



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“Júlio de Mesquita Filho”**  
**Instituto de Geociências e Ciências Exatas**  
**Campus de Rio Claro**

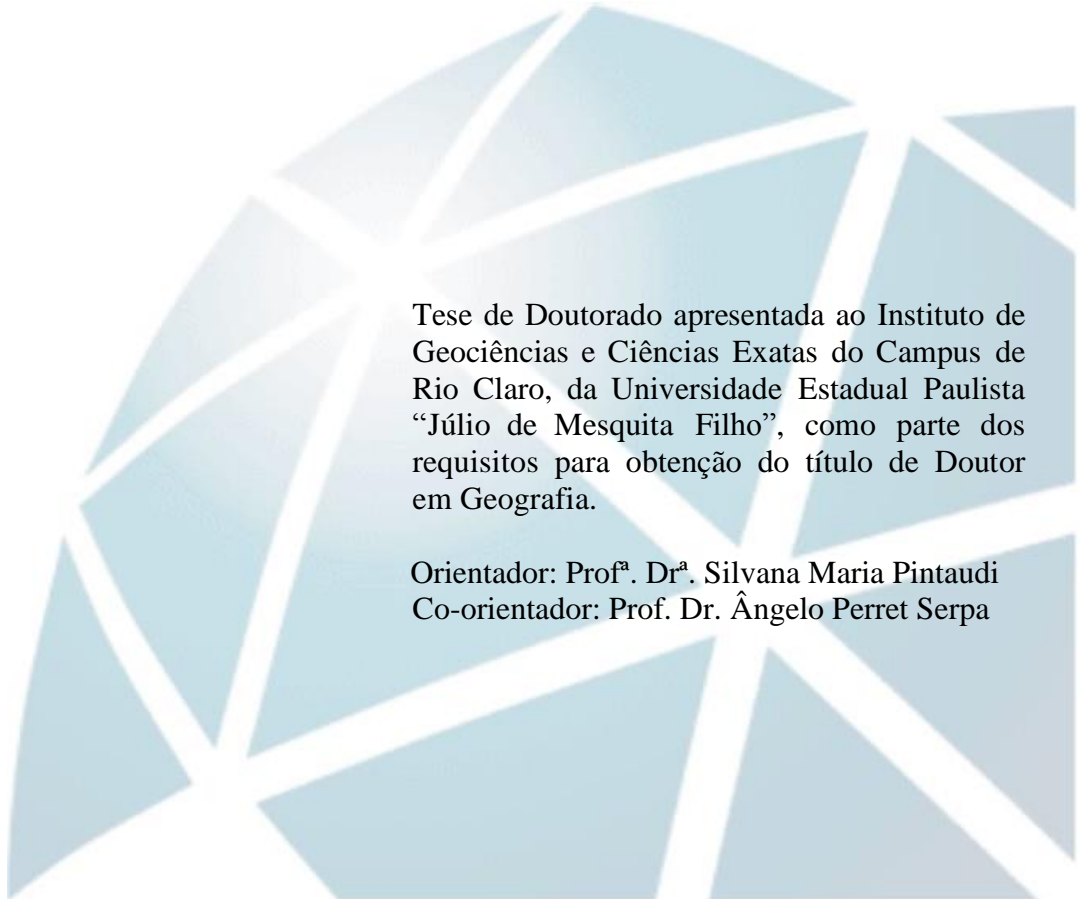
**JOILSON CRUZ DA SILVA**

**INFRAESTRUTURA URBANA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL**  
**NA CIDADE DE SALVADOR - BAHIA**

**Rio Claro – SP**  
**2016**

JOILSON CRUZ DA SILVA

INFRAESTRUTURA URBANA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL  
NA CIDADE DE SALVADOR - BAHIA



Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvana Maria Pintaudi  
Co-orientador: Prof. Dr. Ângelo Perret Serpa

Rio Claro - SP  
2016

918.1312 Silva, Joilson Cruz da  
S586i        Infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial na  
              cidade de Salvador - Bahia / Joilson Cruz da Silva. - Rio  
              Claro, 2016

239 f. : il., figs., gráfs., tabs., quadros, mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Orientadora: Silvana Maria Pintaudi

Coorientador: Angelo Perret Serpa

1. Bahia - Geografia. 2. Poder público. 3. Estado. 4.  
Planejamento urbano. 5. Salvador. I. Título.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

**“Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Campus de Rio Claro**

**JOILSON CRUZ DA SILVA**

**INFRAESTRUTURA URBANA E DESIGUALDADE  
SOCIOESPACIAL NACIDADE DE SALVADOR - BAHIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Comissão Examinadora

Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup>. Silvana Maria Pintaudi – Orientadora (UNESP) \_\_\_\_\_

Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup>. Bernadeth A. Capriolio de Castro (UNESP) \_\_\_\_\_

Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup>. Isabel Aparecida Pinto Alvarez (USP) \_\_\_\_\_

Prof<sup>º</sup> Dr. Miguel Cerqueira dos Santos (UNEB) \_\_\_\_\_

Prof<sup>º</sup> Dr. Carlos Henrique Costa da Silva (UFSCar) \_\_\_\_\_

**Resultado - APROVADO**

Rio Claro, SP - 18 de Abril de 2016



*A Minha mãe, Rústica Cruz (in memoriam) que com a simplicidade da sua*

*sabedoria, me encaminhou para o mundo do saber.*

*E a minha filha Laila Leoni Cruz, motivo fundamental,*

*que me faz lutar por um mundo melhor.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, aos Orixás e a todas as forças do Bem. Por permitirem a conclusão exitosa desta jornada, dando-me coragem para transpor barreiras surgidas durante o percurso desta jornada.

A minha mãe, Rústica Cruz (in memoriam), às irmãs, Mafalda, Marizete e a Jackson pelo apoio necessário para que pudesse recuperar-me de problemas de saúde.

Aos irmãos (in memoriam), que estão agora juntos a Olorum pela ajuda, de alguma forma, em diferentes épocas, para que fosse a mim possível chegar até este momento.

A Prof<sup>ª</sup>. Dra. Silvana Maria Pintaudi, pelo acolhimento, pela orientação sempre pertinente, pela confiança e liberdade durante a realização desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Angelo Perret Serpa, pela co-orientação e pelas recomendações, sugestões e orientações no desenvolvimento deste estudo.

Aos professores da Pós-Graduação em Geografia da UNESP, pela dedicação e profissionalismo que propiciaram discussões em sala de aula para construção do conhecimento.

Aos professores Dra. Simone Scifone (USP) e Dr. Carlos Henrique Silva (UFSCar) pelas orientações, recomendações e sugestões dadas durante a banca de qualificação.

Aos docentes da UNEB (Campus V), pelo incentivo e apoio na busca do conhecimento, em especial aos colegas Prof<sup>º</sup> Dr. James Araujo, Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Conceição Santos e o Prof<sup>º</sup> Dr. Miguel Cerqueira que muito me ajudaram nas discussões durante as reuniões de trabalho dos grupos de pesquisa Cidade e o Urbano e do grupo Recôncavo.

Aos amigos que comungam dos mesmos ideais de luta e fé por um mundo melhor, menos desigual e menos excludente através da educação. Professores: Dra. Ana Claudia Pacheco (UNEB), Dra. Cecilia Soares (UNEB), Ms. Rita Brito (UNEB), Ms. Márcia Paim, Dra. Maria Estela Ramos (UNIME), Dr. Ângelo Sergio Santos da Silva (UEFS), Ms. Jemisson Mattos (UEFS).

Aos colegas do grupo de pesquisa Espaço-Livre de Pesquisa e Ação, coordenado pelo Prof. Angelo Serpa, por possibilitar importantes momentos de reflexão e discussão durante as reuniões do grupo.

As bibliotecárias da Fundação Mario Leal Ferreira, pela solicitude.

A Prof.<sup>a</sup> Nilcia Maria Borges (BA), Profa. Maria Inez Fonseca (SP), pela revisão do texto e Mara Dickel (RS) pelo paciente trabalho de formatação e diagramação do texto e a Maria Estela Ramos (BA) pelo auxílio na confecção dos mapas.

A todos os discentes da UNEB – Campus V, pelo incentivo, em especial a Joelma Andrade e Aline Sampaio pela efetiva colaboração e participação na tabulação e sistematização dos dados de campo.

A todos os colegas da Pós-Graduação pelo agradável convívio em 2012, que tornaram minha estadia em Rio Claro – SP tranquila e prazerosa: Francisco Natanael e família (CE), Vanda Rosendo (CE), Débora Francisco (SP), Magno Madeira (SP), Claudio Ressureição (BA), Fernanda Carvalho (MA). Michele Campani (SP) e muitos outros.

Aos moradores dos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, pela colaboração nas entrevistas e nas respostas aos questionários aplicados nas atividades de campo.

Enfim, a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a concretização desta pesquisa.

#### AGRADEÇO

## EPÍGRAFE

Fico vendo essas coisas  
Vendo tudo acontecer  
Injustiças e maus tratos  
E o abuso do poder

Quando olham minha gente  
Nunca é pra proteger  
Muitas coisas acontecem  
E o meu povo resistindo

Negro no Poder – Cidade Negra  
Bernardo/bino/da Gama/lazão

## Resumo

O presente estudo tem a finalidade de analisar o espaço urbano de Salvador-Bahia, que se apresenta com uma estrutura urbana extremamente desigual, tendo em vista a precariedade do atendimento às demandas em infraestrutura nos bairros periféricos da cidade, formados, em grande parte, por uma população pobre. A deficiente atenção do poder público a esses locais amplia as desigualdades socioespaciais entre os bairros, e consequentemente, as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos moradores de áreas periféricas, como ocorre nos bairros da Liberdade, do São Caetano e do Uruguai, identificados como locais abandonados. Então, emerge a questão: Que motivos levariam a tamanho descaso e desigualdade sociourbanística na região soteropolitana? Não há intervenção regular do poder público para melhoria da infraestrutura urbana e das condições de vida da parcela da sociedade de baixa renda, o que resulta em uma situação de precariedade crescente nesses espaços “socialmente desiguais”. Logo, surgem como objetivos específicos deste trabalho: a) Identificar o papel do poder público na consolidação das desigualdades socioespaciais, a qual afeta em grande parte a população pobre e negra da cidade; b) compreender a relação entre o Estado e o Planejamento Urbano no desenvolvimento da infraestrutura urbana de Salvador, onde se consolida a desigualdade socioespacial nos bairros pobres da cidade; c) analisar a forma como gestores contemporâneos tentaram incorporar o instrumento do planejamento estratégico à gestão da cidade, principalmente as gestões dos prefeitos dos períodos 1996 a 2013 - Lídice da Matta, Antônio Imbassahy e João Henrique Carneiro - e suas relações com o planejamento urbano. Metodologicamente foram aplicados 200 questionários para sondagem e investigação desta pesquisa, baseado em amostra estratificada por quotas, recorreu-se também ao levantamento bibliográfico acerca do tema e a contribuição de coletânea de jornais em circulação na cidade durante o período.

**Palavras-chave:** Poder público. Espaço urbano. Estado. Planejamento urbano. Salvador.

## **Abstract**

This study aims to analyze the urban space of Salvador (State of Bahia) that presents itself with an extremely unequal urban structure, noticing, in its structure the precariousness in meeting the demands in urban infrastructure in the city's outlying neighborhoods, formed in their majority by a poor population. The poor attention provided by the Public Administration to these places enables the widening of socio-spatial inequalities between neighborhoods, and consequently, the daily problems difficulties faced by the residents of outlying neighborhoods, such as at the following neighborhoods: Liberdade, São Caetano and Uruguay, identified as abandoned regions. And then emerges the question: what motives lead to the extent of neglect and socio-urban inequality in the Salvador region? There is no regular intervention of the Public Administration to improve the urban infrastructure and of the living conditions of the portion of low-income society, which results in a situation of increasing the precariousness in these "socially unequal" spaces. Therefore, appear as specific objectives of this research: a) To identify the role of government in the consolidation of socio-spatial inequality, which affects mostly the poor and black population of the city; b) to understand the relationship between the State and Urban Planning in the development of urban infrastructure of Salvador which aims to consolidate the socio-spatial inequality in the poor neighborhoods of the city; c) to examine the way in which contemporary managers tried to incorporate the instrument of strategic planning to the city management, especially the administrations of mayors from the period of 1996 until 2013, - Lidice da Matta, Antonio Imbassahy and João Henrique Carneiro - and their relations with the urban planning. Methodologically, were applied 200 questionnaires to data survey and research investigation, based on a sample stratified by quotas, it was also resorted to the bibliographical survey on the subject and the contribution of newspapers collectanea in the same period.

**Keyword:** Public Administration. Urban space. State. Urban planning. Salvador (State of Bahia)..

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Imagem de ocupação irregular próximo à BR – 324 – Bairro de Bom Juá .....	39
FIGURA 2 e 3 - Avenida Lima e Silva - comércio e estacionamentos desorganizados prejudicam os pedestres.....	41
FIGURA 4 - Boa Vista de São Caetano .....	45
FIGURA 5 - Igreja de Nossa Senhora dos Alagados .....	47
FIGURA 6 - Avenida do Canal – Bairro do Uruguai.....	47
FIGURA 7 - Esgotos correndo em via pública.....	84
FIGURA 8 - Avenida Regis Pacheco – Uruguai.....	84
FIGURA 9 e 10 - Moradores protestam por melhorias em Nova Sussuarana .....	85
FIGURA 11 e 12 - Rua Eng. Austrícliano - Ladeira do Cacau .....	90
FIGURA 13 e 14 - Situação de vida dos moradores na Rua Nilo Peçanha na atualidade .....	91
FIGURA 15 - Moradores protestam em via no Dique do Tororó. <i>ibahia</i> – 03.06.2013 .....	94
FIGURA 16 - Manifestantes fecham acesso ao bairro de São Marcos. <i>A Tarde</i> – 31/07/13 ...	94
FIGURA 17 - Manifestantes bloqueiam a Avenida Bonocô. Metro 1 – 29/11/13.....	94
FIGURA 18 - Moradores de Tancredo Neves realizam manifestação. Metro 1 – 29/11/13....	94
FIGURA 19 - Moradores de Dois Leões bloqueiam a via em protesto. <i>A Tarde</i> – 11/02/14 ..	94
FIGURA 20 - Moradores bloqueiam Av. Gal Costa durante protesto. <i>A Tarde</i> – 06/08/14...	94
FIGURA 21 - Plano estratégico de Salvador 2013 - 2016 .....	96
FIGURA 22 - Logomarca do Plano Salvador 500 .....	99
FIGURA 23 - Posse do Conselho Municipal Urbano (28.10.2014).....	99
FIGURA 24 e 25 - Espaço ocupado de forma inadequada – Bairro de São Caetano .....	101
FIGURA 26 e 27 - Nova orla do subúrbio ferroviário. ....	102
FIGURA 28 - Praça Hélio Machado.....	122
FIGURA 29 - Praça Monsenhor Anísio Aires .....	122
FIGURA 30 e 31 - Praça do Campo Grande totalmente requalificada e reurbanizada.....	128
FIGURA 32 e 33 - Manoel Dias da Silva, apresentando equipamentos urbanos modernos. .	128
FIGURA 34, 35, 36 e 37 - Avenida Centenário. ....	148
FIGURA 38 e 39 - Parque na Pça Nelson Mandela e Largo da Central (Liberdade), ambos abandonados. ....	149
FIGURA 40 - Condições das vias em Pau da Lima - 14/08/2013.....	153
FIGURA 41 - Lixo acumulado nas ruas da Fazenda Grande - 23/04/2014 .....	154
FIGURA 42 - Em Tancredo Neves o quadro é de abandono - 25/10/2013.....	154
FIGURA 43 - Parque da Cidade “Joventino Silva” .....	158
FIGURA 44 - Ordenamento do trânsito no Itaipara .....	158
FIGURA 45, 46, 47 e 48 - Avenida Manoel Dias da Silva – Após obras de qualificação.....	161
FIGURA 49 e 50 - Esgotos escorrendo livremente pelas ruas da Liberdade .....	172
FIGURA 51 e 52 - Iluminação pública urbana: postes metálicos, luminárias modernas e lâmpadas em LED e postes de concreto, luminárias ultrapassadas e luz em vapor de sódio.	173
FIGURA 53 - Buraco na Rua Araçongas .....	174
FIGURA 54 - Buracos na Rua S. José de Baixo - Liberdade.....	174
FIGURA 55 - Condições de abandono do Plano Inclinado Liberdade - Calçada .....	176
FIGURA 56 e 57 - Pontos de ônibus sem infraestrutura adequada na Av. Lima e Silva.....	176
FIGURA 58 e 59 - Camelôs nos passeios da Avenida Lima e Silva.....	178
FIGURA 60 e 61 - Desordenamento urbano e ausência de fiscalização na Av. Lima e Silva .....	178
FIGURA 62 e 63 - Praça Nelson Mandela em situação de abandono.....	180
FIGURA 64 e 65 - Largo da Central: o lixo toma conta do que deveria ser um espaço de lazer para a população. ....	180

FIGURA 66 e 67 - Praça do Bairro Guarani, em que o lixo e o descaso do poder público também são a regra.....	180
FIGURA 68 e 69 - Todo tipo de lixo é depositado ao longo da Ladeira do São Cristóvão – Liberdade.....	181
FIGURA 70 - Rua Couceiros de Abreu – Vias com inúmeros buracos.....	187
FIGURA 71 - Rua Direta do Uruguai – Moradores protestam e interditam a rua. ....	188
FIGURA 72 - Condições das calçadas no bairro do Uruguai .....	189
FIGURA 73 e 74 - Esgotos tomam a Rua Regis Pacheco e a Rua do Canal/Bela Vista – Bairro do Uruguai.....	190
FIGURA 75 e 76 - Praça Central do Canal na inauguração e mesas após a inauguração.....	191
FIGURA 77 e 78 - Nova iluminação no Bate Estaca – Uruguai e Nova iluminação da orla da Barra. ....	193
FIGURA 79, 80, 81 e 82 - Lixo e entulho espalhados nas ruas e avenidas do bairro - Uruguai. ....	194
FIGURA 83 - Ponto de ônibus sem estrutura adequada e calçadas estreitas - Uruguai.....	196
FIGURA 84 - Manifestação em via pública realizada no bairro em 16 de abril de 2014 .....	200
FIGURA 85 - Rua sem recapeamento asfáltico (Boa Vista de São Caetano).....	202
FIGURA 86 e 87 - Rua Vicenzia Francisca (São Caetano), com buracos, asfalto deteriorado e sem passeios, dificultando a circulação dos moradores. ....	202
FIGURA 88 e 89- Vazamento de esgoto na principal avenida do bairro causa transtorno aos moradores e transeuntes.....	203
FIGURA 90 e 91 - Praça Reitor Miguel Calmon – Abandono Total.....	205
FIGURA 92 e 93 - Pça Reitor Miguel Calmon – Em função do abandono os moradores criaram um campo de futebol e improvisaram equipamentos de ginástica/musculação para o seu lazer. ....	206
FIGURA 94 e 95 - Comerciante informal se apropria do jardim público para comercializar camisetas de times de futebol.....	206
FIGURA 96 e 97 - Ausência e uso irregular de passeios coloca a vida dos pedestres em risco. ....	207

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - Planta da cidade de Salvador em 1549. ....	31
MAPA 2 - Mapa de localização de Salvador e sua divisão por bairros. ....	32
MAPA 3 - Salvador: regiões administrativas .....	38
MAPA 4 - Localização do bairro da Liberdade .....	42
MAPA 5 - Localização do bairro do São Caetano .....	44
MAPA 6 - Localização do bairro do Uruguai .....	47
MAPA 7 - Mapa de Salvador, com a localização dos Bairros estudados .....	48
MAPA 8 - Mapa do sistema viário - s.r. norte - liberdade - modelo interpretativo – cadeia de trevos – EPUCS (destaca-se neste mapa o Sistema Viário da Liberdade) .....	64
MAPA 9 - Intervenções na iluminação pública urbana – Gestão Imbassahy .....	118
MAPA 10 - Núcleos de limpeza.....	126
MAPA 11- Bairros selecionados para o programa agentes voluntários.....	139
MAPA 12 - Localização dos problemas urbanos - Liberdade.....	183
MAPA 13 - Localização dos problemas urbanos - Uruguai.....	197
MAPA 14 - Localização dos problemas urbanos - São Caetano.....	211



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal - Liberdade. ....	41
GRÁFICO 2 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal – São Caetano.....	43
GRÁFICO 3 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal – Uruguai.....	46
GRÁFICO 4 - Motivos da existência de distinção entre os bairros .....	163
GRÁFICO 5 - População Residente por cor ou Raça (Percentual) - 2010.....	165
GRÁFICO 6 - Tempo de moradia no bairro.....	168
GRÁFICO 7 - Este bairro é periferia?.....	169
GRÁFICO 8 - O que caracteriza o bairro (Liberdade) como periferia?.....	169
GRÁFICO 9 - Infraestrutura no bairro .....	170
GRÁFICO 10 - O que falta para melhorar o bairro da Liberdade.....	171
GRÁFICO 11 - Reivindicação dos moradores, atualmente. ....	174
GRÁFICO 12 - Principais problemas do transporte público no bairro da Liberdade .....	175
GRÁFICO 13 - Principais problemas do trânsito no bairro da Liberdade .....	177
GRÁFICO 14 - Tempo de moradia no bairro do Uruguai. ....	184
GRÁFICO 15 - O que lhe faz acreditar que o bairro é de periferia .....	185
GRÁFICO 16 - Condições da infraestrutura no bairro.....	185
GRÁFICO 17 - Como os moradores do Uruguai reivindicam seus direitos .....	186
GRÁFICO 18 - O que falta para melhorar o bairro.....	186
GRÁFICO 19 - Principais problemas do transporte público.....	195
GRÁFICO 20 - Principais problemas no trânsito do bairro .....	195
GRÁFICO 21 - Tempo de moradia no bairro .....	198
GRÁFICO 22 - Fatores que fazem os moradores acreditarem que o bairro é de periferia. ...	199
GRÁFICO 23 - Infraestrutura no bairro .....	199
GRÁFICO 24 - O que faz falta para melhorar o bairro.....	200
GRÁFICO 25 - Organização do trânsito e transporte público no bairro.....	208
GRÁFICO 26 - Principais problemas do transporte público no bairro .....	209
GRÁFICO 27 - Principais problemas do trânsito no bairro .....	209
GRÁFICO 28 - Problemas na organização do trânsito no bairro São Caetano.....	210
GRÁFICO 29 - Já ouviu falar em Orçamento Participativo?.....	212
GRÁFICO 30 - Sabe o significado do Orçamento Participativo?.....	213
GRÁFICO 31 - Condições de infraestrutura urbana no bairro.....	215

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Censo demográfico/contagem população.....	37
TABELA 2 - Evolução da taxa de urbanização .....	39
TABELA 3 - Caracterização dos núcleos de limpeza na cidade de Salvador (2000). ....	127
TABELA 4 - Forma de descarte do esgotamento sanitário na Liberdade.....	172
TABELA 5 - Forma de descarte do esgotamento sanitário nos Alagados .....	190
TABELA 6 - Forma de descarte do esgotamento sanitário em São Caetano.....	204

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Planejamento urbano em Salvador – Planos e Projetos (1947 – 2013).....	62
QUADRO 2 - Intervenção urbana na cidade – décadas 1950 e 1960 .....	68
QUADRO 3 - Intervenção urbana na cidade – décadas 1970 e 1980 .....	68
QUADRO 4 - PDDU: instituídos em Salvador .....	73
QUADRO 5 - Manifestações e protestos com bloqueios de ruas e avenidas.....	87
QUADRO 6 - Ações e /ou metas de interesse no Plano Estratégico 2013 - 2016. ....	97
QUADRO 7 - Programa de adoção de praças públicas.....	116
QUADRO 8 - Iluminação pública – 1997 .....	117
QUADRO 9 - Programa de adoção de praças – 2005 .....	134
QUADRO 10 - Intervenções da Prefeitura no Eixo Barra, Pituba e Itaipara .....	219

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Administrações Regionais (AR's)

Aliança Renovadora Nacional (ARENA)

Áreas de Proteção Socioecológica (APSE)

Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI)

Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)

Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)

Centro Industrial de Aratu (CIA)

Centro de Planejamento Municipal (CPM)

Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA)

Companhia de Desenvolvimento de Salvador (DESAL)

Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA)

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CONDURB)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)

Escritório de Planejamento Urbano da Cidade de Salvador (EPUCS)

Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA)

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/UFBA)

Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS)

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)

Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU)

Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF)

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUS)

Empresa de Limpeza Urbana do Salvador (LIMPURB)

Núcleos de Limpeza (NL)

Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN)

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)

Parceria Público-Privada (PPP)

Partido Comunista do Brasil (PCdoB)

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Partido Democrata (DEM)  
Partido Democrático Social (PDS)  
Partido Democrático Trabalhista (PDT)  
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)  
Partido da Frente Liberal (PFL)  
Partido dos Trabalhadores (PT)  
Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB)  
Plano Estratégico da Cidade de Salvador (PECS)  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)  
Plano Plurianual (PPA)  
Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania (SEMAP)  
Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)  
Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMIN)  
Secretaria Municipal de Planej. Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEPLAM)  
Secretaria Municipal de Promoção de Investimentos Especiais (SEMPI)  
Secretaria de Transportes Urbanos e Infraestrutura (SETIN)  
Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SESP)  
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC)  
Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM)  
Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET)  
Superintendência de Manutenção e Conservação (SUMAC)  
Superintendência de Parques e Jardins (SPJ)  
Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP)  
Superintendência de Transporte Público (STP)  
Taxa de Iluminação Pública (TIP)  
Telecomunicações da Bahia S/A (TELEBAHIA)  
Transferência de Potencial Construtivo (TRANSCON)  
Transporte de Massa de Salvador (TMS)  
Habitação e Urbanização do Estado da Bahia (URBIS)  
Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH)  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
METODOLOGIA .....	16
Conceitos utilizados .....	21
Definição operacional da pesquisa.....	25
1 SALVADOR, CIDADE DESIGUAL .....	27
1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS BAIRROS ESTUDADOS .....	40
1.1.1 Liberdade .....	40
1.1.2 São Caetano .....	43
1.1.3 Uruguai .....	45
2. GESTÃO PÚBLICA, PLANEJAMENTO URBANO E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL EM SALVADOR .....	49
2.1 ESTADO E PLANEJAMENTO NA ESTRUTURA URBANA.....	55
2.1.1 Levantamento de projetos e planos urbanísticos de Salvador: período 1942 a 2010.....	60
2.1.2 Um planejamento estruturante para Salvador .....	64
2.1.3 O Estatuto da Cidade, o PDDU e a participação social. ....	70
2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	76
2.3 POLÍTICA, GESTÃO PÚBLICA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL .....	78
2.4 CIDADANIA E COTIDIANO NO ESPAÇO DO HABITAR EM SALVADOR ...	86
3 O PLANEJAMENTO URBANO EM SALVADOR (BA).....	96
3.1 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO LÍDICE DA MATA .....	104
3.1.1 - A Gestão Lídice da Mata – Período 1993/1996. ....	108
3.1.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão Lídice da Mata.....	112

3.2 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO ANTONIO IMBASSAHY .....	113
3.2.1 A Gestão Antônio Imbassahy – Período 1997/2004.....	116
3.2.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão Antônio Imbassahy .....	128
3.3 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO JOÃO HENRIQUE CARNEIRO.....	132
3.3.1 A Gestão João Henrique Carneiro – Período 2005/2012.....	133
3.3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão João Henrique Carneiro. ....	140
3.4 - UMA SÍNTESE DA FALTA DE PLANEJAMENTO DA CIDADE.....	143
4 CIDADANIA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NO TEMPO E NO ESPAÇO EM SALVADOR.....	151
4.1 - A NEGAÇÃO DA CIDADANIA NOS BAIROS POBRES DE SALVADOR	164
4.2 - A CIDADANIA MUTILADA: CASOS DOS BAIROS DA LIBERDADE, URUGUAI E SÃO CAETANO. ....	167
4.2.1 - O Bairro da Liberdade: .....	167
4.2.2 - O Bairro do Uruguai: .....	184
4.2.3 - O Bairro de São Caetano: .....	198
4.3 A CIDADE DE SALVADOR: LUGAR DE DESIGUALDADES E CONTRADIÇÕES SOCIAIS.....	212
4.4 – PODER PÚBLICO, GESTÃO E A CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL. ....	215
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	221
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	228

## APRESENTAÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de analisar o espaço urbano de Salvador-Bahia, que está estruturado de forma desigual, com conseqüentes dificuldades cotidianas, enfrentadas pelos moradores dos bairros periféricos, formado em grande parte, por uma população pobre e carente.

A precária atenção do poder público a esses espaços acarreta a ampliação das desigualdades socioespaciais entre os diferentes bairros, uma vez que a precariedade no atendimento às demandas por infraestrutura nos bairros periféricos da cidade, vem há anos ocorrendo sistematicamente, o que não acontece em outros espaços da cidade, de modo que a precariedade da situação só se amplia nos espaços “socialmente desiguais”.

Nesta pesquisa, intitulada “Infraestrutura Urbana e Desigualdade Socioespacial na cidade de Salvador – Bahia” procurou-se identificar o papel do poder público na consolidação das desigualdades socioespaciais na cidade, uma vez que a estrutura do Estado, principalmente a municipal, não tem desenvolvido políticas públicas para atender os bairros mais carentes de infraestrutura, como os espaços aqui analisados: os bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguaí, locais formados, em grande parte, por uma população pobre e negra.

O estudo foi desenvolvido em quatro capítulos: no primeiro, intitulado, Salvador, cidade desigual, faz-se, primeiramente, a apresentação do objeto de estudo, com delineamento e caracterização da cidade de Salvador, sua expansão e evolução territorial, com posterior caracterização dos bairros em suas áreas específicas, tendo em vista, principalmente, as semelhanças existentes.

No segundo capítulo, Gestão Pública, Planejamento Urbano e Desigualdade Socioespacial em Salvador, apresenta-se a revisão teórico-conceitual, onde se procura fazer uma análise do Planejamento Urbano como elemento primordial para a gestão pública em Salvador. Procura-se também compreender a relação Estado e Planejamento no desenvolvimento da estrutura urbana passada e atual, em que se solidifica a desigualdade socioespacial em alguns bairros da cidade. Analisa-se, também, nesse capítulo, a evolução urbanística de Salvador, através de seus planos, projetos e uso dos diferentes instrumentos de política e gestão urbana, bem como a luta cotidiana da população contra uma realidade de permanência histórica das péssimas condições de infraestrutura urbana, que nega a ela a condição de cidadão.

No terceiro capítulo, O Planejamento Urbano em Salvador (BA), procura-se, inicialmente, desvendar o planejamento urbano atual para Salvador, buscando-se, também, analisar a forma como os gestores contemporâneos tentaram incorporar o instrumento do planejamento estratégico à gestão da cidade. Procuramos também, analisar as gestões do período (1996 a 2013), dos prefeitos Lídice da Matta, Antônio Imbassahy e João Henrique Carneiro, em relação ao planejamento urbano, avaliando o uso do planejamento estratégico e do PDDU como instrumento de planejamento e gestão da cidade.

No quarto capítulo, Cidadania e desigualdade socioespacial: permanências e mudanças no tempo e no espaço em Salvador debatem-se questões relacionadas às condições de vida da população dos bairros populares da Liberdade, Uruguai e São Caetano, com abordagem dos litígios em relação à ausência de infraestrutura para os moradores, com a identificação do estado de permanência das condições de sua precariedade. Procurou-se, também, mostrar a cidade de Salvador, como lugar de desigualdades e contradições sociais, resultante do desenvolvimento desigual do capitalismo, onde grande parte da população não tem efetiva participação nos destinos da cidade, uma vez que o poder público a impede de exercer a cidadania.

Por último são apresentadas as considerações finais obtidas a partir dos procedimentos desenvolvidos nesta pesquisa, com a confirmação da hipótese inicialmente levantada e indicação da existência de uma “intencionalidade estatal” que comprova as condições de desigualdade na infraestrutura urbana, nos serviços e equipamentos públicos entre os diferentes bairros. Revela-se, então, que a estrutura estatal é seletiva em sua atuação sobre o espaço urbano de Salvador, de modo que a ausência de maiores ações nos bairros populares prejudica, acentuadamente, a população pobre.

Dessa forma, este estudo mostra que o espaço urbano de Salvador-Bahia apresenta grande desigualdade socioespacial, haja vista a inexistência de políticas públicas consolidada para atender aos bairros mais carentes e necessitados de uma melhor infraestrutura urbana para uma população majoritariamente pobre e negra.

## **METODOLOGIA**

Convém reafirmar que este estudo teve por objetivo analisar o papel ou influência da estrutura estatal no processo de manutenção das desigualdades socioespaciais encontradas na



cidade de Salvador/BA. De acordo com Rolnik (2007), os bairros pobres têm uma história, uma tradição, mas sofrem de inúmeras carências em função da segregação, discriminação e dominação. Isso faz com que os bairros populares de Salvador, com população majoritariamente negra, como Liberdade, São Caetano e Uruguai, mesmo encontrando-se na *core região* da cidade, sofram com a negligência do poder público e, conseqüentemente, com a perpetuação de problemas estruturais crônicos, relacionados aos serviços e aos equipamentos públicos.

De acordo com Rolnik (2007, p.88) o território marcadamente negro é foco de discriminação, já que “a história da comunidade negra é marcada pela estigmatização de seus territórios na cidade”. Ao mesmo tempo, pode-se constatar uma maior atenção do poder público quando as questões relacionadas aos serviços e equipamentos urbanos existem em bairros de classe média e média alta como Pituba, Itagira e Barra, com população de maior poder aquisitivo.

Em relação a esse antagonismo, pode-se dizer que o privilégio na implementação de obras ocorre em função dos impostos diferenciados, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU. Este estudo pretende demonstrar que essa opção do poder público vai muito além do que supõe o senso comum. A hipótese aqui formulada direciona para a investigação da existência, arraigada no sistema de gestão urbana de Salvador, de uma política institucionalizada de privilégios em relação aos bairros de população de maior renda, em detrimento dos bairros pobres, impedindo que a população desses últimos possa usufruir dignamente do seu espaço urbano.

A desigualdade de tratamento, segundo Scalon (2004, p.10), “está presente em qualquer área sobre a qual o observador se detenha: renda, educação, emprego e até mesmo cidadania”. Porém, nesse caso, do tratamento desigual em relação aos serviços e equipamentos públicos urbanos, a igualdade de tratamento pode ser considerada uma das condições básicas para a vida do cidadão. Segundo Hannah Arendt (1999), “o direito de ter direito” e o gestor público não pode, desviar-se de sua função que é “produzir a cidade, igualmente para todos”, tornando-a socialmente mais justa.

Portanto, neste estudo serão levantadas algumas questões relativas à discussão da análise espacial intra-urbana, verificando-se, quanto ao objetivo geral, à análise da forma como o poder público atua na produção do espaço urbano e na consolidação das desigualdades socioespaciais na cidade de Salvador.

O presente estudo tem, como objetivos específicos: identificar como a população local compreende o papel do Estado na organização do espaço urbano nos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguaí; identificar os problemas de infraestrutura urbana nos bairros, verificando a provável existência de segregação socioespacial; compreender os diversos fatores políticos e sociais, responsáveis pela atual reprodução espacial; examinar como o recorte espacial tem sido divulgado nos diferentes meios de comunicação.

Para atingir os objetivos propostos, procurou-se demonstrar as condições socioespaciais dos espaços socialmente segregados pelo Estado, buscando-se, desse modo, mostrar as desigualdades no espaço urbano de Salvador. Portanto, foram utilizados procedimentos empíricos, através dos quais este pesquisador insere-se no espaço social coberto pela pesquisa, já que havia necessidade de estar com pessoas residentes para presenciar as relações sociais estabelecidas entre os sujeitos-pesquisados (MEKSENAS, 2007). Procurou-se, assim, observar e analisar as desigualdades socioespaciais no espaço urbano, evidenciadas nas condições de moradia e no acesso à infraestrutura (PEREIRA, 2006). Desse modo, realizaram-se entrevistas com os gestores municipais da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC), Superintendência de Conservação e Obras Públicas (SUCOP) e Superintendência Manutenção e Conservação da Cidade (SUMAC); com os vereadores, Silvio Humberto (PSB), Luiz Carlos - “Suíca” (PT) e Gilmar Santiago (PT); representantes de ONGs como a Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS) e associações de moradores e entidades semelhantes. Foram efetuadas, também, nos bairros, observações sistemáticas e aplicação de 150 questionários sistematizados, sem pretensão comprobatória, (50 por bairro), procurando-se contemplar os aspectos socioeconômicos, raciais e de produção espacial da cidade. Também foram aplicados 50 questionários a moradores de bairros periféricos que trabalhavam nos bairros da Pituba e Barra, buscando a opinião destes em relação a formas de tratamento diferenciado do poder público.

A aplicação de 50 questionários por bairro se explica em função da coleta por amostragem ser qualitativa, uma vez que o período destinado à pesquisa se tornaria curto haja vista a grande massa de dados envolvidos, como comprova Goode e Hatt (1977, p. 269)

A observação pormenorizada e completa de um fenômeno envolve uma massa tão grande de dados, que a análise seria lenta e aborrecida. Além do mais, analisar grandes quantidades de material é extravagante, quando uma quantia menor seria suficiente.

Para os autores “o uso da amostra possibilita um trabalho científico mais adequado, fazendo render o tempo do cientista”. Assim utilizou-se a amostra estratificada e não probatória, com entrevistas a moradores de ambos os sexos, com variação de idade, renda e endereço de domicílio (rua do bairro), buscando-se, com isso, maior isenção possível na coleta de dados, obedecendo-se, também, a uma determinada cota espacial.

Assim, foi possível sentir como a população compreende o papel do Estado na organização do espaço urbano local e identificar os principais problemas de infraestrutura urbana do bairro. Para isso foi utilizada a técnica de pesquisa de amostragem por cotas, uma vez que, segundo Goode e Hatt (1977),

apesar de a amostra de quotas dar resultados aproximados, poderão ser satisfatórios dependendo da finalidade visada. Por exemplo, se o objeto de estudo é a reação pública [...] ou uma discussão pública importante, uma simples diferença de percentagem pode ser suficiente. A amostra de quotas pode, portanto, ser boa para fins práticos quando resultados rápidos e brutos satisfazem (GOODE; HATT, 1977, p. 297).

Esse método é satisfatório para a compreensão da realidade que se quer analisar. Assim, através dele foi possível identificar e caracterizar os efeitos do planejamento desigual no espaço urbano de Salvador, uma vez que a maior parte e os melhores equipamentos urbanos localizam-se em áreas residenciais privilegiadas, classificadas como espaços elitizados. Já as zonas de exclusão de cidadania apresentam condições mais precárias de habitabilidade, com menor oferta de equipamentos e serviços urbanos, haja vista que, nesses espaços, concentra-se a população preta e parda da cidade (PEREIRA, 2006).

Foram efetuadas a análise e a seleção de fontes primárias e secundárias como material documental, bibliográfico e geocartográfico, como as cartas cadastrais elaboradas pelos órgãos públicos estaduais e municipais, procurando-se, inicialmente, delimitar e recolher, nos órgãos públicos, informações sobre as áreas a serem estudadas.

Para que esta pesquisa atingisse o seu objetivo, algumas etapas foram seguidas de modo que houvesse segurança necessária à obtenção das respostas aos questionamentos, os quais, segundo Barros e Lehfeld (1996), tornam-se ferramentas fundamentais para a busca de conhecimentos, elaboração de diagnósticos, medição de necessidades e expectativas e motivação da população.

A busca do conhecimento deve ser constante no ser humano, pois, através dele, é possível tomar consciência de que, ao se fazer parte de um mundo, continuamente o transformamos, seja através das ações nas relações humanas, seja através das relações com o meio físico.

A maneira como se processam as relações entre o poder público e a sociedade, e da sociedade com o meio em que vive será analisada, bem como a forma como o poder público atua na produção do espaço urbano, de forma a consolidar, as desigualdades socioespaciais na cidade de Salvador. Então, seguiram-se alguns procedimentos metodológicos que facilitaram a obtenção de resultados mais coerentes com a realidade apresentada.

Esta pesquisa fundamenta-se em um estudo comparativo com intuito de analisar a oferta de infraestrutura urbana nos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai em relação a determinados bairros da cidade. Para isso estabeleceu-se, antecipadamente, a formulação do problema a ser analisado, determinando-se uma hipótese principal para alcançar os objetivos propostos.

Trata-se de uma pesquisa analítica e interpretativa, com objetivo de obter informações para descrever e interpretar a realidade. Analisou-se cada fenômeno importante relacionado a este estudo, de forma comparativa, para, assim, responder aos propósitos anteriormente definidos nos objetivos, pois, conforme Barros e Lehfeld (1996, p.34), “para compreender realmente o objetivo é preciso estudar todos os seus aspectos, todas as suas relações e mediações”.

Utilizou-se como método de investigação a observação histórico-sistemática, para analisar as condições da infraestrutura urbana dos bairros pesquisados. Dessa forma, a pesquisa desenvolveu-se com base em um planejamento estruturado, que procurou respostas aos quesitos anteriormente definidos nos objetivos. Foram elaborados, então, instrumentos para sondagem inicial - questionários e entrevistas - utilizados através da técnica de amostragem.

Os questionários foram aplicados aos sujeitos sociais: presidentes de associações dos bairros, gestores municipais e população (acima de 19 anos e de diferentes segmentos) para obtenção de informações mais consistentes e realistas sobre a situação das localidades focalizadas. Foram também tiradas, durante o período das observações, diversas fotografias, ampliando-se, com isso, segundo Minayo (1997), o conhecimento sobre o tema em estudo.

O método de abordagem foi o indutivo que, segundo Silva e Silva (1988), parte das questões sobre um determinado caso particular e coloca a generalização como produto final do esforço de um produto específico. Realizou-se, então, levantamento bibliográfico para aprofundamento teórico: livros, artigos, teses e dissertações, jornais do período da pesquisa e documentos como o PDDU, relatórios de gestão e as mensagens do governo à Câmara

Municipal, que permitiram sair da problemática sentida para a problemática consciente e objetiva do problema proposto.

#### Conceitos utilizados

O foco norteador da pesquisa foi a desigualdade socioespacial observada nos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguaí, sem omissão da análise da realidade de outros bairros pobres da cidade de Salvador. Com base nos objetivos propostos neste estudo, foi definido o trabalho com conceitos referentes à desigualdade socioespacial, ao Estado, ao planejamento urbano, cidadania, segregação socioespacial.

A desigualdade socioespacial fornece instrumentos necessários para compreensão da realidade vivida, com a comprovação física espacial de que vivemos em uma sociedade marcada pela perpetuação e permanência das condições de desigualdade.

Segundo Rodrigues (2007), a desigualdade socioespacial exprime formas e conteúdo da apropriação e da propriedade, da mercadoria terra e das edificações, da acumulação desigual no espaço, da presença e da aparentemente paradoxal ausência do Estado capitalista no urbano. A desigualdade socioespacial e a precariedade da reprodução da vida são produtos do modo de produção capitalista e, ao mesmo tempo, condição de permanência dessas condições precárias. Assim, o processo de expansão capitalista produzindo cidades incorpora, no espaço produzido, a desigualdade socioespacial inofismável como ocorre nos bairros pobres de Salvador.

Os espaços residenciais diferenciam-se, segundo Souza (2005), do ponto de vista socioeconômico, sendo a variável renda, em Salvador, a principal definidora, refletindo também uma diferenciação entre os habitantes, uma vez que os mais pobres foram levados a viver em certas áreas de menor atração, sem amenidades na paisagem, áreas muitas vezes insalubres e não dotadas de infraestrutura urbana, como em boa parte das áreas dos bairros pesquisados.

A desigualdade socioespacial permite entender que a forma e o modo de organização da paisagem urbana refletem a dimensão real da produção espacial, sendo essa uma reprodução social. Segundo Carlos (2007), o espaço analisado através da Geografia permitiria compreendê-lo como processo e movimento, produção/reprodução social no urbano.

Esses processos e movimentos fazem das cidades lugares estruturados de acordo com as classes de renda, uma vez que vivemos em uma sociedade de classes, cujos membros distinguem-se, também, pelos lugares que habitam. Desta forma, entende-se, dialeticamente,

que a diferenciação socioespacial tem base na desigualdade socioespacial produzida e vice-versa.

Procurou-se, com o conceito de desigualdade socioespacial, analisar a forma desigual de como se vem produzindo e reproduzindo os espaços da cidade, bem como aferir o grau de influência do poder do capital (acumulo de riqueza) na estruturação do espaço urbano de Salvador.

Para Rodrigues (2007) e Carlos (2011), o Estado aprofunda contradições e desigualdades socioespaciais inerentes ao modo de produção capitalista. A sua presença diz respeito, entre outras dinâmicas, à legislação de uso da terra e edificações, à implantação de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo. O Estado parece ausente ao não prover o acesso universal aos meios e equipamentos de uso e consumo coletivos.

A ação direcionada do Estado, no espaço urbano, de forma desigual, vai fazer com que ele seja um agente produtor do espaço a serviço da agenda capitalista, uma vez que, segundo Harvey (2005, p. 92), “a noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito que merece ser corrigido”. Isso porque a estrutura do Estado, através da sua atuação em Salvador, vem reforçando as disparidades e desigualdades sociais, ao privilegiar certos lugares e negligenciar outros.

De acordo com Mascaro (2013), o Estado é capitalista porque tem o papel de, através das suas instituições, estruturar as relações de reprodução do capital favoravelmente aos mais ricos, uma vez que as classes dominantes é que controlam o aparelho estatal representado pelas instituições. Assim, a atuação do poder público em relação à demanda de infraestrutura no espaço urbano, visa, sempre, à valorização dos espaços ricos da cidade, como ocorreu no Imbui, na Barra e na Avenida Centenário, em detrimento dos espaços de moradia das populações mais pobres e carentes.

Portanto, com esse conceito, procura-se analisar o papel do Estado como agente produtor e amplificador das desigualdades socioespaciais, devido a uma atuação díspar na oferta de serviços e infraestrutura urbana nos diferentes bairros do espaço urbano de Salvador.

A falta de continuidade administrativa causadora da falta de sequência do Planejamento Urbano pode ser a resposta para visualização, no espaço urbano, de tamanha desigualdade socioespacial, apesar de Salvador ter tido dois importantes planos: o Urbanístico da Cidade de Salvador (EPUCS), na década de 1940, e o Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), na década de 1970.

O planejamento urbano de Salvador, nas últimas décadas, tem sido marcado por atender aos interesses do mercado imobiliário. Assim, desenvolveram-se planos visando elementos como o traçado de vias e logradouros, localização de equipamentos urbanos, reurbanização total ou parcial dos espaços públicos, tratamento paisagístico diversificado, detalhamento de diretrizes e normas para o ordenamento do uso e ocupação do solo nos espaços ricos da cidade, mas não nos espaços pobres da cidade de modo que se ampliem as desigualdades socioespaciais.

