esquizóide

No Brasil, núcleos metropolitanos não mantêm articulação com seus municípios vizinhos e restringem-se a contatos instrumentais com os órgãos estaduais e federais, sem qualquer perspectiva de articulação estratégica dos complexos urbanos.

Sob vários títulos, certos outros núcleos são também verdadeiros centros de âmbito macro-regional, mas vários estão longe de exercer uma verdadeira liderança metropolitana. Em ambos os casos, são metrópoles autistas, sem diálogo com suas próprias redondezas, como é Salvador, exceto, neste caso, frente à estreita faixa da orla atlântica — mercadoria em expansão.

A descontinuidade física e logística entre sistemas viários macro-regionais, interestaduais e além, versus redes urbanas e micro-regionais, responde pelas periferias-gasolina, os cinturões rodoviários que encapsulam cidades e povoados do interior e fraturam os espaços micro-regionais entre um campo solitário, pobre e desassistido e um urbano congestionado, muitas vezes inóspito e murado por um anel de poluição e risco de acidentes e de criminalidade.

Enquanto autoridades públicas, empresas de turismo e a indústria da construção civil convencem estranhos e moradores das virtudes de uma Salvador-mercadoria, esta cidade perde cada vez mais o seu equilíbrio e torna-se crescentemente mais desconfortável, violenta e mal servida.

Uma política improvisada, subalterna a interesses políticos e privados vem resultando em um dos mais hediondos sistemas viários que se pode imaginar. Nada mais desurbano e portanto desumano do que o sistema de vias urbanas e regionais da Capital,

desde as novas ruas estreitas, com exíguos passeios, às grandes autopistas, que fragmentam, desunem, segregam e matam.

A Usinagem da Exclusão

Se uma cidade corresponde a economias externas para o produtor e facilidades de apoio ao consumo de seus residentes, ninguém necessitará mais de uma boa ambiência urbana do que os que têm menos renda, menos espaços privados, menos mobiliário doméstico, menos informação, menos oportunidades de lazer e cultura. Entretanto, em Salvador, como em outras cidades brasileiras, é nas áreas da pobreza que se admitem os padrões menos confortáveis de assentamento, as vias e passeios mais exíguos, déficit de áreas públicas, precariedade das vias, iluminação pública e vigilância deficientes, sobretudo nas franjas das ocupações e nas áreas de risco.

Vale observar a competente iluminação, sinalização e presença de postos de informação e segurança nos bairros e outras áreas "nobres", em contraste com o ambiente sombrio dos bairros da pobreza, inclusive das orlas marítimas e fluviais quando estas tangenciam esses bairros. Além disso, não há qualquer ênfase na formação de núcleos de cultura, comércio e serviços entre bairros, ou na melhoria dos sistemas viários internos a essas áreas e entre elas e outros pontos da cidade. Verdadeiras auto-estradas, ligando áreas residenciais de alta renda e de comércio, isolam os bairros populares à sua margem, a que resta apenas viver o contraste entre sua precariedade e a pujança de certas obras públicas e dos veículos privados.

A exclusão está no coração do urbanismo convencional dos governos.

A Opacidade dos Bairros da Pobreza

A ameaça de violência está certamente ligada à segregação dos bairros populares e sua intransparência interna. A idéia da criminalidade genérica dos bairros pobres aparece em todas as conversas sobre essas áreas nas cidades brasileiras hoje e a recusa a circular nas mesmas marca sistematicamente as opções de itinerário. Como uma profecia auto-confirmatória,

a elaboração simbólica do isolamento físico reitera o isolamento social e a discriminação dessas áreas, que acabam por se fecharem em sistemas sociais quase autárquicos.

Sem transparência, mal equipados e superlotados, esses guetos não oferecem segurança aos seus próprios moradores, nem condições de controle social interno. Se a opacidade dos espaços de residência não explica, por si só, a violência e o tráfico de drogas, pelo menos contribui para o recrutamento de adultos e jovens para esse tráfico, para o álcool, para a evasão escolar e para a prostituição, daí a quebra da cibernética social de resistência à entropia.

Se "os brutos também amam", como reza o título de um filme antigo – *Shane*, por que prefeitos de uma "Cidade Mãe" aqui tiram o leite das crianças e o sono de seus pais?