Para Souza (2004) é necessário explicar claramente o que é planejamento urbano, para que este não seja confundido com a gestão urbana, embora sejam complementares. De forma direta pode-se dizer que o planejamento é o processo de pensar a cidade para o futuro, prever acontecimentos, preparando-se para a tomada de decisões, ou seja, planejar ações adequadas, construindo prognósticos, visando a conduzir a situação atual na direção dos objetivos desejados. Já gestão urbana, segundo Souza (2004, p.16) “é uma atividade que remete ao presente”, é a administração e execução dos objetivos que o planejamento delineou dentro de uma conjuntura atual.

No cotidiano da cidade o planejamento e gestão urbana, mesmo complementares, chocam-se, uma vez que o planejamento urbano opera sempre dentro de certo contingenciamento, seja ele financeiro, político ou social, comparando custos com benefícios e “ponderando o bem que pode advir para a comunidade como um todo” (SMALL, 1992); enquanto a gestão urbana tem de estar preocupada, em saber como “reagir diante de pequenos (ou grandes) imprevistos, [...] sabendo tomar decisões rápidas (a maioria de caráter rotineiro - *mas não menos importante*)” (SOUZA, 2004, p.16-17). Com isto, em muitos casos, o direito à cidade dos mais necessitados não é assegurado, o que torna inquestionável a necessidade da devida integração entre planejamento e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões.

O Estado não deve ser o único agente a realizar o planejamento urbano. Para Souza (2004), a população, através do ativismo e participação social, pode e deve, também, ser protagonista na produção do espaço e, conseqüentemente, no planejamento urbano. Mas a realidade é que o processo participativo deve partir do princípio de que a vontade política, por uma democratização das decisões, não é suficiente para que a participação da população realmente aconteça. Assim, o Planejamento Urbano é importante para se entender o processo de produção do espaço urbano de Salvador.

A separação espacial de áreas de classes de renda, distintas dentro da extensão urbana da cidade serve de base para a segregação socioespacial, resultante, geralmente, das forças de repulsão que criam um padrão de segregação residencial. Analisando o espaço urbano norte-americano, Souza (2004, p. 31) mostra que o planejamento urbano foi utilizado para criar um zoneamento que possibilitasse a criação de privilégios socioespaciais com fortes marcas de um racismo que se materializava no espaço em que as pessoas eram separadas em função de sua renda e raça, condicionando o lugar no qual o indivíduo ou grupo de indivíduos deveriam morar.

Para Souza (2004), o planejamento estatal, no Brasil, é conservador, mas tem sido mais discreto nesse sentido; entretanto não faltam exemplos de casos, onde o planejamento urbano oficial serviu para segregar e oprimir a população dos bairros pobres que se tornam estigmatizados e estigmatizam a população graças à precariedade da infraestrutura urbana, que impõe um “apartheid” social para essa população, como ocorre no Brasil, onde a pobreza tem cor, pois atinge principalmente a população negra, a mais prejudicada, vivendo, muitas vezes, em locais insalubres, com infraestrutura precária, haja visto o descompromisso político com a vida e sofrimento dessa parcela significativa da população. Assim, o entendimento da segregação é fundamental e de grande importância para o desenvolvimento e compreensão deste estudo.

Para Milton Santos (2007b) “O respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados”. Portanto, ser cidadão é estar o indivíduo investido de direitos e deveres, independentemente de sua condição social, política ou jurídica. Entretanto, muitas vezes o Estado desrespeita o indivíduo, sob justificativas e disfarces mais perversos. Santos (2007b, p. 20), analisando Marshall (1965, p. 92), diz que este reconheceu “no interior das democracias modernas a existência de uma tensão permanente, uma “guerra”, entre o princípio de igualdade implícito no conceito da cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e a sociedade de classes”.

São negados ao indivíduo, direitos sociais que garantiriam a ele – indivíduo – um padrão de vida decente, pois existe, na divisão de classes, a lógica, segundo a qual, “há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são” (SANTOS, 2007, p. 24). Esse cenário pode ser visto no espaço geográfico da cidade, onde se impõem signos que dão sustentação a essa divisão social, que fazem surgir, de acordo com Santos (2007b), uma cidadania mutilada e subalternizada.



O ato de morar com dignidade, para os pobres, tem-se constituído um dos principais desafios a serem enfrentados, uma vez que, morando na periferia da cidade, eles estão condenados a enfrentar as agruras de um sistema que os condena a viver em lugares desprovidos de bens e serviços públicos que tornariam mais dignas as condições de vida. Diante dessa realidade se descobre que o espaço urbano é produzido e estruturado em função da classe social e do poder econômico do indivíduo que o ocupa.

No estudo do espaço urbano conceitos como segregação e desigualdade socioespacial dialogam, e, junto com a inépcia da estrutura estatal, revelam uma realidade extremamente cruel vivida pelos mais pobres, já que nega a eles o “sonho” de cidadania de fato e de direito.

#### Definição operacional da pesquisa

Constituíram-se como fontes primárias, os documentos levantados nos órgãos municipais, estaduais e federais ligados à área de planejamento urbano e socioeconômico como a Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Prefeitura Municipal de Salvador, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (SEMUT), a Secretaria Municipal da Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC), a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM), a Superintendência de Conservação e Obras Públicas do Salvador (SUCOP), a Empresa de Limpeza Urbana de Salvador (LIMPURB) e o Arquivo Público Municipal.

Buscou-se, também junto aos órgãos governamentais, dados referentes ao oferecimento e à evolução da infraestrutura urbana nos bairros pesquisados, procurando-se fazer uma análise comparativa da oferta dos serviços públicos.

Foram realizadas observações diretas na área de estudo entre os anos de 2012 e 2015, o que possibilitou, além do recolhimento de dados, o levantamento cartográfico dos locais pesquisados. Nas visitas foi possível mensurar o nível de desigualdade socioespacial, através da análise comparativa de documentos e as informações obtidas *in loco*, com diagnóstico dos principais problemas da população dos bairros estudados.

Visando a um maior aprofundamento da pesquisa e elucidação da hipótese formulada, procurou-se, através de instrumentos como pesquisa de opinião e questionários, saber como a população entende “o papel do poder público na dicotomia do espaço urbano de Salvador”,

uma vez que, de acordo com Santos (2007b, p.140), as distorções no espaço urbano devem ser eliminadas em nome da cidadania.

Foram aplicados 150 questionários semi-estruturados à população local (50 por bairro) e mais 50 nos bairros elitizados, assim como entrevistas com agentes públicos, secretários municipais e diretores de órgãos públicos, relacionados à infraestrutura urbana municipal, além de vereadores e presidentes de associações de moradores dos bairros pesquisados, com o principal objetivo de levantar informações qualitativas e quantitativas, quanto ao nível de satisfação da população local em relação a infraestrutura do bairro e a atuação do poder público nessas localidades. Foi possível, então, verificar, como se processa a relação entre a comunidade e o poder público em relação à oferta de infraestrutura urbana nos bairros periféricos de Salvador.

As observações realizadas e a análise da evolução urbana dos bairros e do município propiciaram a elaboração de mapas com base cartográfica para apoio e espacialização dos fenômenos observados. Houve, em um segundo momento, o retorno ao campo para a coleta de imagens fotográficas e retificação das informações conflitantes entre as fontes documentais e as informações obtidas através da análise dos dados da pesquisa de campo.

Após a conclusão desses passos da pesquisa, realizou-se trabalho de gabinete, em que se efetuou o tratamento dos dados e das informações existentes, para organização da análise e início da redação dos resultados encontrados durante os procedimentos da pesquisa.

## 1 SALVADOR, CIDADE DESIGUAL

*“Fico vendo essas coisas, vendo tudo acontecer  
Injustiças e maus tratos e o abuso do poder”  
(Cidade Negra, 1992)*

A desigualdade socioespacial constitui-se em característica marcante das cidades contemporâneas, cujo espaço é produto de uma sociedade estruturada em classes de renda, o que leva à produção de cidades organizadas em áreas residenciais com marcas de segregação.

Essas cidades mostram uma situação contraditória entre os bairros, uma vez que os pobres convivem com a deficiência na infraestrutura urbana, nos serviços e na ausência de equipamentos públicos, em contraposição aos bairros ricos, bem servidos em termos de infraestrutura e serviços públicos.

Conhecer o processo histórico de produção do espaço urbano no mundo tem uma importância fundamental para esclarecer a realidade atual. Nesse sentido, a produção do espaço intra-urbano de Salvador não foi diferente, pois ali se forjou, a partir de ações do passado, uma realidade perversa de segregação social da população que, em grande parte, é pobre e negra. Isso leva as ações do passado e do presente a forjar uma estrutura de grandes desigualdades socioespaciais e, como bem analisou Koga (2003), das desigualdades sociais que fazem surgir cidades concretas, complexas, de populações distintas e separadas, mas unidas pelas mais discrepantes situações de vida. Assim, é preciso analisar essa realidade para além da constatação das desigualdades; é preciso, de imediato, pensar nas estratégias voltadas para a inclusão, para a justiça social e, principalmente, para a diminuição das desigualdades socioespaciais na atualidade.

A realidade espacial na cidade de Salvador, sensivelmente vinculada à sua história de produção espacial, apresenta um desenvolvimento socioespacial contraditório e excludente. A cidade configura-se como um espaço urbano desigual, determinando, assim, a separação da população no espaço urbano de acordo com a renda. É uma realidade que vai influenciar diretamente a distribuição étnica, uma vez que a parcela negra da população é, em grande parte, o contingente mais pobre da cidade.

Em 1998, os estudos elaborados para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) evidenciavam que a ocupação urbana de Salvador é desordenada, já que 46% da área habitada sofreram um forte processo de adensamento, sendo constituída por assentamentos informais em processo de regularização fundiária. E, desde aquela época, já havia escassez de

investimentos governamentais para a oferta de moradias populares e infraestrutura (PMS, 2014).

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Salvador é a capital brasileira com maior número de pessoas vivendo em submoradias (favelas), ou seja, mais de 33% da população da cidade vive, atualmente, nessas condições (IPEA, 2012). Salvador é também a segunda capital brasileira em número de habitantes vivendo em condições precárias e de pobreza, sendo 33,43% com renda per capita mensal de até 1/2 do salário mínimo (IBGE, 2010). O levantamento do IBGE, baseado no censo de 2010, indica que a capital baiana detém 86% do total da população de moradores de favelas de todo o Estado, o que representa 882 mil soteropolitanos (PMS, 2014).

Mesmo com a realidade de um grande número de moradores residindo em situação precária, Salvador apresenta, no espaço urbano, grandes parques e áreas de lazer, os quais, de acordo com Serpa (2007), podem ser espaços de “grifes” imobiliárias, supervalorizados, graças a projetos urbanísticos e paisagísticos. Entretanto, ao lado desses espaços privilegiados, há uma grande cidade favelada, com áreas paupérrimas, onde existe uma realidade social de forte estratificação da população, que produz espacial e psiquicamente, segundo Leitão (2005), um ambiente hostil para os socialmente desprezados, com repercussão, na sociedade brasileira contemporânea, ainda não suficientemente investigada.

É visível em Salvador, nos bairros de menor renda e, portanto, de maior densidade populacional, a ausência de uma política pública urbana, que torna esses locais, conforme Lefebvre, apenas lugar do habitat e não do habitar. É uma realidade contraposta à dos bairros ricos, que contam com melhor atendimento por parte do poder público em relação à infraestrutura urbana, quando comparada à dos demais bairros da cidade.

Essa realidade permite questionar a drástica diferença de serviços públicos e infraestrutura urbana entre os bairros da cidade: saneamento básico, drenagem, energia elétrica, transportes, equipamentos públicos, áreas de lazer, pavimentação, fiscalização pública, entre outras coisas. A situação leva o observador a refletir sobre a forma perversa e discricionária da atuação do poder público na oferta, organização e provimento de infraestrutura urbana aos habitantes da cidade, principalmente nos bairros mais populares.

A segregação socioespacial que, segundo Gordilho-Souza (2008, p.15), determina a separação da população no espaço habitacional de acordo com a renda, colocando os diferentes segmentos sociais em locais distintos, com características físico-ambientais

diferenciadas, resultará na também diferenciada oferta de infraestrutura básica e de serviços nos bairros populares. Isso permite pensar da mesma forma que Gilbert e Guggler (2000) e Lima (2000), apud Cardoso (2008, p.186) para afirmar que:

A concentração massiva de recursos nas mãos de grupos de rendas média e alta é expressa fisicamente por uma alta concentração de infraestrutura nas áreas onde vivem essas populações. Os pobres são beneficiados apenas indiretamente por essa infraestrutura, quando eles se estabelecem próximos de áreas bem servidas (GILBERT, GUGGLER, 2000 e LIMA, 2000 apud CARDOSO, 2008 p.186).

Assim, os locais socioespacialmente segregados de Salvador, lugares de moradia dos pobres, carecem de serviços adequados de esgotamento sanitário, coleta de lixo, sistema viário, paisagismo, sistema de lazer, ordenamento comercial, entre outros. Em função de todas essas debilidades relacionadas à infraestrutura urbana e estratificação social, surgem, em Salvador, espaços que podem ser denominados “zonas de exclusão da cidadania”, locais em que a população vive um cotidiano de carências em termos de infraestrutura e serviços públicos urbanos deficientes. Para Davis (2006), existe descaso governamental em relação à infraestrutura nos territórios favelados do mundo em desenvolvimento, onde não ocorre ação ou intervenção substancial do poder público local.

Assim, as atuais condições socioespaciais da população soteropolitana revelam, também, uma territorialidade que produz e reproduz a pobreza e as desigualdades sociais, com fortes reflexos na maioria da população, que, não por acaso, é negra. Então, existe um problema relacionado à qualidade da oferta de infraestrutura urbana em bairros pobres de Salvador, tendo em vista o desigual tratamento por parte do poder público no planejamento e gestão da cidade, o que tem levado a população carente à situação de eterna precariedade no morar, já que não tem condições econômicas para ocupar outros locais com adequada infraestrutura. Segundo Pereira (2006), essa população faz parte da “cidade esquecida e desassistida”, cidade informal que cresce fora das regras de segurança e conforto e sem o controle do poder público.

Esta realidade dos bairros populares de Salvador permite levantar a hipótese de que a atuação da estrutura estatal sobre o espaço urbano é elemento amplificador da desigualdade socioespacial, uma vez que propicia a oferta diferenciada de infraestrutura e serviços aos bairros da cidade.

Salvador, apesar da origem planejada, desenvolveu-se no lastro das ocupações espontâneas, apresentando desigualdade no processo de urbanização, uma vez que fatores como as condições socioeconômicas da população influenciaram a ocupação do espaço e a

distribuição populacional. Assim, a população que ocupa a base da pirâmide social, no quesito econômico em grande parte negra, estando em situação de quase permanente inferioridade financeira, habita os espaços onde, de acordo com Rech (2007), a grande maioria convive com um sentimento de abandono, desencanto e miséria, em uma cidade que discrimina. Em Salvador, as classes dominantes decidem sobre a estrutura e qualidade dos equipamentos públicos em seus bairros, enquanto as classes populares, com pouca ou nenhuma opção, se concentram em bairros sem infraestrutura adequada, como afirma Garcia (2007).

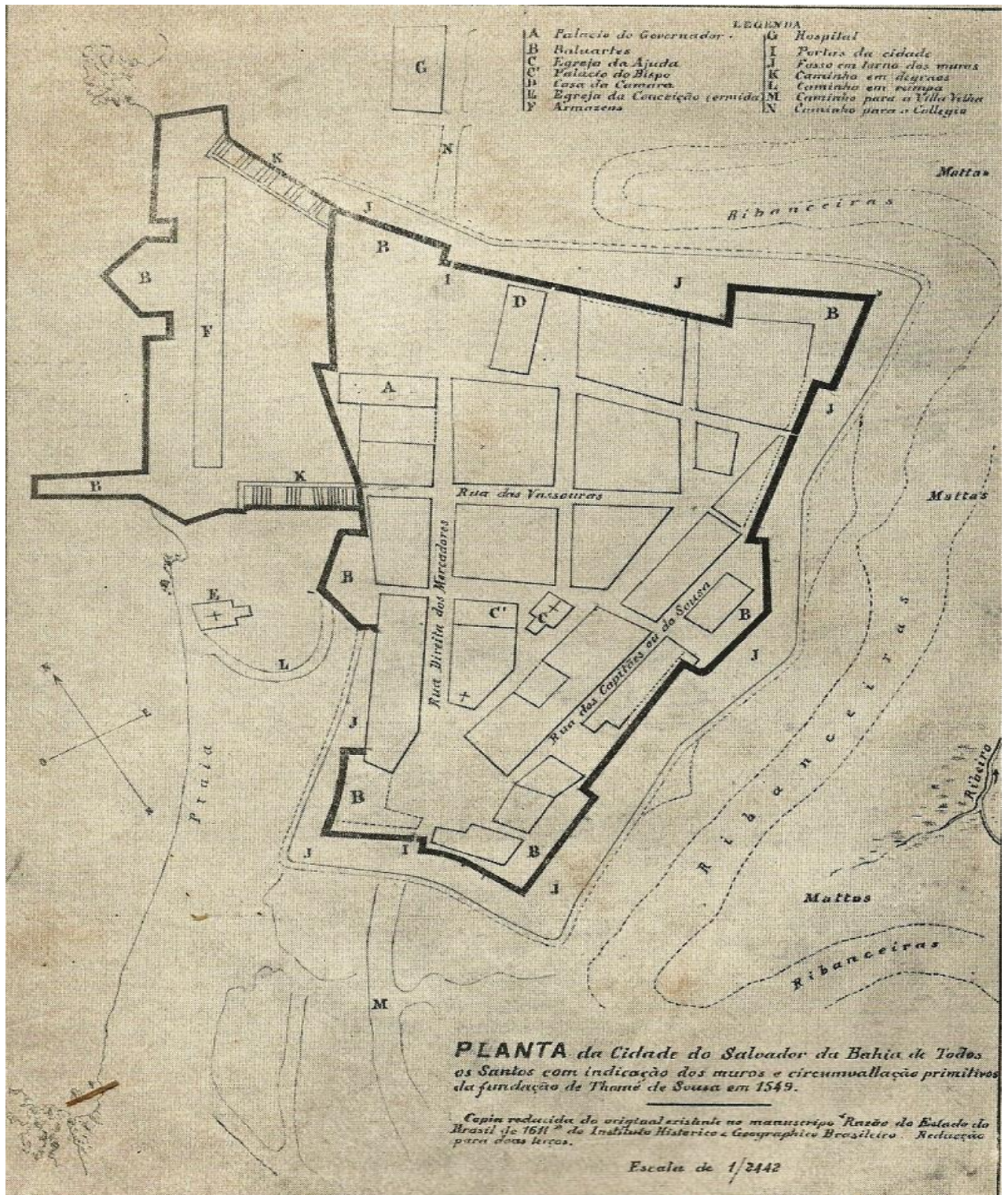
Ao investigar a realidade do espaço da cidade de Salvador, pretende-se analisar o papel e o grau de contribuição do poder público na ampliação da desigualdade e segregação socioespacial na cidade, de modo que se esclareça o modo de produção capitalista no espaço urbano e como as relações institucionais configuram-se no referido espaço. Espera-se fornecer maiores informações sobre o espaço urbano de Salvador, principalmente em relação aos bairros pobres, com uma postura crítica em relação ao planejamento e à gestão na e da cidade.

Não custa lembrar que a cidade do Salvador, capital do Estado da Bahia, foi fundada em 1549 pelo primeiro governador do Brasil, Thomé de Souza. Foi planejada e construída para ser a capital da América Lusitana (Mapa 01). Hoje, de acordo com a Resolução nº 24/97 (IBGE/CONDER), possui área de 709,50 km<sup>2</sup>, situada a 12°58'16" latitude Sul e 38°30'39", longitude Oeste. Limita-se com os municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho na sua porção continental (Mapa 2).

Salvador é atualmente, a terceira mais populosa cidade do país – a primeira fora da região Sudeste, – tinha, em 2014, uma população de aproximadamente 2,9 milhões de pessoas, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014). A taxa de urbanização do município de Salvador é de 99,97% (IBGE, 2010). É uma cidade cosmopolita e centro econômico, caracterizando-se por ser o polo exportador e centro provedor do comércio e serviços de apoio à produção e ao fluxo de investimento financeiro no Estado.



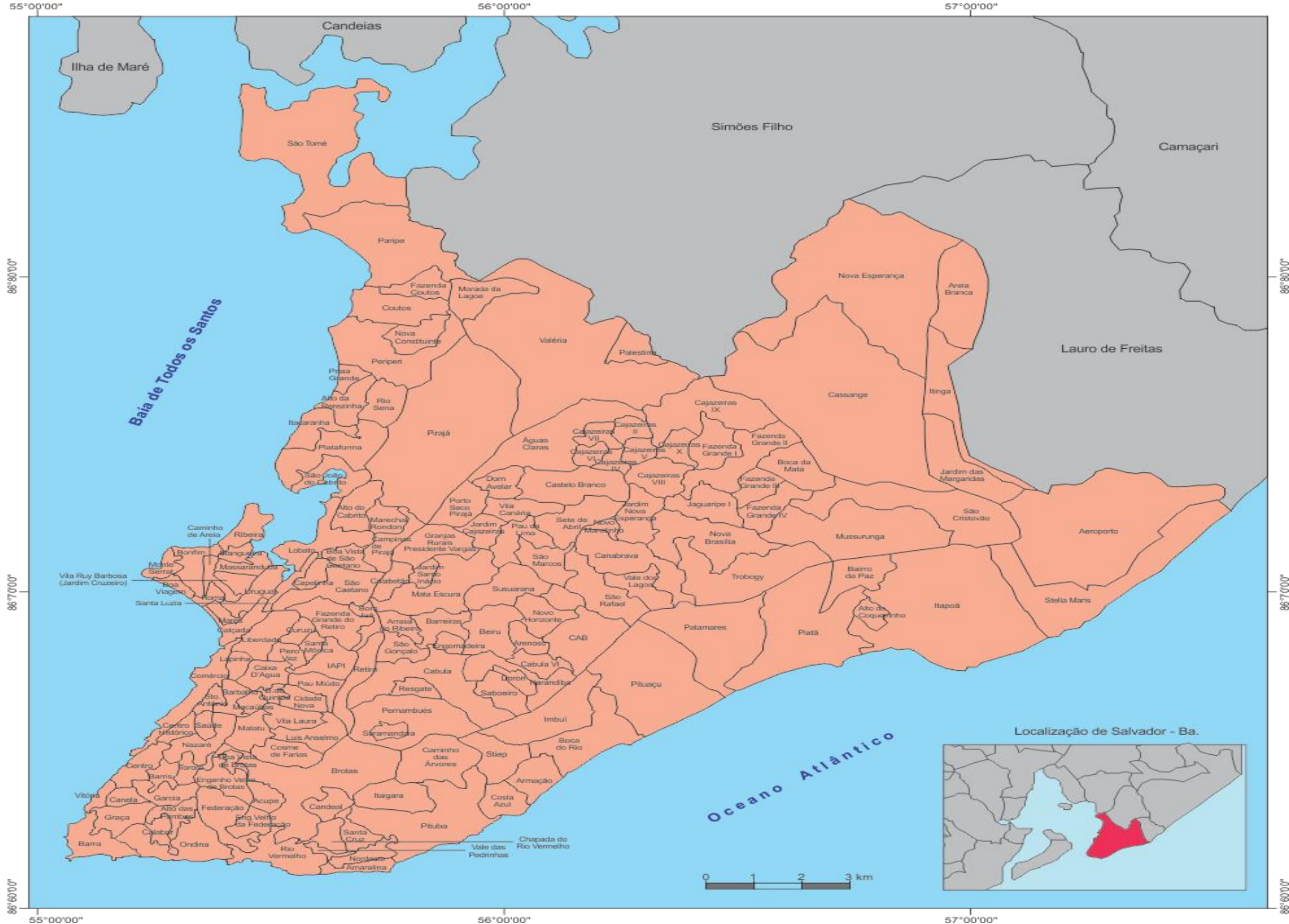
Mapa 1 - Planta da cidade de Salvador em 1549.



Fonte: Acervo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.



Mapa 2 - Mapa de localização de Salvador e sua divisão por bairros.



Fonte: CONDER



Atualmente, com economia centrada no setor terciário, tem no segmento de comércio e serviços (83,10%) sua principal base geradora do Produto Interno Bruto (PIB), seguida do setor industrial (16,84%) e de uma incipiente participação do setor agropecuário, com 0,05% (IBGE, 2011).

Uma cidade de contrastes, a primeira capital do Brasil, Salvador foi, durante três séculos, a aglomeração urbana mais importante e populosa do país. Santos (2008) a descrevia, na década de 1950, como:

[...] uma cidade cuja paisagem é rica de contrastes, devidos não só a multiplicidade dos estilos e de idade das casas, à variedade das concepções urbanísticas presentes, ao pitoresco de sua população, constituída de gente de todas as cores misturadas nas ruas, [...] é uma cidade de colinas, uma cidade peninsular, uma cidade de praia, [...] cidade de dois andares, como é frequente dizer-se, pois o centro se divide em uma Cidade Alta e uma Cidade Baixa (SANTOS, 2008, p.35).

Historicamente, por se situar em um platô, a cidade foi dividida em duas partes: a Cidade Alta, edificada a partir de uma escarpa de altura aproximada de 60 a 80 metros, caracterizando-se por um relevo acidentado, predominantemente composto por morros, com grande percentual das encostas ocupado por habitações populares; e a Cidade Baixa, caracterizada por uma faixa estreita de planície litorânea, que se estende ao longo da Baía de Todos os Santos até a Península de Itapagipe. Segundo Vasconcelos (2011), no caso de Salvador.

Observamos o crescimento de uma pequena cidade (núcleo), dividida em duas partes: cidade baixa e cidade alta. Esse núcleo inicial se estendeu, em seguida, segundo dois eixos (linhas) nas direções norte e sul. Com o desenvolvimento dos transportes públicos, a cidade se expandiu e os dois lados (faixas) da península se urbanizaram: a da Baía de Todos os Santos (oeste) e a orla atlântica (leste). Mais tarde, o interior da península (“miolo”) foi ocupado por grandes conjuntos e por invasões de terrenos. A descentralização de atividades públicas e privadas, apoiada num sistema viário moderno, causou grande impacto no Centro Histórico da cidade, levando a uma aceleração de sua decadência e a intervenções de renovação por decisão governamental (VASCONCELOS, 2011, p. 344).

Ao norte das Portas do Carmo (1586), a cidade expandiu-se a partir das cumeadas, fora das defensas da cidade protegida, núcleo original da Cidade Alta. Esse vetor de crescimento estende-se, primeiramente, até o Barbalho, seguindo pela antiga estrada das boiadas<sup>1</sup> que, posteriormente, passou a ser denominada Estrada da Liberdade. Atualmente, chama-se Avenida Lima e Silva, no bairro da Liberdade –, que fazia a ligação com as áreas de São Caetano e Pirajá.

<sup>1</sup> Em 1788 existia um matadouro nas imediações do Forte do Barbalho (VASCONCELOS, 2002); o caminho natural da boiada que vinha das fazendas ao norte era pela cumeada, daí ser chamada de *estrada das boiadas*.

No eixo norte, a partir das freguesias do Passo e de Santo Antônio, surgiram novas aglomerações compostas por comunidades pobres que, posteriormente, viriam a originar localidades populares como a Liberdade, Pau Miúdo, Cabula, Fazenda Grande, São Gonçalo do Retiro, São Caetano, Pirajá, Cabrito, Campinas e outras. Em 1858, esses territórios, em função das condições socioeconômicas da população desses aglomerados, já eram descritos como espaços pobres da cidade (VASCONCELOS, 2002).

No início do século XX, a situação permanece e sobre ela, Vasconcelos (2002, p.300) expõe que “[...] a direção ao norte que corresponde aos atuais subdistritos de Passo, Santo Antônio e São Caetano, não sofreu reformas urbanas e já não tinha a mesma importância da direção sul, a que mais se desenvolve na cidade”.

De acordo com o zoneamento estabelecido pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), o vetor de expansão norte foi classificado como setor residencial operário (VASCONCELOS, 2002), regulamentando assim a ocupação em grande parte formada por pessoas de classes menos favorecidas.

Circundado pela Baía de Todos os Santos está o subúrbio ferroviário, composto por localidades como Lobato, Escada, Plataforma, Periperi e Paripe. Nessa região, em 1860, foi inaugurada a ferrovia que ligava a capital, Salvador, às cidades do interior do Estado. O crescimento populacional do subúrbio, de acordo com Vasconcelos (2002), tornou-se mais dinâmico a partir de 1950, quando começou a ocorrer uma migração em grande escala de pessoas residentes nas cidades do entorno da Baía de Todos os Santos – Recôncavo Baiano para Salvador, graças à decadência econômica agrícola na região, principalmente da cana de açúcar, da laranja e do fumo (PEREIRA, 2006), assim como o início da produção de Petróleo no Município de Candeias. Também foram implantados, mas sem a devida atenção do poder público, diversos loteamentos populares no subúrbio ferroviário, como Jardim Itacaranha/Itacaranha, (1954), Parque Carvalho/Coutos (1960), Jardim Praia Grande/Praia Grande (1966), Fazenda Meireles (1951) e Jardim Atlântico (1969), em Paripe. Na década de 1970, com a construção da Avenida Suburbana, paralela à ferrovia, essa região teve um novo dinamismo, com a aceleração do crescimento populacional, a partir das ocupações de terras públicas, constituindo-se, então, uma das áreas de maior adensamento populacional do município (VASCONCELOS, 2002).

No vetor de expansão Sul, a partir das Portas de São Bento, a velha cidade fortaleza ampliou-se em direção à Barra, onde surgiu a Vila Velha, ou Vila do Pereira, em 1536. Esse vetor de expansão viria tornar-se, já no século XIX, o local preferencial de moradia da

aristocracia burguesa e de estrangeiros, principalmente na região da freguesia da Vitória, lugar de moradia dos ingleses (VASCONCELOS, 2002).

Nesse vetor de expansão na antiga freguesia da Vitória, surgiram bairros de população com maior poder aquisitivo, como Vitória, Graça, Barra, Canela, que deram origem, também, à ligação em direção ao Rio Vermelho pela cumeada da atual Avenida Cardeal da Silva (VASCONCELOS, 2002).

Os bairros que compunham essa freguesia resultaram, segundo Almeida (2001, p.220), de “[...] um novo discurso higienista do Estado, que procurava orientar as ações do espaço urbano, propiciando a valorização e adensamento dos núcleos afastados do centro e a difusão de novos padrões de moradia entre a burguesia ascendente”. Isso proporcionou a expansão e o crescimento da cidade em direção à orla atlântica.

Até esse período, Salvador estava com os estratos socioespaciais bem delineados, como afirma Vasconcelos (2002), citando um guia de viagem sobre a Bahia de 1956:

A ‘classe mais abastada’ estava localizada na Vitória, Graça, Barra, Barra Avenida e em casas ao longo das praias atlânticas. As ‘classes médias’ residiam em Nazaré, Barbalho, Santo Antônio e Soledade. Finalmente, a ‘população pobre’ se concentrava na Liberdade, São Caetano, Uruguai, Massaranduba e Penha (VASCONCELOS, 2002, p. 321).

No período compreendido entre os anos de 1912 e 1920, a cidade de Salvador passou por grandes transformações urbanísticas. De acordo com Vasconcelos (2002), primeiro visando à higienização do corpo urbano, uma vez que a insalubridade das ruas centrais mostravam-se como ponto crítico, permitindo o alastramento de epidemias de febre amarela e cólera e, segundo, pela necessidade de vencer os obstáculos de acesso, dando movimento às pessoas e às mercadorias. Foi assim que o Estado procurou modernizar a cidade para a nova modernidade que surgia, sustentada no movimento automotivo, sem mesmo poupar o seu patrimônio histórico, com a retirada das igrejas católicas para o alargamento das atuais Rua Chile e Avenida Sete de Setembro, que impediam a modernização do centro da cidade. Analisando esse momento histórico em Salvador, Cardoso (2002) afirma que

As melhorias se realizam a partir da intervenção na forma física da cidade no sentido de privilegiar o discurso da técnica e da estética positivista aspirante das vantagens econômicas e crenças na engenharia sanitária como solução dos problemas urbanos. A cidade transformada é produto, o veículo é o instrumento da modernidade que pretende chegar à sociedade almejada, de caráter modelar. A cidade, como instrumento, elabora considerações sobre as virtudes educativas da modernidade urbana, o saber científico vigora baseando-se na concepção de que todos os males advêm das cidades “envenenadas” por que malfeitas, mal traçadas (CARDOSO, 2002, p. 09).

O processo promoveu, na década de 1940, a implantação do Escritório do Plano Urbanístico de Salvador (EPUCS), com a incumbência de planejar a cidade do ponto de vista estatal, elaborando-se uma cidade radial – concêntrica – para, prioritariamente, melhorar a circulação e o sistema de transporte urbano. Mais tarde, nos anos de 1970, surgiu o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB), processo de planejamento realizado, a partir de estudos básicos, para nortear a estrutura urbana municipal.

Desta feita, com as mudanças estruturais na malha viária da cidade, a partir dos dois planos estratégicos de desenvolvimento, surgiram as avenidas de Vale. As novas vias de circulação possibilitaram o acesso da população pobre às novas áreas de encostas e de fundo de vales, que passaram a ocupar, de forma desordenada. Outras vias no município possibilitaram, entre as décadas de 1950 e 1970, o surgimento de conjuntos habitacionais, como Castelo Branco (1971) e Cajazeiras (1977), além de novos bairros e áreas de ocupação espontâneas, como os bairros Pau da Lima, Sete de Abril, Vila Canária, São Marcos e Dom Avelar, localizados na região denominada Miolo Central de Salvador.

A expansão da faixa litorânea atlântica começou a partir do início do século XX, quando ocorreu a abertura das vias litorâneas, como a Avenida Oceânica e a ligação Amaralina – Itapoã, proporcionando o início da urbanização e o loteamento das terras da orla atlântica, que levaram ao surgimento de novos bairros de classe média e alta como Ondina e Pituba, que tiveram, segundo Pereira (2006), entre o final da década de 1960 e a década de 1980, uma grande expansão devido à construção civil residencial e à valorização da terra urbana.

A cidade de Salvador, a partir da segunda metade da década de 1970, passou a ganhar uma nova centralidade, através de uma intervenção orquestrada pelo governo estadual e pelo capital imobiliário, com a inauguração do Shopping Center Iguatemi, da nova Estação Rodoviária de Salvador e, anteriormente, com a instalação do Centro Administrativo da Bahia na região da Paralela. Surgiu, então, um novo vetor de expansão que deu origem a novos bairros como Imbuí, Pituaçu e Mussurunga. Com a valorização das terras próximas a essa nova centralidade, surgem novas áreas de conflito pela posse da terra e direito à moradia nos bairros populares, constituindo-se, como ocupações espontâneas, os bairros de Pernambués (1975), Saramandaia (1975), bem como a das Malvinas - Paralela (1982), atualmente Bairro da Paz. Convém salientar que:

Com a implantação de moderno sistema viário nos vales, do novo centro administrativo e, sobretudo, de um novo centro comercial e de serviços e de novos eixos de negócios na área do Iguatemi, Salvador tornou-se uma metrópole multipolar. Recentemente, o interior da península (“miolo”) foi ocupado por grandes conjuntos e invasões de terrenos (VASCONCELOS, 2002, p.19).

Esse mesmo período é também explicado por Pereira (2006), que entendeu a expansão urbana como um processo de diversificação, expansão e modernização dos serviços espacialmente materializados:

Primeiras novas avenidas foram abertas para criar um novo eixo Sul-Norte, que ligasse espaços ainda vazios – mas já apropriados por empresas imobiliárias – ao aeroporto e aos novos bairros residenciais destinados as novas classes médias, assalariadas, da cidade. Em seguida, o governo implantou seu novo núcleo administrativo (o CAB, Centro Administrativo da Bahia) sobre o corredor principal do novo eixo (Avenida Paralela), a meio caminho entre o aeroporto e o antigo centro comercial, situado no entorno do porto. Enfim, o Estado e o capital imobiliário instalaram alguns equipamentos estratégicos no coração do futuro CDB: a nova estação rodoviária, um grande shopping center regional, o primeiro hipermercado da capital e alguns dos primeiros prédios de escritórios (PEREIRA, 2006, p. 31-32).

Nesse contexto, Salvador apresenta grande desigualdade socioespacial, em virtude do modelo de desenvolvimento econômico adotado desde a sua criação. A cidade conta, atualmente, com 161 bairros, muitos dos quais marcados com fortes traços de desigualdade e segregação social, incorporados na jurisdição das 18 (dezoito) Regiões Administrativas, conforme o que refere o Art. 111 da Lei nº 6586, de 03 de agosto de 2004, e que se constituem em unidades espaciais de referência para fins de planejamento e gestão, como mostra a mapa 03.

Assim, a forma equivocada como vem se desenvolvendo o uso e a ocupação do solo na cidade tem provocado sérios problemas, uma vez que, como já relatado, Salvador tem uma grande massa populacional vivendo em aglomerados subnormais e em condições precárias.

A agravante para essa situação é que, nas últimas décadas, a população vem crescendo de forma ainda mais rápida e acentuada, como mostra a análise da tabela de evolução da população residente, principalmente entre as décadas de 1970 e 1990, fruto da grande migração, no período, para a capital soteropolitana.

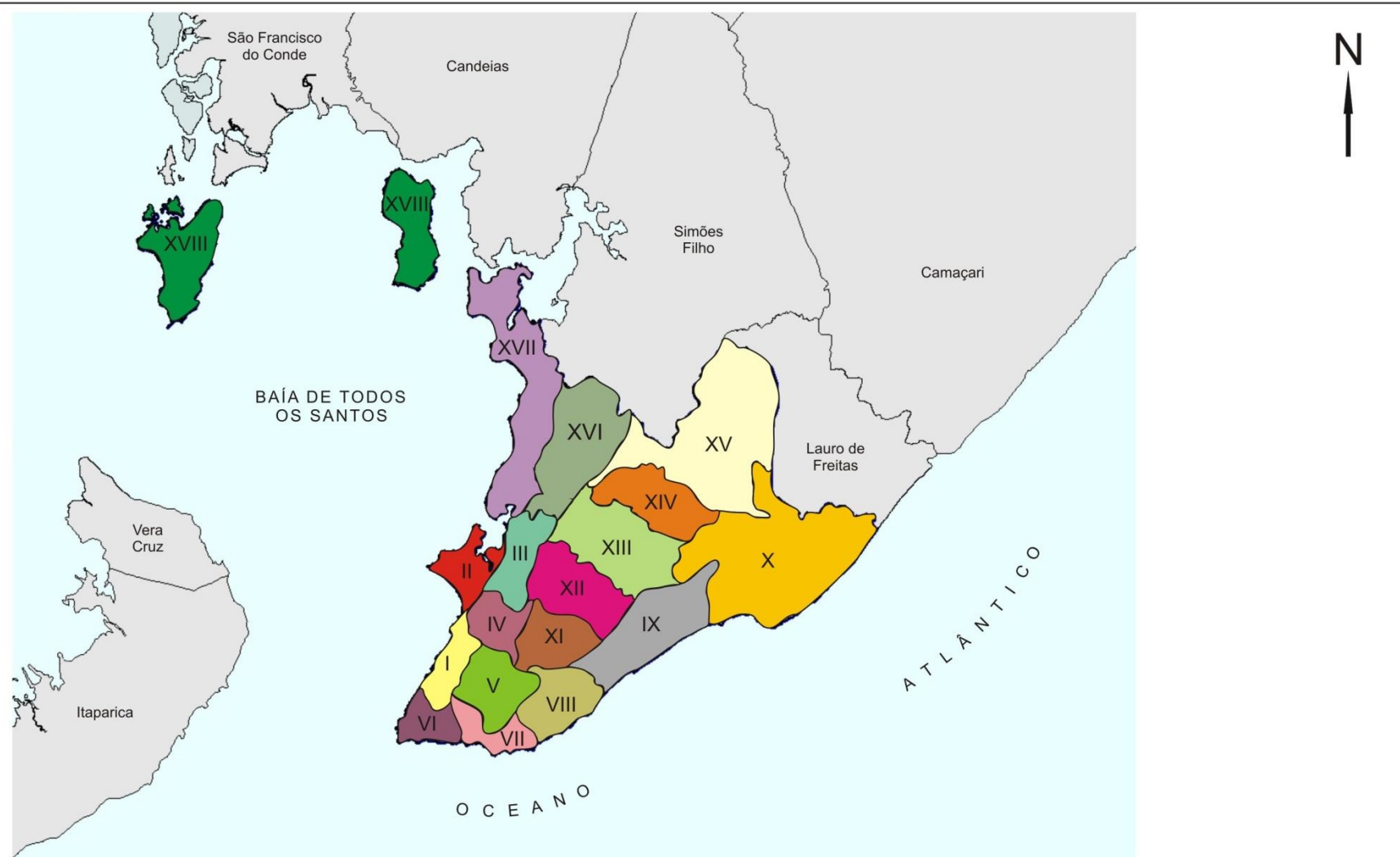
TABELA 1- Censo demográfico/contagem população  
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE (HABITANTES) – SALVADOR

1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2014 <sup>2</sup>
290.091	417.235	655.735	1.007.195	1.502.013	2.075.273	2.443.107	2.675.656	2.902.927

Fonte: IBGE (2014)

<sup>2</sup> Estimativas da população residente com data de referência 1 de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

MAPA 3 - Salvador: regiões administrativas



### Legenda

#### Regiões Administrativas - Salvador

<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: yellow; border: 1px solid black;"></span> I - Centro	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #800000; border: 1px solid black;"></span> VI - Barra	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #8B4513; border: 1px solid black;"></span> XI - Cabula	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #6B8E23; border: 1px solid black;"></span> XVI - Valéria
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></span> II - Itapagipe	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #E9967A; border: 1px solid black;"></span> VII - Rio Vermelho	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #D9534F; border: 1px solid black;"></span> XII - Tancredo Neves	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #9B59B6; border: 1px solid black;"></span> XVII - Subúrbios Ferroviários
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #2E8B57; border: 1px solid black;"></span> III - São Caetano	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #A9A9A9; border: 1px solid black;"></span> VIII - Pituba / Costa Azul	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></span> XIII - Pau da Lima	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #008000; border: 1px solid black;"></span> XVIII - Ilhas (Maré / dos Frades)
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #A52A2A; border: 1px solid black;"></span> IV - Liberdade	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #808080; border: 1px solid black;"></span> IX - Boca do Rio / Patamares	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF8C00; border: 1px solid black;"></span> XIV - Cajazeiras	
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #32CD32; border: 1px solid black;"></span> V - Brotas	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black;"></span> X - Itapua	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFFACD; border: 1px solid black;"></span> XV - Ipitanga	

### Regiões Administrativas de Salvador

Salvador-BA

PDDU - Lei nº 7400/2008

Elaboração da Prancha: Maria Estela Ramos

O déficit habitacional do município, segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, é de 93.981 unidades (IPEA, 2012), o que mostra uma precariedade das condições de moradia em grande parte da cidade.

Quem chega a Salvador pela rodovia BR 324, conforme Figura 1, depara-se com imagens “degradantes”, como exposto por Braga (1994), ao descrever a ocupação irregular, ou seja, áreas de submoradias ao longo da rodovia, que servem de cartão postal para quem chega à cidade:

Já na entrada da cidade, favelas perfilam-se às margens da rodovia. Para um observador incauto, a constatação da precariedade das moradias nesses aglomerados pode levar a pensar que se, são chamadas habitações subnormais, as moradias instaladas nas favelas das metrópoles do Sul e do Sudeste do país [...] a arquitetura que a pobreza desenha nos morros é a arquitetura do possível para uma população que não participa do mercado de consumo da cidade (BRAGA, 1994, p.65).

FIGURA 1 - Imagem de ocupação irregular próximo à BR – 324 – Bairro de Bom Juá



Fonte: Metro 1 (2013)

A situação tende a se agravar, ainda mais, com o elevado índice de urbanização do município.

TABELA 2 - Evolução da taxa de urbanização

<b>TAXA DE URBANIZAÇÃO DE SALVADOR</b>					
<b>Ano</b>	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Taxa de urbanização</b>	99.75	99.84	99.92	99.96	99.97

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2014)

O Plano Municipal de Habitação de Salvador, publicado em janeiro de 2008, estimou, para o período 2008 a 2025, a necessidade de construção de 76,5 mil novas moradias para atender à população na faixa de renda de até cinco salários mínimos. Nesse contexto, ocorre o encarecimento da terra urbana em Salvador, trazendo um alerta para a forma excludente como vem ocorrendo a produção do espaço urbano do município. Hoje, quem chega à cidade pelo aeroporto Luiz Eduardo Magalhães, sobrevoando o seu “miolo”, ou através do subúrbio ferroviário, observa uma cidade de grandes desigualdades socioespaciais: parte considerável das camadas populares habita submoradias, mostrando ao visitante a grande contradição na paisagem do espaço urbano soteropolitano.

## **1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS BAIRROS ESTUDADOS**

### **1.1.1 Liberdade**

O grande bairro da Liberdade com área de 191.15 ha (CDS), originário de um assentamento informal, mas já com regularização fundiária, tem uma população estimada em 41.327 hab. (IBGE, 2010), sendo que sua área de influência abrange uma população superior a 100.000 hab. É uma área fortemente acidentada, densamente ocupada, praticamente sem áreas verdes, nem quaisquer espaços livres de lazer, e com um ordenamento espacial que acompanha basicamente o relevo do terreno.

O bairro apresenta precária infraestrutura urbana, com forte base cultural ligada à cultura negra. Sua territorialidade e influência abrangem o bairro da Lapinha<sup>3</sup> e as localidades da Soledade, Sieiro, Japão, Duque de Caxias, Bairro Guarani, Alegria, Jardim São Cristóvão, São Lourenço e parte do Largo do Tanque e da Baixa do Fiscal.

O historiador Cid Teixeira (2014) diz, em crônica na sua página virtual<sup>4</sup>, que a Avenida Lima e Silva, principal artéria do bairro, era chamada de estrada das boiadas por ser local em que passavam as boiadas trazidas para o abate no matadouro da cidade. Em 1823, por essa estrada entrou o exército libertador e, então, a estrada das boiadas passou a ser chamada Estrada da Liberdade que, posteriormente, deu nome também ao bairro.

Segundo Mendes (2008), o povoamento intensivo do bairro da Liberdade iniciou-se a partir de 1946 com as invasões da mata do Corta Braço, do Gengibirá, do Estica, entre outras.