Carros sim, Cidadania não!

Em Salvador há um séquito de passarelas elevadas inseguras para o pedestre. Para que? por que?, senão a certeza de que este não merece respeito, conforto e segurança. E constrói-se um trecho elevado de um "metrô" sobre um vale plano, como o Bonocô, em lugar de um sistema que comportaria trens de superfície, quando necessário, com apenas alguns túneis, passagens elevadas ou subterrâneas e sob um ou outro viaduto. Mais caro? Talvez!. Porém certamente mais urbano.

E não se sabe se outros desnecessários trechos elevados não virão. Não há desculpa!. Os vales receberiam um sistema de superfície sem maiores problemas. E ainda por cima, é o único "metrô" do mundo que começa por um trecho em que, em vez de reduzir o congestionamento do tráfego por veículos particulares, está destinado ao consumo da população pobre – se esta poder pagar as passagens a serem cobradas. O consolo talvez seja servir de cobertura para vendedores ambulantes e moradores sem-teto, ainda que sujeitos à companhia de batedores de carteiras.

Shoppings Esmagadores

Aqui, também trocam-se quarteirões, áreas verdes e terrenos baldios – estes últimos com potencial para vias amplas, parques e praças, por shoppings, no mais absurdo descaso pelo espaço público. Veja-se o Salvador Shopping, na região do Iguatemi, construído em terreno da empresa municipal pública DESAL, em lugar ter sido criado em seu lugar um pequeno, mas necessário Ibirapuera, um parque público com equipamentos culturais como em São Paulo.

Há anos atrás, a prefeitura permitiu concretar-se a área do antigo *Aeroclube*, na orla atlântica, para a construção de um shopping à moda *Little Italy* americana, dando a hegemonia sobre 20 hectares públicos a uma chamada *Plaza Show*. Isso em desrespeito a um ano de negociação com membros da sociedade civil, para tornar a área um parque verde, com construções pontuais, para serviços e equipamentos de lazer e esporte, sem cercas ou muros, sem isolamento do bairro da Boca do Rio e sem fechamento para o mar com uma vertente de cascalho, escondida sob gramado, montada a título de "duna", onde a natureza construía antes apenas um macio cordão arenoso. Hoje, fracassado o empreendimento, fala-se no ajuste das funções da área com a criação de mais um sempre festejado shopping ou remodelação do atual, nessa frenética paixão dos governos pela mercadoria, a custo do que for, seja qualquer que seja seu resultado. Como dizem, é preciso "vender a Bahia", ... a qualquer preço!

Quantas vidas estão esmagadas sob a ferragem e o concreto dessas casas de negócio, catedrais do consumo, se contarmos os meninos e as meninas que hoje aí poderiam estar brincando, os adolescentes que aí descobririam o esporte e a cultura e aprenderiam o diálogo democrático, os adultos que aí cultivariam sua cidadania? Futuros prefeitos de Salvador visitem o Dique do Tororó para aprender a amar esta cidade, se possível, pelo menos folheem revistas amantes da beleza e da vida, naveguem na Internet para verem cidades-gente, onde muitos políticos brasileiros já fizeram turismo, mas não aprenderam o que vale aprender.

Em favor do Espaço Público

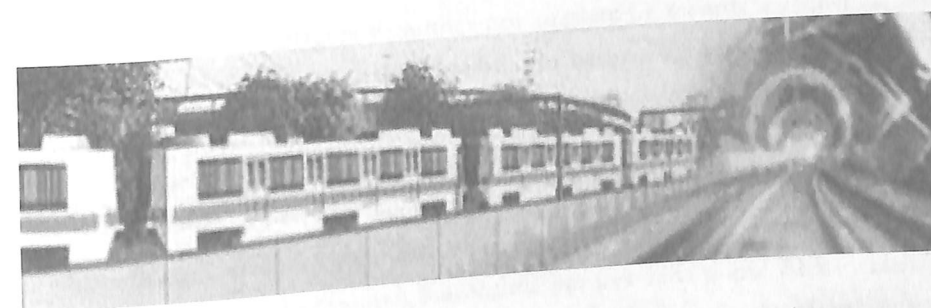
Se as pessoas tivessem consciência da importância que tem o espaço público na sobrevivência física e sobretudo na saúde psicológica e dignidade moral do cidadão, não poderiam tolerar as avenidas inteiramente indiferentes às ruas laterais, passando por miseráveis áreas da pobreza, como não poderiam omitir-se quanto à necessidade de vias transitáveis em lugar de íngremes ladeiras e escadas drenantes nesses bairros, formados sobre charcos, sobre a orla da baía e sobre encostas acidentadas, nem deixar de cobrar espaços públicos e ligações inadiáveis, além da proibição do tráfego de veículos particulares pelas áreas centrais, estacionamentos periféricos e várias outras medidas que Salvador necessita com urgência.

Não é possível calar ante a extravagância dos viadutos que não servem a coisa nenhuma, nem admitir uma cidade que obriga seus moradores a andar

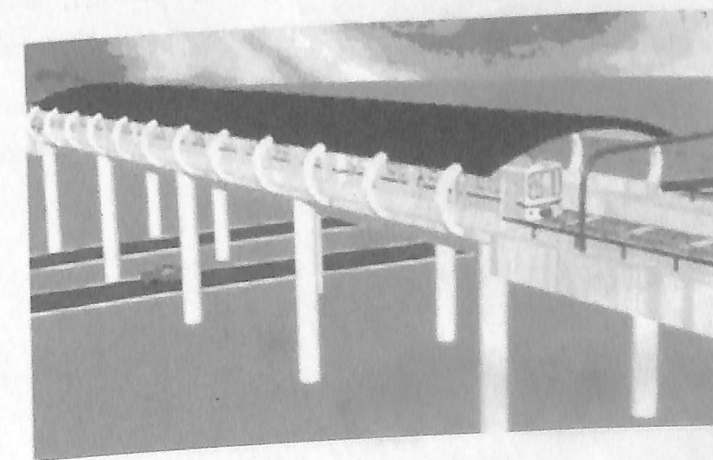
em passarelas elevadas, no futuro, também em longos trechos elevados de um prometido "metrô", quando o cidadão deveria ter o direito a transitar ao nível do chão. Tudo isso sem falar nos passeios de 60 cm e mesmo de 30 cm, permitidos com nivelamento completamente heterogêneo, atendendo às saídas de veículos privados, à custa de desníveis de 15cm ou mais, nas portas dos seus proprietários. Aqui se deixam avançar construções sem recuo, ou mesmo sobre o passeio, num acinte a qualquer requisito urbanístico mínimo.

É preciso querer modelar, para melhor, áreas urbanas e micro-regionais, sejam regiões metropolitanas ou constelações de pequenas cidades no interior. A posição aqui assumida é que a questão urbana é menos uma questão de recursos financeiros do que de legislação, tributação, responsabilidade, competência e planejamento territorial – particularmente dos sistemas de circulação e áreas públicas. E muita vigilância pública!

O "Metrô" de Salvador



Metrô: A Promessa



Desvio Insólito

As Cidades e a Memória(4)

Italo Calvino¹

Ao se transporem seis rios e três cadeias de montanhas, surge Zora, cidade que quem viu uma vez nunca mais consegue esquecer. Mas não porque deixe, como outras cidades memoráveis, uma imagem extraordinária nas recordações. Zora tem a propriedade de permanecer na memória ponto por ponto, na sucessão das ruas e das casas ao longo das ruas e das portas e janelas das casas, apesar de não demonstrar particular beleza ou raridade. O seu segredo é o modo pelo qual o olhar percorre as figuras que se sucedem como uma partitura musical da qual não se pode modificar ou deslocar nenhuma nota. Quem sabe de cor como é feita Zora, à noite, quando não consegue dormir, imagina caminhar por suas ruas e recorda a sequência em que se sucedem o relógio de ramos, a tenda listrada do barbeiro, o esquicho do vendedor de melancias, a estátua do eremita e do leão, o banho turco, o café da esquina, a travessa que leva ao porto. Essa cidade que não se elimina da cabeça é como uma armadura ou um retículo em cujos espaços cada um pode colocar as coisas que deseja recordar: nomes de homens ilustres, virtudes, números, classificações vegetais e minerais, datas de batalhas, constelações, partes do discurso. Entre cada noção e cada ponto do itinerário pode-se estabelecer uma relação de afinidades ou de contrastes que sirva de evocação à memória. De modo que os homens mais sábios do mundo são os que conhecem Zora de cor.