---

<sup>3</sup> Neste estudo, foi incluído o Bairro da Lapinha, como área de abrangência do Bairro da Liberdade, graças à forte influência exercida pela Liberdade e pela Prefeitura, ainda não ter adotado uma divisão administrativa oficial e atualizada dos bairros.

<sup>4</sup> [www.cidteixeira.com.br](http://www.cidteixeira.com.br).



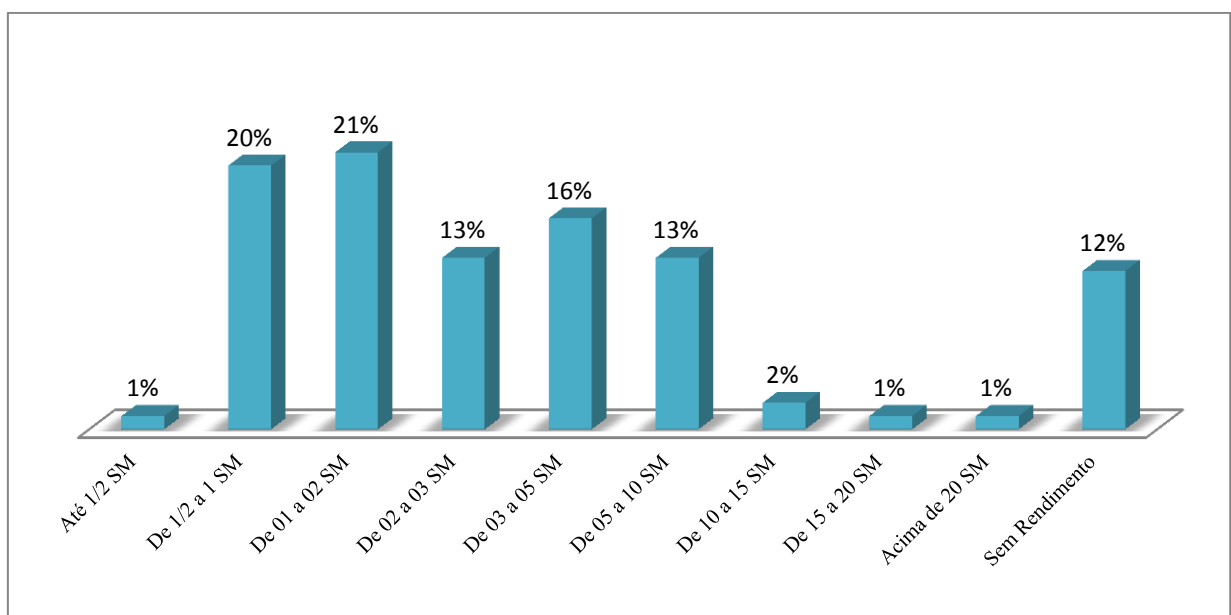
Sem grandes especulações imobiliárias, essas áreas foram sendo ocupadas pela maioria desfavorecida da cidade e do interior, no auge das grandes imigrações durante três décadas (1950, 1960 e 1970), promovendo, assim, um elevado aumento populacional. A partir desse momento, a ocupação de terras deu-se desordenadamente, de modo que é possível encontrar, ainda hoje, pontos do bairro necessitados de infraestrutura e de saneamento básico. Apesar dos inúmeros problemas sociais, a Liberdade consolidou-se como um relevante subcentro da cidade.

FIGURA 2 e 3 - Avenida Lima e Silva - comércio e estacionamentos desorganizados prejudicam os pedestres



Fonte: Tribuna da Bahia e pesquisa de campo

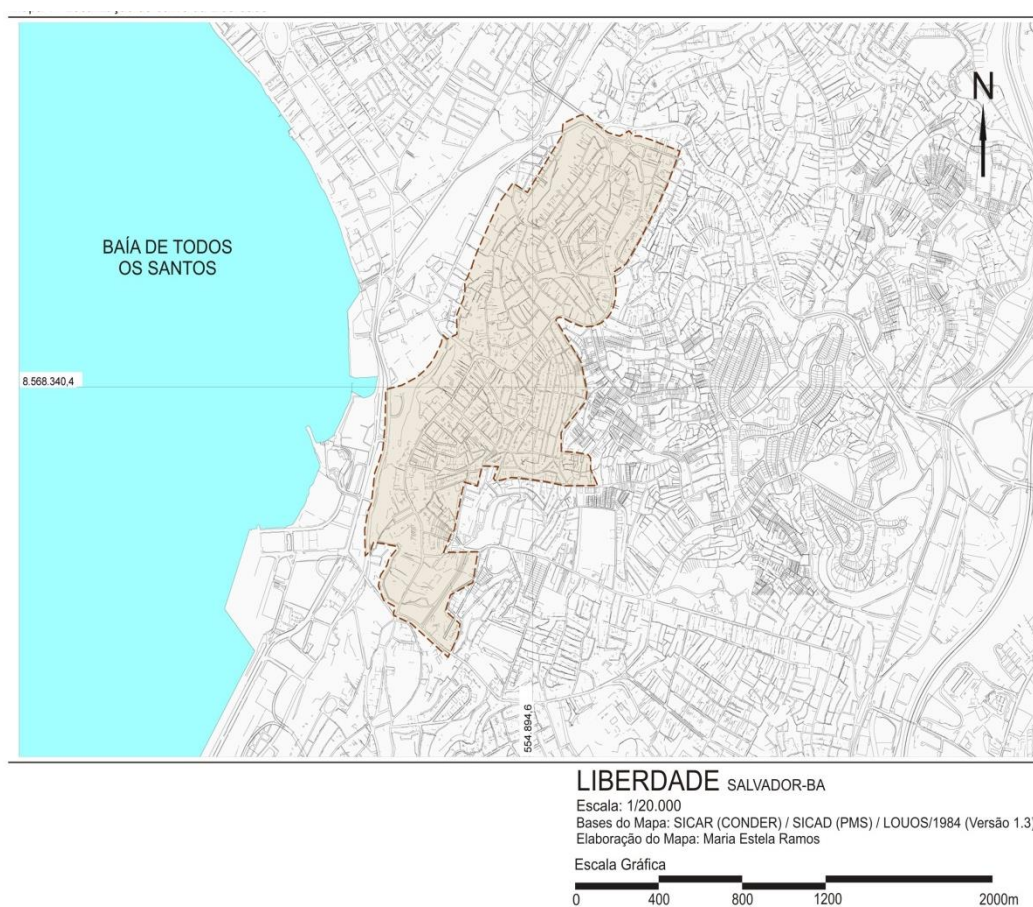
GRÁFICO 1 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal - Liberdade.



Fonte: IBGE - Censo Demográfico – 2010

Atualmente, formado em grande parte por uma população de baixa renda, composta, segundo dados do IBGE (2010), por 85% de negros<sup>5</sup> e com renda per capita, no conjunto de suas unidades de desenvolvimento humano – UDH<sup>6</sup>, de R\$ 611,06 (IBGE, 2010), o bairro da Liberdade tem mais de 50% dos responsáveis por domicílio vivendo com uma renda de até três salários mínimos, o que demonstra a situação de carência econômica de grande parte dos seus moradores. A precariedade se amplia haja vista que 12% dos responsáveis por domicílio não têm rendimentos.

Mapa 4 - Localização do bairro da Liberdade



Fonte: Jollson Cruz (2014)

O bairro apresenta, na sua artéria principal, a Avenida Lima e Silva, um número significativo de estabelecimentos comerciais, de serviços e de camelos, que propiciam aos moradores uma densa atividade comercial. Contudo, isso não foi empecilho para que o bairro

<sup>5</sup> De acordo com o IBGE a população negra é formada pelo conjunto da população declarada de pretos e pardos no censo demográfico.

<sup>6</sup> As UDHs foram delineadas buscando gerar áreas mais homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, do que as áreas de ponderação do IBGE. Ou seja, são planejadas com o objetivo de melhor captar a diversidade de situações relacionadas ao desenvolvimento humano no interior dos espaços das cidades.

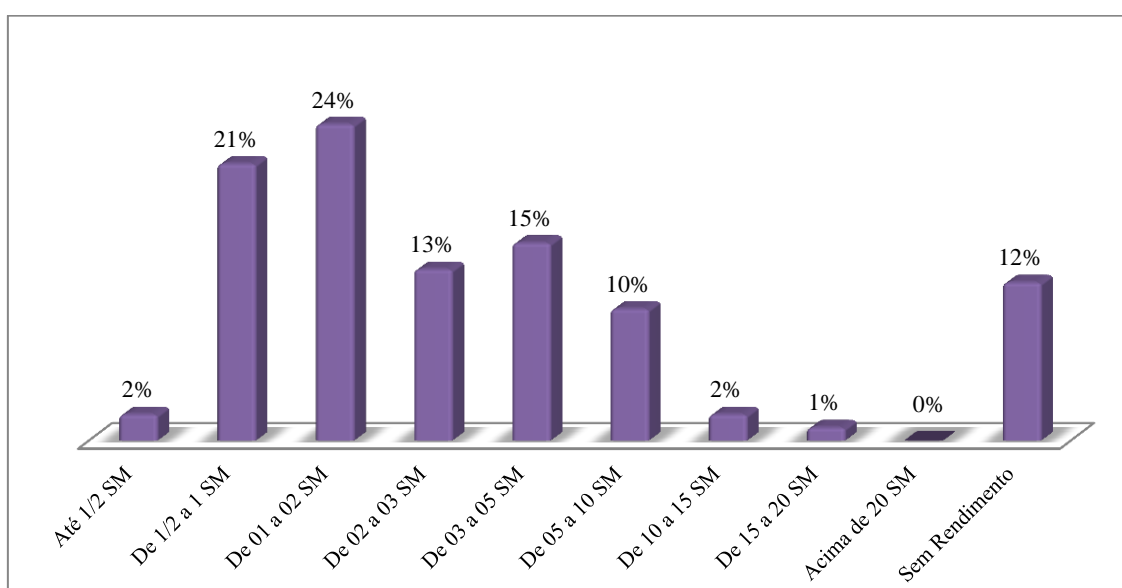
fosse, de acordo com Mendes (2008, p.46), “abandonado pelas autoridades públicas, sem infraestrutura urbana e referenciado a partir de sua população marginalizada, em grande parte descendentes de ex- escravizados da capital e do interior que foram expulsos de suas posses”.

Em decorrência da alta densidade demográfica, as praças, áreas verdes e de lazer quase inexistem. As mais expressivas limitam-se com Largo do Tanque e da Lapinha, pois as demais, como Largo do Bairro Guarani e da Central, são simplesmente arremedos de praças com equipamentos toscos e inapropriados. O bairro sofre dos mesmos problemas de infraestrutura característicos dos bairros pobres de Salvador: o saneamento básico ainda é precário em algumas ruas, com esgotos que correm a céu aberto; a coleta de lixo, apesar da melhora dos últimos anos, apresenta-se irregular e insuficiente, fazendo proliferar as doenças.

### 1.1.2 São Caetano

Com topografia assemelhada à da cidade, a ocupação inicial deu-se pela cumeada definida pelo antigo acesso à Cidade de Salvador, através da Estrada Velha de Campinas, onde atualmente localiza-se o comércio e parte dos serviços do bairro. Toda a área adjacente a esse eixo tem as cumeadas ocupadas, com predominância de habitações do tipo subnormal. As encostas adjacentes a essas áreas têm trechos de alta densidade, com predominância do mesmo tipo de moradias e grande carência nos serviços urbanos.

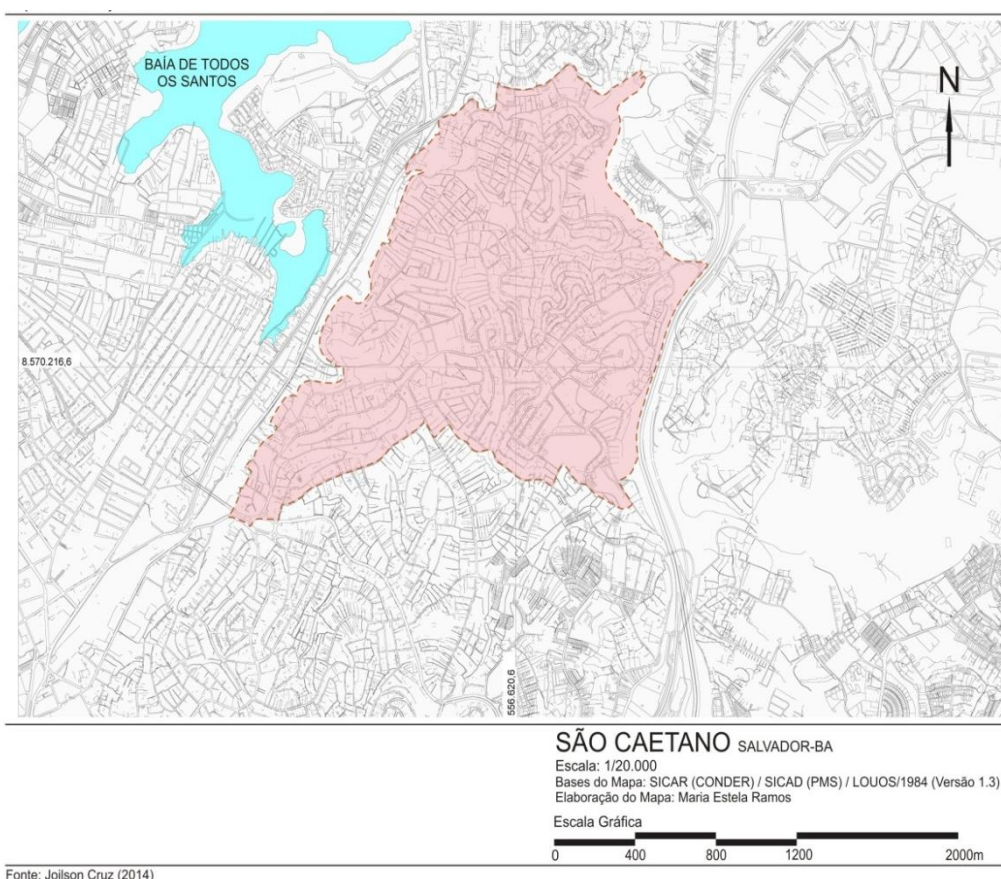
Gráfico 2 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal – São Caetano.



Fonte: IBGE - Censo Demográfico – 2010

Localizado entre os bairros Fazenda Grande do Retiro e Lobato, o bairro de São Caetano, com uma área 270.41 ha (CDS), tem uma população de aproximadamente 85 mil habitantes, dos quais mais de 85% são negros (IBGE, 2010). Com uma renda per capita média, no conjunto de suas unidades de desenvolvimento humano – UDH, de R\$ 591,50 (IBGE, 2010), o São Caetano está entre os mais populosos e necessitados bairros de Salvador, sendo subdividido em várias outras unidades, como Capelinha de São Caetano, Boa Vista de São Caetano, Formiga e Sussunga. O bairro tem 2/3 dos responsáveis por domicílio vivendo com renda de até três salários mínimos, demonstrando a precariedade econômica de grande parte dos moradores. A situação se agrava tendo em vista que 12% dos responsáveis por domicílio não têm renda.

Mapa 5 - Localização do bairro do São Caetano



Com bela vista panorâmica para o bairro dos Alagados, o bairro chama atenção pelo volumoso crescimento e irregularidades das ruas<sup>7</sup>. Na Boa Vista estavam localizados os

<sup>7</sup> A forma não planejada do desenvolvimento urbano no bairro trouxe, para a população, certas dificuldades na geografia das ruas, uma vez que essas não possuem as especificações técnicas necessárias para o seu bom planejamento.



diques do Ladrão e do Camurugipe que, em função do abandono a que foram relegados e o despejo de esgotos domésticos, provocaram o aterramento que os transformou em um grande vetor de doenças para a população local.

O bairro convive com uma série de problemas, como a precariedade de saneamento básico, como foi devidamente citado nas oficinas de bairro, realizadas pela prefeitura Municipal, levando as crianças a brincar em meio a esgotos que correm a céu aberto. Outro problema são os desabamentos em razão das numerosas encostas que, em épocas de fortes chuvas, geralmente, soterram casas e pessoas.

Tornado bairro oficialmente em 1954, como a maioria dos bairros pobres de Salvador, São Caetano ainda sofre com a falta de urbanização em inúmeros locais, com escassez de praças e áreas verdes, privando a população de áreas de lazer.

FIGURA 4 - Boa Vista de São Caetano



Fonte: Pesquisa de Campo

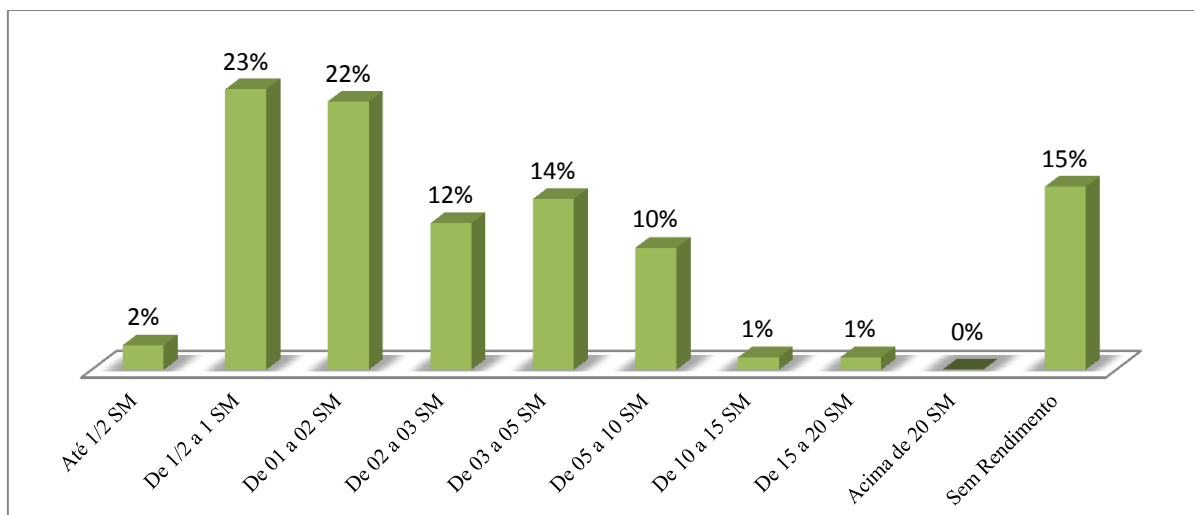
A sua artéria principal, Rua Direta de São Caetano, como a Lima e Silva, na Liberdade, tem intenso e diversificado comércio, propiciando à população acesso à maioria dos bens necessários a vida cotidiana, uma vez que lojas e ambulantes (camelôs) disputam a vasta clientela local

### 1.1.3 Uruguai

O bairro do Uruguai, bem como uma grande parte dos bairros da Península Itapagipana, surge a partir de um processo de invasões de terrenos alagadiços e da luta dos moradores, geralmente pobres, com renda per capita média, da unidade de desenvolvimento

humano – UDH de R\$ 489,57 (IBGE, 2010). Os moradores do bairro enfrentam grandes problemas econômicos, uma vez que 15% dos responsáveis por domicílio não têm rendimentos e 59% vivem com renda de até três salários mínimos, de acordo com dados do IBGE, 2010.

GRÁFICO 3 - Distribuição de Renda dos Responsáveis por Domicílios por Faixa de Rendimento Nominal Mensal – Uruguai.



Fonte: IBGE - Censo Demográfico – 2010

O Uruguai está localizado ao norte da Massaranduba e da Enseada dos Tainheiros, ao sul dos Mares e da Calçada, a leste de São Caetano e a oeste de Roma. Entretanto, os seus limites oficiais, como acontece em muitas localidades da cidade, são discutíveis. Com uma Área de 0,6883 km<sup>2</sup>, o bairro originou-se nos anos 50, com o aterramento da maré e posterior repartição, entre os ocupantes, do solo criado, na época em que Salvador vivia uma expansão populacional em função do crescimento da indústria petrolífera e da industrialização na península e na região do Subúrbio Ferroviário. A população atual é de 30.370 habitantes, com densidade demográfica 33,4 hab./km<sup>2</sup>, sendo 86,62 % composta por negros (IBGE, 2010).

O bairro cresceu a partir dessa conquista de terras ao mar, vindo a se constituir um dos mais populosos da península Itapagipana, cujo crescimento fez surgir uma das paisagens mais degradantes de Salvador: as palafitas denominadas alagados, símbolo da segregação social na cidade. A fama do local era de tal magnitude que chegou a ser visitado pelo então senador e candidato a presidente dos EUA, Robert Kennedy, em 1967; por Madre Teresa de Calcutá e pelo Papa João Paulo II, em 1980, sendo que, nessa visita, o Papa inaugurou a Igreja de Nossa Senhora dos Alagados (Figura 5).

FIGURA 5 - Igreja de Nossa Senhora dos Alagados



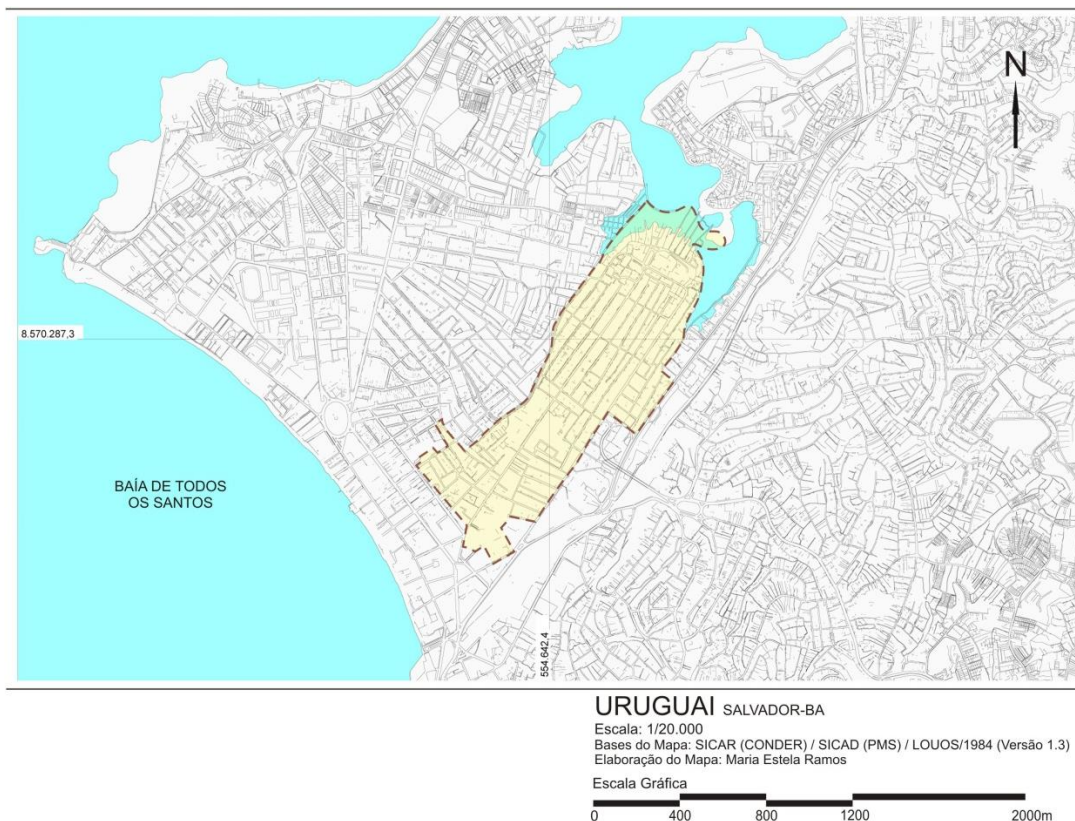
FIGURA 6 - Avenida do Canal – Bairro do Uruguai



Fonte: Pesquisa de campo

O espaço urbano do Uruguai, nos últimos anos, vem passando por profundas transformações, sendo a mais positiva nos setores do saneamento básico e da erradicação das palafitas (Figura 6), como a dos Alagados, um território marcado pela depreciação, um “conglomerado humano que era um dos piores cartões postais do país” (A TARDE, 2002).

Mapa 6 - Localização do bairro do Uruguai

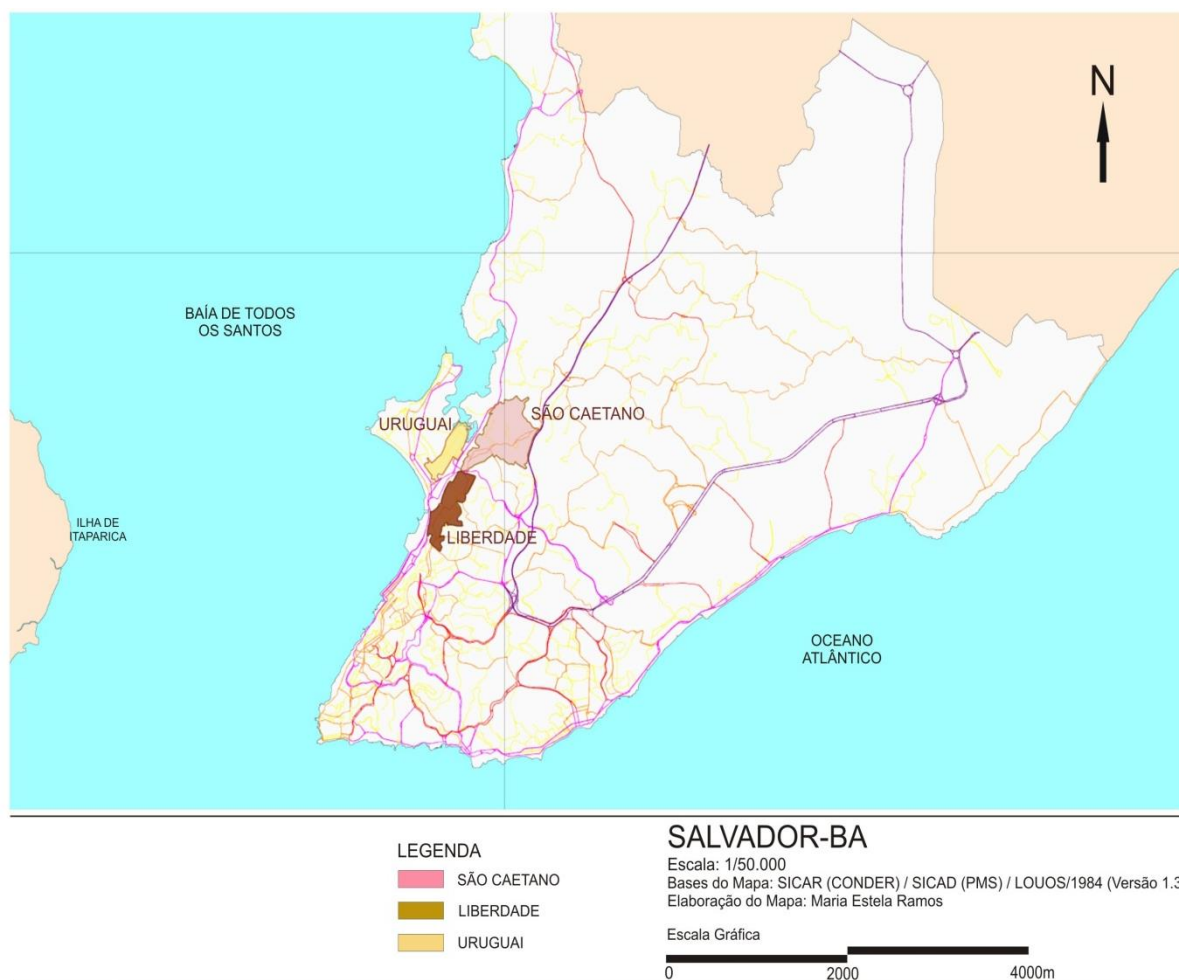


Fonte: Jilson Cruz (2014)

“Esse é o Uruguai, componente da península Itapagipana, localizado na cidade baixa. Lá, está uma das maiores favelas da cidade, a dos Alagados, onde milhares de pessoas lutam pela sobrevivência, moram em palafitas sem o mínimo conforto e dignidade”. Assim, o jornal Tribuna da Bahia referia-se, em 13/11/2001, à realidade do bairro. Foi em função dessa realidade que a CONDER desenvolveu ações na região, buscando o saneamento local, como o Projeto Ribeira Azul, para erradicar, de uma vez por todas, as palafitas.

Segundo matéria do jornal Correio da Bahia (20/06/2013), os moradores do Uruguai organizam-se politicamente para tentar melhorar as condições de vida do bairro, que ainda sofre com problemas de infraestrutura como falta de asfaltamento, de saneamento básico, além das condições precárias de moradia, uma vez que os moradores ainda são obrigados a conviver com os constantes alagamentos, o transbordamento dos esgotos canalizados na rede pluvial e o acúmulo de sujeira nas ruas.

Mapa 7 - Mapa de Salvador - Bairros estudados





## 2. GESTÃO PÚBLICA, PLANEJAMENTO URBANO E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL EM SALVADOR

*“A cidade é uma das invenções mais geniais da humanidade.  
O que destoa é a desigualdade.”*

*(KEHL, 2013)*

É importante destacar o papel e a atuação do poder público como um dos sujeitos para a permanência do sentimento de fracasso social das classes populares no espaço urbano de Salvador. Para Kehl (2013), o principal problema das grandes cidades é a desigualdade social, que faz de um mesmo território um espaço distinto para as diferentes classes de renda, levando a população mais pobre e carente a um sentimento de desencanto, uma vez que ela ocupa os espaços nos quais a presença e a atuação do poder público se fazem mais necessárias. Kehl (2013) afirma que, nas cidades, permeia um sentimento de permanente desencanto, em termos de uma patologia social. Esse sentimento deixa as pessoas sensíveis à injustiça por elas sofrida, devido ao descaso do Estado no cumprimento de suas funções.

O Poder Executivo local, representado pelo prefeito, tem a responsabilidade de gerenciar a estrutura organizativa do município – secretarias, empresas e órgãos públicos. O prefeito tem responsabilidades para com todos os indivíduos que ocupam o espaço territorial do município. É sua obrigação estar ciente das demandas e necessidades da população, principalmente das parcelas mais pobres e carentes, uma vez que são as que mais necessitam de ações e políticas públicas para diminuir as mais diversas dificuldades do cotidiano. Segundo Pintaudi (2014),

No Brasil, a cada quatro anos, elegemos os mandatários de cargos executivos: prefeitos municipais, governadores estaduais e presidente da república. O poder local, as prefeituras, tem base territorial. A nossa vida se desenrola no território do município. Durante o período determinado os governantes têm que responder às demandas e pressões coletivas locais, estaduais ou nacionais, oriundas de um grupo social ou de muitos (PINTAUDI, 2014, p.4).

Em Salvador, evidencia-se uma característica marcante no contexto da desigualdade socioespacial, pois ela é mais abrupta, violenta e explícita em determinados locais, apresentando, com isso, uma dimensão cruel de segregação social dos bairros pobres da cidade, carentes de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos. Em contraposição, os bairros de população com maior renda têm ampla infraestrutura urbana e de serviços públicos, tornando-se o espaço de uma elite econômica, que também exerce a dominação política na/da cidade. Isso leva à reflexão sobre a forma discricionária da atuação

do poder público na oferta, organização e provimento de infraestrutura urbana para os habitantes da cidade, principalmente em se tratando da realidade dos bairros pobres, socialmente segregados e ocupados, em grande parte, pela população negra e parda da cidade.

Constata-se, assim, o descaso do Estado com o planejamento e a consequente gestão de suas ações futuras no espaço urbano, gerando ausência de políticas públicas voltadas para atender ao conjunto da população que ocupa os bairros pobres da cidade e que convive com amplos problemas de infraestrutura. Quando há planejamento, geralmente ocorre o que Souza (2004, p. 12), afirma ser um planejamento estatal conservador e que cria entraves para a maioria da população (reforçando, por exemplo, disparidades e desigualdades sociais no espaço, ao privilegiar certos lugares e negligenciar outros).

Esta pesquisa tem o recorte temporal que parte da década de 1990, abrangendo as gestões de Lídice da Mata - PSDB (1993 a 1996), Antônio Imbassahy - PFL (1997 a 2004) e João Henrique – PMDB/PP (2005 a 2012). Trata-se do período em que começam a implantação e a consolidação das estruturas democráticas de gestão na prefeitura. Assim, em 1995, durante o governo da prefeita Lídice da Mata foi elaborado, pelo Centro de Planejamento Municipal (CPM), o primeiro plano estratégico pós-ditadura de Salvador. Ele consistia na implantação de mecanismos de articulação entre o poder público, os agentes econômicos e a sociedade, como meio de educação para a cidadania, geração de uma cultura urbana participativa, assim como instrumento de construção do futuro da cidade (PMS, 1996). Esse planejamento baseou-se nos planos estratégicos de cidades como Barcelona, Lisboa, Bogotá e Rio de Janeiro. Sustentava-se na concepção de um “urbanismo participativo”, com a participação e compromisso dos agentes socioformadores da cidade. De acordo com os gestores de então, o planejamento estratégico da cidade de Salvador seria “[...] mais que um planejamento, e sim um meio de educação para a cidadania e geração de uma cultura urbana” (CPM, 1995).

Ao longo do tempo, a cidade de Salvador tem passado por várias crises de gerenciamento em função da incompetência administrativa e da falta crônica de recursos. A questão tem levado a Prefeitura Municipal a uma dependência das verbas advindas dos governos estadual e federal, o que reforça a ideia de que instrumentos importantes de monitoramento, planejamento e intervenção da máquina municipal não têm sido adequadamente utilizados. Segundo o IBGE (2012), o Conselho para o Desenvolvimento da Política Urbana Municipal, no interstício 2011 a 2012, não se reuniu, havendo, nesse período, inúmeras demandas urbanas que precisavam da atuação desse Conselho enquanto órgão

deliberativo. Em razão da inoperância dele, todas as deliberações importantes concernentes à política urbana e ao crescimento da cidade ficaram nas mãos do prefeito João Henrique de Barradas Carneiro (2005–2012), cuja visível falta de planejamento das ações relacionadas às demandas da cidade gerou inúmeras críticas à sua gestão, com consequente baixo índice de popularidade.

Assim, o descaso do referido gestor com o planejamento da mobilidade urbana e com o gerenciamento das obras (caso do Metrô)<sup>8</sup> levou a cidade a um verdadeiro caos, de tal forma que seu nome foi apontado, em pesquisa realizada em 23 de dezembro de 2012 pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE), como o pior prefeito das capitais do país. A desaprovação da sua gestão estava, ainda, relacionada a questões como o desemprego gerado pela desapropriação das barracas de praia por determinação judicial da Justiça Federal, após ação do Ministério Público Federal; a permissão de construção de condomínios fechados na Avenida Paralela, destruindo a Mata Atlântica e burlando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e, por fim, a falta de atenção com a infraestrutura urbana das áreas pobres da cidade.

Sem planejamento das atividades governamentais (preparação para a gestão, evitando-se ou minimizando-se problemas futuros), só resta a improvisação, o voluntarismo e o consequente descrédito da população acerca do papel e da eficiência do Estado no cumprimento de suas funções e na alocação e distribuição de bens e serviços públicos voltados ao bem-estar da população (JANNUZZI, 2010). Assim, planejar o espaço urbano torna-se um importante auxiliar para a gestão urbana no ataque a problemas resultantes da segregação socioespacial em Salvador, uma vez que a ausência de plano, ou a forma enviesada como as gestões vêm ocorrendo atualmente, tem causado sérios transtornos à vida dos cidadãos, principalmente aqueles de menor poder aquisitivo, que vivem um cotidiano de

---

<sup>8</sup> O metrô teve as suas obras iniciadas em 1998 através de contrato firmado entre a CTS e a Metrosal no valor de R\$358 milhões, que envolveria recursos federais, estaduais e municipais. Com previsão de ficar pronto em 2003, com 12 km de extensão, este só viria a ser inaugurado em 11 de junho de 2014. O prefeito João Henrique elegeu-se assumindo o compromisso de entregar o Metrô em funcionamento ao final do seu primeiro mandato, fato este que não ocorreu. O que houve foram diversas interrupções da obra com sérios indícios de superfaturamento, que chegaram a quase R\$160 milhões, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), desde o início da obra, há 13 anos. Corrigido, este valor chegaria hoje a R\$400 milhões. Em 2013, as obras do metrô passaram a ser responsabilidade do Governo do Estado, tendo este feito uma licitação do Sistema Metroviário de Salvador, que prevê a complementação dos 12km da Linha 1, até Pirajá, com o estudo para a expansão até a região de Águas Claras/Cajazeiras (bairros populares de Salvador). Está prevista ainda a implantação da Linha 2 do metrô, que vai da capital até Lauro de Freitas, com 21km e 13 estações. As duas obras serão geridas por Parceria Público-Privada (PPP).

privação, sem atendimento das necessidades urbanas mais primárias, devido a um passado de abandono e a um presente de invisibilidade.

De acordo com Souza (2005, p. 17), o grande desafio diante da atividade de planejamento é o esforço de imaginar o futuro e, para isso, fazer uma reflexão e uma análise prévia das condições do quadro atual, de forma a poder antecipar possíveis desdobramentos de processos. O grande problema é que a estrutura estatal, responsável pelo planejamento urbano, é controlado, geralmente, pela classe econômica dominante, que desenvolve ações autoritárias como as que ocorreram nos sucessivos governos Carlistas<sup>9</sup> (FERNANDES, 2004), que dominaram Salvador<sup>10</sup> de 1967 até 2004 e tiveram uma forte tendência a gestar projetos de infraestrutura urbana para beneficiar a classe dominante, que não estava disposta a “[...] pensar o futuro da cidade de maneira coletiva, isto é, projetar os rumos da vida sem empreender ações autoritárias [pois, isto]<sup>11</sup> requer a escuta dos desejos da cidadania” como propõe Pintaudi (2007).

O planejamento urbano no Brasil, segundo Souza (2004), sempre foi direcionado para representar a manutenção da ordem econômica e social, beneficiando um poder político oligárquico<sup>12</sup>, sempre em processo de renovação e com novas facetas, geralmente detentor do capital e revestido de um poder político que visualizava, no planejamento urbano, possibilidades de maior ganho de capital. Assim, o gestor público, atuando com investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, propicia a valorização do espaço urbano com intervenções que consolidam a segregação socioespacial e, conseqüentemente, a racial.

Os destinos políticos e econômicos no Estado sempre estiveram sob o controle de um poder oligárquico com forte reflexo em Salvador. As oligarquias constituem-se clãs de famílias políticas tradicionais que, ainda hoje, mantêm o controle de importantes partidos políticos na Bahia (Jutahy Magalhães Júnior (PSDB), Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM)

---

<sup>9</sup> Grupo de políticos conservadores inicialmente ligados à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), ao Partido Democrático Social (PDS) e, por último, ao Partido da Frente Liberal (PFL) (com a redemocratização do país) liderado por Antônio Carlos Magalhães (ACM), três vezes governador e uma vez prefeito da capital.

<sup>10</sup> Exceção ocorreu durante a gestão da então prefeita Lídice da Mata (1993 a 1996), que assumiu a prefeitura à frente de uma coalizão de esquerda, derrotando Manoel Castro, candidato de ACM, que à época era governador do Estado. Durante a sua gestão à frente da prefeitura, a qual procurou voltar-se para as demandas populares, Lídice sofreu uma intensa perseguição de ACM, que comandava não só o sequestro de verbas da prefeitura à frente do Governo do Estado da Bahia, como detinha as rédeas de uma rede de comunicação formada por rádio, jornal e pela TV de maior audiência na Bahia, procurando com isso prejudicar de todas as maneiras possíveis a gestão municipal.

<sup>11</sup> Assertiva nossa.

<sup>12</sup> Termo de origem grega "*oligarkhía*", cujo significado literal é “**governo de poucos**” e que designa um **sistema político** no qual o poder está concentrado em um **pequeno grupo** pertencente a uma mesma família, um mesmo partido político ou grupo econômico.

e Geddel Vieira Lima (PMDB) ), controlando, ainda, grandes empresas do setor industrial e de comunicações. Além disso, são grandes latifundiários, incorporadores imobiliários e/ou donos de construtoras. Essas oligarquias patrimonialistas, no controle do Poder Político<sup>13</sup>, realizam a especulação imobiliária que, segundo Campos Filho (2001, p. 48), é “[...] uma forma pela qual os proprietários de terras recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos”. Isso foi o que ocorreu com o governador Antônio Carlos Magalhães (ACM) na construção da Avenida Paralela, valorizando os inúmeros terrenos da construtora OAS<sup>14</sup>, de propriedade de membros da sua família; ou com o prefeito João Henrique, que autorizou a verticalização da Paralela e a destruição da vegetação de Mata Atlântica que existia ao longo da Avenida.

Daí a compreensão das razões pelas quais o planejamento urbano de Salvador, nas últimas décadas, caracterizar-se por ser “mercadológico”, isto é, surgido nos anos 1990, segundo Souza (2004), assume uma postura próxima ao mercado, ou seja, voltado para o interesse do capital, tendo preocupação maior com o aumento da competitividade econômica do que com o seu ordenamento urbano. Esse planejamento, portanto, está mais concentrado em defender os interesses privados do que o interesse público coletivo.

O viés “mercadológico” no planejamento urbano traz, no seu bojo, a segregação das pessoas em função de sua classe de renda e status social, uma vez que o aparelho do Estado tem a tendência de privilegiar investimentos nas áreas mais valorizadas da cidade em detrimento dos que deveriam ser feitos nas áreas ocupadas pela população mais pobre, que, na verdade, ficará em segundo plano no tocante aos investimentos realizados pela estrutura do poder público.

Um exemplo da atuação de caráter mercadológico pela gestão municipal foram as obras na Avenida Centenário e no Imbuí. No primeiro caso, em 2008, as obras custaram R\$ 28,5 milhões (JORNAL A TARDE, 2008), para a drenagem e a reurbanização do Rio dos Seixos, com a cobertura de 1,5km do leito do rio, onde foram instalados quiosques, parques infantis, ciclovia, pista de *Cooper* e praças. No segundo caso, em 2010, a cobertura de 1.220 metros do canal do Rio das Pedras deu lugar a uma nova área pública de lazer. A obra, que

---

<sup>13</sup> É importante frisar que, com a chegada do PT ao Governo do Estado em 2006, alguns quadros representantes do carlismo migraram para apoiar o governo e, conseqüentemente, estarem ao lado do poder.

<sup>14</sup> No governo do prefeito João Henrique Carneiro, a Avenida Paralela começou a ser objeto de uma grande especulação imobiliária, com a construção de inúmeros prédios residenciais e comerciais, bem como a implantação de condomínios de luxo, como o Alphaville. A construtora OAS, pertencente ao genro de ACM, é possuidora de inúmeros terrenos, construindo e incorporando inúmeros empreendimentos nesta área.

custou R\$58 milhões (JORNAL TRIBUNA DA BAHIA, 2010), caracterizou-se por ser muito mais que uma obra de micro e macrodrenagem no local, mas uma verdadeira intervenção urbana e paisagística na localidade, que resultou na instalação de estacionamentos, pistas de skate, de *Cooper*, quadras de vôlei e poliesportivas, parque infantil, praças com equipamentos de ginástica, com bares e restaurantes na área central.

Em ambos os casos, após as obras, houve hipervalorização dos imóveis e terrenos, transformando os locais em espaços ainda mais incrementados e propiciando aos proprietários de imóveis e incorporadores imobiliários um ganho indireto de capital a partir das obras, reafirmando-se, assim, como bem diz David Harvey (1996), a sociedade baseada no modo capitalista de produção e acumulação.

Pensar em políticas públicas nos bairros pobres de cidades, como Salvador é importante como forma de enfrentar as graves questões urbanas, sociais e ambientais dessas áreas. Para tanto, foi criado, após intensa luta da sociedade organizada e das classes populares, o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001. Esse instrumento deveria normatizar a política urbana dos municípios, já que tem como fundamentação básica a formulação de diretrizes de planejamento urbano e condução do processo de gestão das cidades (FERNANDES, 2008, p.44). Isso, entretanto, não acontece, pois, sendo um instrumento auxiliar de gestão, teria a finalidade de democratizar os processos decisórios nas ações relativas à gestão da cidade por parte do poder público, principalmente no que diz respeito às decisões relativas às “zonas de exclusão de cidadania”, uma vez que

A qualidade de vida urbana depende muito da capacidade do governo local de exercer o planejamento e o controle do território da cidade, da sua estruturação para implementar políticas e fiscalizar o cumprimento da regulação urbana e da sua capacidade de investimento em equipamentos, serviços e infraestrutura urbana (MENDONÇA, p. 21, 2006).

O não cumprimento do que estabelece o “Estatuto da Cidade”, que é a participação popular na elaboração do orçamento e gestão da cidade, impede até que o CONSELHO PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL funcione como deveria, haja visto que o aparelho de Estado relega e despreza as áreas urbanas ocupadas pelos mais pobres, ou seja, pela grande parte da população carente majoritariamente negra, que mora em áreas privadas de infraestrutura urbana.

## 2.1 ESTADO E PLANEJAMENTO NA ESTRUTURA URBANA

Revisitar Max Weber significa constatar que o Estado resulta de um processo histórico de concentração de poder, com origem na Europa do final da Idade Média. Desse processo surge a tendência ao monopólio da coerção legítima efetivada pelo e em nome do Estado.

Pode-se dizer que o Estado moderno se constitui de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social em um território delimitado (RODRIGUES, 2011, p. 17). Essas múltiplas relações se dão através do poder de coerção do Estado em um dado território. Mas é claro que a coerção se exerce pela política, através da força hegemônica da classe econômica dominante sobre o capital e também no controle da estrutura de Estado.

Assim, “[...] o Estado capitalista exprime, sempre, além das contradições no interior de seus aparelhos, uma unidade interna própria, que é uma unidade de poder de classe: o da classe ou fração hegemônica” (LOJKINE, 1997, p. 140), em detrimento dos agrupamentos mais fragilizados.

O conhecimento dessa realidade torna-se importante quando se fala do planejamento na estrutura urbana, uma vez que o mesmo decorre de uma política de intervenção estatal na urbanização, que vai estar diretamente atrelada ao modelo capitalista de gestão. Daí,

A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social. Não na ideologia do bem comum ou da ordem nem do louvor ao dado, mas no seio das explorações, das dominações e das crises da reprodução do capital é que se vislumbra a verdade da política (MASCARO, 2013)<sup>15</sup>.