Mas foi inútil a minha viagem para visitar a cidade: obrigada a permanecer imóvel e imutável para facilitar a memorização, Zora definhou, desfez-se e sumiu. Foi esquecida pelo mundo.

¹CALVINO, Ítalo. As Cidades e a Memória(4). In: *Cidades Invisíveis*. Tradução Diogo Mainardi. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1990

ensaio fotográfico

A Leveza do Concreto

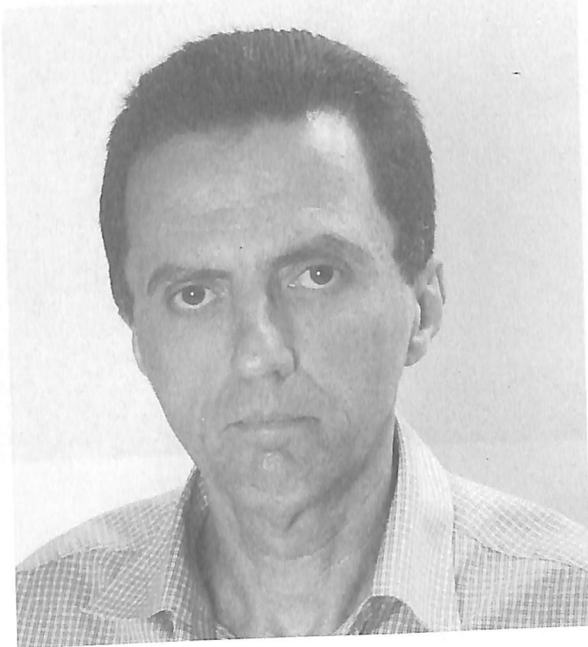
Francisco Vieira¹

Sempre carrego comigo lembranças de instantes e sentimentos vividos nos tempos de construção e, sustentado por essas reflexões, venho cultivando o intento de manifestar às pessoas minhas impressões sobre o cotidiano dos que lá trabalham.

Existe uma atividade intensa, uma movimentação fatigante, muito suor, muita adrenalina atrás das alvenarias e tapumes de uma obra. É uma explosão de vida, um vai-e-vem sem fim de deslocamentos incessantes. Nesse cenário aparentemente caótico, confuso e desordenado, percebi a presença de homens movidos por muita coragem, para os quais a determinação representa a própria linha de sobrevivência.

Mas tanta agitação não esconde toda leveza oculta naquele burburinho. Assim, numa atitude de abstração, de quase contemplação, descobri a elegância das linhas, o contorno das formas, a concentração dos que trabalham, a tranquilidade dos que se alimentam, a alegria dos que se divertem, a quietude dos que descansam. Pessoas de diversas regiões numa pluralidade de culturas, costumes, cores e credos se harmonizam, num mesmo espaço, unidas pela dignidade de um silêncio edificante. Tal silêncio escapa à atenção daqueles que não trazem consigo uma história de convivência com essa gente, com a qual pude participar, durante muitos anos, de várias jornadas, de desafiantes empreitadas e de grandes realizações.

Compreendi, então, que estava diante de uma oportunidade estimulante: conciliar a engenharia civil e a fotografia — duas atividades que, ao longo da vida, tanto me seduziram. Parecia evidente! Pelas lentes de uma câmera fotográfica, prestar um legítimo tributo aos que se dedicam a construir.



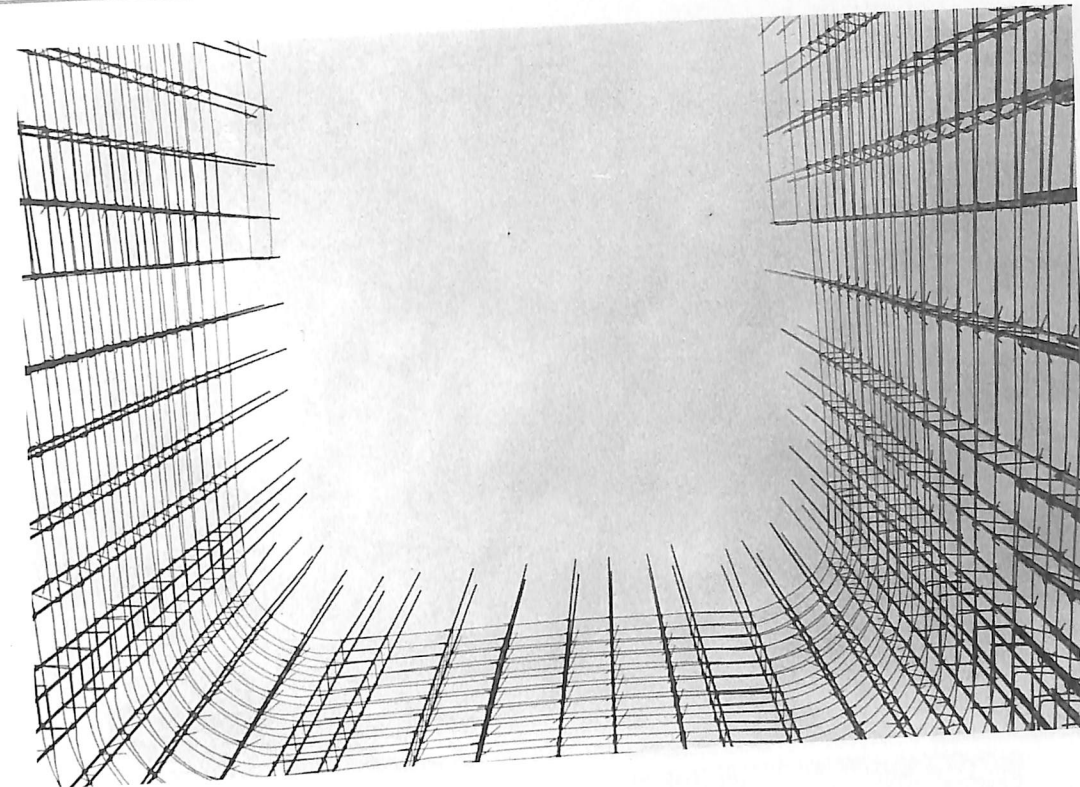
As construções, muitas vezes, foram exibidas pelas arrojadas linhas de seu projeto, pela imensidão de seus cômodos, pelas belíssimas vistas. Proponho uma outra abordagem: sob o ponto de vista de seus próprios autores.