Portanto, o planejamento urbano, como portador de uma ideologia, tem sido uma atividade realizada a serviço do capital, uma vez que, como afirma Santos (2009), parcela importante de recursos públicos são direcionadas a equipamentos urbanos seletivos e de interesse da economia e dos mais ricos. Com isso materializa-se uma ideologia de classe que se concretiza no espaço urbano, segregando-o. Também o modelo de planejamento existente entre nós tem sido marcado pelo protagonismo do Estado, que levou Rolnik (1994) a afirmar:

A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base desta concepção é

---

<sup>15</sup> O livro, *O Estado e forma política* (2013), é uma edição digital, em função disso não consta a referida página de onde a citação foi retirada.

uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado (ROLNIK.1994, p. 02).

O planejamento urbano surge, assim, como resposta institucionalizada do sistema gerador, que é o Estado, sobre um dos meios em que se move: o meio urbano. Mas, é inútil e até ingênuo acreditar que o planejamento urbano é a única solução para todos os males que afetam o meio urbano, já que o planejar a cidade implica o conhecimento do processo técnico-administrativo, como também a exigência de uma relação entre o instrumento de intervenção (o plano) e a sociedade (ou sistema) que o produz (GONÇALVES, 1972). Sem isso, nenhum planejamento dará conta da real conjuntura.

Assim, o planejamento requer a autêntica participação popular, visando, principalmente, a redução das demandas referentes à deficiência de infraestrutura urbana nos bairros populares, um dos principais motivos para a insatisfatória qualidade de vida da população nos espaços pobres e segregados. Consoante Souza (2004),

[...] em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio, não é o de se contrapor a essa situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que justamente, criam as disparidades e privações relativas (SOUZA, 2004, p. 13).

A desigual distribuição dos serviços públicos, restringindo o seu acesso à grande parte da população, mostra a atenção diferenciada dada pelo setor público aos diferentes segmentos sociais, pois determinados bairros concentram um maior número de serviços e equipamentos públicos, enquanto, em outras áreas, há uma perda acentuada no padrão habitacional dos moradores. Para Mendonça (2006), do ponto de vista de infraestrutura e dos serviços urbanos, é importante avaliar aspectos referentes ao saneamento básico, serviços de telefonia, energia elétrica e telecomunicações para assim, poder medir a qualidade de moradia em seu sentido amplo. E acrescentaria além destes aspectos, outros como: iluminação pública, passeios e calçadas, pavimentação, transportes públicos, mobilidade urbana, ordenamento urbano, praças, jardins públicos e limpeza pública.

Admite-se que o planejamento é uma técnica para a introdução da racionalidade nos processos de decisão e correção dos objetivos a serem atingidos, isto conforme uma linha modernista corbusiana, procurando adequar-se perfeitamente às exigências do mercado capitalista (SERRA, 1991). Supõe-se, também, que o desenvolvimento de técnica provisional seja a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução (RODRIGUES,



2011). Para isso ocorre a escamoteação das questões fundamentais do plano de interesse conflitantes no espaço; o Estado centraliza as decisões para afastar os óbices internos e externos, objetivando a efetivação do seu projeto – ver o caso do PDDU de Salvador de 2008 – e dos seus interesses econômicos e políticos.

O Estado e suas estruturas dominantes, frente à mobilização da sociedade organizada e das classes populares por uma reforma urbana, admite contemplar esses movimentos. Para isso, no que diz respeito à política urbana nos municípios, insere os artigos 182 e 183 na Constituição de 1988 como forma de serenar os ânimos.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Para Rolnik (1994) isto seria uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes. Assim, ela pressupõe que:

O capítulo da política urbana, com os famosos artigos 182 e 183, acabam por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano. Na verdade, essa solução foi apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. O conflito se deu basicamente entre uma formulação — presente na emenda — de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos

que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira (ROLNIK, 1994, p. 05).

Esse fato faz surgir uma corrente progressista, pós anos 1980, que propugnava o “planejamento urbano alternativo”, o qual, segundo Souza (2012), significava um avanço rumo à superação do “*infantilismo*” do pensamento crítico<sup>16</sup>, aceitando-se discutir e refletir sobre os desafios concretos do planejamento urbano com base local.

Esse planejamento urbano alternativo busca a justiça social como prioridade máxima, diferentemente do que propugna o urbanismo corbusiano, já que o planejamento urbano alternativo “[...] preocupa-se antes com a melhor distribuição de investimentos públicos em infraestrutura pelo espaço da cidade a fim de minimizar a segregação residencial e melhorar o acesso dos mais pobres a equipamentos de consumo coletivo” (SOUZA, 2012, p.278).

Convém lembrar que, com a definição da Constituição de 1988, foram incorporados ao planejamento instrumentos específicos dotados de condições legais para a efetivação da função social da cidade. O planejamento deixa, então, de ser entendido puramente como o documento técnico (plano) para ser entendido como um documento de diretrizes técnico-políticas. Diante disso, Souza (2012) descreve que o planejamento *alternativo* busca explicitar conflitos e servir como instrumento orientador na negociação política em torno dos destinos da cidade. Assim, o planejamento mais politizado pode ser análogo ao planejamento estratégico, sendo este a incorporação da dimensão política na análise e a flexibilização da abordagem, mas diferente dos *planos estratégicos* que têm sido elaborados em diversas cidades brasileiras, uma vez que têm cunho mais “*empresarialista*” ou “*empreendedorista*” (SOUZA, 2012).

Nesse movimento ressurge o Plano Diretor, após a Constituinte, como uma referência técnico-legal ao planejamento urbano, cabendo a ele, dentro do planejamento específico dos municípios, assegurar a função social da cidade, combatendo a especulação imobiliária e fomentando também a participação popular. No âmbito da política urbana, o instrumento

---

<sup>16</sup> Para Souza (2012) o planejamento urbano alternativo representa a ultrapassagem da mera denúncia da injustiça social, bem como o próprio preconceito contra o planejamento convencional. Para ele, a resistência ao planejamento coordenado pelo Estado ou pelas empresas, apesar de corretas e oportunas redundou em “jogar fora o bebê com a água do banho”.

específico mais importante é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo<sup>17</sup>, que faz valer o princípio da função social da propriedade urbana.

Mas o que é o Plano Diretor? Para Serpa (2001),

É um instrumento de planejamento urbano, um conjunto de leis e normas que norteia, por ex., o uso e a ocupação do solo, a distribuição de infraestrutura e equipamentos públicos, direcionando e priorizando também os investimentos públicos e privados no desenvolvimento futuro das cidades (SERPA, 2001, p. 20).

O Poder Municipal tem a obrigatoriedade da sua formulação, constituindo-se elemento crucial para que os demais instrumentos de participação cidadã possam realmente existir na gestão de uma cidade, e para isso, devem ser previstos e detalhados no Plano Diretor.

A existência do Plano Diretor é obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como para aquelas localizadas em regiões metropolitanas e em áreas de interesse turístico e de impacto ambiental, sendo instrumento fundamental para evitar a especulação imobiliária<sup>18</sup> e possibilitar a democratização do acesso à terra<sup>19</sup>, quando elaborado com a plena participação popular e a fiscalização dos movimentos sociais ligados à questão da moradia.

De acordo com o Estatuto da Cidade, oriundo do Projeto de Lei 5.788/90, no seu capítulo III, art. 40, o Plano Diretor é o “[...] instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...] sendo parte integrante do processo de planejamento municipal” (BRASIL, 1990). Essa foi a alternativa política possível, resultante do conflito entre posições divergentes durante o processo constituinte (CARVALHO, 2006).

Mas, para Souza (2002), o planejamento urbano *alternativo* é também passível de críticas, pois adquiriu um viés bastante tecnocrático, superestimando o Plano Diretor como instrumento de reforma urbana. Assim, “[...] existe uma subestimação de questões relativas à dinâmica da sociedade como um todo [...] ao mesmo tempo em que se superestima o alcance dos planos e do planejamento” (SOUZA, 2002, p.293). Todavia, ao mesmo tempo, mais adiante ele afirma que “[...] o planejamento urbano tem trazido contribuições importantes” (SOUZA, 2002, p.295), pois pode, a partir da participação da população,

---

<sup>17</sup> Pouquíssimos foram os municípios que adotaram o IPTU progressivo.

<sup>18</sup> O PDDU deve utilizar instrumentos que coíbam a existência de imóveis vazios ou mal aproveitados, à espera de uma maior valorização, como o IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em título da dívida pública e o parcelamento ou edificação compulsória.

<sup>19</sup> Com o Plano Diretor surgem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): áreas vazias, mal aproveitadas ou ocupadas por população pobre e que precisam ser urbanizadas e regularizadas a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação.

Pressupor certa consciência política previa, mas, também, pode em um efeito de retroalimentação positiva, estimular o amadurecimento político posterior da coletividade, assim funcionando como uma “escola de cidadania” importante do ponto de vista da construção de uma sociedade mais justa. (SOUZA, 2005, p.162).

Isso leva à reflexão de que o problema está na difusão de um planejamento com caráter mercadológico, ou seja, voltado totalmente para uma gestão empresarial e obcecado por novos investimentos, como já assegurava Serpa, em relação ao PDDU 2004, de Salvador, que se encontrava em processo de discussão e elaboração: “[...] o Plano Diretor de Salvador, ao invés de um instrumento de gestão democrática da cidade, serve apenas aos interesses privatistas da administração municipal, com a cumplicidade de técnicos e especialistas da área”. (Serpa, 2002, p.20).

### 2.1.1 Levantamento de projetos e planos urbanísticos de Salvador: período 1942 a 2010.

Apesar de esse estudo estar relacionado ao espaço temporal das últimas duas décadas, período referente ao mandato dos três últimos gestores que estiveram à frente da administração da Prefeitura de Salvador, apresenta-se aqui um quadro com uma retrospectiva ampliada do planejamento urbano. Nos anos 1940 tivemos o EPUCS e, depois, nos anos 1970, o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB), que concebiam a cidade de forma mais estruturada, pois a enxergavam na sua totalidade. Portanto, o planejamento tinha de ser um importante instrumento de gestão urbana, preparando Salvador para o futuro. Após esses dois períodos, iniciou-se uma fase de ausência de planejamento, prevalecendo o imediatismo dos planos e projetos, que não dialogavam com a totalidade da cidade, com uma visão mais funcionalista e localizada dos problemas existentes.

Essa abordagem funcional dos planos e projetos elaborados nas últimas duas décadas se preocupava mais em estruturar os espaços/bairros de renda mais elevada, abrangendo uma microescala com representação mais particularizada e parcializada dos problemas a serem atingidos. Por ser funcional, configura-se apenas como um *planejamento urbanístico* e não como planejamento urbano, pois tem como principal elemento garantir a estrutura físico-espacial, segurança, permanência de áreas verdes e de recreação, bem como o lazer no tecido urbano. Para Sampaio (2011), esse terceiro período pode ser chamado período do “não planejamento”, que, para ele,

[...] significa e expressa a radicalização do nomeado planejamento *a posteriori* [...] enquanto o setor privado se apropria da infraestrutura posta com recursos públicos, transferindo os custos de manutenção e correção para a administração pública (redes de água, esgotos, energia, vias etc.) (SAMPAIO, 2011, p. 329).

Mesmo com a expansão da mancha urbana nesse período, fica nítida a concentração dos planos e projetos urbanísticos na orla atlântica, área mais valorizada e habitada por pessoas com renda e status social mais elevado, com influência sobre o aparelho do Estado. Já nos espaços mais populares, constata-se, predominantemente, o pensamento de “*agrippa*”<sup>20</sup>, em que impera o ceticismo em relação às ações e à presença do Estado, pois, no período atingido por este estudo, não ocorreram grandes ações voltadas para o planejamento, mesmo sabendo-se que o ato de planejar não garante a solução para os problemas da realidade vivida pelos moradores desses bairros.

Os planos formulados a partir da década de 1980, uma boa parte deles elaborados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), órgão ligado ao governo do Estado, foram constituídos, segundo Oliveira (2011), por estudos e projetos voltados para o saneamento, abastecimento de água, poluição hídrica, turismo e lazer, construção civil, transportes e planejamento metropolitano. Assim, as ações implementadas possibilitaram um maior dinamismo e uma nova organização espacial, principalmente nas áreas de interesse turístico, a partir da produção de novos espaços em áreas atingidas pelos planos.

Todavia, em função dos interesses dos diferentes agentes, impulsionados por vontades múltiplas e conflitantes, produz-se uma cidade desordenada, a despeito de planos setoriais ou globais, e de toda a legislação. Os planos parecem estar fadados ao insucesso, uma vez que não dialogam com toda a urbe, perdendo a razão de existir, já que a cidade continua a apresentar graves problemas físico-ambientais, econômicos, socioculturais e políticos.

O Quadro 01 apresenta um levantamento das últimas décadas, mostrando os principais planos e projetos urbanos desenvolvidos para as áreas (bairros ou regiões administrativas), focos deste estudo, durante as últimas décadas.

---

<sup>20</sup> Agrippa, Heinrich Cornelius (1485-1535) - O pensador cético Agrippa (nascido em Colônia, Alemanha) desempenhou papel importante nas primeiras décadas do século XVI, não somente com suas especulações teosóficas, herméticas, cabalísticas e gnósticas, que suscitaram vivas polêmicas, mas, sobretudo, por ter se convertido num dos grandes promotores do ceticismo, contra o qual iria contrapor-se Descartes. Num mundo onde nada é seguro, onde tudo é possível, nada é verdadeiro, proclama Agrippa, só há lugar para a dúvida. Nada é seguro, portanto tem que se aceitar a incerteza e contentar-se com a fé pura e simples em Deus (JAPIASSÚ, 2001, p.10).

QUADRO 1 - Planejamento Urbano em Salvador – Planos e Projetos (1947 – 2013).

PERÍODO	PLANO OU PROJETOS		CARACTERÍSTICAS	AR'S	CLASSE DE RENDA	AÇÕES
1942 a 1947	EPUCS	Avenidas de Vale	Concebe a cidade enquanto um sistema vivo, adotando um modelo radiocêntrico de ocupação, com vias radiais, ligando os bairros aos centros e vias concêntricas, ligando bairro-bairro.	-	Todas	Estudos para implantação das Avenidas de Vale
1976 a 1979	PLANDURB	Projeto Pituba	Política de ordenamento do uso e ocupação do solo	VIII	Média a Media Alta	Institucionalização de uma zona homogênea através do dec. nº 5.086/76, com espaços de atividades diversificadas no bairro.
		Projeto Orla Marítima	Criar espaços adjacentes à faixa de praia, para a implantação de equipamentos de recreação e apoio às atividades de praia; preservando os valores naturais dessas áreas.	VI, VII VIII e IX	Todas	Ação definidora de ocupação urbanística das bordas Oceânicas.
1980 a 1982	Projeto do Vale do Camurugipe		Drenagem do Rio Camurugipe para implantação de infraestrutura urbana e regularização fundiária.	III, IV, V, VIII, XII	Baixa	Política de intervenção e saneamento urbano na área de maior concentração de população de baixa renda de Salvador
	Orla da Pituba		Visava alterações na legislação da Zona Homogênea instituída cinco anos antes com o Projeto Pituba.	VIII	Média a Media Alta	Estudos da ocupação urbana e propostas de legislação urbanística e intervenção física no sistema viário e espaços públicos.
	Orla - Barra à Amaralina		Conjunto de diretrizes que visavam criar alternativas de ocupação diferente das existentes na legislação urbanística nas quadras próximo ao mar.	VI e VII	Média a Média Alta	Proposta de diretrizes urbanísticas da ocupação nas proximidades ao mar.
1983 a 1985	Plano de Valorização da Orla Marítima – Projeto Orla		Definição e detalhamento de um modelo físico-espacial, incorporando e compatibilizando as diretrizes do PDDU e da LOUOS.	VI, VII, VIII IX, X	Media a Alta	Relatório preliminar do uso e ocupação do solo
1989 a 1990	Plano Urbanístico Amaralina/Costa Azul		Detinha-se na alteração de parâmetros urbanísticos relacionados ao gabarito de altura das edificações fixado pela LOUOS.	VII e VIII	Média a Media Alta	Retomava proposta de alteração do gabarito das edificações desenvolvidas pelo plano da Orla de 1988
	Plano Urbanístico da Barra		Caracterizava o tecido urbano por zonas. Considerava entre outros aspectos, a tipologia das edificações e os elementos da paisagem natural e construída a serem preservados e valorizados.	VI	Media a Alta	Aumentou o gabarito de altura das edificações, reduziu o índice de ocupação máxima e valorizou os usos voltados ao lazer e ao turismo. Propondo pequenas intervenções de tratamento paisagístico.
1991 a 1996	Plano da Barra (Projeto Recriar a Barra)		Tinha como objetivo estancar o processo de estagnação e decadência urbanística local, o qual influenciava na qualidade de vida do bairro.	VI	Média a Alta	Os estudos apontaram para uma reconfiguração da política de ordenamento do uso e ocupação do solo, visando intervenções econômicas e urbanísticas, de modo a requalificar o uso residencial e potencializar a vocação da Barra - o lazer e o turismo.
1994 a 1996	Projeto Baixa do Camurugipe		Intervenção de forma profunda na questão do saneamento básico e na deficiência de serviços urbanos em áreas de população de baixa renda	III, IV, V, VIII, XII	Baixa	Renovação urbana com a implantação de escadarias e rampas drenantes, visando solucionar problemas de saneamento básico e estabilização das encostas.
2004 a 2006	Projeto Urbanístico da Avenida Centenário.		Projeto de requalificação do canteiro central da avenida com drenagem e cobertura do leito do rio e instalação de equipamentos urbanísticos no local.	VI	Média	Obras de Macrodenagem, visando à ampliação do leito do canal permitindo uma maior vazão d'água e ligando o mesmo a estação elevatória da Embasa. Sobre o canal coberto surgiu pistas de Cooper, ciclovia, quiosques, jardins e parques infantis.
	Proj. de Requalificação da Orla da Barra		Estímulos à geração de usos que contribuam para a Revitalização da área.	VI	Média a Alta	Estímulos a geração de usos que contribuam para a sua revitalização.

Fonte: Teixeira, Fernando S. B. (1998) - Retrospectiva do Planejamento urbano de Salvador – 1976 a 1996.

É importante notar, nesta retrospectiva, a forma concentrada como se deu o desenvolvimento dos planos e projetos em Salvador. Notadamente eles se concentraram na borda oceânica atlântica, área mais valorizada da cidade e local de moradia das classes mais abastadas da sociedade soteropolitana.

É importante perceber, também, que os dois primeiros planos, o EPUCS e o PLANDURB, tinham uma macro visão da cidade, procurando, a partir de um conceito estruturalista, conceber Salvador para o seu adequado crescimento, principalmente o EPUCS, que, ao conceber a cidade segundo uma visão globalizante, não antecipava soluções, mas conceituava, em termos claros, o trabalho que se propunha executar, principalmente nas avenidas de vale, uma alternativa viável para a modernização e estruturação da cidade.

Já o PLANDURB tinha como estratégia produzir instrumentos para possibilitar a ação imediata da administração municipal, intervindo diretamente no espaço urbano e tornando o planejamento um processo irreversível (TEIXEIRA, 1998).

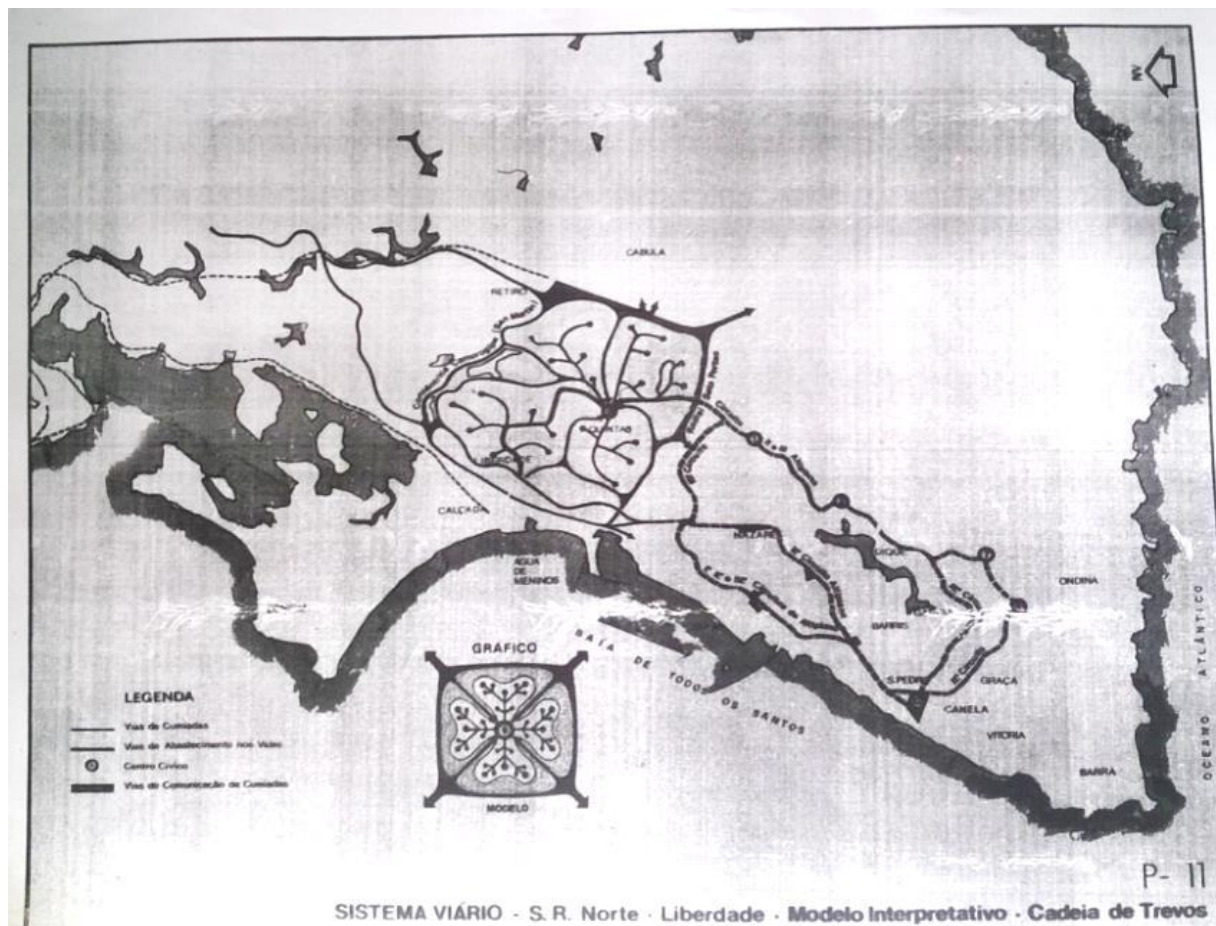
A partir da década de 1980, com raras exceções, como o Projeto do Vale do Camurugipe (PROMORAR) e o Projeto Baixa do Camurugipe, voltados para a drenagem e a implantação de infraestrutura urbana de novos equipamentos e regularização da posse de terra em áreas de grande concentração de população de baixa renda. Além desses, havia outros planos e projetos de pequeno a médio porte localizado em áreas de estrato de baixos rendimentos, como o Vale da Muriçoca, Calabar, Novos Alagados, mas a maior parte dos planos e projetos, a partir desse período, concentrou-se nos bairros da orla Atlântica ou em suas proximidades, sendo muito mais funcionais do que estruturantes, voltados para atender aos interesses privados das classes mais abastadas e ao circuito turístico da cidade, assim como às demandas urbanísticas localizadas nos espaços mais valorizados da orla atlântica.

Então, os planos e projetos voltados para os espaços elitizados não dialogavam com a totalidade da cidade, uma vez que numerosos bairros do miolo e da orla da Bahia de Todos os Santos (subúrbio ferroviário) foram sistematicamente ignorados no planejamento implementado pelo município, o que resultou na desordem urbanística atualmente vivenciada pelos moradores.

### 2.1.2 Um planejamento estruturante para Salvador

Segundo o primeiro projeto do Plano Estratégico de Salvador, elaborado pelo Centro de Planejamento Municipal (CPM, 1995), o planejamento estratégico surge no urbanismo como uma aplicação dos métodos de análise de sistemas, isto é, métodos de cálculo operacional e de modelização econômica. Por maiores que sejam as críticas ao planejamento, pois alguns o veem como uma forma autoritária “neoliberal” de gerir o espaço urbano, ele é algo de que não se pode abdicar, sob pena de seguir um caminho errático e incompatível com uma vida social organizada para um futuro melhor (SOUZA, 2004, p.47).

Mapa 8 - Mapa do sistema viário - s.r. norte - liberdade - modelo interpretativo – cadeia de trevos – EPUCS (destaca-se neste mapa O Sistema Viário da Liberdade)



Fonte: EPUCS (1943).

E foi assim, com o olhar no futuro, que o primeiro planejamento urbano de Salvador foi elaborado pelo Escritório de Planejamento Urbano da Cidade de Salvador (EPUCS) em 1943, sob a coordenação do Engenheiro Mario Leal Ferreira, que utilizou modelos espaciais para que a cidade fosse vista em sua totalidade, nos aspectos de zoneamento e saneamento,



bem como do ponto de vista do sistema viário, elementos entendidos como basilares para a estrutura urbana. Apesar do grande avanço no ordenamento do espaço urbano de Salvador, o modelo, dominante nas décadas de 1940 e 1950, não dialogava com a sociedade, pois achava que a evolução do espaço urbano se daria naturalmente e de forma previsível, além de conservar para Salvador a condição de cidade portuária.

As mudanças físico-espaciais, econômicas e sociais pelas quais passou a cidade de Salvador, principalmente em decorrência das grandes obras que acompanharam os novos vetores de expansão urbana, fizeram com que houvesse, na periferia, uma intensa ocupação informal de terras por famílias de baixa renda. Segundo Carvalho e Pereira (2013), o planejamento urbano do EPUCS favoreceu a expansão do sistema viário com a mercantilização das terras agora acessíveis, possibilitando uma modernização excludente e voltada para os interesses do capital imobiliário. As terras do município, de propriedade da prefeitura, passaram para as mãos de um pequeno grupo oligárquico, representado pelo braço econômico-imobiliário dos que estavam no poder, como, por exemplo, as construtoras OAS e Odebrecht, ocorrendo também a expulsão dos de baixo, das áreas mais valorizadas do tecido urbano (levando esses moradores às áreas mais distantes, desvalorizadas e sem a infraestrutura urbana necessária). Consequentemente, a gestão em conjunto com o capital imobiliário tomou certas iniciativas que redirecionaram a expansão e a ocupação da cidade. Sobre isso, Dantas Neto (2006) traz a seguinte conclusão:

Ao interagir, na metade do século, com a já aludida expansão demográfica da cidade, o urbanismo demolidor, que parecia ter arrefecido, ensaia novo impulso, de que são exemplo às investidas, sob incentivo da mídia impressa, do prefeito Aristides Góes (jan. 1954/mar.1955) contra prédios e logradouros da cidade antiga, buscando, de um lado, desatravancá-la para dar passagem ao “progresso”, de outro, proceder ao seu “saneamento” social, não raro traduzindo a intenção de dali afastar a população pobre, julgada (e tornada) marginal (DANTAS NETO, 2006, p.339).

Com o passar dos anos e com a simultaneidade existente entre uma cidade secular e de tradição histórica e o sentimento de modernidade, baseado na necessidade de uma nova arquitetura urbana, surge um conflito no EPUCS que, de acordo com Dantas Neto (2006, p.339), “[...] partilhava do desconforto para com o ‘atraso’ urbano de Salvador, mas recusava tomar como preço natural da modernização a captura da cidade pela lógica predatória de um mercado sem regulação”. Os vários governos, que passaram durante o período de permanência do EPUCS como plano de desenvolvimento urbano, perceberam que ele era incompatível com o discurso urbanístico e com os recursos materiais e políticos para sua

aplicabilidade. Assim é que, nos anos de 1970, em virtude de uma nova realidade urbana, surgiu a necessidade da elaboração de um novo Plano Diretor, sendo formulado, então, o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB) pela Prefeitura Municipal, através do Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN), com forte visão estruturalista.

Esse segundo plano para Salvador foi feito num quadro histórico e urbano completamente diferente do EPUCS. Além do crescimento da população da cidade (290 mil habitantes em 1940, um milhão em 1970 e um milhão e meio em 1980), o que já seria uma mudança significativa, Salvador assistiu também a grandes transformações econômicas. A descentralização do processo de industrialização do Brasil teve a região metropolitana da capital como um vetor importante com a implantação de dois polos industriais (CIA e Polo Petroquímico). Para adaptar-se ao seu novo papel, um novo modelo de cidade era exigido (SALES, 1998, p.4).

Assim, o PLANDURB não entrou em contradição com a visão urbanística daquele período, que era a de construir, massivamente, unidades habitacionais em áreas afastadas da região central de então, colocando, naqueles locais as pessoas pobres da cidade. É bom que se diga que, em função da forma como eram estruturados os conjuntos habitacionais, eles se pareciam mais com “depósitos de amontoados de pessoas”, nos quais o Estado, através da URBIS, alojava a população de mais baixo poder econômico em locais sem as condições mínimas de infraestrutura urbana e que, infelizmente, até hoje, permanecem, muitos deles, convivendo com uma falta de infraestrutura mínima condizente com uma vida digna.

Aliado a esse procedimento da política habitacional ocorria também o aumento das ocupações dos espaços vazios (as famosas “invasões”), devido à enorme demanda por moradias. A ocupação de terrenos, as construções precárias e as “vistas grossas” da gestão municipal para a desorganização urbana que vivia Salvador tornou-se rotina na realidade da cidade. O período do PLANDURB, entretanto, não foi só de crise: ocorreram ideias inovadoras, mas que, infelizmente, não conseguiram ser concretizadas, como a lei que dispunha sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária da cidade, de 01/12/83, que previa a participação da comunidade na apreciação do plano, exposição do conteúdo e aplicação de questionário de sugestão, sendo uma espécie do que hoje se denomina audiências públicas. Outro exemplo, este citado por Sales (1998), foram as Áreas de Proteção Socioecológicas (APSE), que se resumiram a um único projeto, sem maior repercussão e que se propunham a evitar a expulsão dos pobres de bairros populares visados

pela especulação imobiliária. Como o país enfrentava uma ditadura militar, essas medidas surgiram em função dos ecos reivindicatórios e do intenso movimento popular em Salvador na década de 1980, mas que, mesmo constando do PLANDURB, não frutificaram.

Os anos 1980 foram marcados pela inexistência de um novo planejamento para a cidade, ficando ainda o PLANDURB como o instrumento a ditar e estruturar a organização espacial de Salvador. Assim, de acordo com Penteado Filho (1991),

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

Por outro lado, o processo de democratização contribui para reduzir a legitimidade da atividade de planejamento. O aumento da autonomia estadual e municipal se choca com um sistema de planejamento centralizado no governo federal. Além disso, a retomada de poder político por parte do Legislativo e o próprio aumento da legitimidade pessoal dos chefes de Executivo esvaziam as funções da tecnoburocracia estatal, dentre as quais sobressaía a de planejamento.

Assim, se o planejamento urbano fica mais autônomo em relação ao governo federal e às agências internacionais, sofre também uma significativa perda de prestígio. Essa perda é maior nos órgãos de planejamento metropolitano, mais fortemente dependentes do sistema nacional de planejamento encabeçado pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e sem uma instância governamental correspondente. Ao mesmo tempo, florescem tentativas de descentralização do planejamento, em diferentes níveis, e de participação comunitária (PENTEADO FILHO, 1991 p. 5-11).

A partir do gradativo esvaziamento do PLANDURB como instrumento de planejamento da cidade, só será possível pensar a cidade de Salvador com base em uma visão de planejamento urbano integrado a partir da Constituição de 1988 e com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira.

QUADRO 2 - Intervenção urbana na cidade – décadas 1950 e 1960

OBRAS	OBJETIVO	LOCALIZAÇÃO
Avenida Contorno	Ligar a Cidade Baixa ao Vale do Canela	Comércio - Campo Grande
Túnel Américo Simas	Ligar a Cidade Baixa ao Vale do Bonocô	Aquidabã - Centro
Avenida Oscar Pontes	Ligação do Comércio – Calçada	Cidade Baixa
Terminal da Barroquinha	Implantar terminal de ônibus	Barroquinha - Centro
Ligação viária da Barra com a Graça e a Vitória	Interligação da parte nobre da cidade	Barra, Graça e Vitória
Avenida Centenário	1ª avenida de vale - ligando o Dique do Tororó a orla atlântica	Centenário - Barra
Avenida Ademar de Barros	Ligação entre a orla Atlântica (Ondina) e a Av, Garibaldi.	Ondina
Avenida Cardeal da Silva	Ligar pela cumeada o Campo Grande ao Rio Vermelho	Federação
Avenida Vasco da Gama	Ligação Tororó ao Rio Vermelho	Vasco da Gama
Avenida Pres. Costa e Silva	Contorna o Dique do Tororó, facilitando o acesso ao Estádio da Fonte Nova	Dique do Tororó
Avenida Barros Reis	Ligação Baixa dos Sapateiros com parte leste da cidade	Barros Reis
Avenida Castelo Branco	Articula o Túnel Américo Simas, com a Avenida Costa e Silva	Nazaré
Construção da Estação Rodoviária	Construída na Barros Reis se articulava com o Retiro, entrada da cidade.	Sete Portas
Urbanização da Estrada da Liberdade	Urbanizar o bairro mais populoso da cidade, principal via de acesso ao bairro.	Liberdade
Estrada litorânea: Amaralina – Aeroporto	Ligação de Amaralina até o Aeroporto, permitindo a abertura de loteamentos em toda a orla Atlântica.	Orla Marítima

FONTE: Vasconcelos (2002)

QUADRO 3 - Intervenção urbana na cidade – décadas 1970 e 1980

OBRAS	OBJETIVO	LOCALIZAÇÃO
Avenida Bonocô	Ligação da Cidade Baixa, a partir do túnel Américo Simas e da Avenida Castelo Branco com o Acesso Norte e com a região do Iguatemi.	Bonocô
Avenida Suburbana	Via paralela à ferrovia, ligando o bairro da Calçada a Paripe no Subúrbio Ferroviário.	Subúrbio Ferroviário
Avenida Vale do Canela	Ligação da Avenida Contorno a Avenida Garibaldi	Canela
Duplicação da Vasco da Gama	Ligação da região do Dique do Tororó ao Rio Vermelho	Vasco da Gama
Avenida Magalhaes Neto	Ligação entre a Pituba e a Avenida Tancredo Neves.	Pituba

OBRAS	OBJETIVO	LOCALIZAÇÃO
Avenida Paralela	Principal avenida ligando o Aeroporto ao novo centro econômico da cidade	Paralela
Avenida Vale dos Barris	Articulação: Centro com as avenidas de vales	Barris - Centro
Avenida ACM	Ligação da Pituba e Rio Vermelho com o novo centro financeiro da cidade	Pituba
Avenida Garibaldi	Interligar a Avenida Vale do Canela ao Rio Vermelho	Garibaldi
Avenida Juracy Magalhães	Ligação da Avenida Garibaldi e Bairro do Rio Vermelho, com a região do Iguatemi e a Pituba	Vale do Lucaia
Vale do Ogunjá	Ligação entre a Vasco da Gama e o Avenida Bonocô	Ogunja
Centro Administrativo da Bahia - CAB	Centralização administrativa das secretarias de Estado em um único local	Paralela
Estação Central da Lapa	Terminal de ônibus dos bairros periféricos	Piedade - Centro
Plano Inclinado Liberdade - Calçada	Permitiu a ligação do Bairro da Liberdade a Calçada/Cidade Baixa	Liberdade / Calçada
Nova Estação Rodoviária	Ampliação e modernização da Rodoviária e desafogar áreas centrais da cidade.	Avenida ACM
Avenida Jorge Amado	Liga o Imbui a Orla Atlântica	Imbui
Parque de Pituacú	Dotar Salvador de uma ciclovia e parque de lazer	Pituacú
Avenida Pinto de Aguiar	Ligação Orla ao CAB	Pituacu
Avenida Orlando Gomes	Ligação Paralela à Orla Atlântica	Piatã
Parque de Exposição	Dotar Salvador de um Centro de exposição agropecuária e de eventos	Paralela - Mussurunga
Avenida São Marcos	Ligação da Paralela ao Bairro de Pau da Lima	São Marcos

Fonte: Vasconcelos (2002)

Nos quadros 02 e 03 têm-se as intervenções urbanas realizadas em Salvador a partir do EPUCS e do PLANDURB, onde se verifica que, nas décadas de 1950 e 1960, foram realizadas importantes obras estruturantes em Salvador, com a abertura das primeiras avenidas de vale, oriundas dos estudos realizados pelo escritório do Prof. Mario Leal Ferreira. Procurou-se, então, desenvolver uma nova estrutura urbana para Salvador, baseada no modelo de cidade radial-concêntrica, reforçando a centralidade antiga (SAMPAIO, 2011).

Verifica-se assim que a maioria das obras estruturantes das décadas 1950 e 1960, com raras exceções, ligavam áreas dinâmicas da velha cidade à orla, ou procurava ligar a Cidade Baixa à Cidade Alta, ou, ainda, áreas geográficas periféricas ao centro comercial e financeiro localizado na Cidade Alta e na Cidade Baixa de Salvador. Chama atenção, neste período, a primeira e única grande intervenção urbana realizada no bairro da Liberdade, que, na época, era o mais populoso da cidade (VASCONCELOS, 2002).

No período situado entre as décadas de 1970 e 1980, consuma-se o plano do EPUCS para Salvador com a efetiva implantação das avenidas de vale, que propiciaram a efetiva modernização urbana e viária da cidade. Foi também o período do PLANDURB, plano que enfatizava o desenvolvimento físico-territorial, através do transporte de massa articulado em um sistema de vias primárias em “grelhas”, articulando centros e subcentros (SAMPAIO, 2011). No período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980, ocorreram as transformações urbanas mais importantes de Salvador, propiciando as condições para que houvesse, no fim da década de 1990 e ao longo da primeira década dos anos 2000, a mudança do centro financeiro e empresarial do centro antigo (Comércio), para a nova área de expansão da cidade, localizada na Avenida Tancredo Neves, nas proximidades da nova Estação Rodoviária e do centro comercial, Shopping Iguatemi.

Outras importantes intervenções foram a abertura da avenida suburbana, melhorando o acesso ao subúrbio ferroviário; construção da nova Estação Rodoviária e da Avenida Paralela, ligando o aeroporto ao novo centro financeiro; construção do Centro Administrativo da Bahia e da Estação Central de Transbordo da Lapa; Plano Inclinado Liberdade – Calçada e o espaço de lazer Parque de Pituvaçu, entre outras.

Entretanto, nesta segunda fase de intervenção urbana chama a atenção o volume de obras realizadas em espaços próximos às áreas mais valorizadas da cidade, ou que beneficiariam indiretamente os moradores desses espaços; por outro lado, foram esquecidas as áreas pobres periféricas e os bairros populares da cidade que, durante décadas permaneceram sem grandes obras de urbanização ou qualificação.

### 2.1.3 O Estatuto da Cidade, o PDDU e a participação social.

O Estatuto da Cidade, derivado da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é a regulamentação dos Art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Reúne diretrizes, instrumentos gerais, específicos e de gestão da política urbana, preservando a centralidade no solo urbano, no Plano Diretor e na fixação da abrangência das intervenções aos limites da atuação dos governos municipais. Para melhor entendimento do referido estatuto, três questões merecem destaque, pois delimitam as condições institucionais para a implementação da política urbana: a centralidade do Plano Diretor como instrumento de execução política; a competência legal para a definição da função social da propriedade e a ênfase na gestão democrática das cidades (CARVALHO, 2006, p. 26).

Portanto, fruto da pressão popular, após a elaboração da Constituição no Congresso Nacional, depois de uma longa tramitação (durou mais de dez anos) foi aprovada a Lei 10.257/01, já com certo atraso, comparando-se às experiências europeias no que diz respeito ao uso de instrumentos urbanísticos para regular socialmente o mercado imobiliário e fazer políticas de compensação social através da política urbana (QUINTO, 2003). O Estatuto da Cidade procura incluir, na Constituição, o direito do cidadão ao/no espaço urbano e a função social da propriedade, através de vários instrumentos voltados para a gestão democrática da cidade e que devem existir na estrutura municipal, entre os quais se destacam:

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - que tem, no poder municipal, a iniciativa da sua formulação, constituindo-se como elemento crucial para que os demais instrumentos de participação cidadã possam realmente existir na gestão de uma cidade, de modo que esses instrumentos devem ser previstos e detalhados no PDDU.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano - formado por representantes dos governos e da população organizada, é responsável por formular a política de desenvolvimento urbano no município, no estado e no país;

O Orçamento Participativo - constitui-se a gestão orçamentária participativa, que possibilita que debates, audiências e consultas públicas, assim como as diretrizes orçamentárias e orçamentos públicos sejam aprovados. Desta forma, de acordo com Amaral (2013), “[...] a prefeitura promove consultas públicas que permitem aos representantes de bairros, associações de moradores, lideranças comunitárias e a qualquer cidadão opinar sobre as prioridades a serem implementadas no município”;

As Conferências de Desenvolvimento Urbano - são encontros patrocinados pelo governo visando à mobilização da população para discutir, avaliar e formular diretrizes e instrumentos de gestão urbana. Não se trata apenas de consultar a opinião da população - associações, universidades, sindicatos e movimentos populares - sobre as proposições da gestão municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos;

As Audiências Públicas – constituem-se um instrumento de gestão democrática da política urbana, convocada pelo gestor municipal, visando ao esclarecimento e à participação da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, procurando saber a opinião e garantir o conforto ou a segurança da população afetada.

As audiências públicas estão previstas no Estatuto da Cidade como um dos meios de gestão democrática da cidade. Assim, determina essa Lei que:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

II - debates, audiências e consultas públicas (BRASIL, 2001).

O Estudo de Impacto de Vizinhança - disciplinado nos artigos 36, 37 e 38, na Seção XII do Capítulo II - Dos Instrumentos da Política Urbana do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o EIV está voltado para as questões urbanísticas do município.

Os incisos do art. 37 indicam as questões mínimas a serem contempladas no EIV, entre as quais a "valorização imobiliária" (inciso IV) e a "geração de tráfego e demanda por transporte público" (inciso V).

De acordo com o Art. 37, O EIV deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Tem como prioritária a análise das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Entre todos esses instrumentos, em uma cidade como Salvador, com tantas desigualdades socioespaciais, destaca-se o Plano Diretor Urbano, com a função de possibilitar um desenvolvimento igualitário e sustentável do espaço urbano, propiciando à população pobre as condições de infraestrutura necessárias ao projeto de cidade que se quer construir. Para Caramuru (2001 apud RECH, 2007, p.171), o Plano Diretor é:

O instrumento de que se deverá valer do poder público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações (CARAMURU apud RECH, 2007, p.171).



Pois bem, o primeiro PDDU de Salvador foi elaborado em 1985; portanto, antes mesmo da aprovação da Constituição (1988) e do Estatuto da Cidade (2001). A cidade ainda não tinha os instrumentos para regular socialmente o planejamento urbano e fosse um elemento definidor da função social da propriedade na cidade, reforçando a gestão e os instrumentos de atuação e participação popular na gestão municipal.

Até o momento, como se pode verificar no Quadro 4, foram elaborados para a cidade de Salvador os seguintes Planos Diretores:

QUADRO 4 - PDDU: instituídos em Salvador

INSTRUMENTO	PERÍODO	LEI	ANO
1º PDDU	1985 a 1992	Lei 3.525	1985
2º PDDU	2004 a 2007	Lei 6.586	2004
3º PDDU <sup>21</sup>	2008 a 2015	Lei 7.400	2008
4º PDDU <sup>22</sup>	2011	Lei 428	2011

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

O 1º PDDU (Lei 3.525/1985) incluía dispositivos regulatórios dos “Processos Políticos e da Participação Comunitária” no planejamento, contendo as diretrizes relativas à mediação da ação política por meio dos conselhos e unidades descentralizadas; criava também mecanismos de transparência sobre os processos de planejamento urbano.

O 2º PDDU (Lei 6.586/2004), plano de desenvolvimento global em bases sustentáveis, compreende os campos da economia, das políticas sociais, da organização espacial, do meio ambiente, da cultura, tendo como finalidade buscar o pleno desenvolvimento do potencial econômico, reduzir as desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços públicos essenciais, a melhoria da qualidade de vida e meio ambiente.

O 3º PDDU (Lei 7.400/2007) foi marcado por conturbado processo de discussão em várias audiências públicas e contestado em diversas instâncias. A proposta foi aprovada pela Câmara em um processo ainda mais conturbado. Com a revogação da Lei nº. 3.345/1983, introduz o Título IX do Desenvolvimento Político-Institucional, visando a consolidação do

<sup>21</sup> Em função da suspensão do andamento da aprovação do PDDU pela Câmara Municipal e pela Prefeitura de Salvador do PDDU de 2011, o PDDU de 2008 é o que se encontra vigente no momento no município, sendo que somente a LOUOS é que se encontra em litígio.

<sup>22</sup> Este Plano Diretor, conhecido como PDDU da Copa, encontra-se *sub judice*, devido aos vários questionamentos e ações impetradas na justiça por organizações de classe e movimentos populares.

Processo de Planejamento e Gestão Municipal, para o que institui cinco instrumentos: I - Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, SMGP; II – Sistema de Informações Municipais; III – fundos financeiros para suporte às políticas públicas; IV – modernização administrativa e inovação na gestão; V – educação para a cidadania.

No 4º PDDU (Lei 428/2011) foi incluso, na Lei de Ordenamento e Uso do Solo, a elevação em 50%, do gabarito da orla marítima de Salvador e a liberação do uso da Transferência do Direito de Construir (TRANSCONS) na borda atlântica. Foram temas polêmicos. As alterações propostas pela Prefeitura de Salvador e aprovadas pela Câmara de Vereadores, segundo entidades de classe e movimentos populares ferem os interesses da cidade e, principalmente, da sua população, uma vez que não houve discussão aprofundada nem apresentados estudos que justifiquem a viabilidade técnica das mudanças propostas na nova regulamentação.

O planejamento, por si só, enquanto instrumento guia de uma política urbana para o município, tem no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) o seu instrumento de ação e balizador das intervenções que serão desenvolvidas no espaço urbano, sendo este, de acordo com o art. 41 do Estatuto da Cidade, obrigatório, constituindo-se o alicerce de uma cidade que se quer sustentável. O Plano Diretor tem sido um importante instrumento para o planejamento da cidade. O PDDU, enquanto instrumento de gestão e de planejamento, tem de resultar de um processo participativo e de consulta à população em audiências públicas, subsidiando a sua construção de forma democrática.

Como instrumento básico da Política Urbana do Município, o Plano Diretor deve ter por finalidade algumas questões principais, destacando-se, entre elas,

- O fornecimento das bases para o estabelecimento do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais;
- A orientação na elaboração de planos, projetos e programas de natureza setorial, urbanística e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- Propiciar as condições necessárias à habilitação do município para a captação de recursos financeiros de apoio a programas de desenvolvimento urbano junto a fontes nacionais ou internacionais;

- Permitir o adequado posicionamento da administração municipal em suas relações com os órgãos e entidades da administração direta e indireta, federal e estadual, vinculados ao desenvolvimento urbano;
- Orientar a localização e prioridades para as atividades públicas e privadas no território do Município (regulação do uso e ocupação do solo);
- Motivar e canalizar adequadamente a participação da sociedade e dos órgãos e entidades públicas nas decisões fundamentais relativas ao desenvolvimento urbano e metropolitano;
- Estabelecer parâmetros para as relações do espaço urbano com o desenvolvimento econômico do município.

Portanto, como afirma o próprio Rech (2007), o Plano Diretor deve ir além de uma mera ocupação ordenada da cidade, devendo contemplar todos os aspectos que resultam da presença do homem na cidade, como forma de respeitá-la, criá-la e modificá-la, com vistas a suprir necessidades, com dignidade e possibilidade de convivência social.

Desse modo, na relação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, encontra-se a obrigatoriedade da gestão democrática da cidade – participação social, em que a elaboração do Plano Diretor tem, necessariamente, de incorporar a totalidade dos seguimentos que compõem a cidade na discussão, definição e efetivação de seu destino-plano como pacto socioterritorial.

Assim, vê-se, nas diretrizes gerais, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, do Estatuto da Cidade, em seu 1º capítulo, do Art. 2º, Parágrafo II, que a “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001); sendo que, no 4º capítulo, em relação à gestão democrática da cidade, nos artigos 43, 44 e 45 tem-se o seguinte:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes

orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Portanto, quando esses instrumentos são adequadamente utilizados, possibilitam, democraticamente, a participação social da população. Mas, infelizmente em função dos interesses econômicos corporativos e do atrelamento da máquina pública aos interesses dos grandes empreendedores imobiliários, a população e a sociedade organizada não vêm tendo o real direito de participação, o que tem gerado atritos na construção do PDDU.

## **2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

Ao planejamento das cidades, foi adaptado e incorporado ao Planejamento Estratégico, técnica desenvolvida na década de 1970, na administração das empresas e que só aparece no setor público nos anos 1980, agregando novas tendências e descontinuidades, fixando-se no aproveitamento de oportunidades e de mudanças qualitativas. O Planejamento Estratégico tem a função de ajudar na escolha e na construção de um futuro a que se quer chegar, adequando-se às decisões políticas, pois, ao identificar saídas e oportunidades, facilita o estabelecimento de acordos prévios e tomada de decisões. Souza (2012) coloca que o cerne do planejamento estratégico é a

Incorporação da dimensão política na análise e na flexibilização da abordagem; isso tem sido feito não apenas pelas grandes empresas quando do planejamento de suas atividades e, sob essa inspiração, por um tipo de planejamento conservador e inteira e explicitamente afinado com ou submisso às tendências do mercado (SOUZA, 2012, p. 279).

A condução técnica e operacional do Planejamento Estratégico, com a incumbência de coordenar o seu processo de elaboração, cabe a um órgão gestor, nesse caso, um órgão ligado ao Planejamento Urbano, com o objetivo de promover as transformações e intervenções demandadas pela sociedade, envolvendo os segmentos sociais, políticos, econômicos e culturais comprometidos com o futuro da cidade. Mas, como afirma Souza (2004 b, p. 55), cada vez mais o Estado abre mão de seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadológico. É uma tendência perigosa sintomática a de aplicação da lógica “gerencial” privada para o espaço urbano.

Um planejamento estratégico urbano em Salvador, para ser concretamente democrático, deve estabelecer um processo de ampla discussão com a população, instituindo modelos de desenvolvimento espacial, ambiental, econômico e social; bem como identificar prioridades e apontar caminhos para viabilizar ações e metas a serem alcançadas. Portanto, pode ser um instrumento fundamental de gestão com a finalidade de subsidiar as ações articuladas na administração municipal, integrando e interagindo nas diferentes iniciativas de forma eficiente e eficaz, fatos que não vêm ocorrendo em Salvador.

O planejamento importa para a preparação de uma gestão futura; assim, os benefícios se processarão com a qualidade e celeridade que satisfaçam as expectativas da população, principalmente daqueles indivíduos que compõem a parcela mais necessitada da sociedade, propiciando a construção de um espaço socialmente construído, em que haja qualidade de vida em níveis elevados para todos os moradores da cidade de Salvador.

No 3º capítulo apresenta-se, de forma mais detalhada, como as três últimas gestões encaminharam o planejamento estratégico ao longo dos seus governos. Entretanto, é necessário, neste estudo, visualizar que proposta a atual gestão tem para o seu planejamento. Destarte, a atual gestão municipal (2013 – 2016), visando a planejar a cidade e nortear os rumos, procurando concretizar transformações efetivas com reflexos diretos no bem-estar dos soteropolitanos, lançou o seu planejamento estratégico, que prevê o cumprimento de metas e a implementação de ações em diferentes áreas até 2016. Portanto, é um planejamento direcionado para demandas prioritárias, com o apoio das equipes gerenciais das diversas secretarias e o suporte de consultoria especializada. Este trabalho, assim, contemplará as diferentes necessidades existentes em cada uma das áreas temáticas, com definição das medidas e intervenções que visam a atender à população com mais eficiência e qualidade, segundo um calendário de execução ano a ano, ou seja, um plano com a cara de Salvador (PMS, 2014).

Segundo documento apresentado pelo prefeito no lançamento do planejamento estratégico 2013 – 2016, “Pensar hoje a cidade que queremos para os próximos anos é o princípio de uma administração baseada na modernidade e na eficiência” (PMS, 2014). Para tanto, é necessária uma atualização constante e inerente ao planejamento municipal, aprimorado na medida em que novas contingências se apresentem, sempre com foco nos melhores resultados.

Por ser uma cidade marcada por grandes desigualdades socioespaciais, Salvador cresceu a partir de uma expansão urbana atropelada pela falta de ações bem definidas e

integradas, carecendo de ações políticas planejadas para diminuir a realidade de desigualdade e segregação de parte significativa de sua população.

O planejamento estratégico, para Souza (2012), não pode e não deve ser reduzido aos “*planos estratégicos*” de cunho “*empresarialista*” ou “*empreendedorista*”, como tem ocorrido com os planejamentos elaborados em várias cidades brasileiras.

Daí a importância da participação política cidadã, procurando dar voz e visibilidade às necessidades dos mais pobres, dar prioridade, através dos organismos públicos, ao atendimento às necessidades surgidas. Para isso, a participação na construção dos instrumentos que permeiam o planejamento e a execução das obras públicas é fundamental nesse processo, pois, como diz Pintaudi (2007),

É a política que pode reduzir a desigualdade entre os homens; porém, além de mal vista, ela já não tem o tempo de que necessita para ser elaborada, ter permanência no tempo, ter seu rumo sempre aferido e corrigido. A instantaneidade impede esses aprimoramentos e reduz a política à troca, a pedidos que podem ser satisfeitos imediatamente (PINTAUDI, 2007)<sup>23</sup>.

Por isso é importante a participação da população na construção do planejamento da cidade, de modo que o mesmo não seja fruto da construção de apenas um pequeno grupo que defende os próprios interesses de forma corporativa e suspeita. Assim, a população não terá compromisso com o projeto, pois ele é alheio à sua realidade, constituindo-se um projeto escuso e imposto, não democraticamente construído, como estabelece o Estatuto da Cidade.

### **2.3 POLÍTICA, GESTÃO PÚBLICA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL**

Geralmente, quando se fala de política no seu “*senso comum*”, muitos a entendem como política partidária, no sentido estrito da palavra, mas política como conceito ultrapassa essa concepção. Foi Aristóteles, no século IV a. C., o primeiro filósofo a desenvolver um tratado sobre o tema *política*. Com o termo ele se referia à política como a arte ou a ciência de governar, apresentando as diversas formas de governar a cidade (*polis*).

Nos tempos modernos, a ideia de política como forma pura e simples de governar a cidade passa a ser substituída por expressões como “ciência do Estado” ou “ciência política”, um conjunto de atividades que, de alguma forma, faz referência ao Estado, estando, portanto,

---

<sup>23</sup> O texto da citação refere-se a uma edição digital, em função disso não consta a referida página de onde a citação foi retirada.

vinculada ao poder. Convém ressaltar que a política pode ser entendida, como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder (RODRIGUES, 2011), e que, durante muito tempo, vem sendo explicada através de balizas ideológicas que servem para dar sustentação social a um determinado agrupamento (MASCARO, 2013), legitimando as ações de poder instituído.

Para a compreensão da política vivenciada na contemporaneidade, não se pode esquecer a realidade histórica de consolidação das relações econômicas e sociais atuais, resultantes de um processo histórico de dominação política, econômica, cultural e social, ocorrido no Brasil, e que possibilitou a subjugação de uma classe por outra. Salvador, em função da história de sua formação, não ficou excluída dessa realidade, pois aqui, no seu território, ficaram fortes marcas do processo.

Portanto, a sua configuração espacial, no presente, reflete uma sociedade dividida socioeconomicamente, resultante de uma exploração capitalista, percebida concretamente no espaço. Essa realidade confere à política o importante papel, segundo alguns a entendem, de resolver conflitos.

Em muitos momentos, a estrutura do Estado, aparelhada pelos mais ricos, vai prover de valor diferenciado o espaço, através de seu capital fixo, como a infraestrutura criada no espaço urbano, gerando, desse modo, um ganho de capital através da realização da mais-valia. A leitura de Carlos (2011) permite inferir que o valor do solo urbano aparece como expressão acabada do processo de trabalho, podendo o ganho de capital ser proveniente do capital fixo incorporado ao seu espaço físico.

Isso posto, vê-se, então, que o Estado, em comunhão com a classe política e economicamente dominante, atua, em muitos casos, para permitir a acumulação ampliada de capital, sobretudo ao utilizar sua estrutura na produção da cidade. Destarte, a produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista, que transforma todo o produto dessa produção em mercadoria (CARLOS, 2011, p. 64). Nesse caso o Estado também atua como um elemento amortecedor das insatisfações populares ante o poder do capital.

Desse modo, em considerações sobre o planejamento e atuação do Estado, Rodrigues (2013, p.158) supõe que

O Estado tem a tarefa e a atribuição constitucional de planejar as atividades econômicas, sociais e políticas e o faz por intermédio de seus diversos aparelhos, de seus sistemas políticos e de suas várias instâncias administrativas. Lembramos que o Estado capitalista é classista. Ou seja, não está acima das classes e nem atua para o

bem-estar geral, mas age de acordo com os pressupostos do modo de produção capitalista (RODRIGUES, 2013, p. 158).

Logo, a necessidade do espaço com ganho no valor de troca, aliada à marcante estrutura de classes no espaço urbano, faz surgir, de forma volumosa no plano do lugar, uma hierarquia social que leva à segregação socioespacial fragmentada nos espaços da vida humana, no que se refere ao acesso diferenciado ao urbano, marcando as diferenças de classe (CARLOS, 2011). Salvador, portanto, não fica fora dessa lógica de desigualdade socioespacial.

O Estado, por sua vez, por conta do seu entrelaçamento com a política, conforme Mascaro (2013) com suporte em Gramsci, vai intermediar a luta de classes pelo direito ao capital fixo do urbano, de forma que a política também possa resolver conflitos surgidos em razão dos privilégios concedidos pelo Estado a determinados segmentos sociais. Contudo, de acordo com Mascaro, é necessário, também, superar a mistificação teórica e a crença em que o Estado é o bem comum:

Portanto, o Estado (estrutura), mesmo agindo através da política como ente mediador de conflitos vai ter interesses conflitantes com os da população mais pobre, uma vez que as instituições são controladas pela elite econômica. Existe no espaço o valor de troca e de uso decorrente da produção-repartição-distribuição de determinados elementos no espaço urbano, através da técnica, permitindo a significação e ressignificação deles e oferecendo-lhes centralidade, que se caracteriza pelo encontro e simultaneidade da infraestrutura no espaço do habitar de uma classe privilegiada. O procedimento resulta na má qualidade da oferta de infraestrutura aos bairros pobres, propiciando, de acordo com Lefebvre (2008), uma contradição entre a abundância de um lado e a raridade do outro, fruto de estratégias políticas solidificadas no espaço, para cuja existência a gestão pública tem papel fundamental. Essas contradições certamente desencadearão conflitos, uma vez que a gestão pública, em dados momentos, reproduz e amplia as contradições, ao determinar o valor de uso dos espaços produzidos, de modo que,

O valor de uso acaba por ser representado em termos hierarquizados: vantagens, capacidades de poder e de relação com o poder, meios e lugares mais ou menos prestigiosos (LEFEBVRE, 2008, p. 131).

A existência da propriedade privada leva à contradição do espaço, percebida na vida cotidiana pela fragmentação da cidade e conseqüente hierarquização dos lugares e pessoas, o que determina, segundo Carlos (2011, p. 83), a formas de segregação espacial. Segundo a autora, “[...] a produção do espaço determina o acesso diferenciado da sociedade, gerando os



conflitos em torno dos lugares ocupados/vividos [...] no cerne desse conflito encontramos a diferenciação espacial como desigualdade socioespacial”.

A segregação socioespacial interfere diretamente nas possibilidades [...] e no exercício efetivo dos direitos de cidadania. O que comumente é chamado de estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade ao acesso aos recursos materiais materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social (RIBEIRO, 2003, p.84)

A diferenciação no espaço em escala intra-urbana apresenta-se como possibilidade para análise das desigualdades, pois, de acordo com Carlos (2008), a cidade é o lugar onde se acirram os conflitos e a luta de classes; portanto, é na cidade que fica cada vez mais evidente a desigualdade socioespacial entre as diferentes classes econômicas.

Para Rodrigues (2007, p.74), a desigualdade socioespacial é “[...] a expressão do processo de urbanização capitalista, um produto da reprodução ampliada do capital que se perpetua como condição de permanência da desigualdade social”, afirmando que:

[...] formas e conteúdos da apropriação da propriedade, terra enquanto mercadoria e das edificações, da cidade mercadoria, [...] da acumulação desigual no espaço, da presença e da, aparentemente paradoxal, ausência do Estado capitalista no urbano (RODRIGUES, 2007, p. 74).

Consequentemente, a cidade de Salvador, por conta da numerosa população socialmente excluída, com renda baixíssima, apresentava, em 2010, os seguintes dados: 5,57% da população na condição de pobreza extrema, com renda de até R\$ 70,00 e 33,43%, com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo (Censo IBGE, 2010). Verificou-se, também, que 28,65% dos domicílios da cidade tinham renda mensal de até ½ salário mínimo, sendo que 33,07% dessa população residiam em aglomerados subnormais<sup>24</sup>, o que colocava Salvador na 26ª posição (penúltima no ranking de um total de 27 capitais) em termos de exclusão social (Censo IBGE, 2010). Assim, Salvador sofre as piores consequências da desigualdade socioespacial, como evidencia a paisagem dos bairros populares, quando comparados com a estrutura dos bairros ocupados pelos mais ricos e que dominam economicamente a cidade. Carlos (2008, p.50) diz que “[...] a produção do espaço urbano fundamenta-se num processo desigual; logo, o espaço deverá, necessariamente, refletir

---

<sup>24</sup> São considerados aglomerados subnormais os assentamentos irregulares (favelas, invasões, baixadas, comunidades, vilas, rressacas, mocambos, palafitas). Observam-se dois critérios: a) Ocupação ilegal, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (título de propriedade há dez anos ou menos); e b) Urbanização fora dos padrões vigentes (vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais.

contradições”, que diferenciam os lugares na sua estrutura, manifestando, dessa forma, a base da desigualdade socioespacial explicitada na existência de classes de renda. Assim é que, para Rodrigues (2007, p.75 e 76),

É um desafio ir além das aparências para compreender e analisar a complexidade da desigualdade. Nas áreas ricas ou nobres, bairros jardins, onde trabalha, residem e transita uma determinada camada de classe, as unidades habitacionais têm ampla fachada, garagens, grades e muros, ruas, avenidas, praças com iluminação pública, ajardinamento e arborização. [...] Fora do circuito da riqueza, é visível a outra face do urbano, em geral nas periferias distantes e nas áreas centrais “degradadas”. São nelas que trabalham, moram e circulam os trabalhadores, nelas se encontram favelas, ocupações coletivas de terra, cortiços, casas precárias, conjuntos habitacionais de casas/apartamentos com dimensões mínimas. As ruas são estreitas, sujas, esburacadas, com pouca ou nenhuma iluminação pública por onde circulam ônibus, vans, caminhões, carros velhos que colocam em risco a vida dos que neles são transportados (RODRIGUES, 2007, p.75-76).

Então, a desigualdade socioespacial está relacionada à existência de classes de renda e às formas de apropriação da riqueza produzida, questão que muitas vezes atua como impeditivo ao acesso dos mais pobres ao direito à terra urbana (RODRIGUES, 2007). Aliada a isso está a atuação diferenciada do município, que não propicia aos habitantes dos bairros pobres as condições adequadas de moradia.

Outro autor a fazer analogia entre a desigualdade social e o espaço urbano é Souza (1988, p. 22). De acordo com ele, a desigualdade social manifesta-se e reflete-se na paisagem com favelas e seus congêneres. Compartilhando das mesmas ideias de Souza sobre a manifestação da desigualdade social na paisagem, Santos (2007b, p. 59) vai além ao afirmar que o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças, terminando por ser, na maioria das vezes, um espaço sem cidadãos.

Diante do exposto, fica evidente a importância do conceito de desigualdade socioespacial como norteador deste estudo, quando se constata a omissão da estrutura estatal em áreas desprovidas de infraestrutura e serviços essenciais para a vida social e individual das pessoas. É como se os cidadãos nem lá estivessem (SANTOS, 2007b) e, como diz Garcia (2007), a busca da igualdade dos cidadãos nas grandes cidades brasileiras exige, por parte dos governantes, a compreensão dos fundamentos históricos e sociais, buscando-se, assim, remover a desigualdade atual nas condições de vida e moradia existente entre os socioespacialmente excluídos.

Corrêa (1989), ao analisar o local de moradia de parcela significativa da população brasileira, a partir da terra urbana, diz que ela é cara e de produção lenta, excluindo parte considerável da população. Ele afirma que:

Em relação ao onde morar é preciso lembrar que existe um diferencial espacial na localização de residências vistas em termos de conforto e qualidade. Nesta diferença reflete em primeiro lugar um diferencial no preço da terra – que é função da renda esperada –, que varia em função da acessibilidade e das amenidades. Os terrenos de maior preço serão utilizados para melhores residências, atendendo a demanda solvável. Os terrenos com menores preços, pior localizados, serão utilizados na construção de residências inferiores, a serem habitados pelos que dispõem de menor renda (CORRÊA, 1989, p. 63).

Pode-se dizer que há bairros elitizados, espaços prestigiados em Salvador, se comparados com os bairros pobres em termos de qualidade e oferta dos serviços, haja vista a densa infraestrutura de serviços e uma adequada manutenção dos equipamentos urbanos em Pituba, Barra, Graça e Itaipava, exemplos de espaços privilegiados pelo poder público, de modo que passam a ter um valor de uso diferenciado, com valorização imobiliária, o que certamente não ocorre com os espaços socialmente segregados.

Ao analisar a questão da urbanização em Paris, Lefèbvre (2008) afirma que o domínio do Estado pela classe dominante, ou seja, pelos mais ricos, faz a cidade explodir, uma vez que as pessoas são segregadas e repartidas no espaço. Isso, posto, fica clara a maneira como o processo pode ocorrer em Salvador, dado que parcela significativa da população não vem tendo acesso ao fundamental “direito à cidade”.

Para Lefèbvre (2004, p. 89) “a grande cidade consagra a desigualdade”, já que grupos políticos e econômicos controlam a estrutura estatal e, investidos de uma simbólica ordem democrática, buscam a valorização urbana de áreas e espaços de seu interesse, o que perpetua as desigualdades. Assim, quando se percorrem os bairros periféricos de Salvador depara-se a dura realidade de imensa pobreza, que acarreta um sofrimento crônico à população. São numerosas famílias que, lançadas à periferia por falta de recursos financeiros, vão se ajeitando de qualquer maneira, expostas às intempéries pela ausência do poder público.

Há, também, espaços em que se evidencia a ausência premeditada da gestão pública, uma vez que não existe a interlocução com os moradores nem presença do Estado como mediador dos interesses da população, tendo em vista as constantes manifestações populares de 2012 e 2013<sup>25</sup>, para cobrar do poder público atendimento às demandas da população dos bairros carentes.

A própria população dos bairros segregados pode constatar, no cotidiano, quão dessemelhante é o tratamento dispensado e ela em termos de saneamento básico: em Salvador 59.112 domicílios, representando 6,88% da população soteropolitana (IBGE, 2010), não

---

<sup>25</sup> Ver Quadro 5

possuem esgotamento sanitário ou o apresentam de forma precária, com os detritos correndo a céu aberto, como visto na Rua Regis Pacheco, no bairro do Uruguai, cuja população procurou denunciar pela imprensa a situação vivida.

Estamos esquecidos. Tem gente aqui que, não tem jeito, tem que enfrentar o esgoto e sair pra (sic) trabalhar. Durante vários dias nem pelo passeio dava pra (sic) passar. Estava definitivamente tudo alagado, e o acesso só era possível, pisando no esgoto. Várias crianças estão ficando doentes só por sentir, diariamente, o mau cheiro. Desabafou a aposentada Eliana Cunha, 56. Moradora da rua há 27 anos (JORNAL TRIBUNA DA BAHIA, 2014)

FIGURA 7 - Esgotos correndo em via pública



FIGURA 8 - Avenida Regis Pacheco – Uruguai



Fonte: Pesquisa de campo (2014)

A situação é frequente no cotidiano dos moradores, como foi possível comprovar, “in loco”, na pesquisa de campo (Figura 07): insatisfação com a gestão pública evidente na fala da senhora Amélia Xavier, 78 anos. “Entra prefeito e sai prefeito, a situação continua. Mandam limpar aqui, mas, semanas depois, já está tudo alagado novamente” (JORNAL TRIBUNA DA BAHIA, 2014). Portanto, se política é também a “a arte de resolução dos conflitos”, em Salvador ela não vem sendo adequadamente aplicada em alguns espaços.

Essa situação de descontentamento é fruto de uma desigualdade socioespacial, que, como afirma Carlos (2007), é “[...] desigualdade que se realiza concretamente no plano da vida cotidiana pelo aprofundamento das cisões” entre as classes definidas pela renda. Assim, vê-se em Salvador uma dualidade social muito clara, como no caso da valorização da orla atlântica da cidade para comprovar a valorização da concentração de infraestrutura. Portanto,

[...] uma espacialização do orçamento público voltada aos interesses de frações das classes dominantes. Ao mesmo tempo a precarização maior das condições de vida de parcelas grandes da sociedade, que se veem cada vez mais excluídas (incluídas perversamente) socialmente e espacialmente (nas periferias, favelas, cortiços) das

centralidades urbanas, assim como se vê um empobrecimento geral da sociedade. (CARLOS, 2007, p.8).

A situação decorre de um modelo de planejamento do crescimento da cidade baseado em uma economia política do espaço, onde a mobilização do solo e do espaço está voltada para os interesses do mercado “imobiliário”, uma vez que, conforme Lefèbvre (2008, p.153), “[...] o capitalismo se manteve pela conquista e integração do espaço. O espaço deixou há muito tempo, de ser um meio geográfico passivo ou um meio geométrico vazio. Ele tornou-se instrumental”.

Na sociedade capitalista dividida por classes, em que o “ter” constitui-se símbolo de capital adquirido, é fundamental para qualificação do indivíduo a posse de bens que o habilitem a ocupar o espaço. Por consequência, a desigualdade social vai produzir desigualdade espacial, que se apresenta sob a forma das condições de moradia, uma vez que é no território (no seu local de moradia) que as diferenças sociais se manifestam e se reproduzem, em muitos casos, sob a forma da segregação socioespacial dos indivíduos.

Por conseguinte, os protestos dos movimentos sociais por melhores condições de infraestrutura urbana fazem parte do movimento político relacionado à estrutura de poder que consolida as desigualdades socioespaciais, uma vez que os imensos contrastes visíveis no espaço podem ser entendidos, também, como resultado de uma concepção ideológica da sociedade contemporânea.

FIGURA 9 e 10 - Moradores protestam por melhorias em Nova Sussuarana



Fonte: Jornal A Tarde (2013).

Os movimentos populares organizados, segundo Rodrigues (2011), buscam colocar em pauta problemas concretos, mesmo com os deslocamentos discursivos na luta constante

pelo Direito à Cidade, cujo objetivo é estabelecer o direito à cidade como direito coletivo, como evidencia a Fig. 9 e 10.

Assim, para compreender o Estado e a gestão política da cidade faz-se necessário também o entendimento de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória dentro da totalidade da reprodução social (MASCARO, 2013) já que, enquanto mediador do interesse da população, constata-se a incompreensão da gestão pública em relação às carências da população.

## **2.4 CIDADANIA E COTIDIANO NO ESPAÇO DO HABITAR EM SALVADOR**

Ser cidadão significa participar do processo de gestão democrática da cidade, com perspectiva de construir um horizonte coletivo para a cidade, pela eliminação dos conflitos e das diferenças de interesses existentes na sociedade.

A construção da cidadania passa pelo entendimento, principalmente, de que as populações mais carentes devem ter anseios e necessidades atendidas por parte do poder público, especialmente no que se refere aos seus espaços de moradia, que requerem, notadamente, infraestrutura que propicie aos habitantes da cidade uma melhor qualidade de vida.

A cidadania se desenvolve no território e, de acordo com Santos (2007), a forma como ela existe atualmente comprova-se uma cidadania incompleta, pois falta aos indivíduos a tão propalada justiça social, de modo que não deveria haver distinção entre os moradores da cidade.

Há décadas os moradores de Salvador enfrentam um cotidiano repleto de sérios problemas relacionados à carência de infraestrutura urbana; é uma situação que permanece insistentemente nos bairros pobres da cidade. Milton Santos (2007b), tendo por suporte os estudos desenvolvidos por Lefebvre, afirma que:

Na esteira do que escreveu Henri Lefebvre, muito se fala em “direito à cidade”. Trata-se, de fato, do inalienável direito a uma vida decente para todos, não importa o lugar em que se encontre, na cidade ou no campo. Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, por meio das instancias do governo, e não devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão (SANTOS, 2007b. p. 157-158).

Neste estudo procurou-se mostrar que a população tem buscado chamar a atenção dos poderes públicos para as dificuldades vivenciadas, organizando manifestações populares pontuais em várias partes da cidade, principalmente naqueles espaços que denominados “zonas de exclusão de cidadania”, uma vez que as necessidades básicas não são devidamente atendidas. E foi assim, pelo acúmulo das insatisfações e procurando exercer de fato e de direito a cidadania, há, nos últimos anos, um recrudescimento das manifestações que explicitam o descontentamento dos habitantes. A população tem organizado manifestações e protestos com bloqueios, interdição e interrupções de ruas e avenidas como forma de dar visibilidade às reivindicações relacionadas à ausência de infraestrutura, que significa falta de sistemas de drenagem; recuperação asfáltica; saneamento básico; rede de distribuição de água; iluminação pública; coleta de lixo e entulho; transportes decentes entre outros aspectos que vêm sendo objeto de forte reivindicação popular nos espaços socialmente segregados da cidade para chamar a atenção da imprensa e, principalmente, dos gestores sobre a realidade desumana enfrentada pelos mais pobres. Assim é que, segundo Pintaudi (2014),

A sociedade brasileira, que volta e meia é lembrada pela sua cordialidade no trato com o outro, está cada vez mais demonstrando seu desacordo diante de políticas públicas insatisfatórias no tocante a moradia, mobilidade, saúde, educação, economia, segregação socioespacial e conseqüentemente, emergem movimentos que se apropriam da rua para dar visibilidade ao fato. Isso nos leva a questionar, fundamentalmente, o Estado através da busca de um entendimento sobre o poder político e o controle que exerce sobre o espaço (PINTAUDI, 2014)<sup>26</sup>.

A realidade do espaço urbano soteropolitano tem levado a população dos bairros periféricos a um grande número de manifestações e movimentos reivindicatórios na cidade, como mostra o Quadro 05, pois a população tem despertado para a realidade de que os pleitos, só serão ouvidos e analisados pelo poder público, se divulgados nos principais órgãos de imprensa da capital (jornais, rádios, TVs e *sites* de notícias).

Quadro 5 - Manifestações e protestos com bloqueios de ruas e avenidas

MANIFESTAÇÕES E PROTESTOS COM BLOQUEIOS DE RUAS E AVENIDAS			
LOCAL / BAIRRO	MOTIVO	PERÍODO	FONTE
Cassange / São Cristóvão	Infraestrutura urbana diversa	23/05/2011	Tribuna Bahia
Av. Nilo Peçanha / Calçada	Alagamentos	31/02/2012	Correio24h
Uruguai	Saneamento Básico	23/09/2012	Correio24h
Subúrbio/ Lobato	Esgotamento sanitário	27/11/2012	Correio24h
Boca da Mata / E. V. Aeroporto	Falta d'água	26/12/2012	Atarde
Roberto Santos / Cabula	Saneamento básico	29/01/2013	Correio24h

<sup>26</sup> Artigo inédito, apresentado no seminário Geocrítica – em fase de publicação.

MANIFESTAÇÕES E PROTESTOS COM BLOQUEIOS DE RUAS E AVENIDAS			
LOCAL / BAIRRO	MOTIVO	PERÍODO	FONTE
Via Regional / Cajazeiras VIII	Indeterminado	31/01/2013	Correio24h
Av. Jequitiaia / Calçada	Falta d'água	02/03/2013	Atarde
Baixa Fria/ São Marcos	Infraestrutura Urbana Diversa	19/03/2013	Atarde
Vila Verde / E. V. Aeroporto	Falta d'água	11/04/2013	Bahia notícias
Pq. S. Cristóvão / E. V. Aeroporto	Falta d'água	16/04/2013	Atarde
Boca da Mata / Cajazeira	Falta d'água	23/04/2013	Metro 1
Lapa / Centro	Falta de iluminação	04/05/2013	Tribuna Bahia
Subúrbio / Praia Grande	Esgotamento sanitário	15/05/2013	Atarde
Subúrbio / Alto da Terezinha	Infraestrutura urbana diversa	27/05/2013	Atarde
Dique do Tororó	Falta de iluminação	03/06/2013	Ibahia
Manuel Dias da Silva / Pituba <sup>27</sup> *	Indeterminado	13/06/2013	Correio24h
Av. Dorival Caymmi/ Itapuã	Qualidade dos transportes públicos	03/07/2013	Varela notícias
Subúrbio / Paripe	Infraestrutura urbana diversa	04/07/2013	A Tarde
Manuel Dias da Silva / Pituba*	Coleta de lixo	05/07/2013	Correio24h
Nova Sussuarana	Qualidade dos transportes públicos	09/07/2013	A Tarde
Cosme de Farias	Infraestrutura urbana diversa	27/07/2013	Tribuna Bahia
Estrada Velha do Aeroporto	Deslizamentos de encostas e buracos	29/07/2013	Metro 1
São Marcos	Infraestrutura urbana diversa	31/07/2013	A Tarde
Cosme de Farias	Falta d'água	07/08/2013	A Tarde
Rua Direta / Uruguai	Infraestrutura urbana diversa	10/08/2013	Tribuna Bahia
São Marcos	Infraestrutura urbana diversa	16/08/2013	Tribuna Bahia
Estrada Velha de Periperi	Obras de drenagem e pavimentação	26/08/2013	Bahia noticias
Subúrbio / Lobato	Qualidade transportes públicos	02/09/2013	A Tarde
Av. Gal Costa / Sussuarana	Saneamento básico	05/09/2013	Tribuna Bahia
Rua Luisa Maria /Bx. do Fiscal	Drenagem e pavimentação	18/09/2013	Atarde
Pau da Lima	Falta de posto médico	24/10/2013	Metro 1
Bonocô	Limpeza de canal	29/11/2013	Metro 1
Rua Direta/Tancredo Neves	Falta d'água	29/11/2013	Metro 1
Alto de São José / Dois leões	Instalação de semáforos	11/02/2014	Metro 1
Subúrbio / Dique do Cabrito	Esgotamento sanitário	12/02/2014	Tribuna Bahia
Fazenda Grande	Limpeza urbana	23/04/2014	Bocão News

Fonte: Jornais e sites de notícias.

<sup>27</sup> Apesar das manifestações ocorrerem no Bairro da Pituba, o agrupamento de manifestantes era do Bairro do Nordeste de Amaralina.



A divulgação possibilitou constatar a frequência dos movimentos, com demonstração do alto grau de insatisfação popular para com os gestores, em vista do abandono a que estão submetidos e expostos. (É importante ressaltar que entre os bairros onde ocorreram as manifestações não foi encontrado nenhum onde a classe média-média, média-alta ou alta tivesse uma representação significativa).

Para Milton Santos (2007b), os reclamos de ordem social pelos pobres são atendidos com os recursos que sobram de outras prioridades consideradas mais relevantes, entre as quais não se encontram as necessidades reais da parcela pobre da população. Assim, as manifestações mais acirradas resultam da permanência da realidade cruel das “zonas de exclusão da cidadania”, socialmente elididas.

Um caso emblemático para ilustrar esse estado de coisas é o da Rua Engenheiro Austrícliano, mais conhecida como “Ladeira do Cacau”, em São Caetano, interditada há mais de dois anos. A rua era a principal via de acesso dos moradores dos bairros de São Caetano, Fazenda Grande, Pirajá e adjacências do Largo do Tanque; porém, com a interdição ficaram impossibilitados de utilizá-la. A demora de mais de dois anos para intervenção no local revoltou os moradores do lugar, como mostra a reportagem do Jornal Tribuna da Bahia, de 21 de fevereiro de 2013: “Só vemos os engenheiros chegarem aqui, furarem o asfalto, medirem, tirarem fotos e irem embora. Já vai fazer dois anos e não temos nenhuma perspectiva de conserto. Estamos entregues aos ratos e baratas” (JORNAL TRIBUNA DA BAHIA, 2013); “Não merecemos esse descuido das autoridades” (id.); “A gente vive temerosa, se chover forte aqui, com certeza a pista vai ceder mais ainda. É uma tragédia anunciada” (id).

O que chama a atenção no fato é que em 18 de abril de 1966<sup>28</sup>, no caderno “A TARDE NOS BAIRROS”, sob o título “Só Deus Ampara São Caetano”, o jornal publicava uma matéria para chamar a atenção das autoridades para os problemas mais urgentes daquela mesma rua relatando, já naquela época, as condições nas quais ela se encontrava:

Inicialmente quem sobe num ônibus a íngreme ladeira que parte do Largo do Tanque, denominada Rua Eng.º Austrícliano em direção ao bairro de São Caetano, constata logo que a quantidade de veículos é superior às condições de segurança da citada rua, estreita e com um abismo perigoso num dos seus lados, abismo este habitado por pessoas de condições bem modestas, que não encontraram melhor lugar para construir suas residências. Já ocorreram muitos acidentes graves, porém o mais grave de todos, ainda a tempo de se evitar, diz respeito ao corrimento de terras, no

<sup>28</sup> O fato de utilizarmos uma matéria jornalística da década de 60 do séc. XX, sendo o nosso recorte temporal da pesquisa de 1993 até os dias atuais, é para mostrar a permanência da situação de abandono nos espaços pobres da cidade, evidenciando que as agruras por que passam os espaços socialmente segregados têm um histórico de anos de falta de atenção dos gestores públicos.

inverno, sob o peso de milhares de veículos que por ali transitam diariamente (JORNAL A TARDE, 1966).

Outro exemplo é o da região da Baixa do Fiscal, que já se configurava como problema em 1965, uma vez que jornal A Tarde (19/02/1965) noticiou naquela data que o problema das inundações da Rua Luiz Maria, que há vários anos vinha desafiando as administrações, seria solucionado com as obras de drenagem e pavimentação asfáltica a serem realizadas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), o qual já dispunha de verba específica para esse fim, um montante de 60 milhões de cruzeiros (moeda da época). Assim, o jornal noticiava que:

A situação atual era uma das mais lastimáveis. O tráfego de veículos por ali ainda se faz quase por milagre, pois o leito da rua, além de estar totalmente esburacado e com enormes poças d'água que chegam a cobrir os pneus dos veículos, existe uma vala com cerca de 2 metros de largura (aberta pela prefeitura para escoar as águas), na qual constantemente ocorrem desastres (A TARDE, 1965).

O jornal ainda fazia duras críticas aos gestores de Salvador, dizendo que “[...] a situação em que se encontra toda aquela área [...] é de envergonhar a qualquer pessoa, seja ela responsável ou não pela administração da cidade” (id.).

FIGURA 11 e 12 - Rua Eng. Austrícliano - Ladeira do Cacau



Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Passados 50 anos, incrivelmente permanece a mesma situação na Baixa do Fiscal, provando-se, assim, o descaso dos gestores com os espaços pobres da cidade, conforme atesta matéria publicada no jornal Tribuna da Bahia de 02/11/2012, com o título “Moradores da Nilo Peçanha Vivem Encurralados entre a Lama e o Esgoto”, que denunciava as condições em que

vivem os moradores da Nilo Peçanha, rua próxima a Luiz Maria. Um trecho da reportagem confirma a permanência das condições existentes em 1965 naquela região da cidade:

A Rua Nilo Peçanha, é mais conhecida pelo esgoto a céu aberto e pelo “inferno” que é atravessá-la por conta dos buracos, mas, ao contrário do que possa parecer, nela mora gente. Alguns não podem sair de suas casas sem correr o risco de um banho de lama. O problema de esgotamento é tão sério da rua que em algumas casas a água suja mina do chão, como acontece no quintal de Dona Elizete Nascimento. Ela e o neto de 4 anos vivem encurralados, com lama na porta e uma “piscina” de água de esgoto no quintal. [...] A rotina de entupimentos na rua tem outra consequência com a qual os moradores já estão cansados de lidar. “Tem dia que a rua fica inundada, é quase um rio e a água entra na casa. Não foram poucas as vezes que tirei lama com balde de dentro de casa”, conta Claudia Santos Souza. As consequências não param por aí. “Semana passada uma senhora de 82 anos caiu num dos buracos que estava escondido pela lama. Ela não se feriu, mas se sujou toda, coitada”, relata.[...] Os buracos repletos de uma lama preta crescem à medida que os motoristas, inclusive de caminhões, pois a Nilo Peçanha liga o Largo do Tanque à BR 324, se aventuram a passar pela rua. Para evitar cair nos buracos mais fundos, muitos motoristas passam por cima das calçadas, complicando ainda mais a situação dos moradores. “É arriscado sair de casa, eles tomam a calçada, mas eu também faria o mesmo para proteger meu carro”, disse Noel Batista Santos, 58, que mora na rua há 46 anos. Ele informa ainda que é muito comum carros terem o pneu furado por conta dos buracos (TRIBUNA DA BAHIA, 2012).

A situação de sofrimento dos mais pobres, habitantes dessas “zonas de exclusão de cidadania” permanece, em função do descaso dos gestores e das condições econômicas desse segmento social obrigado a viver em situações lastimáveis e vergonhosas ainda hoje. Nada já mudou desde 1965, ou seja, há mais de cinquenta anos.

FIGURA 13 e 14 - Situação de vida dos moradores na Rua Nilo Peçanha na atualidade



Fonte: Tribuna da Bahia (2012).

A ausência de cidadania não se resume ao que o “senso comum” concebe como direitos e deveres do cidadão. Para ser cidadão é preciso ser reconhecido como membro ativo de uma comunidade política, a quem são conferidos direitos e deveres, com a oferta de possibilidades de participação da vida cívica local. Aqui, o sentido almejado é de uma nova cidadania, uma “cidadania social”, em que os valores de responsabilidade e engajamento estão cada vez mais na ordem do dia, na luta contra as discriminações e as desigualdades sociais. Tem-se hoje, aqui, uma cidadania incompleta, em que o indivíduo, no cotidiano, só tem direito a ser subserviente ao sistema, pois

[...] o respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados. A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância (SANTOS, 2007b, p. 61).

Na cidade de Salvador, há tempos a cidadania tem sido negada, uma vez que as relações sociais não ocorrem de forma uniforme entre o poder público e a população da cidade, havendo um claro privilégio para determinados setores da população. Na sociedade soteropolitana cidadania para os pobres é uma “ficção de Estado”, pois, de acordo com a ideologia dominante, se configura uma ilusão, puro sonho, isto é, nada (ALTHUSSER, 1970) para os mais pobres. Como bem afirmou Souza Martins (2012):

A vida se torna um modo de vida marcado por uma sociabilidade teatral, pela representação (por fazer presente o ausente), pela fabulação. Mas, se o imaginário submetido e manipulado pelas instâncias de poder se alarga em relação à imaginação, criadora e revolucionária, esta não desaparece. Sobrevive em tensão, como contradição do viver expressa no imediato e, portanto, na própria vida cotidiana. (MARTINS, 2012, p.91)

A ausência de representação política e de poder na estrutura de governo, onde o econômico supera o social, leva a uma coisificação das relações sociais, como observado por Martins (2012), promovendo a alienação de alguns em relação à cidade, já que esses não aparecem como sujeitos da própria obra, mas subjugados a ela. Foi possível atestar a situação durante o levantamento de dados para esta pesquisa, quando houve, nos meios de comunicação, as denúncias de descaso do poder público, que abandonou os bairros à própria sorte, enfrentando os mais variados problemas de infraestrutura urbana, constatando-se uma verdadeira letargia, omissão e até mesmo má vontade por parte dos órgãos governamentais em atender os reclamos da população dos bairros populares. Cita-se, aqui, na íntegra, a nota do Jornal A Tarde, de 19 de abril de 1965, na coluna “A Cidade Reclama”, em que faz uma provocação ao então Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas, Mário Lisboa, sobre as condições dos bairros pobres da cidade, sob o título: “E os Bairros Pobres, Dr. Mário?”.

Logo ao início de sua administração, o Secretário de Viação e Obras Públicas da Prefeitura, Sr. Mário Lisboa Sampaio, por sugestão desta coluna, prometeu voltar sua atenção para os bairros pobres da Cidade, atendendo suas necessidades mais prementes.

Deve ter esquecido a promessa, já que não a cumpriu, até agora.

São pequenos serviços, de custo insignificante, mas que representarão grandes benefícios para os moradores dos bairros referidos. Calçamento de pequenos trechos, consertos de escadas e ladeiras de acesso a grupos de ruas localizadas em encostas de morro, capinagem de ruas, cascalho para Ubarana, colocação de lâmpadas queimadas, extensão de redes de iluminação pública, levantamento de alvenarias, etc., obras reclamadas em bairros como Cidade Nova, Pau Miúdo, Pero Vaz, São Gonçalo, Faz. Garcia, Federação, Caixa D'água, etc., bem poderiam ser realizadas pela SVOP municipal.

Por isso que aconselhamos ao seu titular a fazer (pode aproveitar os fins de semana) umas visitas a esses bairros, anotando os serviços de que eles carecem, a fim de mandar executa-los.

Afinal de contas, nem só de bairros elegantes e grã-finos vive a cidade (A TARDE, 1965).

A nota em tom irônico e sarcástico demonstrava que havia, já naquele período, consciência por parte da população do descaso do poder público em relação aos bairros pobres da cidade, com infraestrutura deficiente. Mas chama a atenção o fato que, nos dias atuais, mesmo passados quase 50 (cinquenta) anos, os mesmos problemas persistem<sup>29</sup>, às vezes com uma nova roupagem.

O desejo de qualquer cidadão é ter acesso a uma infraestrutura urbana adequada: é o sonho de modernidade inacessível para a maioria, nesta sociedade desigual e injusta. Como consigna Martins (2012), o certo não é acobertar as injustiças e a exploração a que foram condenados os despossuídos de capital e os explorados pelo sistema capitalista, como grande parte da população soteropolitana, vítimas de um processo de segregação social e preteridas no sistema capitalista das amenidades no viver.

O cotidiano desses indivíduos é uma luta permanente pela dignidade da vida. A imprensa vem noticiando, ao longo do tempo, a busca, quase sempre frustrada, da cidadania por esses habitantes, sistematicamente ignorados pelo poder público, a não ser quando se organizam e se manifestam publicamente em busca de solução para as suas demandas, como mostram as fotos abaixo, retratando algumas das manifestações realizadas nos últimos anos em Salvador, quando a população dos espaços pobres da cidade buscava chamar a atenção e denunciar à imprensa a situação vivida.

---

<sup>29</sup> Em relação ao bairro do Garcia, acreditamos que esta nota refere-se ao trecho localizado mais no final de linha do mesmo, local historicamente ocupado por uma população pobre, diferentemente dos moradores da sua artéria principal, com “*status*” de classe média.



FIGURA 15 - Moradores protestam em via no Dique do Tororó. ibahia- 03.06.2013



FIGURA 16 - Manifestantes fecham acesso ao bairro de São Marcos. A Tarde – 31/07/13



FIGURA 17 - Manifestantes bloqueiam Avenida Bonocô. Metro 1 – 29/11/13



FIGURA 18 - Moradores de Tancredo Neves realizam manifestação. Metro 1 – 29/11/13



FIGURA 19 - Moradores de Dois Leões bloqueiam a via em protesto. A Tarde – 11/02/14



FIGURA 20 Moradores bloqueiam Avenida Gal Costa durante protesto. A Tarde – 06/08/14



A obra de Milton Santos (1979) permite compreender que os referidos acontecimentos são frutos de um contexto de desigualdades socioespaciais em que vive parcela significativa da população, retrato da pobreza, não apenas do ponto de vista econômico, mas também, e, acima de tudo, do ponto de vista da lógica política, o que desencadeia os problemas sociais, pela permanência do estado de privação material e social, e que tem levado a população a um estado constante de insegurança.

### 3 O PLANEJAMENTO URBANO EM SALVADOR (BA)

“Quando olham minha gente, nunca é pra proteger  
Muitas coisas acontecem e o meu povo resistindo.”  
(Cidade Negra, 1992)

Devido a interesses e ideologias distintas, cada prefeito de Salvador tem, sobre o município, um olhar próprio e diferenciado, procurando estabelecer, durante sua gestão, sua marca, segundo o viés ideológico e partidário que o caracteriza.

Por esse motivo a administração pública municipal deve assumir políticas de Estado e não políticas de governo, uma vez que essas últimas geralmente têm vida útil diretamente atrelada à duração da gestão na qual ela foi implantada. Conforme Rappel (1996, p. 63) “cada vez mais, informação, comunicação e participação, ao lado do planejamento e da ação governamental são imprescindíveis para a obtenção de um futuro melhor, mais equilibrado para as cidades”.