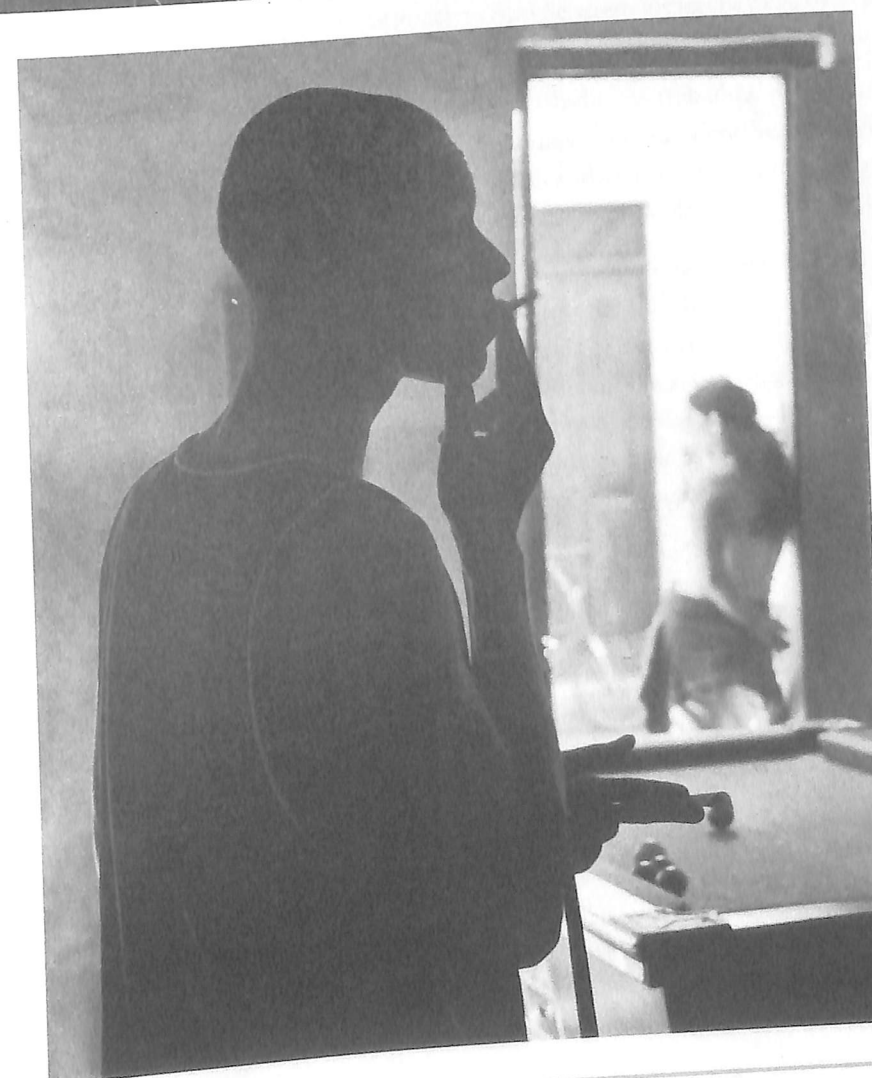
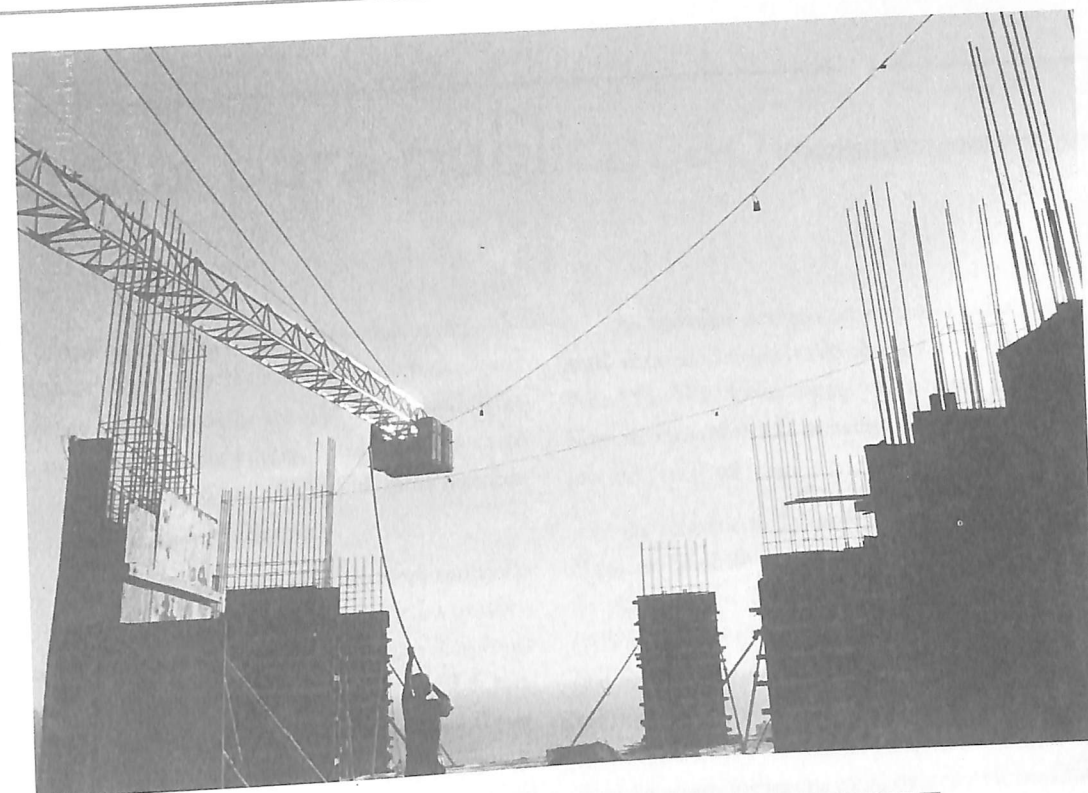
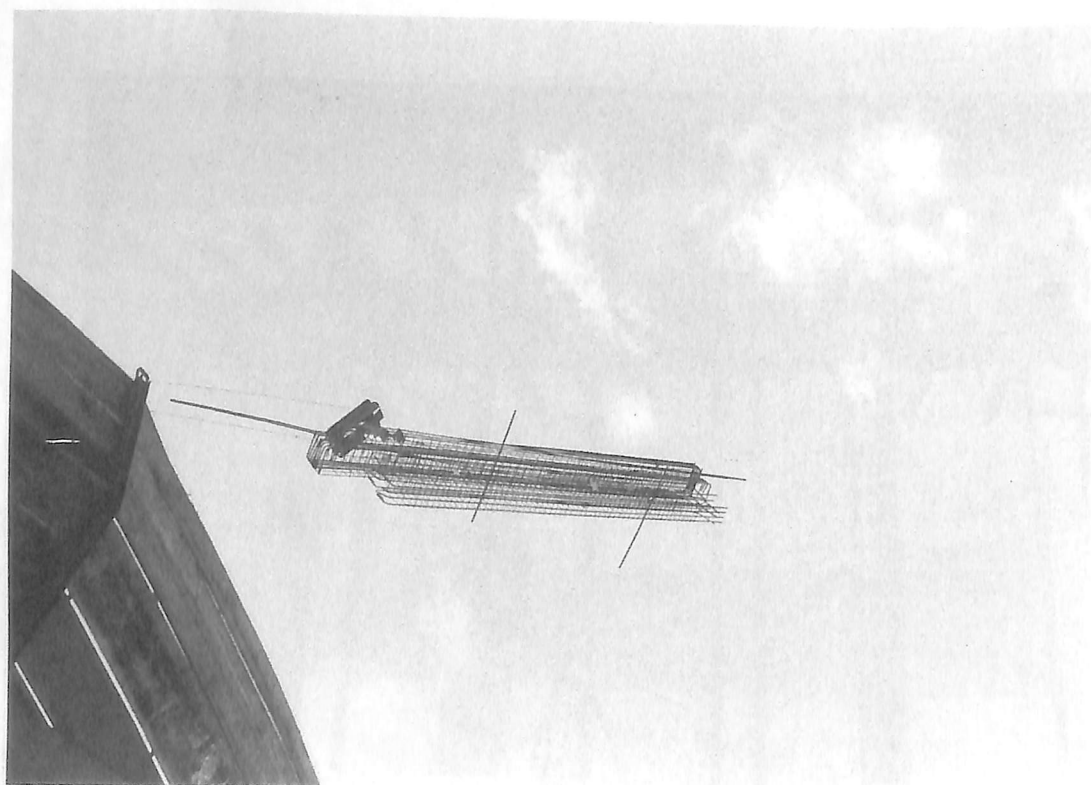
Com a fotografia busco a luz que dá vida aos materiais nos canteiros, aos movimentos dos corpos, às infinitas possibilidades de expressões tão exuberantes e férteis numa construção. Entendo que a imagem de uma obra não pode ser apresentada a cores porque, na verdade, ela permeia, o tempo todo, na dualidade do preto e branco. Só após finalizada, com a ausência dos operários, é que se destacam as cores de sua arquitetura.

Assim, este ensaio resulta da convergência de minhas percepções como engenheiro e apreciador da fotografia, e pretende, apenas, revelar parte do talento, da coragem e da generosidade dos trabalhadores da construção civil. Homens capazes de transformar a pesada tarefa de cada dia numa leveza bonita de se ver.

¹ Francisco Vieira é baiano de Salvador, nascido em 1953, formado em Engenharia Civil pela Universidade Federal da Bahia, vem-se dedicando ao desenvolvimento de uma narrativa fotográfica que tem como intuito revelar o povo brasileiro, a partir de suas manifestações culturais, artísticas, religiosas, folclóricas e, também, por seus ofícios e lazer.







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.