O Plano Estratégico existe para preencher essa lacuna e deve ser assumido por todos os cidadãos, desde a elaboração até sua efetiva concretização, tornando-se assim, um instrumento de governo, um plano de Estado, para superar, em alguns aspectos, a descontinuidade da administração municipal, podendo, também, servir de parâmetro para gestões e governos posteriores.

Em Salvador, a gestão para o período 2013-2016 lançou, em outubro de 2013, seu planejamento estratégico, que promete promover o desenvolvimento da cidade em bases planejadas e focadas na sustentabilidade (se isso é possível) e equidade social.

FIGURA 21 - Plano estratégico de Salvador 2013 - 2016



Fonte: PMS. (2013)



Reconhecendo que Salvador é uma cidade com grande nível de desigualdade socioespacial, o documento de lançamento do plano colocou que “é importante contextualizar que a iniciativa de implantar o Planejamento Estratégico se configura em um grande desafio diante de uma cidade marcada por desigualdades sociais, que cresceu desordenadamente com uma expansão urbana atropelada pela falta de ações bem-definidas e integradas” (PMS. 2013).

Nesse documento, foi importante o Estado reconhecer que falhou no planejamento da cidade, uma vez que o prefeito afirmou que “as deficiências de planejamento nas últimas décadas foram responsáveis pelo agravamento dos problemas estruturais hoje enfrentados pela cidade” (PMS. 2013).

Assim, esse plano, composto de dez áreas temáticas, tem por objetivo final “tornar Salvador uma cidade menos desigual, mais inclusiva e com uma excelente infraestrutura de serviços”. Das áreas temáticas instituídas, três são de grande relevância para as condições socioespaciais e de moradia da população: Mobilidade, Ambiente Urbano e Ordem Pública.

Quadro 6 - Ações e /ou metas de interesse no Plano Estratégico 2013 - 2016.

	Mobilidade	Ambiente Urbano	Ordem Pública
Ações e / ou Metas	Gestão inteligente de Trânsito e Transporte	Plano Salvador 500	Ampliar a Iluminação
	Recuperação de Vias	Requalificação Urbana	Modernização da Limpeza Urbana
	Reestruturação do Transporte Público	Salvador Verde Perto	Coleta Seletiva
	Novas vias para melhoria do fluxo de veículos na Cidade	Observatório Municipal da Sustentabilidade	Ordenamento e Fiscalização Municipal
	Espaço para Pessoas e Ciclistas	Morar bem Salvador	

Fonte: PMS (2013)

#### Quanto à Mobilidade Urbana:

A aspiração é uma estrutura de transporte racional, integrada e eficiente, orientada para o crescimento da cidade, provendo-a de serviço de transporte público ágil, confortável, limpo e acessível para a toda a população para reduzir o tempo de deslocamento. O setor de mobilidade urbana tem, como uma de suas metas, monitorar, através de câmeras eletrônicas, o transporte urbano em Salvador; requalificar 440 km de vias na cidade, 360 dos quais serão repavimentados e os outros 80 km terão novas vias com serviços de drenagem, passeio e iluminação.

– Quanto ao Ambiente Urbano:

Há pretensão de recuperar a beleza natural, os espaços de lazer e serviços da cidade; ampliação dos programas habitacionais, promovendo a melhoria na qualidade das habitações de interesse social, estimulando, assim, o cidadão a usar o ambiente público, cuidar dele e zelar por ele, valorizando o espaço urbano. Como estudos e pesquisas evidenciaram, a degradação e favelização da cidade devem-se à ocupação urbana desordenada, havendo, também e principalmente, descaso com a manutenção e renovação dos espaços urbanos nas áreas pobres da cidade, onde se encontram calçadas danificadas, vias mal conservadas, inexistências e / ou descuido com as praças, com reflexos negativos para a qualidade de vida dos moradores desses e de outros espaços urbanos.

Essa área tem como metas principais a elaboração do plano urbanístico, Salvador 500, em que se prevê requalificação da orla, arborização da cidade com 100 mil mudas de árvores, requalificação do paisagismo com ênfase sobre a beleza cênica de vias da cidade, pela promoção da regularização fundiária de 30 mil moradias de interesse social e entrega de 15 mil moradias do programa “Minha Casa, Minha Vida”

– Quanto a Ordem Pública:

A limitação na oferta de serviços básicos de limpeza, conservação e iluminação pública, uso e ordenamento do solo têm comprometido as condições de vida da população soteropolitana. A paisagem urbana tem-se caracterizado pela ocupação ilegal e deficiência na iluminação pública, gerando uma sensação de abandono da cidade. Para modificar o quadro, o plano estratégico tem como aspiração garantir a iluminação pública moderna, com monitoramento eletrônico, das vias e áreas de convívio da cidade, além da modernização do sistema de coleta e limpeza urbana.

Aliado ao planejamento estratégico da gestão, o atual Prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (2013/2016) lançou, também em 2013, o Plano Salvador 500, que pretende ser um plano de desenvolvimento para a cidade até 2049, quando completará 500 anos. O plano objetiva a orientar ações e investimentos em desenvolvimento urbano territorial, e também a ajudar na elaboração do próximo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU); na construção da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) (PMS, 2014).

FIGURA 22 - Logomarca do Plano Salvador 500



Fonte: PMS e Pesquisa de campo

FIGURA 23 - Posse do Conselho Municipal Urbano (28.10.2014).



O plano, de acordo com a PMS (2014), terá como finalidade:

- definir cenários de desenvolvimento para Salvador e suas estratégias de realização;
- promover o desenvolvimento urbano com ordenamento territorial integrado e abrangente;
- definir diretrizes, instrumentos de ação e recursos para a melhoria de vida da população;
- reduzir as desigualdades territoriais e os desequilíbrios do meio urbano e social;
- expandir a mobilidade e ampliar a acessibilidade urbana;
- fortalecer o desenvolvimento econômico e social;
- estabelecer prioridades de intervenção, critérios de financiamento e aplicação de recursos;
- implantar o Sistema de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador.

O Plano Salvador 500 terá como função estratégica, a longo prazo, planejar políticas públicas municipais para tornar a cidade mais moderna e menos desigual para os habitantes. Para isso é preciso inserir a participação efetiva da sociedade no planejamento, possibilitando que a população, coloque nesse instrumento auxiliar de gestão, as peculiaridades e especificidades de uma cidade multifacetada, como Salvador.

Para Rappel (1996, p. 70), planejar estrategicamente significa “sobretudo promover a participação e, em correlato criar e otimizar canais de informação e comunicação, no sentido de acomodar interesses divergentes, ordenar decisões e viabilizar ações, reunindo e

economizando esforços”. Mas cabe aqui ressaltar que, nos planos anteriores, a participação da sociedade, principalmente dos mais pobres e necessitados de uma verdadeira política pública urbana municipal, não ocorreu. O que houve foram momentos pontuais de participação, mas que não se tornaram habituais.

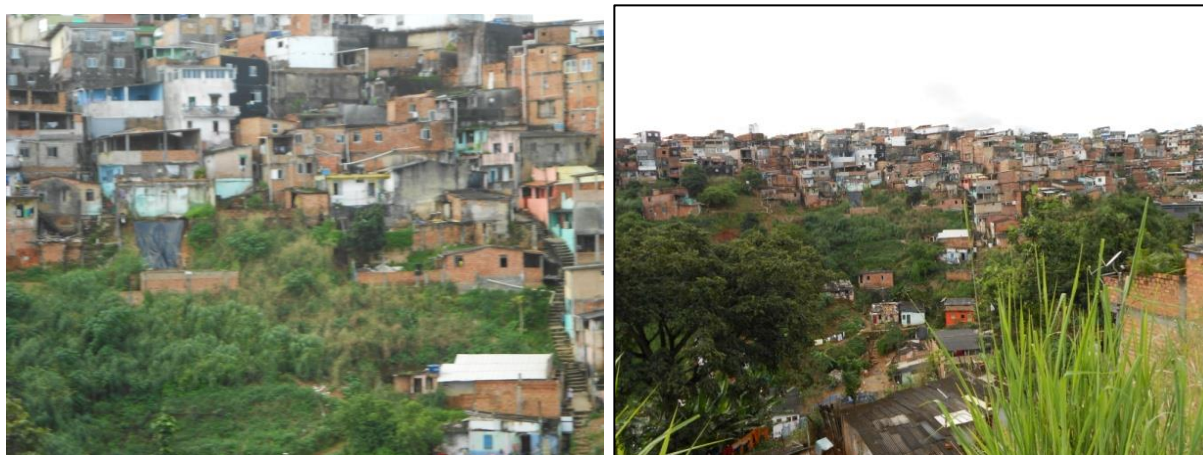
Os avanços do processo democrático das últimas décadas, o aumento da capacidade de organização da sociedade, o ingresso na cena política de novos atores sociais têm exigido do aparato estatal, uma profunda reflexão em relação ao planejamento e desenvolvimento de suas atividades. Com isso o planejamento estratégico requer a adoção de um novo olhar sobre a sociedade impactada por projetos, planos ou programas, procurando, assim, atribuir um papel ativo aos grupos de comunidades envolvidas no processo de implantação das intervenções.

Esse planejamento, inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na *Harvard Business School*, para alguns dos seus defensores deve ser adotado pelos governos locais. Essa opinião advém do fato de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 2011, p. 76). Desse modo, elas são vistas como mercadorias a serem consumidas; uma empresa, que deve ser bem administrada, é como uma pátria, que precisa de uma comunhão de ideias e de interesses.

Portanto, para atender a esses pressupostos é preciso, segundo Vainer (2011), banir a política, eliminar o conflito e as condições de exercício de cidadania. Para esse autor, a cidade é uma mercadoria a ser vendida em um mercado extremamente competitivo, daí a importância do *marketing* urbano no processo de planejamento e gestão da cidade.

No caso de Salvador, cidade com um alto potencial turístico, a sua venda através de um *marketing* agressivo no mercado externo, a coloca como produto a ser consumido. Esquecem-se, entretanto, do seu principal atributo: a “população”, que lhe dá identidade e a torna singular em um mundo tão competitivo. Assim, tem-se uma cidade fragmentada, com uma preocupação extremada com os espaços/bairros que se constituem pontos turísticos da cidade, áreas geralmente ricas, onde se concentram os equipamentos e a infraestrutura urbana. Por outro lado, há os espaços esquecidos pelos governantes e tornados invisíveis pelo sistema, geralmente locais pobres e caracterizados pela segregação social e territorial, com crescimento desordenado, associado a uma profunda desigualdade social (Figuras 24 e 25).

FIGURA 24 e 25 - Espaço ocupado de forma inadequada – Bairro de São Caetano



Fonte: Pesquisa de campo

Esses espaços desprovidos da urbanidade, visto que são carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, formam os excluídos do sistema financeiro formal de habitação e do acesso à terra regularizada e urbanizada. Resultam da ocupação das chamadas áreas de risco, como encostas e locais inundáveis, reforçando a injustiça social na/da cidade, inviabilizando esses locais como espaços de moradia e do habitar.

Então, como uma cidade que tem de ser vendida como produto pode apresentar uma realidade de conflitos sociais? É necessário, então, transformar a cidade, que é mercadoria, em produto aceitável pelo mercado. Essa possibilidade ocorre, também, através do discurso do planejamento estratégico, na tentativa de transformar a cidade “não apenas em mercadoria, mas também e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e principalmente os seus usuários solventes” (VAINER, 2011, p.83).

A cidade como empresa, conforme concepção corrente do termo, funciona como um agente econômico, sem preocupação com os espaços menos valorizados e com pouca visibilidade. Talvez seja esse o grande problema do planejamento estratégico, pois ele tem como marca a tomada de decisões a partir das informações e expectativas geradas no/pelo mercado (VAINER, 2011), questão típica do mundo da empresa privada, mas inadequado a um cenário urbano de tantas desigualdades sociais.

Assim é que o atual prefeito, Antônio Carlos Magalhães Neto, em encontro promovido pelo Grupo de Líderes Empresariais (Lide Bahia) reafirmou o

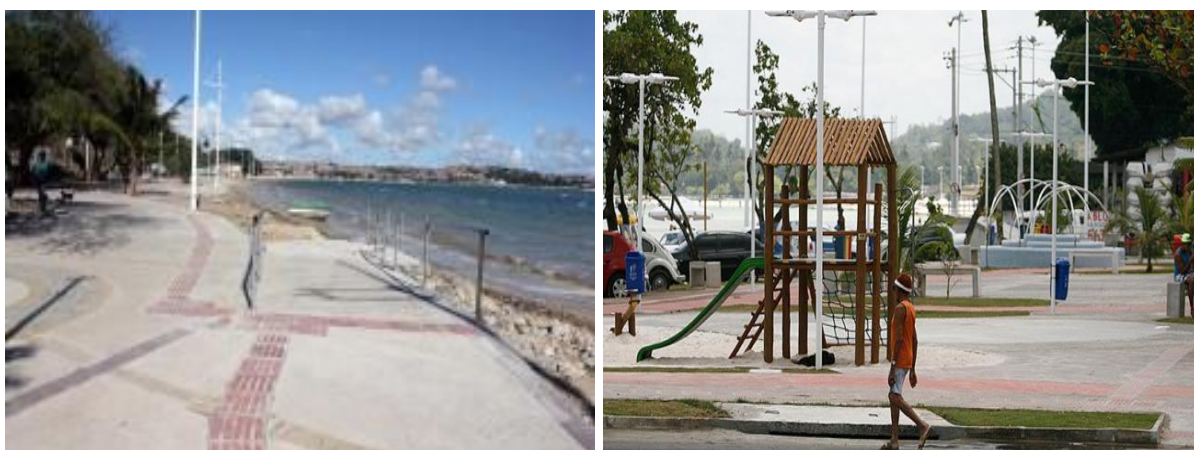
compromisso assumido durante a campanha de instalar uma agência de negócios, a Salvador Negócios, que terá a função de atrair investimento e "vender" a cidade dentro e fora do país, a Agência, conforme explicou, será feita em parceria com a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (Fieb), Associação Comercial, Federação do Comércio e com o Trade Turístico. A Lide Bahia encaminhou a ACM Neto um documento propondo "um novo modelo de desenvolvimento para Salvador", com sugestões para um trabalho conjunto (A TARDE, 10/12/2012).

É importante, portanto, questionar se a cidade de Salvador está preparada para essa concepção liberal de gestão, em que, necessariamente, o planejamento urbano tem de estar inserido. Como se poderia assegurar que esse modelo cidade-empresa, planejada e administrada estrategicamente para o mercado, atenda, realmente, às necessidades das camadas mais pobres da sociedade?

Pelo que tem sido visto na atual e nas últimas gestões da cidade, o modelo de planejamento tem deixado um grande passivo para as comunidades mais desfavorecidas, uma vez que os espaços/locais, que não são vitrines, têm sido deixados de lado. Prioriza-se a estratégia de *marketing* político de obras localizadas em espaços de grande visibilidade midiática e situados, geralmente, nos espaços ricos e de classes financeiramente favorecidas da cidade. Isso ocorreu com as obras da Pituba na gestão Imbassahy; no Imbui e Centenário, na gestão João Henrique; e requalificação da Barra e demais bairros da Orla, na atual gestão Antônio Carlos Magalhães Neto.

É importante frisar que, com o conhecimento das críticas sofridas tanto por Imbassahy quanto por João Henrique, oriundas dos moradores dos bairros periféricos, pobres e populares de Salvador, desprestigiados pela ausência de obras similares em seus bairros, a atual gestão vem se preocupando em realizar obras de caráter semelhante nos espaços periféricos, como a qualificação da Orla Suburbana e da Ribeira.

FIGURAS 26 e 27 - Nova orla do subúrbio ferroviário.



Fonte: PMS – Divulgação

Entretanto, chama atenção a diferença desproporcional entre os valores das obras e os prazos de início e conclusão das mesmas. Nota-se a pressa na conclusão das obras da Barra (espaço nobre), enquanto a conclusão das obras dos espaços periféricos vem se arrastando. Para o edil Gilmar Santiago (PT) fica evidente o privilégio dado a uma parte da cidade: “o Executivo Municipal tem priorizado no projeto as áreas mais nobres da cidade, investindo R\$ 57 milhões na requalificação da orla da Barra e R\$ 3,5 milhões em São Tomé de Paripe”. O vereador também chama atenção, que o “problema não é só o investimento, que é extremamente maior na Barra, mas também a relação entre a dimensão em quilômetros que será revitalizada e o valor do investimento em cada lugar” (BOCÃO NEWS, 30/01/2014).

O vereador Silvio Humberto (PSB) coloca que a “discrepância entre os valores é um atestado de como a prefeitura enxerga Salvador. Existem duas cidades: são dois pesos e duas medidas, é o subúrbio apenas para os suburbanos e a Barra para o resto do mundo, não se reconhece o potencial turístico de toda Salvador” (BOCÃO NEWS, 30/01/2014). Chama a atenção, na fala do vereador, a confirmação na ação da prefeitura como empresa, conforme coloca Vainer (2011), que a estrutura estatal age estrategicamente e também empresarialmente, tendo como horizonte a tomada de decisões para o mercado a partir das informações e expectativas geradas. O mercado tem a Barra como produto turístico e não as áreas periféricas. Assim, as decisões tomadas na gestão são mediadas pelos interesses dos capitalistas e empresários, sem que se verifique a separação entre o setor público e o privado, mas com ações que visam, estrategicamente, privilegiar o setor empresarial. Assim, o planejamento estratégico voltado para o mercado é uma ferramenta extraordinária para que isso possa acontecer.

Na cidade vista como empresa, com concepção de planejamento estratégico, o conceito de cidade, bem como o de poder público e o de governo da cidade, são investidos de novo significado: o da cidade transformada em sujeito/ator econômico em uma nova lógica de natureza mercantil e empresarial, legitimando a apropriação direta dos instrumentos de gestão pública pelos grupos empresariais privados (VAINER, 2011). Assim, o Estado, sob o capitalismo, foi se estruturando através de relações concretas de indivíduos, grupos, classes de renda, dando forma (estrutura e função incluídas) a mecanismos necessários à reprodução capitalista (PINTAUDI, 2014, p. 09).

Assim, o planejamento estratégico, da forma como vem se desenvolvendo em Salvador, torna-se uma ferramenta astuciosa para a possibilidade de reprodução do capital. A depender do perfil político-ideológico do gestor e o seu comprometimento com a estrutura



patrimonialista existente, verificar-se-á o premeditado esquecimento dos espaços periféricos com o aval do município. O planejamento estratégico deveria ter como um dos marcos principal a unificação da cidade em torno dos seus objetivos, ou seja, o banimento de uma concepção política (VAINER, 2011) em prol de um projeto totalizante de cidade, mas constata-se que isso não aconteceu, como se pode verificar na análise das gestões de Lídice da Mata, Antônio Imbassahy e João Henrique, uma vez que as citadas gestões foram extremamente contraditórias, principalmente em relação às iniciativas nos espaços pobres da cidade.

A análise das gestões permite entender que cada período compreende uma determinada estrutura de Estado, oferecendo parâmetros e indicando uma direção. O estudo das lógicas do espaço conduz ao das contradições do espaço (e / ou do espaço – tempo), sem o qual não entenderíamos o espaço de Salvador por inteiro.

Segundo Lefebvre (2004, p. 156), as soluções dadas aos problemas são apenas estratégias dissimuladas, cobertas por cientificidade aparente. O fenômeno urbano é um fenômeno social e, portanto, contraditório, pois caminha para uma totalidade, segundo Lefebvre, sem jamais atingi-la. Assim, a necessidade de compreender cada período de gestão, surge porque o fenômeno urbano se localiza e se focaliza.

Desse modo, convém considerar que, na dinâmica da produção do espaço urbano,

A prática social encontra-se submetida aos políticos. Eles apoderam-se dela através das instituições e dos aparelhos. Mais exatamente, os políticos especializados, como todos os especialistas, barram o caminho à constituição de uma racionalidade superior, a da democracia urbana (LEFEBVRE, 2004, p. 131).

### **3.1 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO LÍDICE DA MATA**

O primeiro Plano Estratégico da Cidade de Salvador (PECS), pós-ditadura, foi elaborado pelo Centro de Planejamento Municipal (CPM), no governo da Prefeita Lídice da Mata (01/01/1993 a 31/12/1996), para o período 1995/1996, constituindo-se mais um instrumento para o sistema de planejamento da cidade, baseado nos planos estratégicos de cidades como Barcelona, Lisboa, Bogotá e Rio de Janeiro, sustentando-se em um “urbanismo participativo”, com a participação e compromisso dos agentes sociais produtores da cidade. De acordo com os gestores de então, o PECS seria “mais que um planejamento, e sim um meio de educação para a cidadania e geração de uma cultura urbana” (CPM, p.6, 1995).



O Planejamento Estratégico, elaborado durante a gestão Lídice da Mata, uma liderança proveniente das lutas dos movimentos sociais e eleita com uma plataforma de propostas advindas do campo político da esquerda<sup>30</sup>, caracterizava-se por ser produto de um processo de elaboração e execução, apoiado na participação popular e no compromisso da sociedade, associando planejamento a resultados. O Plano Estratégico não seria só de responsabilidade da Prefeitura Municipal, mas deveria ser assumido pela sociedade, desde o momento da elaboração até a execução, inclusive pelos gestores, como um instrumento balizador não de uma política de governo, pois esta seria temporária, mas de política de Estado, superando, com isso, as discontinuidades administrativas da máquina pública.

A gestão de Lídice da Mata, apesar desse forte viés de participação popular, enfrentou sérios problemas para cumprir os compromissos assumidos com a sociedade, em especial com a população mais pobre. Mesmo voltando-se para as demandas populares, durante sua gestão a prefeita sofreu intensa perseguição política de Antônio Carlos Magalhães, como o sequestro de verbas municipais em função de uma dívida, herdada de governos anteriores, de quase R\$ 500 milhões, para com cinco empresas da área da construção civil (OAS, ECOMATI, COESA, GOES COHABITA e FERREIRA GUEDES) que chegou a comprometer 20% da receita municipal; a depredação urbana com as constantes obras de manutenção, realizadas nas ruas e avenidas da cidade pelas empresas estatais: Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) e Telecomunicações da Bahia S/A (TELEBAHIA), as quais realizavam obras abrindo buracos e valas nas ruas, sem o compromisso de fechá-los depois de realizado os serviços, deixando o encargo para a prefeitura, que não tinha uma estrutura adequada para enfrentar a grande demanda por serviços, gerando-se, assim, um enorme desgaste para a gestão da prefeita. O desgaste era ampliado diariamente pelas notícias, sempre de cunho negativo, geradas pela rede de comunicação sob o controle da família de ACM, formada por uma emissora de rádio, um jornal e o canal de TV de maior audiência no Estado. Isso minou e prejudicou, de todas as formas possíveis, a gestão de Lídice da Mata à frente da Prefeitura Municipal, pois:

A superposição de ações de infraestrutura urbana, naquele contexto, tinha sobre a vida do cidadão um efeito perverso, anulando os possíveis benefícios resultantes das intervenções físicas realizadas na malha urbana e viária (ex: reabertura de vias asfaltadas para colocação de rede elétrica ou de água, etc.) ou criava a imagem de caos administrativo e físico sob a responsabilidade do Município. (IVO, 2001. p. 165)

---

<sup>30</sup> Os partidos de esquerda da coligação na época eram: PSDB, PDT, PPS, PSB, PC do B, PV, PMN, PT e PMDB. É importante fazer uma ressalva de que o perfil ideológico destes partidos vem mudando ao longo do tempo.

Mesmo assim, a gestão colocava que o Plano Estratégico (1995), para ser exequível, deveria contar com a participação popular e o compromisso da sociedade, tendo de ser dinâmico, flexível e ágil, justamente em “função da própria dinâmica de produção da cidade, que gera sempre e continuamente uma realidade diferente”. Daí a importância da participação da sociedade na elaboração de um planejamento estratégico, selecionando e viabilizando ações possíveis, com base em cinco princípios básicos do Estado de Direito: primazia do público sobre o privado, honestidade, qualidade, eficiência e participação. Esse plano estratégico mostra que uma das causas da baixa qualidade de vida na cidade estava relacionada à gestão do mesmo, principalmente em função da falta de continuidade política e administrativa, ou seja, a falta de uma política de Estado e não de governo, mesmo existindo instrumentos que visassem a garantir a continuidade administrativa dos planejamentos e obras<sup>31</sup>, como o Plano Diretor que, no caso de Salvador, tem, na prática, vícios de agentes sociais interessados na dinâmica urbana do município, como os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, muitas vezes avalizados pelo próprio aparelho do Estado.

Visando à melhoria da qualidade de vida da população e ao aprimoramento da gestão em função dos fatores levantados, o Planejamento Estratégico de Salvador estabelecia algumas metas, entre as quais se destacavam as seguintes: desenvolvimento da cidade; qualificação da cidade enquanto espaço urbano; redução das desigualdades sociais; valorização da vida humana; ampliação e estabelecimento da participação da sociedade na gestão e, em especial, no planejamento da cidade.

O Plano Estratégico apresentado continha metas que para serem atendidas, interferiam diretamente no espaço urbano, com destaque, entre muitos outros, para implantação do Parque do Aeroclube; revitalização do Comércio; recuperação da feira de São Joaquim; revitalização da Baixa dos Sapateiros; abertura da ligação viária Avenida Suburbana–Pirajá; conclusão das obras de macrodrenagem do Rio Paraguari; reurbanização da Orla Atlântica; conclusão do projeto de recuperação urbana da baixa do Camurugipe; recuperação da iluminação pública da cidade e retomada, após revisão, do projeto de Transporte de Massa de Salvador (TMS).

As diretrizes e metas estratégicas setoriais da administração Lídice da Mata consolidaram-se em cinco macro áreas: Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Social,

---

<sup>31</sup> Na maioria das vezes, o que se vê com o início de uma gestão é a paralisação das obras e projetos existentes da gestão anterior, principalmente se o atual gestor não for do mesmo partido, fazendo com que as obras fiquem inacabadas e os projetos arrastem-se por anos às vezes décadas para serem entregues à população.

Desenvolvimento Econômico, Administração e Coordenação Governamental. Para este estudo, as três primeiras áreas foram as de maior importância.

- Desenvolvimento Urbano: afirmando que Salvador cresceu de forma acelerada nos últimos anos, principalmente em função do êxodo rural. A cidade encontrava-se desparelhada e sem condições adequadas para atender as crescentes demandas sociais por serviços públicos. Para atender as demandas surgidas, foi necessário construir um Plano Estratégico para Salvador baseado na cidadania e em ações voltadas para que o espaço urbano pudesse disponibilizar aos habitantes da cidade uma melhor qualidade de vida.

- Desenvolvimento Social: a administração Lídice da Mata tinha como meta cumprir os compromissos de campanha: aliviar a pobreza e a miséria de grande parte da população da cidade, devido à grande concentração de renda, criando condições para que as camadas mais pobres pudessem se desenvolver com segurança e não nas condições postas de desemprego, crianças fora das escolas e nas ruas, invasão e favelização dos espaços de moradia.

- Desenvolvimento Econômico: por ser uma cidade polo, Salvador atraiu para o seu território um grande contingente populacional do Recôncavo Baiano e de outras cidades para residir e trabalhar. Apesar de abrigar polos de atividades comerciais e serviços bancários, as oportunidades de emprego, principalmente para os mais carentes, eram escassas. Considerou-se que era importante ao município estimular investimentos em empreendimentos que dinamizassem a economia local, pela geração de emprego e renda, arrecadação de impostos e recursos para realização das obras necessárias ao atendimento prioritário dos bairros carentes e no combate à fome e à miséria.

O CPM, órgão de assessoria do gabinete da prefeita, como responsável pelo Planejamento Estratégico do Município, amadureceu uma posição sobre sua natureza de órgão de informação e planejamento municipal, com os seguintes pressupostos: não cabe ao CPM planejar; não cabe só à prefeitura o planejamento da cidade. Para esse órgão, ou as cidades se dispõem ao planejamento ou não há governo que as ordene. A prefeitura tem o papel de contribuir para que a cidade se planeje, funcionando como instrumento de convocação desse planejamento, espaço de negociação e interlocução dos diferentes interesses e visões, tendo a fiel função de defender o interesse público sobre o privado.

Para isso, o Orçamento Participativo era fundamental e, já no segundo ano de governo, em reuniões coordenadas pelas ARs com os representantes das associações de bairro e de classe, explicou-se o modo de construção do orçamento municipal, registrando-se as

reivindicações apresentadas pela comunidade e permitindo aos interessados compreender e participar do processo de elaboração do Orçamento Fiscal.

### 3.1.1 - A Gestão Lídice da Mata – Período 1993/1996.

Eleita por uma coligação composta por nove partidos, Lídice da Mata “encontrou a cidade organizada de forma injusta, com as áreas ricas dotadas de infraestrutura e as pobres desassistidas e na miséria”. A sua administração pretendia realizar um governo de esquerda, tendo como “*slogan*” transformar Salvador em “uma cidade mais humana e mais igual” (PMS, 1995, p.23). No seu discurso de posse, proferido na Câmara de Vereadores, em 1º de janeiro de 1993, ela dizia: “Salvador é uma cidade marcada pela desigualdade, pela injustiça social; meninas e meninos abandonados nas ruas; as próprias ruas, os bairros pobres, abandonados pelo poder público; esgotos correndo a céu aberto, iluminação precária”, onde a miséria privava os cidadãos dos mais elementares direitos, sendo que, para ela, como gestora era “doloroso ver milhares de vidas se equilibrarem perigosamente nas encostas. Montes de lixo e esgotos a céu aberto espalhando a cólera pelos bairros pobres da nossa cidade e como sempre, atingindo primeiro os mais fracos, os mais carentes, os mais sofridos dos nossos irmãos” (PMS, 1994).

Assim a prefeita eleita Lídice da Mata, afirmava, em seu discurso, que

as elites que governaram este Estado e esta cidade nos últimos trinta anos, revezando-se no poder, aninharam-se no poder, organizaram seus interesses econômicos aninhados no seio da própria administração pública num indecoroso conluio contra a cidade” [...] “se as elites não forem capazes de compreender o sentido ético e humano da nossa luta pela igualdade, que ao menos tomem consciência de que essa desigualdade não é um problema apenas para os desiguais, para os mais pobres. Atinge a cidade como um todo” (Discurso de Posse, 1993).

É importante o reconhecimento pela chefe do Executivo Municipal da situação precária vivenciada por grande parte da população, uma vez que é evidente a imensa desigualdade enfrentada pelos desafortunados em seu cotidiano. Portanto, o grande desafio para um governo declarado de esquerda era conseguir reduzir as desigualdades nas áreas mais pobres da cidade, afirmando: “nossa obstinação por uma redução das desigualdades sociais é parte do compromisso histórico de todos nós, as forças democráticas e de esquerda que hoje governam Salvador” (Discurso de Posse, 1993).

Para a gestora, não faltavam números para comprovar a desigualdade social em Salvador, cidade com 400.000 analfabetos, um milhão sem renda regular e apenas 15% da

população servida com rede de esgoto. Para reverter o quadro, era necessário usar a “Estratégia da Igualdade”, que incluiria a melhora da qualidade dos serviços prestados à população, com a democratização dos mesmos, do modo que todos fossem iguais na utilização dos instrumentos e benefícios oferecidos pela prefeitura, sem cidadãos de primeira e de segunda classe nem privilegiados pelo serviço público.

De acordo com os dados do Relatório de Gestão (1993), ao assumir a prefeitura, a gestão Lídice encontrou a cidade com treze mil toneladas de lixo nas ruas, exclusivamente nas áreas mais pobres, e mais de 3.000 buracos nas principais vias da cidade. Para a prefeita, não se poderia falar em redução das desigualdades sociais sem enfrentamento do problema da limpeza pública e, principalmente, do saneamento básico. Foi preciso encarar a limpeza urbana como uma questão de saneamento. Para isso, foi preciso modernizar e ampliar os serviços de limpeza, de modo que o lixo não se acumulasse e disseminasse doenças nos bairros mais pobres e populares, locais onde a coleta de lixo não era feita com a regularidade adequada.

Mas, para o governo Lídice, a limpeza pública constituía-se fator estratégico na redução das desigualdades e também o cuidado com a saúde. Para a gestora, a desigualdade expressava-se, também, na limpeza urbana, “um verdadeiro ‘apartheid’, medido e pesado nas 13 mil toneladas de lixo que encontramos ao assumir a administração e que não estavam no Itaipara, na Pituba e na Barra. Estavam no subúrbio, na Liberdade, na Fazenda Grande, na Engomadeira...” (PMS, 1994, p.7 e 8).

Para um governo que tinha como fundamento a “Estratégia da Igualdade”, denominação dada ao primeiro ano do governo Lídice da Mata, para reduzir as desigualdades e estimular a cidadania, seria necessário realizar ações nas áreas de infraestrutura, de ordenamento e uso do solo, moradias, serviços públicos e planejamento nos bairros populares.

As dificuldades vividas pela maioria dos habitantes de Salvador não eram desconhecidas, uma vez que, segundo afirmação da própria prefeita, “o nosso povo vive em meio à miséria”, reconhecendo, assim, as condições subumanas em que vivia a população, vítima de um sistema cruel, que penalizava sempre os mais humildes. Foi no governo Lídice da Mata que se teve a primeira experiência com a descentralização da gestão na cidade, através do Programa de Descentralização Administrativa, que criou as Administrações Regionais. Essas tinham o objetivo de promover a intermediação entre os órgãos da prefeitura e a população, procurando aproximar a gestão pública da comunidade, democratizando e

legitimando as suas intervenções, de modo a ampliar os espaços de cidadania. Inicialmente foram criadas e implantadas as ARs de Brotas, Itapagipe, Centro e Pituba.

A situação encontrada pela nova gestão, em 1993, segundo mensagem enviada à Câmara Municipal pela prefeita, era de total desordenamento da estrutura organizacional, destacando-se a falta de manutenção e conservação da cidade. Os dados expostos no relatório - um sistema viário em estado precário; rede de drenagem e caixas de sarjetas precisando de limpeza; inexistência de serviços de manutenção das áreas verdes por falta de veículos e equipamentos mostra a gravidade da situação, principalmente nas áreas populares e periféricas da cidade como é possível constatar pelas matérias veiculadas nos jornais da época.

Porém, mesmo com a situação desastrosa dos bairros populares e periféricos da cidade, a ação do poder público concentrou-se, de acordo com o relatório de gestão de 1993, apresentado à Câmara dos Vereadores, nos bairros centrais e ricos, excetuando-se algumas raras exceções. Assim, foram efetuadas obras de construção, restauração e manutenção nos espaços ricos da cidade, mostrando a face cruel da segregação e da distinção de tratamento entre os diferentes bairros da cidade.

Um dos problemas mais graves do município era a questão do Saneamento Básico. Então, coube à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMIN) enfrentá-lo, principalmente nos bairros de baixa renda, onde, de acordo com o Relatório de Gestão 1995, 60% da população estava desassistida pela Embasa em relação aos serviços de saneamento básico. Assim, estabeleceu-se como meta a elaboração do Plano de Saneamento para a cidade de Salvador, uma contribuição técnica e política que procurou solucionar o grave quadro de saneamento, envolvendo ações de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água, tratamento do lixo, bem como a canalização de esgotamento sanitário.

Para o governo Lídice da Mata, as administrações anteriores interessaram-se mais em investir em grandes obras que marcavam e identificavam uma gestão, do que em manter ou conservar os equipamentos, vias, jardins e praças, o que relegava os bairros mais pobres ao abandono, de modo que a população, principalmente a mais carente, se distanciasse do sentimento de prioridade coletiva de suas necessidades.

Portanto, para solucionar os problemas, a Superintendência de Manutenção e Conservação (SUMAC), segundo o Relatório de Gestão do ano 1993, efetivou ações de manutenção e conservação da malha de drenagem, que compõe a micro e a macrodrenagem

do sistema viário, de manutenção de praças, viadutos, túneis e encostas. Para o Poder Executivo, o grande obstáculo para a gestão, no aspecto da manutenção preventiva, foram as dificuldades financeiras pelas quais passava o município, de forma que foi impossível atingir o ponto ideal de atendimento às demandas e solicitações da população.

Nesse caso a grande parcela da população prejudicada eram os moradores dos espaços mais pobres e necessitados, uma vez que os espaços das elites, mesmo em um governo de esquerda, mantiveram regalias e primazias no atendimento das necessidades, como comprovam as obras de recuperação, manutenção e pavimentação, como aquelas executadas na Barra, em Pituba, Rio Vermelho e áreas centrais da cidade, enquanto os bairros pobres e periféricos tiveram de se contentar com as obras da “Operação Chuva”, que consistiam na dragagem de canais, remoção de lixo acumulado nos canais e capinação de encostas.

A iluminação pública foi outra questão a preocupar os habitantes e também a gestão. Em 1995, essa responsabilidade passou a ser da Prefeitura, que, sem recursos e sem as verbas advindas da Taxa de Iluminação Pública (TIP), extinta pela própria prefeitura, viu-se obrigada a assumir um encargo mensal de R\$700 mil, sem capacidade para isso. A falta de manutenção na troca das lâmpadas nas ruas e avenidas trouxe à cidade e, conseqüentemente, aos seus habitantes sérios transtornos, principalmente nos bairros mais humildes, que já conviviam com a falta de segurança.

Para a Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP), o ano de 1993 foi o de arrumação da casa, quando se procurou adequar os recursos disponíveis às obras planejadas. Desse modo, apesar da carência de recursos, foram realizadas intervenções como as de macrodrenagem, destacando-se a retificação e o revestimento do Rio Paraguari; macrodrenagem do canal do Itaigara e leito sul do Camurugipe (Iguatemi e Costa Azul); macrodrenagem do canal da Estrada da Rainha e pequenas intervenções em infraestrutura e urbanização nos bairros de Alto do Coqueirinho (Itapuã), Sussuarana, Boa Vista de São Caetano, Nova Brasília (Itapuã), entre outros.

A recuperação e construção de novas praças também era uma demanda importante, pois em seu Relatório de Gestão (1995, p.14), o Poder Executivo diz que a:

Praça era antes de tudo um espaço democrático, um território da vida, um permanente ponto de encontro de humanidades. Nossa cidade fica mais igual, mais humana e mais bonita a cada praça construída ou recuperada.

Em relação ao ordenamento e uso do solo, sob a responsabilidade da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM), a decisão foi reduzir as desigualdades com amenização da pobreza. Para isso, buscou-se a atualização da legislação, uma vez que as leis urbanísticas existentes refletiam uma realidade, na qual foram introduzidas, em governos passados, várias alterações casuísticas para atender aos interesses dos grandes empreendimentos imobiliários, com privilégio do grande capital em detrimento dos interesses da cidade e da sua população.

### 3.1.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão Lídice da Mata

O Plano Diretor Urbano vigente na gestão da prefeita Lídice da Mata ainda era o aprovado em 1985, cuja validade tinha expirado em 1992, sem que a gestão anterior tivesse iniciado o processo de sua atualização.

Salvador precisava de um novo Plano Diretor, não só em função do acelerado processo de urbanização e das modificações do perfil econômico e espacial da cidade, mas também da nova postura da sociedade. O contexto de pós-abertura democrática do país não aceitava mais as propostas tecnocráticas unilaterais, exigindo, portanto, participação popular no processo de tomada de decisões.

Para a gestora, o Plano Diretor para a cidade de Salvador, deveria ser conduzido de forma a introduzir “o planejamento como um processo de articulação de interesse socialmente articulado”, uma vez que o estoque de terras públicas de Salvador foi, literalmente, liquidado, com redução das possibilidades de um planejamento estrutural para a cidade, dificultando o estabelecimento de um programa de habitação de baixo custo para atender a população. Nesse sentido, é importante lembrar que, durante muitos anos, havia uma articulação muito próxima entre os interesses privados do setor imobiliário e a gestão da cidade de Salvador, sendo que os promotores imobiliários, através de seus agentes, atuavam dentro da estrutura estatal, visando sempre a interesses particulares.

Para uma gestão com viés de esquerda, que assumiu o governo com um forte apoio popular e dos movimentos sociais, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano significava:

Um importante instrumento de afirmação e exercício da cidadania, possuindo papel fundamental tanto na explicitação do processo de formação da cidadania, como na discussão pública das suas regras. Mais que um expediente burocrático, ele se constitui um instrumento de mobilização da sociedade, um pacto firmado para a conciliação de interesses conflitantes na apropriação do espaço da cidade. (Mensagem de governo enviada a Câmara de Vereadores, p. 30, 1993).



Assim, em 1993 a construção do PDDU contou com ampla participação de entidades como ADEMI, FABS, Clube de Engenharia, CDL, UFBA, Rotary Club e das ARs e demais órgãos municipais, que receberam documentos referentes ao PDDU de 1985 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUS) para discussão em reuniões sistematizadas. Ainda sem recursos específicos para a construção do PDDU, o CPM procurou estabelecer as bases para o Plano através de um sistema de informação municipal, articulado com grupos setoriais e entidades da sociedade civil, que, nessas reuniões sistematizadas, desenvolviam ensaios, diagnósticos, projetos, com fortalecimento da ideia do planejamento como um processo permanente.

### **3.2 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO ANTONIO IMBASSAHY**

No período de 1997 a 2004, Antônio Imbassahy assumiu o governo da cidade dizendo, no seu discurso de posse na Câmara Municipal:

Precisamos pensar estrategicamente o desenvolvimento de Salvador. Tornar o nosso município autossustentado, a partir da exploração de seus recursos naturais e humanos que gere riqueza e emprego dentro do seu próprio território, garantindo vitalidade econômica e qualidade de vida a todos os seus cidadãos, num convívio social harmonioso e equilibrado. (PMS, 1997)

De acordo com o prefeito, na mensagem à Câmara Municipal, em 1997, no seu relatório de gestão, tudo era urgente em Salvador, uma vez que existia um quadro de degradação da cidade: “Ruas e avenidas esburacadas, algumas intransitáveis. O lixo se acumulando nas praças e esquinas, pondo em risco a saúde de todos. A cidade às escuras, comprometendo a segurança pública e gerando medo à população” (Relatório de gestão, 1997). Percebe-se que o quadro descrito retratava as áreas mais humildes, ou seja, os bairros pobres da metrópole.

Por iniciativa da Secretaria Municipal de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEPLAM), foi elaborado um novo plano estratégico para Salvador. Nesse plano o secretário da pasta, Manoel Lorenzo, afirmava que havia uma busca de “melhores soluções para os problemas e a promoção do cidadão e o seu reconhecimento como agente partícipe das mudanças”, sendo que, através do planejamento estratégico, faria o levantamento do cenário que envolvia a cidade, possibilitando uma atuação mais eficaz da gestão municipal. O secretário ainda afirmou que:

No trabalho de aprofundamento do conhecimento da nossa cidade, tomaremos consciência mais precisa dos seus problemas [...] para enfrentá-los com maior vigor, como desafios, que nos impulsionam para ações mais firmes, perseguindo resultados mais duradouros. (Plano Estratégico – SEPLAM, 1997)

O Planejamento Estratégico de Salvador na gestão Imbassahy tinha a expectativa de concentrar esforços no desenvolvimento de projetos que enfatizassem a recuperação urbana, a continuidade administrativa e a recuperação da capacidade de investimento por parte da prefeitura, uma vez que com “o arrocho financeiro vivenciado pelo confisco judiciário das verbas municipais - no governo Lídice da Mata, a autonomia da Prefeitura ficava totalmente tolhida, pois não existiam recursos sequer para fazer face ao custeio da máquina pública” (LOIOLA, 1997).

Salienta-se que a difícil situação financeira da prefeitura deveu-se à perseguição política efetuada pelo grupo hegemônico na Bahia, liderado por Antônio Carlos Magalhães<sup>32</sup> – ACM, à gestão de Lídice da Mata, situação que agora deveria ser enfrentada pelo carlista eleito, Antônio Imbassahy. Porém, com uma nova realidade, pois, um mês antes de ele assumir, a Justiça desbloqueou, as verbas do município, em decisão influenciada diretamente pelo governador ACM, como descreveu Ivo (2001), ao dizer que, no governo municipal inaugurava-se uma nova etapa, na qual,

Em termos jurídicos, procedem-se ao desbloqueio de todas as medidas legais, geradoras de impedimentos à gestão anterior, particularmente quanto aos recursos financeiros, bloqueios estes produzidos pelo próprio grupo, quando na situação de oposição à gestão local. (Ex: cobrança da taxa de iluminação; desbloqueio das contas municipais pelo judiciário) (IVO, 2001. p. 178).

Uma das ações importantes durante o planejamento estratégico para Salvador, executado por Imbassahy, foi a transformação do Centro de Planejamento Municipal (CPM) em Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), através da Lei n. 5.245 de 5 de fevereiro de 1997, com competência, segundo o seu Art. 2º, elaborar e coordenar projetos urbanísticos e arquitetônicos setoriais, como se vê a seguir:

Art. 2º A Fundação Mário Leal Ferreira tem por finalidade, elaborar e coordenar projetos urbanísticos, setoriais, de arquitetura, especiais e complementares, com as seguintes áreas de competência:

I - elaboração, coordenação e acompanhamento de projetos urbanísticos, de desenho urbano e setorial em segmentos do espaço urbano bem como nos espaços de valor simbólico, histórico e sociocultural;

---

<sup>32</sup>ACM teve o seu primeiro mandato como Governador do Estado no período de 1971 a 1975, seu segundo mandato foi no período de 1979 a 1983 e o último mandato como Governador do Estado foi entre 1991 a 1994. Já como Presidente do Congresso ele esteve à frente entre 1997 a 2001, com fortes poderes no Governo Central e teve bastante influência na política local do Estado.

- II - elaboração de projetos de arquitetura e complementares considerados de singular importância para o Município;
- III - realização de estudos sobre regiões, áreas e logradouros do Município que demandam atenção e tratamento específico;
- IV - estímulo e promoção de discussão das diretrizes e projetos com a comunidade, visando a sua participação na formação das decisões sobre desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município;
- V - [...]
- VI - implementação, em articulação com a SEDHAM, dos Instrumentos de Política Urbana determinados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU;
- VII - implementação, em articulação com a SEDHAM, da Base Cartográfica, do Georreferenciamento, do Cadastro das Redes de Infraestrutura e do Sistema de Numeração Métrica Linear do Município do Salvador;
- VIII - assessoramento, consultoria e assistência técnica na área de elaboração de projetos urbanísticos, setoriais, de arquitetura e especiais. (Dec. n. 16.086 de 26 de outubro de 2005)

É importante destacar que no governo de Imbassahy ocorreu um forte vínculo das ações do Governo do Estado com as ações da Gestão Municipal, havendo, na verdade, uma extensão do poder do aparelho estadual sobre o municipal, a que Ivo (2001) chamou de “parceria solidária” na qual,

O novo governo que se institui funda sua governabilidade no plano político, como já dito, através de uma dependência administrativa da cidade ao governo do Estado, a ponto de não se discriminar os limites de responsabilidade das ações entre essas instâncias de governo no espaço da cidade numa forte coalizão de dominação dessas duas instâncias, unidas e articuladas em torno da figura da liderança local e nacional e do Partido (IVO, 2001. p. 177).

Essa situação levou a um retrocesso político institucional na cidade, com enfraquecimento da participação popular “restringindo a participação social a referendos públicos das propostas orçamentárias e aos Conselhos setoriais, coordenados pela Secretaria de Ação Social, ou seja, pela desapropriação das conquistas democráticas” (IVO, 2001. p. 177).

Portanto, o Plano Estratégico de Salvador para a gestão de Imbassahy objetivou mobilizar a comunidade para conduzir a cidade – segundo a SEPLAM – a um novo patamar de desenvolvimento, bem como conduzir a população a um novo patamar de cidadania. Mas, desenvolvimento é, acima de tudo, mudança para melhor, trazendo justiça social e qualidade de vida (SOUZA, 2004(b), p. 64). Quanto à cidadania, ela não foi conquistada por parcela significativa da população mais carente, uma vez que órgãos em que a participação cidadã aconteceria, como o CONDURB (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano), em 1997 só se reuniu duas vezes. Na primeira reunião foram analisados e deferidos processos de Transferência de Potencial Construtivo (TRANSCON) e, na segunda, foi feita a apresentação do Programa de Ampliação do Sistema Viário e Plano Integrado de Transportes de Salvador

(PMS, 1997. p.47). Não ocorreu nesse conselho, durante a gestão em análise, a discussão de outros temas de interesse direto dessa parcela da população, como a questão da moradia.

### 3.2.1 A Gestão Antônio Imbassahy – Período 1997/2004

O Prefeito Antônio Imbassahy reconheceu que, quando assumiu a prefeitura, a cidade de Salvador “possuía tantas desigualdades sociais e graves problemas básicos a resolver” (Relatório de gestão 2002, p.14). Entretanto, em seu governo, ele executou ações mais direcionadas aos espaços turísticos, como se pode constatar pelo relatório de Gestão de 1997 (Quadro 7 e 8) e do discurso proferido na Câmara Municipal de Salvador em 2 de março de 1998, no qual destacou que “a nova iluminação vai beneficiar o segmento da orla Atlântica entre Ondina e Itapuã, trecho que está recebendo, um novo tratamento paisagístico. Nessa obra, é de se destacar a preocupação com a estética urbana, evitando-se o uso de redes elétricas aéreas” (Relatório de gestão, 1997. p. 6). O referido relatório traça, ainda, proposta de valorização da Orla Atlântica, através de intervenções na recuperação de passeios e equipamentos, novo sistema de iluminação e conservação das áreas verdes.

Na área da Limpeza Pública, destaca-se a compra de *containers* com capacidade de 240 litros para resíduos domiciliares a serem instalados nos bairros da Barra Avenida, Jardim Brasil, Pituba, Brotas e Ondina (Relatório de gestão, 1997 p. 131).

Quadro 7 - Programa de adoção de praças públicas

SETOR	AÇÕES	ÁREA ATENDIDA	CLASSE RENDA
Praças e Jardins	Recuperação e Adoção (Dec. Mun. 11.579/97)	Praça da Inglaterra	Indefinida*
		Campo Grande	Alta
		Praça da Piedade	Indefinida*
		Largo da Eubiose	Baixa
		Largo da Sagrada Família	Média
		Mirante do Bonfim	Média
		Largo de Pirajá	Baixa
		Marco da Fundação da Cidade	Média a Alta
		Largo da Lapinha/Soledade	Baixa
		Morro do Cristo	Alta
		Largo dos Aflitos/Belvedere	Indefinida*

Fonte: Relatório de Gestão (1997)

O relatório de gestão mostra que as intervenções na iluminação pública, durante o governo Imbassahy, concentraram-se nas ruas e avenidas de maior dinamismo no comércio e

serviços, como as Avenidas Bonocô, Garibaldi, ACM e Ogunjá, e nos espaços voltados para o turismo e lazer e/ou de maior valorização imobiliária, como o Dique do Tororó, Praça Cairu, Imbuí e toda a Orla Atlântica (Barra até Itapuã). As únicas exceções ocorreram com a iluminação do trecho Soledade – Lapinha, pequeno corredor viário de aproximadamente 500 metros e a iluminação de um pequeno trecho da orla suburbana em São Tomé de Paripe, conforme se verifica no quadro 8 e no mapa abaixo (Mapa 09).

Quadro 8 - Iluminação pública – 1997

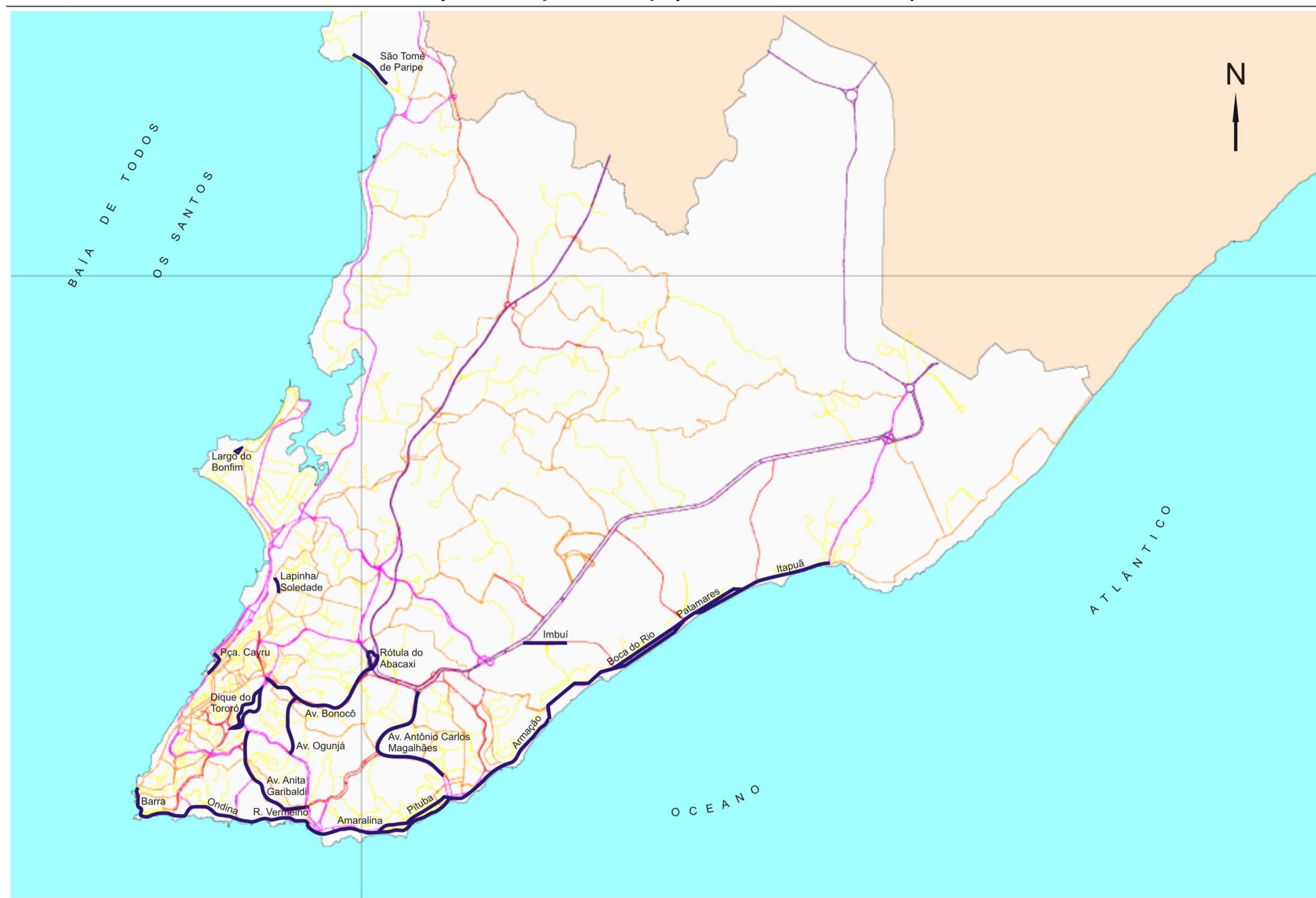
SETOR	AÇÕES	ÁREA ATENDIDA	CLASSE RENDA
Iluminação pública	Substituição de luzes e postes	Avenida ACM	Média a Média Alta
		Avenida Bonocô	Baixa a Média
		Garibaldi	Média a Média Alta
		Patamares	Média a Alta
		Ogunjá	Baixa
		Rótula do Abacaxi	Indefinida*
		Praça Cayru	Indefinida*
		Imbuí	Média
		Boca do Rio	Baixa a Média
		Lapinha/Soledade	Baixa
		Largo do Bonfim	Média
		Dique do Tororó	Indefinida*
		Orla da Barra	Média a Alta
		Orla de S. Tomé de Paripe	Baixa
Orla Atlântica	Média Alta		


Fonte: Relatório de Gestão (1997)

Obs. 1. É importante ressaltar que o programa de adoção só teve sucesso nas praças situadas em bairros de moradores de maior poder aquisitivo.

Obs. 2. As áreas de classe de renda que aparecem como indefinida e com asterisco (\*) eram apenas lugares de circulação, turístico ou de lazer de todas as camadas da população, não se constituindo em um local de mora

Mapa 9 - Intervenções na iluminação pública urbana – Gestão Imbassahy



Legenda  
 Ruas e Avenidas

Intervenções na Iluminação Pública  
 (1997) Salvador - BA  
 Elaboração: Joilson Cruz e Maria Estela Ramos

Assim, observa-se que, nessas ações, ocorre um descaso com os bairros pobres e carentes da cidade. Como foi dito pelo próprio gestor, ao assumir a administração municipal, o quadro era de abandono e degradação da cidade, cujas ruas e avenidas esburacadas estavam intransitáveis, o lixo acumulando-se nas praças e esquinas, a cidade às escuras, gerando medo à população. Mas o quadro não mudou muito, uma vez que a atenção dada aos bairros populares foi pontual. As ações relacionadas a eles foram, pela atitude do alcaide, discricionárias para aquelas populações, como a tentativa de desenvolver, no Subúrbio Ferroviário de Salvador, um programa semelhante ao Programa Favela-Bairro, do Rio de Janeiro. Aqui, foi denominado Projeto de Urbanização do Subúrbio Ferroviário, que deveria beneficiar cerca de 200 mil moradores, mas que, na realidade, não saiu do papel, pois poucas ações foram realmente efetivadas para a urbanização dessa área.

Um fato que chama a atenção é o próprio reconhecimento do descaso para com as áreas pobres da cidade, como se pode constatar nessa declaração que consta do próprio Relatório de Gestão do ano de 1997:

Constatou-se, também, que os próprios técnicos da Prefeitura desconheciam o real estado de degradação em que se encontravam os diversos bairros da cidade, *principalmente aqueles mais distantes da área central e ocupados pela população de baixa renda*, visto que não havia veículos para que se realizassem as vistorias rotineiras ou aquelas solicitadas pela comunidade (Relatório de Gestão, p. 111, 1997).

O descaso com a população pobre e carente da cidade é perverso e inaceitável, ainda mais que a parcela atingida compõe-se de negros, pardos, mulatos, representando 79,4 % dos habitantes da cidade (IBGE, 2010). Nos bairros pobres, analisados neste estudo, a população negra ultrapassa o coeficiente de 85%, de acordo com dados do IBGE (2010), constituindo-se a maior parte da população residente no local.

As obras que contemplaram essa população, segundo o Relatório, foram obras superficiais como serviços de limpeza e dragagem de canais, mas que, depois de algum tempo, voltavam às condições anteriores, uma vez que não se fez um verdadeiro projeto de desassoreamento e canalização das bacias hidrográficas que, na verdade, transformaram-se em esgotos a céu aberto nos bairros periféricos da cidade, como os canais da Baixa do Arenoso (Tancredo Neves); Baixa da Santa Monica (Avenida San Martin); Rua Nilo Peçanha (Baixa do Fiscal); Rua Régis Pacheco (Uruguai); Avenida Peixe (Pero Vaz); Baixa do Tubo (Cosme de Farias) e Vale das Pedrinhas (Nordeste de Amaralina), entre outros locais. Isso mostrou que a urbanização e qualificação dos locais de moradia dessa população não se constituem prioridade de governo, mesmo tendo o gestor conhecimento de que “o povo

aplaude a ação do poder público municipal quando ela se estende aos bairros modestos da periferia para incorporá-los dignamente à vida da cidade. Enobrecer a cidade é fazer justiça social, é proporcionar conforto, lazer e bem-estar a todos os segmentos sociais” (Relatório de Gestão, p. 10, 1997).

O planejamento da cidade, na gestão Imbassahy, foi de caráter elitista, a começar pelo fórum criado para discussão das diretrizes do Planejamento Estratégico, processo do qual as associações de moradores e de bairros viram-se excluídas. Segundo o prefeito, o fórum era formado por “gente capaz de ajudar a traçar os caminhos da nova Salvador”, pois dele faziam parte, empresários, professores, sindicalistas, técnicos em planejamento urbano, consultores nacionais e internacionais. No entanto, os principais interessados - a população e os movimentos sociais organizados, como a Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS), foram excluídos do processo. Sobre a importância do fórum, o prefeito dizia que

Daí nascerão projetos estratégicos para a capital. Daí sairá a deliberação de transformar Salvador numa cidade atrativa mundialmente, atrativa para abrigar empreendimentos nas áreas de comércio e serviços, atrativa economicamente, atrativa para receber projetos turísticos, eventos culturais, grandes exposições e sediar indústrias limpas com tecnologia de ponta (Relatório de Gestão, p. 15, 1998).

No resultado esperado pelo prefeito, não se insere a satisfação dos moradores, principalmente dos mais humildes, os da periferia, mas, visa-se, sim, a satisfação da elite empresarial da cidade.

Das obras de infraestrutura realizadas na cidade pelo poder municipal, destacam-se obras estruturantes no setor da mobilidade, muitas delas em parceria com o Estado ou por ele realizadas, uma vez que existia, além da ligação política, uma forte dependência econômica do Poder Municipal pelo Poder Estadual<sup>33</sup>, já que o gestor estava alinhado politicamente ao grupo liderado pelo senador ACM. Assim, foram realizadas obras de macrodrenagem e requalificação da Avenida Manoel Dias da Silva (Pituba), em cujos largos passeios foram utilizadas pedras de granito, sendo que, em muitas ruas da periferia da cidade, não existia sequer asfaltamento.

O importante Plano de Urbanização do Subúrbio Ferroviário, que seria responsável pela sua urbanização, foi redirecionado apenas para a recuperação físico-operacional da linha férrea e do seu entorno, agora já com a participação dos governos federal, estadual e municipal. No entanto, a falta de articulação entre as três esferas de governo e a incapacidade

---

<sup>33</sup> Durante a sua gestão, o Prefeito Imbassahy teve como Governador do Estado o Sr. Paulo Souto e César Borges que pertenciam ao grupo político Carlista liderado pelo Senador ACM.



administrativa do município impossibilitaram o sucesso do projeto, que resultaria em um Masterplan, documento consolidado em termos de estudos de urbanização da área de influência do corredor de transportes formado pelo trecho Calçada–Paripe do trem metropolitano.

No relatório de gestão de 1998, o projeto Subúrbio abrangeria uma área de 4.281 hectares e abrigaria uma população de aproximadamente 283.000 habitantes, incorporando as Regiões Administrativas XV, XVI e parte da RA III, com projetos setoriais de intervenção em macro e micro drenagem, pavimentação, contenção de encostas, macro e micro estruturação viária, recuperação ambiental, implantação de equipamentos público e mobiliário urbano. É importante ressaltar que, devido ao forte atrelamento entre as esferas municipal e estadual, como já descrito, o projeto passou a considerar também as realizações do governo do Estado, como os projetos Baía Azul (intervenção em esgotamento sanitário); Ribeira Azul (urbanização de áreas limítrofes da enseada do Cabrito e dos Tainheiros); Novos Alagados (substituição das palafitas por moradias em terra firme); o Pró- moradia, o Programa Habitar Brasil e o Programa Viver Melhor (melhorias habitacionais), todos integrantes do Projeto Subúrbio, que continha programas e projetos, tanto do Governo Estadual, quanto do Governo Federal, além dos originários da própria Prefeitura. As realizações acima citadas conferiam amplitude de escala tamanha, que transformou o projeto Subúrbio em grande projeto guarda-chuva. Em alguns aspectos e, isoladamente, o projeto subúrbio obteve êxito, como na questão dos Novos Alagados e do Bahia Azul, com a erradicação das palafitas e melhoria no esgotamento sanitário das residências da região, mas no que diz respeito à melhora e a qualificação urbanística da região não se pode dizer o mesmo, pois a população ainda convive com sérios problemas relacionados a essas questões.

Com relação ao controle e à disciplina do uso do solo, verificou-se que a ação fiscalizadora concentrava-se em áreas ricas do município, o que levou a uma desorganização espacial na ocupação e no uso do solo em áreas periféricas da cidade. Em vários trechos do Relatório de Gestão de 1998, é possível verificar a preocupação do município com fiscalizar a ocupação do solo nos bairros de maior poder aquisitivo, como Barra, Caminho das Árvores, Stella Maris e Praias do Flamengo<sup>34</sup>. A preocupação do poder municipal com a fiscalização e

---

<sup>34</sup> De acordo com o Relatório de Gestão de 1998, em suas páginas 50 e 55, pode-se ver as seguintes ações do poder municipal referente a esses bairros. Na Barra, foi elaborada uma proposta de modificação de parâmetros urbanísticos, visando a ajustar a legislação aos padrões de ocupação desejados pela população residente e adotados pelo mercado habitacional, consolidando ao longo do litoral uma imagem ambiental urbana coerente com o potencial paisagístico da região. No Caminho das Árvores, elaborou-se a minuta de projeto de lei que impõe restrições ao uso comercial e de serviços, que deverão se concentrar nas vias coletoras, preservando a

o uso dessas áreas, impõe restrições na elaboração de parâmetros urbanísticos com vistas a uma ocupação racional desses espaços pelos promotores imobiliários, era completamente diferente do que se via nos bairros populares, onde não ocorria uma atitude similar de ordenamento por parte dos órgãos municipais, nem com o mesmo rigor e rigidez.

Segundo o chefe do Poder Executivo, Antônio Imbassahy, no ano de 1999, além de dar continuidade aos projetos iniciados nos anos anteriores à sua gestão, deu início à requalificação dos espaços de convivência, fazendo a revisão, a atualização e novos projetos de importantes praças da cidade. Segundo a SURCAP, foram realizadas, em parceria com a SPJ, intervenções em 230 largos e praças da cidade, que se encontravam em estado de degradação e que foram devolvidas às comunidades completamente urbanizadas e dotadas de equipamentos de recreação e lazer, destacando-se as Praças Nossa Senhora da Luz e a Aquarius, ambas no bairro da Pituba. Foram também executados, segundo o Relatório de Gestão dos anos 2000 e 2001, trabalhos de urbanização, arborização e recuperação de outros espaços públicos, fora das áreas ricas, com o objetivo de devolver às comunidades praças e largos para a recreação e lazer. Mas o que chama a atenção é a qualidade desses espaços públicos e se os mesmos podem ser chamados de espaços de convivência, dignos para serem ocupados pelos cidadãos como as Praças Guarani, na Liberdade; André Rebouças, Hélio Machado, Afro-Brasil e Monsenhor Anísio Aires, no Uruguai; Vila Natal, na Fazenda Grande do Retiro; Bela Vista, na Boa Vista de São Caetano; o Largo de Pero Vaz, no Pero Vaz; e Largo da Formiga, no São Caetano, como pode ser visualizado em algumas fotos a seguir:

FIGURA 28 - Praça Hélio Machado



FIGURA 29 - Praça Monsenhor Anísio Aires



Fonte: Pesquisa de Campo

---

função habitacional das demais vias. Em Stella Maris e Praias do Flamengo, a SUCOM programou e efetuou ação fiscalizadora, impedindo construções irregulares; invasões de áreas públicas e atividades clandestinas.

Percebe-se que a falta de manutenção adequada das obras realizadas nos bairros populares constitui-se o grande problema. Após a inauguração e entrega das obras, os gestores e a administração pública deveriam garantir a manutenção delas. Mas isso não ocorre. A consequente e rápida deterioração causa um sério problema, principalmente no que diz respeito às obras de pavimentação e urbanização das vias.

De acordo com o PNUD, o município de Salvador abrigava, no ano 2000, o pior e o melhor Índice de Desenvolvimento Humano da região metropolitana, pois concentrava não só as áreas de maior renda, como também as localidades mais pobres, conforme apontava o Atlas do Desenvolvimento Humano 2000 (PNUD). A orla sul e leste da cidade de Salvador registravam os mais altos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M<sup>35</sup> (uma adaptação do IDH para o nível intramunicipal) da metrópole. O norte do município, porém, registrava o pior índice. Pelo Atlas, no topo estava a Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) Itaigara, com 0,971; seguida da UDH Caminho das Árvores – Iguatemi (0,968); Caminho das Árvores/Pituba – Loteamento Aquáriu (0,968); Brotas/Santiago de Compostela (0,968) e Pituba/Avenida Paulo VI – Parque Nossa Senhora da Luz (0,965). Entre os últimos lugares no ranking estão as UDHs Coutos – Fazenda Coutos, Felicidade (0,659); Bairro da Paz/ Itapuã – Parque de Exposições (0,664); e Coutos/Periperi – Nova Constituinte (0,668).

O próprio prefeito Imbassahy reconheceu que Salvador é uma cidade desigual e de perverso contraste, fruto do processo histórico do colonialismo português e da escravidão. De acordo com ele, em seu Relatório de Gestão (2000, p.8), Salvador tem “uma herança histórica que nos persegue e sobre a qual lutamos muito para diminuir as diferenças”. Assim, a sua fala e os dados apresentados evidenciam uma referência à desigualdade social na cidade de Salvador, que atinge principalmente os negros, descendentes daqueles que vieram ao Brasil para serem escravizados e que compõem a maior parte dos moradores da cidade. A situação social reflete-se no espaço urbano, pois é essa população que vai ocupar os espaços mais carentes de infraestrutura urbana. Para ele, Salvador é uma cidade de “contrastes e desigualdades porque aqui se instalou o colonialismo português e um dos mais perversos sistemas da história da humanidade”.

Para o gestor, é necessário humanizar a cidade e seus espaços públicos, mas essa humanização ficou reduzida a obras de “fachada” ou de qualidade duvidosa nas periferias, num processo totalmente diferente do que ocorreu nos espaços mais ricos da cidade, como as

---

<sup>35</sup> Assim como o IDH, o IDH-M varia de 0 a 1 — quanto mais próximo de 1, melhor — e mede o desenvolvimento humano por meio de indicadores em três dimensões: renda, educação e longevidade.

obras realizadas, no mesmo período, na Avenida Manoel Dias da Silva (Pituba) e a realizada ao longo da Avenida Afrânio Peixoto (Suburbana). Na Pituba as intervenções consistiram em serviços de drenagem, pavimentação, urbanização e linhas subterrâneas de energia, gás e telefonia, que realmente resolveram os problemas daquela artéria. Passados dez anos, não se tem notícias de alagamentos e de buracos na pista. O mesmo não ocorreu no Subúrbio Ferroviário. A proposta de um Projeto de Urbanização do Subúrbio, que atenderia a mais de uma dezena de bairros e atingiria uma população superior a 500 mil habitantes foram esquecidas ao longo do tempo, juntamente com a população que lá reside. Esta ainda convive com uma série de problemas relacionados à infraestrutura urbana, situação constantemente denunciada nos periódicos informativos.

Nas palavras do gestor, a intervenção em vias estruturantes, recuperação de escadarias, construção de encostas, construção e recuperação de vias de drenagens, cobertura de canais, ajardinamento e paisagismo de ruas e avenidas, programa de coleta de lixo e entulho foram realizadas, “fazendo valer a opinião pública nos debates que são promovidos nas comunidades à medida que vamos aplicar recursos em um bairro” (Relatório de Gestão 2000, p.8). Esses debates foram realizados, de acordo com o gestor, em bairros como São Caetano, Bairro da Paz, Sussuarana, Barra, Garcia, São Cristovão, Mata Escura, Fazenda Grande do Retiro, Liberdade, Plataforma, Paripe, Saramandaia e Pituba, indistintamente, em todas as localidades, com o propósito de fazer valer a voz popular de quem mora no local e saber o que é prioritário para a comunidade. Contudo a realidade apresentada e vista na cidade contradiz a afirmativa, pois, na verdade, a participação da população nas decisões inexistente, principalmente quando se trata dos bairros populares, onde, na maior parte das vezes, é necessária a realização de manifestações de rua para que a população tenha suas reivindicações atendidas.

A Secretaria Municipal de Promoção de Investimentos Especiais (SEMPI), antes da sua extinção pela Lei 5.845/2000, foi responsável pela formulação, acompanhamento e execução de projetos estratégicos para a modernização da cidade e pelo projeto de modernização do Mobiliário Urbano, selecionando, para esse fim, empresas que realizassem a concepção, o desenvolvimento, a fabricação, o fornecimento, a instalação e a manutenção de um novo mobiliário urbano como pontos de ônibus, quiosques, bancas de jornal e de frutas, lixeiras, protetores de árvores, entre outros.

Em relação aos pontos de ônibus, a modernização previa melhorias físicas, operacionais e de comunicação com o usuário, na busca de maior integração com o espaço

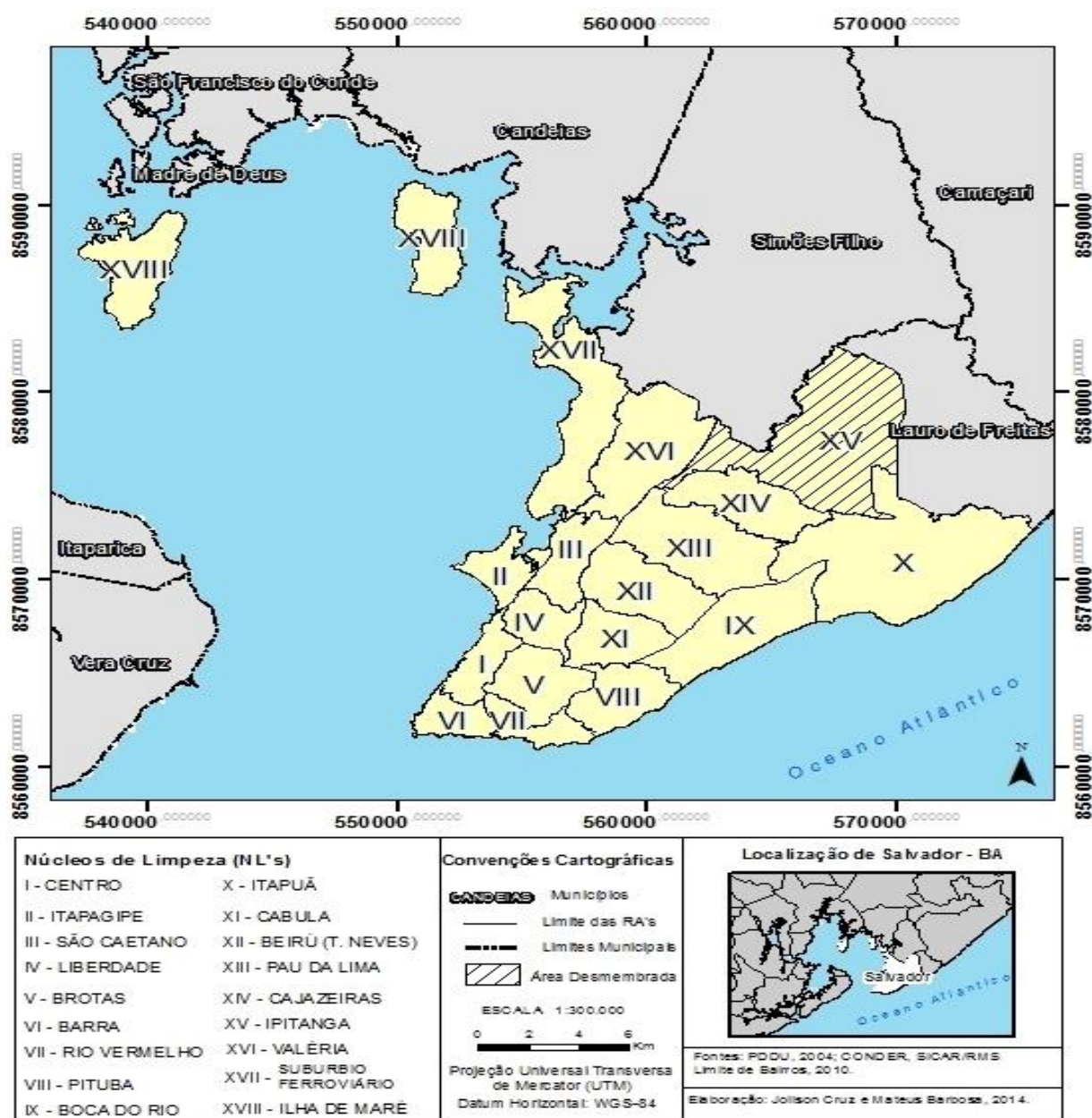
urbano, proporcionando à população de Salvador mais conforto. Para a viabilização do projeto, a cidade foi dividida em duas áreas, licitadas em concorrência pública, sendo vencedora para a área 01- orla marítima e bairros vizinhos- a firma Jcdcaux, empresa francesa. Ficou com a Cemusa - empresa espanhola, a área 02, que abrangia o Bonocô, Sete Portas, Dique, Vale dos Barris, Nazaré, Garcia, Cidade Baixa etc.

A distinção de tratamento dado pelo gestor público aos diferentes bairros da cidade pode ser facilmente visualizada em relação ao Mobiliário Urbano. Passados mais de dez anos da primeira licitação, a referida modernização ficou restrita aos bairros centrais, pois, em diversos bairros periféricos e populares, o mobiliário de paradas de ônibus está velho e ultrapassado, e sem contar os demais mobiliários urbanos. Os exemplos arrolados mostram o tratamento privilegiado e distinto entre os diferentes espaços da cidade, como se pode comprovar pela ação da SEPLAM, responsável pela implantação de mobiliário urbano ao longo da Avenida Manoel Dias da Silva (Pituba), Praça Aquários, Iguatemi, Praça Newton Rique, Barra, Itagira, Centenário, entre outros locais de grife da cidade.

Quanto ao planejamento dos transportes urbanos, foi realizada, na gestão Imbassahy, a reforma da Estação Pirajá, equipamento urbano para atender principalmente aos moradores de Cajazeiras e seu entorno. Nessa reforma foi efetuada a substituição do piso, recapeamento das pistas de rolamento, ordenamento do comércio ambulante, projeto e execução da programação visual e reforma dos sanitários, guaritas, sala de administração, módulo policial e Juizado de Menores. No entanto, vemos que não existe maior preocupação com a manutenção permanente desses equipamentos, para conservação, de modo que funcionem adequadamente, evitando a sua degradação. Constata-se, também, um péssimo atendimento à população que cotidianamente utiliza o terminal.

A limpeza urbana em Salvador foi dividida em Núcleos de Limpeza (NLs), que correspondiam às 17 Regiões Administrativas (RAs) de Salvador. Atualmente foi incorporada mais uma, com o desmembramento da RA de Itapuã e a criação da RA de Ipitanga, passando então para 18 RAs, conforme o mapa 10 e dados do ano 2000, mostrados na tabela 3.

Mapa 10 - Núcleos de limpeza



Fonte: Relatório de Gestão (2000)

É importante notar, na tabela 3, a desigual distribuição de agentes de limpeza entre os bairros de população com maior poder aquisitivo (Barra, Rio Vermelho e Pituba) e áreas com população de menor poder aquisitivo, como o Subúrbio Ferroviário, Cajazeiras e São Caetano. Na relação entre número de garis x área (ha) também é desigual a distribuição dos agentes, isto é, os espaços de maior poder aquisitivo têm prioridade na oferta desse serviço. A limpeza pública nos bairros populares de Salvador, devido a deficiência apresentada, caracterizou-se pelos "mutirões de limpeza", representada pelo "bota-fora", ou seja, limpeza geral e coleta de materiais inservíveis, não recolhidos pela coleta normal da LIMPURB.

Tabela 3 - Caracterização dos núcleos de limpeza na cidade de Salvador (2000).

	NL – RAS	ÁREA	AG. DE LIMPEZA	LIXO COLETADO	VARRIÇÃO
1	Centro	693,11	400	79.028	39.788
2	Itapagipe	697,02	181	88.218	30.612
3	São Caetano	907,41	59	60.746	13.744
4	Liberdade	674,57	102	84.874	22.005
5	Brotas	1.112,60	156	81.248	33.459
6	Barra	530,43	111	37.952	14.458
7	Rio Vermelho	676,43	110	86.609	11.391
8	Pituba	815,40	160	40.160	33.350
9	Boca do Rio	1.324,16	103	49.475	18.842
10	Itapuã	8.293,53	166	79.524	24.759
11	Cabula	1.010,72	53	53.209	9.099
12	Tancredo Neves	1.423,87	122	54.501	14.211
13	Pau da Lima	2.338,11	107	55.003	15.797
14	Cajazeiras	2.248,47	56	56.036	9.781
15	Valéria	2.288,32	21	31.892	3.290
16	Subúrbio Ferroviário	4.081,27	133	95.759	20.479
17	Ilha	2.252,49	49	109	494
	Total	31.427,92	2.089	1.034,379	315.559

Fonte: Relatório de Gestão (2000).

A ação da gestão municipal nos bairros populares, contrariamente ao que aconteceu nos espaços mais ricos da cidade, onde o Estado desenvolveu projetos de requalificação urbanística, como os já citados projetos de reurbanização da Praça do Campo Grande, reurbanização da Avenida Manoel Dias da Silva (Pituba) e a construção da praça Vinicius de Moraes (Itapoan) entre outros, deixou muito a desejar em uma cidade com desigualdade socioespacial muito grande.

Na verdade, a ação da gestão municipal nos bairros pobres ficou, em grande parte, restrita à proteção, contenção e estabilização de encostas e de taludes, pois a população mais carente é obrigada a ocupar as áreas de risco da cidade, construindo moradias em locais inapropriados. O Estado não atende, também, outras necessidades dessa população como pavimentação de ruas, esgotamento sanitário, drenagem, construção e recuperação de passeios e calçadas, coleta de lixo, transportes públicos e outros elementos essenciais, como



equipamentos públicos de lazer, para propiciar uma vida mais digna, desmentindo, assim, a frase dita pelo chefe do poder executivo em 2003, “Esta é uma cidade de todos e para todos”.

FIGURA 30 e 31 - Praça do Campo Grande totalmente requalificada e reurbanizada.



Fonte: Pesquisa de Campo

FIGURA 32 e 33 - Manoel Dias da Silva, apresentando equipamentos urbanos modernos.



Fonte: Pesquisa de Campo

### 3.2.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão Antônio Imbassahy

Na gestão Imbassahy, a Secretaria Municipal do Planejamento (SEPLAM) e a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) foram as responsáveis, de acordo com o Decreto n. 12.088, de 25 de agosto de 1998, pelos trabalhos de construção do documento preliminar para o PDDU/2004. Na verdade, esse trabalho tratava da revisão e atualização do PDDU/85, ainda vigente e aprovado pela Lei nº 3.525/85. Portanto, essa elaboração era um imperativo legal, que procurava adotar um novo olhar sobre a cidade, seus problemas, suas potencialidades e



soluções adequadas às transformações do contexto social, econômico, político, administrativo e jurídico-institucional do momento.

O PDDU é o instrumento que define as diretrizes básicas de desenvolvimento, contemplando aspectos urbanísticos, ambientais e socioeconômicos, que servem para orientar as ações dos agentes públicos e privados no município. A escassez de estudos e de produção de informação sobre a cidade, uma vez que os estudos mais sistematizados eram os desenvolvidos pelo EPUCS (1942 a 1947) e pelo PLANDURB (1976 a 1979), exigiu que a elaboração do Plano sucedesse à realização de uma série de estudos básicos que visavam a resgatar o conhecimento sobre a cidade. Assim, foram elaborados estudos em várias áreas, destacando-se o desenvolvimento econômico-social, o sítio físico e meio urbanístico, a infraestrutura, os serviços sociais e a gestão pública. A partir desses estudos surgiram dois documentos legais: a Lei do Plano Diretor e a Lei do Processo de Planejamento e Gestão Participativa.

Dentro da estratégia de participação e comunicação social utilizada para a elaboração do PDDU foram realizados eventos, tendo como público-alvo o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CONDURB), a Comissão de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Câmara de Vereadores, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB - Seção Bahia), a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/UFBA) e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis – 9ª Região/BA. Não há evidência, nos documentos pesquisados, principalmente no Relatório de Gestão do ano 2000, de que tenha havido participação popular na construção do Plano Diretor Urbano, conforme viria estabelecer posteriormente o Estatuto da Cidade, de acordo com a Lei Federal n. 10257/01, que regulamentara os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que garante aos moradores dos centros urbanos o “Direito à Cidade”. Isso implicaria a democratização da cidade e permitiria à população participar do planejamento e do governo das cidades, interferindo nas políticas públicas que proporcionassem uma boa qualidade de vida aos moradores.

Essa qualidade de vida significava na gestão Imbassahy melhorias das condições de vida dos habitantes de Salvador em vários bairros populares e periféricos da cidade. Para atender a essa demanda no PDDU 2004 foi necessário desenvolver vários Planos Específicos, responsáveis pela estruturação do sistema urbano em um planejamento setorial e, também, pela estruturação físico-territorial dos subespaços da cidade, a partir de um planejamento urbanístico. Nesse sentido, destacam-se os seguintes planos:

- Plano Urbanístico do Subúrbio Ferroviário, elaborado em convênio com o IAB, tinha a finalidade de direcionar e priorizar as intervenções públicas para a requalificação física-ambiental; a melhoria da articulação viária entre a cidade e o subúrbio e suas áreas internas; um maior dinamismo econômico local, com a indução de novos investimentos e, conseqüente ampliação do nível de emprego local.

- Plano de Ações Emergenciais para a Área do Comércio, com a finalidade de dotar a região do antigo centro comercial e financeiro da cidade de uma nova dinâmica, pois, apesar do surgimento de um novo centro – região do entorno do Iguatemi, essa área continua, ainda hoje, a ser um importante centro portuário, financeiro, de negócios e de serviços da cidade. Para isso, de acordo com dados do Relatório de Gestão (2000), foram executados planos de ações por diferentes órgãos municipais, como pavimentação e melhorias na rede de drenagem (SUMAC); melhorias na rede pública de iluminação e controle e ocupação dos logradouros públicos (SESP); controle de licenciamento de estabelecimentos sobre máquinas e poluição sonora (SUCOM); ampliação das vagas para carga, descarga e estacionamento em zona azul (SET) e restauração das fontes históricas (FGM).

- Projeto do Metrô: concebido para ter o início das obras em 1999, mas que foi iniciado só em 2000, tendo a participação do governo do Estado, governo Federal, do BIRD e da iniciativa privada. Executado por etapas, visava inicialmente ligar o corredor Lapa–Cajazeiras. Como já mencionado neste estudo, o projeto passou por inúmeros problemas na execução, o que levou a várias interrupções no andamento das obras. A primeira etapa, projetada para ser inaugurada em 2003, só o seria em 2014 e, mesmo assim, apenas com metade das obras propostas inicialmente no projeto. O trecho de 11,9 km de extensão, que deveria ligar Lapa–Pirajá, teve concluídos apenas 6 km, ligando a Lapa à Rótula do Abacaxi, deixando, assim, de atender a uma população de mais de um milhão de pessoas residentes nos bairros do miolo da cidade, como Cajazeiras, Pau da Lima, Retiro, Tancredo Neves, Cabula, San Martin, Pirajá, Mata Escura, Castelo Branco, Marechal Rondon, Sussuarana, entre outros.

O PDDU, aprovado pela Lei n. 6.586/2004, que permaneceu orientando o ordenamento e a legislação urbana de Salvador até o ano de 2008, estabelecia a estruturação das áreas urbanas e o macrozoneamento do município, definindo a sua:

macro-organização do assentamento residencial em face das condições do desenvolvimento socioeconômico e espacial do Município, consideradas a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infraestruturas para o adensamento populacional, devendo orientar a política urbana no sentido da consolidação ou reversão das tendências quanto ao uso e ocupação do solo (PMS, p. 38, 2004).

O macrozoneamento tinha por finalidade conjugar as demandas socioeconômicas e espaciais com as necessidades dos investimentos públicos e privados, bem como a melhoria dos padrões urbanos e a racionalização do uso e ocupação do território, em especial dos espaços dotados de melhores condições de infraestrutura ou com previsão para a alocação de infraestrutura e serviços no horizonte temporal do plano, promovendo economias de aglomeração. Dessa forma, foi possível constatar que esse importante instrumento é também um agente de distinção do uso e da ocupação do território quando determina a prioridade dos investimentos.

O macrozoneamento estabelecido dividiu o território do município em sete macrozonas, guardando as mesmas correspondências com as Regiões Administrativas.

- Macrozona I – abrangia as RAs Centro e Itapagipe;
- Macrozona II – abrangia as RAs São Caetano, Liberdade, Brotas, Barra, Rio Vermelho e Pituba;
- Macrozona III – abrangia as RAs Cabula, Tancredo Neves, Pau da Lima e Cajazeiras;
- Macrozona IV – abrangia as RAs Valéria e Subúrbios Ferroviários;
- Macrozona V – abrangia as RAs Boca do Rio/Patamares e Itapuã;
- Macrozona VI – abrangia a RA Ipitanga;
- Macrozona VII – abrangia as RA Ilhas.

Destaca-se, aqui, a Macrozona II, que abrange uma grande parte da área deste estudo, uma vez que o PDDU colocou, nessa macrozona, as regiões administrativas de São Caetano, Liberdade, Barra e Pituba, locais, que, em função da realidade de suas populações, abarcavam classes e extratos sociais com necessidades e demandas divergentes e que, conseqüentemente, tinham objetivos distintos. Assim, o objetivo era assegurar a manutenção da vitalidade dos espaços urbanizados e de ocupação consolidada das áreas ricas, promovendo intervenções capazes de possibilitar sua constante renovação urbanística. Sobre isso, chamou atenção a existência, nos relatórios de gestão analisados (governos Imbassahy e João Henrique), de obras de reestruturação e requalificação dos espaços situados, principalmente, na Barra e na Pituba, evitando-se, com isso, a desvalorização imobiliária, a degradação física, social e a subutilização dos investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos.

Por outro lado, era objetivo, também, promover a elevação dos padrões de qualidade urbano-ambiental dos espaços densamente urbanizados e sem infraestrutura. Como exemplos podem-se citar os bairros da Liberdade e São Caetano, ocupados por uma população de média e baixa renda. Para cumprir o objetivo, seriam necessários incentivos para reurbanização de áreas, substituição de usos, ampliação e requalificação de espaços públicos, uma vez que esses bairros são extremamente carentes de áreas de uso coletivo com áreas verdes e praças.

Além desse macrozoneamento existente no PDDU, vários outros programas e projetos foram desenvolvidos na gestão, visando a estruturar adequadamente o sistema urbano de Salvador. Entretanto, após vários anos os planos, projetos e programas urbanísticos direcionados para mudar a qualidade de vida das classes mais humildes da cidade não foram realizados ou foram executados em parte. Essa população continuou a enfrentar, no cotidiano, as agruras de uma cidade onde o planejamento urbano não faz parte da realidade dos seus subespaços carentes, distinguindo-se da realidade dos projetos elaborados em áreas ricas e mais “elitizadas” da cidade que, na sua totalidade, foram executados.

### **3.3 O PLANEJAMENTO NO GOVERNO JOÃO HENRIQUE CARNEIRO**

Nessa gestão o Planejamento Estratégico estava atrelado à necessidade de atender ao dispositivo legal que indicava a necessidade do município de elaborar, até o final de agosto de 2005, o PPA – Plano Plurianual para período de 2006 a 2009, enquanto instrumento de ação administrativa e financeira. Assim, a prefeitura de Participação Popular<sup>36</sup> elaborou o Plano Estratégico de Gestão Municipal, procurando subsidiar a elaboração do PPA e estabelecer as diretrizes das políticas públicas, para garantir coerência e pertinência às proposições governamentais de intervenção, anunciadas durante o processo eleitoral.

O Planejamento Estratégico teria o papel de subsidiar as ações e os projetos da administração municipal, procurando integrar as iniciativas de forma eficaz e eficiente, de modo a atender e satisfazer, com qualidade, as expectativas da população, buscando com isso “a construção de um território, espaço socialmente construído, em que haja qualidade de vida

---

<sup>36</sup>Este foi o slogan utilizado por João Henrique Carneiro na sua primeira gestão, segundo ele "A Prefeitura de Salvador seria a Prefeitura do povo. Prefeitura de Participação Popular - mais do que um slogan, mais do que marca, seria um compromisso solene dele e da equipe, no qual iria ouvir o povo, sentir, interagir e trabalhar juntos".

em níveis elevados para todos os moradores e visitantes de Salvador” (Relatório de Gestão 2005, PMS).

No primeiro governo de João Henrique Carneiro, o Planejamento Estratégico de gestão municipal destacava os seguintes objetivos: garantir ambiente saudável, seguro e preservado; promover a inclusão, a equidade social e o direito pleno à dignidade humana, considerando a diversidade étnica, racial, cultural, geracional e de gênero; promover a participação popular e a eficiência na gestão municipal; fortalecer as atividades econômicas e desenvolver estratégias de inserção competitiva do município, com geração de trabalho e renda; melhorar as condições de habitabilidade, garantir infraestrutura e serviços compatíveis com o planejamento e o desenvolvimento do município.

Apesar de primordiais para o bem-estar da população soteropolitana, constatou-se que, ao longo do governo João Henrique, os objetivos propostos não foram integralmente atingidos, de modo que ampla parcela da população mostrava grande insatisfação com a gestão, principalmente nos quesitos referentes à inclusão, habitabilidade, infraestrutura e serviços. Considera-se que esses objetivos tinham a função de atender às necessidades de expressivas parcelas da população de Salvador, principalmente dos mais pobres, para promover a inclusão social.

Apesar da boa intenção de construir um espaço urbano socialmente sustentável e de plena salubridade para os moradores, não houve planos e projetos com essas características para os bairros pobres da cidade e a sua população. Muito pelo contrário, as ações de maior destaque do governo João Henrique, nas suas duas gestões, foram desenvolvidas em áreas de classe média e alta da cidade, como a requalificação dos espaços no canteiro central no bairro do Imbuí e na Avenida Centenário. Essas ações foram utilizadas pelo governo como símbolos de sucesso da gestão. Assim, apesar de constar no planejamento estratégico, não houve, efetivamente, ações que buscassem melhorar a qualidade das condições de habitabilidade de amplos espaços dos cidadãos mais carentes que vivem na cidade de Salvador.

### 3.3.1 A Gestão João Henrique Carneiro – Período 2005/2012

Eleito para a Prefeitura de Salvador, no segundo turno, com o apoio dos partidos de esquerda, destacando-se o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), João Henrique Carneiro, então filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), já em sua primeira gestão, lançou na cidade o Orçamento Participativo. Segundo o relato do próprio prefeito, em mensagem ao Poder Legislativo, nesse Orçamento registrou-se o

engajamento de mais de nove mil pessoas e cerca de 500 entidades, que definiram onde os recursos municipais deveriam ser aplicados em 2006. De acordo com o relatório, o levantamento das demandas da população ocorreu em audiências públicas realizadas nas dezessete Regiões Administrativas.

As Regiões Administrativas deveriam ser a culminância do processo de descentralização dos serviços, aproximando mais a prefeitura da população, principalmente nos lugares onde há uma maior concentração dos mais carentes, de maneira a permitir-lhes o exercício da cidadania, através da prestação dos serviços. Para isso, deveriam ser instalados postos de órgãos como SUCOM, SESP, SETIN, SEPLAM, LIMPURB e o Banco Popular do Brasil. Contudo o que se viu foi um simples discurso sobre esse programa de descentralização das atividades da prefeitura, havendo, na verdade, um descaso para com a população mais pobre da cidade.

O projeto de requalificação da cidade, que atacaria diversas áreas, tanto no plano de infraestrutura, quanto no social, não saiu do papel. A Companhia de Desenvolvimento de Salvador (DESAL), segundo dados da própria prefeitura, produziu 1,3 mil m<sup>3</sup> de peças pré-moldadas voltadas a obras de infraestrutura, urbanização e de conservação do mobiliário e equipamento urbano das praças, sendo que foram recuperadas 110 praças, a maioria em bairros populares. Foram elaborados também projetos de requalificação de inúmeras praças pela Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF) como o “Programa Nossa Praça”, criado pelo Decreto n. 15.629 de 2 de maio de 2005, que possibilitava às entidades da sociedade civil, entidades públicas, iniciativa privada ou um ente social legalmente constituído adotarem, através da parceria público-privada, uma praça, beneficiando, assim, a população. Porém, é claro que as praças adotadas, em grande parte pelo setor privado, situavam-se nos espaços ricos e valorizadas da cidade.

Quadro 9 - Programa de adoção de praças – 2005

	PRAÇAS	BAIRRO	EMPRESA ADOTANTE
1	Áreas verdes do Salvador Shopping	Av. Tancredo Neves Caminho das Arvores.	Salvador Shopping
2	Praça do Artesanato	Piatã	Vonglhn Representações
3	Canteiro central da Av. Magalhães Neto	Pituba	Colégio Módulo
4	Praça 2 de Julho	Campo Grande	Goodwin Entretenimento
5	Praça Padre Anchieta	Pituba	Colégio Anchieta
6	Praça da Sereia	Itaigara	JCG Construtora
7	Praça Ana Lucia Magalhães	Pituba	G. Barbosa Comercial

Fonte: Relatório de Gestão (2006).

Através da Secretaria de Transportes Urbanos e Infraestrutura (SETIN) foi idealizada a Operação Cidade Limpa, com a efetiva participação da SURCAP e da SUMAC na programação de limpeza de canais e córregos. Foram retirados 263,5 m<sup>3</sup> de lama e lixo e desobstruídos 79,5 Km de canais, bem como construídas, segundo o relatório de gestão, 44 obras de contenção de encostas, em um trabalho de reestruturação e limpeza na cidade, preparando-a para o período de chuvas.

A SUMAC teve como destaque, no relatório de gestão 2006, a conclusão da requalificação (pavimentação e drenagem) de grandes avenidas como a Vasco da Gama, Octávio Mangabeira, Dorival Caymmi e avenidas em Stella Mares e Praias do Flamengo. No relatório de gestão de 2007, o programa de requalificação das vias de Salvador foi intitulado “Banho de Asfalto”, com um investimento inicial de R\$ 2.550 milhões, para atender as necessidades de recapeamento asfáltico das vias da cidade, destacando-se a Avenida Octávio Mangabeira, Avenida Oceânica (Barra/Ondina) e Avenida Dorival Caymmi. Enquanto isso, ruas e avenidas dos bairros periféricos, ficavam abandonadas ou, no máximo, tinham uma manutenção corretiva chamada “tapa-buraco”. Foi preciso que a população realizasse protestos para ter seus reclamos atendidos pela gestão municipal.

Um dos chamarizes de divulgação e propaganda no governo João Henrique, na sua primeira gestão, foi o chamado “Banho de Luz”. Nessa ação, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SESP) iluminou mais de 15 km de praias em Salvador e implantou mais de mil novos pontos de luz em várias regiões da orla e em alguns bairros da periferia, como Palestina, Uruguai e Valéria, com o discurso de que essa iniciativa iria melhorar a segurança da população na Cidade Baixa, Alta e no Subúrbio Ferroviário. O objetivo inicial do programa era levar iluminação elétrica de boa qualidade a todas as partes da cidade, mas concentrou-se, desde o primeiro ano de mandato, na modernização, recuperação e padronização da iluminação dos bairros situados na região da Orla Atlântica, grandes praças e avenidas da cidade, como Avenida Magalhães Neto, Avenida ACM. Registraram-se apenas algumas exceções de iluminação de pequenas praças nos bairros periféricos.

Em relação à SUCOM, o governo João Henrique tinha como missão ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo de Salvador, contribuindo, assim, para a melhoria do espaço urbano e qualidade de vida do cidadão. Esse órgão, apesar da missão de ordenar e cuidar da cidade, deixou que a população convivesse e sentisse certo descaso da gestão em relação à conservação dos passeios e calçadas da cidade, uma vez que esses estavam em um estado de total degradação. A situação atingia não só as principais vias e logradouros da

cidade, mas, principalmente, os bairros periféricos, onde o cidadão, não raras vezes, tinha de caminhar pelas ruas e avenidas, pois não era possível caminhar nas calçadas tomadas por mato, buracos, isto é, em estado de degradação.

Quanto à habitação, ainda um dos grandes problemas de Salvador, uma vez que a cidade cresceu de forma desordenada e desigual, a gestão João Henrique, através da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), segundo o relatório de gestão, tentou promover o ordenamento urbanístico e a identificação de áreas livres, de propriedade do poder municipal, construindo novas moradias populares. Os projetos foram idealizados pelo Escritório Público de Arquitetura e Engenharia, sendo que, para a SEHAB, o tratamento da problemática habitacional urbana deveria estar associada à qualidade de moradia e à melhoria das condições de vida e do local, possibilitando à população, infraestrutura, mobilidade e equipamentos comunitários, através da atuação conjunta de diversos órgãos públicos. Assim, foi lançado o programa intitulado “Planos de Bairro” que, através de experiência piloto desenvolvida por UNEB, UFBA e UNIFACS, pretendia incluir a participação da população na definição das prioridades de intervenções urbanísticas nos bairros, fazendo, assim, jus ao *slogan* do governo municipal, “Prefeitura de Participação Popular”. De acordo com os Relatórios de Gestão do Período (2005 e 2006), as comunidades atendidas inicialmente por esse programa foram Nova Constituinte, São Marcos e Águas Claras.

No entanto, a realidade é que, em Salvador, como na maioria das capitais do país, o programa de expansão de moradias populares ocorreu nas periferias, sem que esses locais tivessem a infraestrutura necessária: atendimento à mobilidade da população e equipamentos comunitários necessários à vida digna.

A limpeza pública, também ligada à SESP, através da LIMPURB, constituiu-se um dos grandes problemas da gestão. No início de governo, existia um contingente de apenas 3.464 envolvidos diretamente na limpeza urbana, de maneira que a população constantemente se queixasse dos serviços realizados, como atestam relatos feitos à Tribuna da Bahia (03/08/2009), em reportagem realizada com um morador do bairro da Cidade Nova: “A limpeza da área fica por conta de apenas um gari, que não é mágico pra dar conta de tantas ruas, e do caminhão da coleta do lixo, que muitas vezes demora de passar, relatou Eduardo Cardoso, 44 anos”. Outro depoimento no bairro do Uruguai, publicado em reportagem da “Tribuna da Bahia (06/05/2010),” relata semelhante descaso da gestão municipal: “Estou até pensando em mudar a loja de local, pois aqui é um mau-cheiro frequente, com o lixo e entulhos largados na rua, relatou Alan Oliveira, 27 anos”. Enquanto a população mais carente



sofria nos bairros pobres, a prefeitura lançou o Programa “Cidade Linda”, com pretensão, segundo relato de agentes da própria prefeitura municipal em reportagem ao Jornal Tribuna da Bahia, de 19 de junho de 2009, “A retirada de publicidade irregular, materiais inservíveis, restos de tapumes, muros destruídos e lixo na orla de Salvador”. O fato evidencia a forma discricionária como são tratados os bairros e habitantes de Salvador, apesar da LIMPURB descrever, no relatório de gestão de 2005 e 2006, que priorizaria as ações nas áreas periféricas da cidade, o que realmente não aconteceu, já que eram obras de fachada como a pintura de meio-fio nos bairros populares, por exemplo.

A operação “Cidade Bonita”, lançada em 2007, em parceria com a STP, a SET e a SUMAC ilustra a prática. Segundo o Relatório de Gestão desse mesmo ano, o objetivo era realizar uma faxina geral na cidade, principalmente nos seus bairros pobres, como Liberdade e Curuzu, mas a realidade vivida pelos moradores desses bairros mostra o abandono a que foram relegados.

Na reformulação do plano de trabalho de varrição manual de diversas áreas da cidade, a LIMPURB, de acordo com o Relatório de Gestão 2005, alterou a frequência diária de varrição, estendendo a limpeza a logradouros ainda não atendidos pelo serviço. Mas isso não resolveu o problema: a desigualdade continuou, uma vez que o número de agentes de limpeza era distribuído de forma desproporcional pelos bairros da cidade. O bairro da Cidade Nova, por exemplo, em 2009, só contava com um gari para atender todo o bairro, diferentemente do que acontecia no bairro da Barra, em 2010, onde, segundo relato da LIMPURB, citado no Jornal Tribuna da Bahia,

Uma equipe com seis pessoas realiza a limpeza no calçadão das 6 h às 12 h, outra equipe toma a frente a partir das 14 h e fica no local até às 21 h. A partir das 23 horas 15 agentes descem para a parte da areia e realizam a varrição e a coleta é feita por caminhões. A operação pente-fino é a segunda parte da limpeza (Tribuna da Bahia, 22/01/2010).

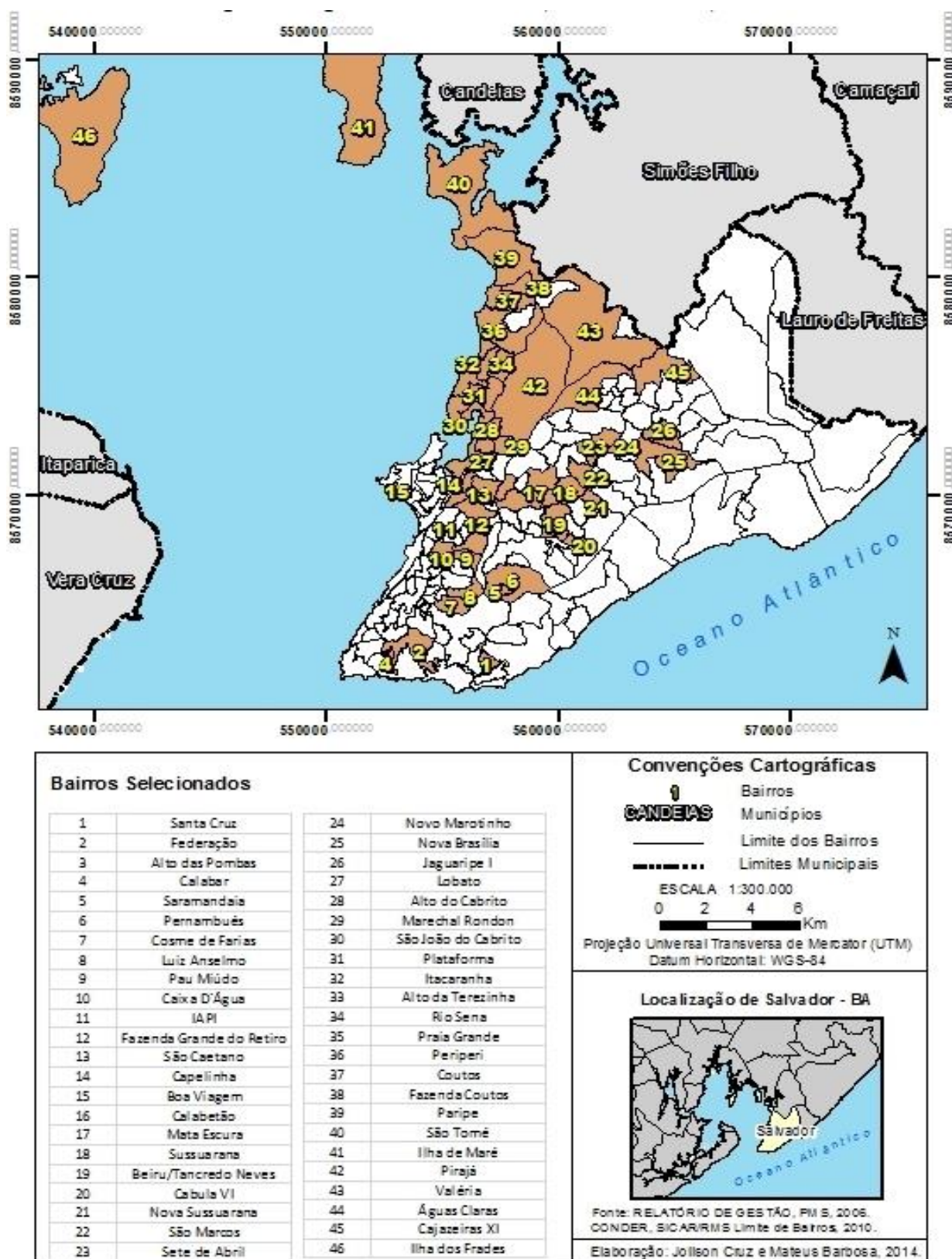
Para fazer frente à ausência de agentes de limpeza nos bairros periféricos, de acordo com o Relatório de Gestão 2006, foi criado o Programa Agente Voluntário (mapa 11) com o objetivo de recrutar moradores das localidades carentes, com um “bônus alimentação” de R\$ 200 por mês. O bônus deveria garantir a realização da limpeza urbana dessas áreas através da coleta seletiva, sendo que o resultado dela seria diretamente comercializado com as empresas de limpeza pública, ficando o agente voluntário com o valor obtido. Isso mostra como os mais pobres são tratados pelo sistema, deixando explícito os privilégios no atendimento às

necessidades dos moradores da cidade de acordo com o poder aquisitivo e o bairro em que vivem.

O sistema de transporte, a cargo da Secretaria Municipal dos Transportes Urbanos e Infraestrutura (SETIN), tornou-se objeto de constantes críticas da população dos bairros periféricos da cidade, não só em relação às condições de manutenção e limpeza dos ônibus, mas também em relação às condições do mobiliário urbano dos pontos de ônibus. A situação se agravava em função da condição em que se encontrava o Programa de Implantação do Metrô de Salvador, que vinha se arrastando há anos, sob suspeita de má utilização do dinheiro público e superfaturamento da obra. A primeira etapa, com custo atualizado de U\$ 440 milhões, correspondia ao trecho Lapa–Pirajá, com 12 km de extensão, que deveria estar em condições de operação em 2007. Porém até o final da primeira gestão do prefeito João Henrique, não havia um prazo definido para a obra ser finalizada, com enormes prejuízos à população carente desses bairros, que sofre diariamente com um péssimo sistema de transporte público.

A Superintendência de Parques e Jardins (SPJ), na gestão João Henrique Carneiro, procurou implantar uma nova concepção paisagística na cidade, através de Projetos Urbanísticos de Requalificação de Áreas de Valor Ambiental, com a cobertura dos rios que cortam as avenidas nos espaços ricos e valorizados da cidade, como o Imbuí, o Centenário e áreas verdes da orla atlântica da cidade. Entretanto, esquece-se dos poucos espaços nos bairros periféricos, que se podem realmente chamar de praças, uma vez que o programa lançado pela prefeitura, para adoção de praças pelo setor privado, só alcançou as localizadas nos bairros de renda mais elevadas, como o Itaipara, a Pituba, a Graça e o Campo Grande.

Mapa 11- Bairros selecionados para o programa agentes voluntários



Fonte: Relatório de Gestão (2006)

Em relação à manutenção da infraestrutura em Salvador, a Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP) atuou preventivamente. Segundo o relatório de gestão, procurou evitar os desabamentos e enchentes em 18 bairros, sendo que em 31 localidades implantou um conjunto de obras de infraestrutura, com rede de drenagem e pavimentação, desobstrução e limpeza de 17 km de canais. Mas o tratamento paisagístico e urbanístico foi desigual. Os bairros periféricos receberam tratamento diferente daquele fornecido aos canais do Imbuí e Centenário, por exemplo. Os habitantes da periferia, vistos como cidadãos de segunda classe e reféns de um sistema que lhes tira o direito de terem essas áreas urbanizadas, a esses moradores não foi assegurado bem-estar e qualidade de vida. Mas a manutenção da cidade não fica restrita à conservação da pavimentação e drenagem, passa também pela manutenção dos equipamentos públicos a cargo da SUMAC, SPJ, SURCAP e DESAL que, através de intervenção articulada, deveriam oferecer serviços de construção, reforma e manutenção de ruas, praças e avenidas, indiscriminadamente, pela cidade, sem distinção de bairros. Esses fatos, apesar das constantes e persistentes matérias jornalísticas, de fato, não ocorreram.

Provavelmente, uma das mais importantes ações do governo João Henrique, no campo do planejamento, foi o envio à Câmara de Projeto de Lei (até o momento não aprovado), baseado em estudos, desenvolvido por um conjunto de órgãos e instituições do governo federal, estadual e municipal, para a delimitação das unidades de bairro, buscando dotar a cidade de Salvador de uma divisão político-administrativa, tendo como referência o imaginário popular na definição do limite de vizinhança de cada sítio. As unidades de bairros devem estar compatibilizadas com os setores censitários do IBGE podendo assim tornar-se importante instrumento para o planejamento ao aferir dados socioeconômicos resultantes dos recenseamentos. Isso possibilitará maior facilidade de acesso a dados importantes sobre a real situação socioeconômica dos moradores e dos bairros da cidade, principalmente aqueles em que se encontram os moradores mais pobres.

### 3.3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na gestão João Henrique Carneiro.

A revisão do PDDU na gestão do prefeito João Henrique Carneiro, que deveria substituir a Lei n. 6.586/2004 e também a Lei n. 3.345/1983, a partir de um princípio participativo de consulta popular sobre as diretrizes a serem instituídas para a cidade de Salvador, tornou-se o maior imbróglia jurídico para a cidade, visto que, exatamente pela falta da participação popular e intensa insatisfação da população com o plano, o mesmo foi objeto,

por parte do Ministério Público, de uma ação civil pública que envolveu também a LOUOS. Esse processo de acordo com o Jornal Tribuna da Bahia (07/02/2014), “virou uma novela, após o Ministério Público da Bahia, contestar que as leis foram aprovadas sem a devida participação da sociedade”. A situação, anteriormente comprovada em pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi e divulgada pelo jornal A Tarde (25/12/2007), mostrou que, em novembro de 2007, apenas 26% da população de Salvador sabia o que era o PDDU e que apenas 0,2% deram alguma contribuição para o projeto de lei que direciona a política municipal urbana.

A revisão do PDDU de 2004, aprovado pela Lei n. 7.400/2008, partia do princípio de implantar um processo participativo de consulta popular sobre as diretrizes aprovadas na Lei do PDDU de agosto de 2004 que, segundo o chefe do Poder Executivo, tinha sido um compromisso de campanha por ele assumido. No Relatório de Gestão de 2005 e 2006, há uma série de incongruências em relação à construção do PDDU, que já mostravam o que poderia vir a ocorrer no futuro, como de fato ocorreu, com a decisão do Ministério Público de interpor uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin), uma vez que em um dos documentos analisados afirmava que já no primeiro ano de gestão ocorreu um

Seminário de Avaliação do PDDU com a sociedade civil, congregando uma centena de participantes, foram efetivadas 16 reuniões nas Regiões Administrativas de Salvador, mobilizando mais de 800 participantes, entre lideranças comunitárias, cidadãos e representantes de diversos segmentos da sociedade civil (PMS - Relatório de Gestão, 2005, p. 47).

O resultado obtido na justiça pelo Ministério Público, ainda no segundo mandato de João Henrique, revela que, de fato, a consulta à sociedade e aos segmentos representativos da população não ocorreu da forma devida. Em um pequeno trecho, o relatório deixa escapar que até mesmo nas discussões realizadas, ocorreram críticas, mas que não foram levadas em conta pela gestão municipal:

Os resultados das discussões convergiram para a identificação de demandas específicas de cada região, mas também surgiram críticas à abordagem dada pelo PDDU para questões estruturais como meio ambiente, uso do solo, moradia, saneamento básico, geração de emprego e renda e mobilidade urbana (acessibilidade e transportes) (PMS - Relatório de Gestão, 2005, p. 48).

A insatisfação geral foi o fator determinante para que entidades e organizações da sociedade civil, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA-BA), o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas da Bahia, e a Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS), provocassem o

Ministério Público e, posteriormente, participassem do julgamento como "*amicus curiae*", que significa “amigos da Corte”, na ação movida pelo Ministério Público contra a prefeitura e, conseqüentemente, contra a aprovação do PDDU, pois consideravam inconstitucionais sete pontos de revisão e atualização do PDDU de 2008 e da LOUOS de 1984.

Um desses pontos estava relacionado ao impacto da liberação do gabarito da orla sobre o trânsito, a circulação dos ventos, a temperatura da cidade e a iluminação das praias. A prefeitura não promoveu estudos detalhados para prognosticar os efeitos da alteração, conforme denúncia de especialistas do Instituto dos Arquitetos da Bahia (IAB), do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade do Estado da Bahia (UNEB), conforme noticiou o jornal A Tarde de 25 de dezembro de 2007.

O PDDU aprovado através da Lei n. 7.400/2008 trazia na seção II, do capítulo II, a revisão e atualização da lei n. 6.586/2004 no que diz respeito ao Macrozoneamento da ocupação urbana, segundo o Art. 132 da Lei, que estabelecia o PDDU de 2008, compreendendo que:

Os espaços urbanizados do Município em seus diversos estágios de estruturação, qualificação e consolidação, destinando-se à moradia e ao exercício de atividades econômicas e sociais predominantemente urbanas, e comportando níveis diferenciados de densidade populacional e de ocupação do solo (Art. 132 da Lei 7.400/2008).

No parágrafo 1 do Art. 132, quanto às finalidades do macrozoneamento, destaca-se o item III, “fornecer bases para o dimensionamento e expansão das redes de infraestrutura e para a implantação de equipamentos e serviços públicos”. Para isso, diferente do PDDU de 2004, que dividia a cidade de Salvador em sete macrozonas, na revisão e atualização que gerou o PDDU 2008, Salvador foi dividida em cinco macroáreas: I - Macroárea de Requalificação Urbana; II - Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana; III - Macroárea de Reestruturação Urbana; IV - Macroárea de Estruturação Urbana; V - Macroárea de Consolidação Urbana.

A nova subdivisão considerava o estágio de adensamento, a disponibilidade de espaço, a oferta de infraestrutura e serviços e a capacidade de suporte do meio ambiente dessas macroáreas como fatores indispensáveis para a organização espacial da cidade. Assim é que a macrozona II do PDDU de 2004, que congregava os bairros das RA III (São Caetano), RA IV (Liberdade), RA V (Brotas), RA VI (Barra), RA VII (Rio Vermelho) e RA VIII (Pituba), de

realidades desiguais foi, no PDDU 2008, reorganizada, sendo subdividida e transformada em Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana e Macroárea de Reestruturação Urbana.

A Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana incorporou as RA VI (Barra), RA VII (Rio Vermelho) e RA VIII (Pituba), compreendendo, segundo o PDDU 2008, áreas de ocupação consolidadas, boas condições de acessibilidade e de infraestrutura, dotadas de equipamentos e serviços urbanos. Nessas áreas predominam os imóveis de uso residencial, de bom padrão, coexistindo com atividades comerciais e serviços diversificados, que geram significativa oferta de postos de trabalho a todo o município.

Como essa Macroárea comporta, em seu interior, bairros compostos por pessoas de alta renda e de forte influência política na cidade, fica claro o objetivo desse ordenamento territorial, dito no próprio PDDU 2008, no Art. 138: o de assegurar a manutenção da vitalidade dos espaços urbanizados por meio de ações capazes de possibilitar a renovação urbanística, evitar a desvalorização imobiliária, a degradação física e social e a subutilização dos investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos.

A Macroárea de Reestruturação Urbana passou a agrupar as RA III (São Caetano), RA IV (Liberdade) e parte da RA II (Itapagipe), compreendendo áreas de ocupação consolidadas, com condições insatisfatórias de acessibilidade, de infraestrutura e de equipamentos e serviços urbanos. Além disso, houve um processo espontâneo de adensamento construtivo por população de baixa e média renda, produzindo impactos significativos na qualidade da moradia, do meio ambiente e na funcionalidade urbana, de acordo com o PDDU 2008.

Como essa Macroárea tem uma forte carência na infraestrutura urbana, o PDDU 2008 propõe, no seu Art. 142, o ordenamento territorial, com objetivo de promover a elevação dos padrões de qualidade urbanística e ambiental desses espaços, densamente povoados, constituindo-se, também, como subcentros econômicos.

### **3.4 - UMA SÍNTESE DA FALTA DE PLANEJAMENTO DA CIDADE**

É necessário que qualquer perspectiva de planejamento tenha como pressuposto que a função primeira da gestão municipal é a administração da cidade e, para isso, a infraestrutura urbana e a oferta dos serviços públicos, como limpeza urbana, transportes, conservação dos espaços públicos (ruas, avenidas, passeios e parques), esgotamento sanitário, iluminação

pública devem estar funcionando adequadamente, em obediência à lei de ocupação e uso do solo e outras demandas de uma metrópole.

Em uma cidade como Salvador, em que o crescimento espacial e populacional não veio acompanhado da ampliação adequada da estrutura urbana, existe um processo contínuo de degradação e deterioração da rede de serviços e de sua infraestrutura. Salvador é a segunda capital com maior percentual da população vivendo em favelas no Brasil (IBGE, 2013). Segundo os estudos "Aglomerados Subnormais", que usou como base os dados do Censo Demográfico de 2010, 882.204 pessoas, em Salvador, vivem em favelas, ou seja, 33% da população (A TARDE, 06/11/2013).

Portanto, em função desta realidade, os PDDUs deveriam ter o papel de por “ordem na casa”, seriam instrumento auxiliar para que a estrutura municipal funcionasse de forma adequada, e, assim, a administração pública enfrentasse melhor as enormes disparidades existentes na cidade.

A análise detalhada de cada período de gestão mostra que, dependendo do perfil político-administrativo e do alinhamento político-ideológico do gestor, a estrutura do aparato municipal poderá, durante o seu trabalho cotidiano, ter usos diferenciados. Poderá ampliar as desigualdades socioespaciais na cidade ou diminuir essas desigualdades, se priorizar a atuação nos espaços menos valorizados, isto é, no lugar de moradia das camadas sociais mais pobres, ou seja, nos bairros populares e periféricos da cidade.

A gestão Lídice da Mata procurou manter uma articulação mais próxima dos movimentos populares, na tentativa de diminuir a desigualdade, as injustiças sociais e, ao mesmo tempo, fazer frente ao poder político do seu maior opositor, o então governador Antônio Carlos Magalhães (ACM). Para isto, já em seu discurso de posse, na Câmara de Vereadores, ela apresentava as diretrizes de sua gestão: combate às desigualdades, honestidade na administração pública e mobilização social (FERNANDES, 2004. p. 178).

Tendo deixado em segundo plano a construção do Plano Diretor, o governo Lídice teve como programa prioritário de gestão o Plano Estratégico, apresentado formalmente à população em 1994, com as seguintes diretrizes: 1) melhoria dos serviços públicos de saneamento, transporte, limpeza, saúde e educação; 2) criação de oportunidades para geração de emprego e renda; 3) participação popular na gestão dos recursos públicos; 4) recuperação do patrimônio arquitetônico e urbanístico e 5) melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (PMS, 1996).



No âmbito da renovação e da recuperação urbana, destacam-se a execução, através da PPP, da obra viária de Ligação Iguatemi/Paralela (LIP) e o Projeto Baixa do Camurugipe, uma vez que, em função da disputa política entre a prefeita Lídice e ACM, houve uma competição entre esferas de governo na gestão urbana de Salvador, onde

A tática de ACM ao perder a eleição em 1992, foi estabelecer uma competição [...] procurando desenvolver uma série de obras importantes na cidade. Com isso visava desqualificar o Executivo municipal, tentando mostrar que a prefeitura não possuía autonomia para governar a cidade, dado que não realizava satisfatoriamente o que era de sua competência exclusiva, e ao mesmo tempo procurava demonstrar a eficiência e a competência da esfera estadual, dado que as obras importantes do município eram desenvolvidas pelo governo do Estado, através da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) [...] assim entre 1993 a 1996, todas as intervenções do governo estadual na cidade de Salvador aconteceram com a prefeitura à margem de sua análise ou deliberação (FERNANDES, 2004. P. 183)

Procurou-se, assim, inviabilizar a administração municipal através da CONDER, que teve um aporte de US\$ 46,5 milhões (FERNANDES, 2004. p. 185) para utilização no saneamento urbano (projeto Bahia Azul e construção do aterro sanitário), e em projetos de recuperação urbana, com destaque para a favela dos Novos Alagados, dos parques de Abaeté, de Pituaçu e a construção do Parque Costa Azul (FERNANDES, 2004. p. 185). Com exceção dos investimentos realizados na recuperação dos Novos Alagados e no Bahia Azul, a grande soma de recursos foi destinada para obras de requalificação de espaços elitizados da cidade, dando uma mostra do que viria a acontecer no governo Imbassahy, que privilegiou o bairro da Pituba com uma grande obra de requalificação urbana.

O Orçamento Participativo, que não era um compromisso de campanha, a prefeitura, em função da tendência de democratização das gestões (FERNANDES, 2004), poderia ser o “elo” de sintonia entre a gestão Lídice e os movimentos populares, quando aplicado. Mas, a iniciativa não teve sucesso por falta de repercussão institucional. Em entrevista para esta pesquisa, o ativista social João Oliveira, Presidente da Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS), pontuou que, no governo Lídice, o orçamento participativo não foi aplicado efetivamente, “não sendo bem sucedido, embora tivesse sido uma boa intenção da gestora”.

O orçamento participativo na gestão Lídice da Mata, segundo Fernandes,

acabou capturado por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo políticas clientelistas, dado que a decisão de distribuição de recursos não levava em consideração a soberania da decisão popular, e sim a negociação centralizada nos escalões superiores da administração municipal (Fernandes, 2004. p. 188).

Isso demonstra que, mesmo em um governo de tendência claramente popular e de perfil socialista, o município permanece controlado por uma estrutura de poder para beneficiar um pequeno grupo elitista, instalado dentro da gestão, atuando nas obras públicas em benefício da minoria elitizada e ampliando as desigualdades socioespaciais na cidade.

A gestão Imbassahy (PFL) que sucedeu a gestão de Lídice da Mata (PSB) caracterizou-se pela tutela do governo estadual, numa administração fechada e subserviente ao poder estadual, uma vez que passou a receber vultosas somas de recursos transferidos pelo tesouro estadual (FERNANDES, 2004). Assim, com a CONDER, a prefeitura passou a responsabilizar-se pela manutenção e limpeza urbana do Centro Histórico / Pelourinho e a atuar, também, em “parceria” com o referido órgão na revitalização e recuperação de importantes obras, como a região do dique do Tororó.

O prefeito Imbassahy também efetuou uma reforma administrativa, em 1997, quando extinguiu a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e criou, em seu lugar, a Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Com a incorporação das competências da extinta Secretaria de Meio Ambiente, foi também extinto o Centro de Planejamento Municipal (CPM), cujas funções foram remanejadas para a recém-criada Fundação Mario Leal Ferreira, que ficaria responsável por elaborar o PDDU 2008.

Nesse governo a participação popular foi quase inexistente, uma vez que o processo decisório era fechado, isto é, sem decisão colegiada. Para Fernandes (2004, p. 204), “a gestão do prefeito Imbassahy segue um padrão de administração pública característico dos políticos ligados a ACM, ou seja, sua gestão é calcada num processo decisório fechado”.

Essa peculiaridade de tomada de decisões, sem discutir com a sociedade, mostra que a estrutura de poder, no município, tinha um caráter elitista, ao qual Fernandes (2004, p. 212), a partir de outros autores como Hunter (1953) e Helen Lynd (1937), descreve como “a estrutura de poder, onde poucas pessoas dominam o processo de tomada de decisão local, em benefício de líderes empresariais e políticos, sendo uma estrutura monolítica e com base em recursos econômicos”.

Essa posição elitista da gestão Imbassahy fica clara a partir dos investimentos pesados na obra de recuperação e requalificação da Avenida Manoel Dias da Silva, na Pituba. Na época, segundo o jornal Tribuna da Bahia (02/06/2000), o custo foi de aproximadamente R\$ 7 milhões, em um modelo de “eficiência e modernidade”, dentro dos mais modernos padrões de tráfego e urbanização, para o conforto e a segurança de quem trafega no local. Porém, por

outro lado, no mesmo período, os jornais da época denunciavam a situação de insatisfação dos moradores dos bairros periféricos com as condições de moradia, com o abandono dos bairros em que residiam, como pode ser visto nos seguintes fragmentos de notícias: “atraso em obras de saneamento irrita os moradores do Curuzu” (A TARDE, 27/08/2001). “Indignados com o abandono das obras de saneamento nas ruas Pedro Lopes e Belo Horizonte, seus moradores, com faixas nas mãos, voltaram a ocupar a Avenida Suburbana” (A TARDE, 21/01/1999). “Os moradores da Boa Vista de São Caetano, estão revoltados com o abandono a que o poder público tem relegado o bairro nos últimos anos” (A TARDE, 17/09/1997). “Sujo, descuidado e perigoso, o Uruguai clama pela atenção dos governantes” (TRIBUNA DA BAHIA, 2001).

Assim, é possível constatar-se que, ao mesmo tempo em que se realizavam obras de grande porte nos bairros ricos, os espaços periféricos da cidade eram relegados ao completo abandono, provando-se, assim, o caráter elitista e discricionário da gestão Imbassahy.

João Henrique sucedeu o governo Imbassahy, mas o modelo de gestão não foi alterado, uma vez que sua gestão cedeu aos interesses dos promotores imobiliários. Para isso, permitiu, com a concessão de alvarás de construção, que as grandes construtoras erigissem grandes prédios na Avenida Paralela, única grande área onde ainda havia vegetação remanescente de mata atlântica preservada. A gestão João Henrique também se destacou pelo imbróglgio do PDDU, que foi parar na Justiça em função da LOUOS, aprovada sem discussão com a sociedade organizada.

Assim, as construtoras, com anuência do poder público, aproveitaram o vácuo da ausência de legislação para construir nas áreas mais valorizadas da cidade, situação que só foi interrompida quando a justiça interdito a decisão da Câmara de aprovação do PDDU, em outubro de 2013. O mérito da decisão só veio a ser julgado em fevereiro de 2014, quando o pleno do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA) concedeu parecer favorável a três pontos da modulação das propostas, autorizando o poder municipal, referente à construção do centro administrativo municipal, localizado no Vale dos Barris, a substituir os mapas da Linha Viva e a realização de um estudo prévio de impacto ambiental do referido empreendimento. Com a decisão, ficou valendo a LOUOS e o PDDU antigo, de 2008, com as três alterações, até que a prefeitura municipal apresente uma nova lei (TRIBUNA DA BAHIA, 2014).

Chamou, também, a atenção o investimento na qualificação do Imbui e da Avenida Centenário, áreas de classe média a média alta. Os seus canteiros centrais passaram por total transformação (ciclovias, quiosques, equipamentos de ginástica, pista de *cooper*, praça e parque infantil, jardins etc.), resultado de um pesado investimento de recursos públicos,

advindos do Ministério do Interior. A obra da Avenida Centenário foi orçada em R\$ 28,5 milhões (A TARDE, 2008) e a obra do Imbui, em R\$ 58 milhões (TRIBUNA DA BAHIA, 2010).

FIGURA 34, 35, 36 e 37 - Avenida Centenário.



Fonte: Pesquisa de Campo (2013)

Esse é mais uma demonstração da atenção dada pelo poder público aos espaços valorizados da cidade. Como disse o então diretor de obras da SUCOP, à época Ricardo Guidi, em entrevista: “Um lugar aprazível, apropriado para praticar muitas atividades físicas [...] jogar conversa fora” (TRIBUNA DA BAHIA, 19/01/2010). Por outro lado, os espaços socialmente segregados da cidade não recebem a mesma atenção por parte dos poderes públicos, como se pode ver no bairro da Liberdade, um dos mais densamente povoados de Salvador, com enorme carência em espaços de lazer. O Jornal Tribuna da Bahia (21/11/2011) assim retratou a realidade de sua principal área de lazer: “Descaso - Sujeira acumulada, morada de mendigos, grades quebradas, parque destruído, tudo isso chama a atenção dos que passam pela Praça Nelson Mandela”. Na mesma reportagem, Pedro Batista Barbosa, morador do bairro, faz o seguinte relato: “Há lugares em pior estado na Liberdade, estamos, por



exemplo, reivindicando, há mais de dois anos, que façam algum aproveitamento do Largo da Central, atrás do Colégio Duque de Caxias, mas o que se vê é um crescente acúmulo de lixo”.

FIGURA 38 e 39 - Parque na Praça Nelson Mandela e Pça do Largo da Central (Liberdade), ambos abandonados.



Fonte: Pesquisa de campo 2013.

As fotos mostram claramente a diferença de tratamento dispensado pelo poder público, quanto à prioridade das realizações de obras públicas, não importando o valor e a efetiva necessidade das obras. O fator mais importante é, então, a região da cidade onde a obra vai ser desenvolvida, e o público a que ela se destina.

E parece que a dura realidade não mudará. Corroborando o fato o perfil político do novo gestor soteropolitano, que assumiu, em janeiro de 2013, Antônio Carlos Magalhães Neto, seguidor da mesma tendência de priorizar os espaços elitizados da cidade, como comprova a autorização para realização de estudos solicitados pela Construtora Odebrecht, por meio de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), procedimento instituído, no âmbito do município de Salvador pelo Decreto Municipal n. 23.935, de 17 de maio de 2013.

O estudo se propõe a analisar as áreas de forma integrada entre si e com o restante da cidade, diagnosticá-las, e só então propor uma série de possíveis intervenções, que poderão ser realizadas pelo Município através de diversas modalidades, a depender da característica e necessidade de cada local. Podem ser propostas intervenções através de Parcerias Público-Privadas ou outras modalidades de Concessão, Obras Públicas ou outros regimes de contratação previstos na legislação (TRIBUNA DA BAHIA, 2013).

Através da MIP o setor privado propõe projetos de intervenções urbanísticas, assumindo, por sua conta e risco, as despesas para a realização dos estudos necessários ao projeto, cabendo ao poder público decidir se aceita ou não realizar a licitação, bem como se os

estudos serão aproveitados para a obra através de Parcerias Público-Privadas (PPP) ou outras modalidades de Concessão, Obras Públicas ou outros regimes de contratação previstos na legislação.

É como entregar a “galinha dos ovos de ouro” ao bandido, uma vez que uma empresa das dimensões da Odebrecht, através de uma das suas subsidiárias, a Odebrecht *Properties*, braço da Organização, especializada no mercado de ativos imobiliários, que identifica e concebe projetos, mobiliza capital e realiza investimentos para, posteriormente, assumir a operação de ativos públicos e privados. A empresa não se interessa por realizar projetos onde não haja outros interesses de investimentos que não o imobiliário, e isto só faz sentido em áreas ricas ou áreas de intensa valorização paisagística. Portanto, os espaços socialmente segregados, como são os bairros populares, a exemplo da Liberdade e São Caetano, entre tantos outros, não são áreas de interesse. Para a grande construtora, essas áreas periféricas não agregam valor ao seu produto – a edificação de grandes prédios para as classes sociais de maior poder aquisitivo.

Para o Presidente da Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS), João Oliveira, o desinteresse do poder público pelas áreas periféricas: “tem raízes na própria formação da nossa cidade, tem um caráter racial, de gênero e de classe”. Para ele “as gestões que se sucedem de fato, não tiveram interesse, com algumas exceções, não tivemos por parte do poder público o enfrentamento desta questão” que é a grande desigualdade socioespacial existente em Salvador.

#### **4 CIDADANIA E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NO TEMPO E NO ESPAÇO EM SALVADOR**

Que falta nesta cidade?.....Verdade  
 Que mais por sua desonra?.....Honra  
 Falta mais que se lhe ponha.....Vergonha  
 Epílogos (Gregório de Matos)

Entendemos que, na cidade de Salvador, existe uma história de permanência das condições de vida que negam a cidadania aos habitantes mais pobres e desprovidos de bens materiais e sociais. Em 1965, verificava-se isso na matéria do jornalista José Fonseca, do jornal A Tarde, em que são descritas as condições de vida disponibilizadas a população soteropolitana pobre, que em expressivo número, viviam no mais completo abandono por parte dos gestores públicos municipais. O jornalista assim se referia à situação vivida pelos moradores dos espaços socialmente segregados:

Sem falarmos no problema dos Alagados, que pelo descaso com que vem sendo encarado há tempo, vai pouco a pouco caminhando para se transformar em ponto de “atração turística” haja visto que sua triste fama já ultrapassou os limites do estado, há miséria em níveis estupefacentes, nos bairros de São Caetano, Uruguai, Pero Vaz, I.A.P.I., São Gonçalo, Federação, Cidade Nova, Caixa D’Água, Pau Miúdo, Liberdade, Fazenda Grande, Nordeste e tantos outros que seria desnecessário citar, pois já devem ser por demais conhecidos dos leitores. (FONSECA, José. A tarde. Invasões de Salvador: drama de todos os dias, Salvador, 27 de março de 1965).

Os bairros citados pelo jornalista, na atualidade, passados mais de 50 anos, ainda convivem com os mais diversos problemas urbanos, estando a sua população sem direito à cidade. Até hoje nesses locais os problemas persistem e aumentam. Diferente do que aconteceu com os bairros que já tinham ou assumiram, no decorrer do tempo, “status” de bairros elitizados ou que foram ocupados, posteriormente, por uma população de maior poder aquisitivo. Nesses bairros verificou-se a drástica redução de problemas e demandas relacionadas à infraestrutura urbana, desses habitantes, uma vez que o poder público sempre presta serviços e atende prontamente as necessidades desses locais.

Assim, fica evidente que existe, em Salvador, uma forte ligação entre o bom atendimento pelos entes públicos municipais e estaduais e o poder aquisitivo ou status social da população que ocupa um determinado bairro, sendo negado à população dos bairros pobres o exercício da cidadania, bem como o direito de viver condignamente, uma vez que os entes públicos a tratam de forma desigual. Na verdade, o “senso comum”, leva a população pobre a aceitar essa realidade e, como diz Martins (2012), “condena irremediavelmente o homem comum ao silêncio e a condição – de aceitação – de vítima das circunstâncias da História”

(MARTINS, 2012. p.53). Esse sentimento de abandono e de ser considerado cidadão de segunda classe ocorre em função da “práxis” na vida das pessoas, que se veem em um estado permanente de coisificação, sofrendo com um “preconceito dissimulado”, pois não é de agora que:

Em quase todos os bairros pobres de Salvador, onde a incidência de invasões se dá com maior frequência, os problemas são quase sempre os mesmos, ou seja, falta de serviço de esgotos, falta de energia, falta d’água, ausência de coleta de lixo e demais condições indispensáveis à vida normal do ser humano numa cidade civilizada. São pequenas obras, que poucos gastos trariam aos cofres da Prefeitura, tais como a construção de chafarizes, já que seria difícil a instalação de um perfeito serviço de água, construção de escadas, que facilitariam imensamente a locomoção dos moradores por entre as vielas, quase sempre irregulares e bastante íngremes, transformando-se perigosamente em crateras escorregadias, com corrimento da terra em tempos chuvosos, e ainda serviços de terraplanagem, drenagem, colocação de meio-fio e outras obras de pequeno porte, que se tornam volumosas, graças à falta de empenho com que a Prefeitura se entrega [a] sua execução e pelo simples fato e inexplicável descaso que sempre dispensou a esses bairros. (FONSECA, José. **A tarde**. Invasões de Salvador: drama de todos os dias, Salvador, 27 de março de 1965).

Constata-se mais uma vez, através da citação do jornal A Tarde, de 1965 que, apesar de algumas pequenas mudanças, os problemas encontrados no período atual, em muitos bairros de Salvador, já existiam nesses bairros, há cinco décadas e, mesmo assim, após o processo de redemocratização do país, teimam em permanecer nesses espaços, ou no que chamamos de “zonas de exclusão da cidadania”. Em função disso, Martins (2012), citando Lefebvre, afirma que “a reprodução social [...] é reprodução ampliada de capital, mas também reprodução ampliada de contradições sociais: não há reprodução de relações sociais sem certa produção de relações [...]” (MARTINS, 2012, p.57). Portanto, é no espaço que as contradições de classes, no capitalismo, apresentam-se e solidificam-se, determinando - no entender das classes hegemônicas do capital - o lugar de cada um na ocupação dos espaços e, portanto, no acesso aos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Podem-se citar mais alguns exemplos da negligência do Estado nas condições urbanas da cidade de Salvador, o que atesta a continuidade, na estrutura governamental, do descaso com as condições de vida dos moradores dos bairros pobres da cidade, como confirma Davis (2006), que diz existir uma negligência governamental com relação à infraestrutura nos espaços pobres do mundo em desenvolvimento, onde não ocorre nenhuma ação ou intervenção substancial do poder público para solucionar as demandas daqueles locais.

Bairro Pau da Lima: Em 20/06/1993, o jornal Tribuna da Bahia denunciava as condições da rua principal do Bairro Pau da Lima, afirmando que a via, por apresentar muita sujeira e buracos, constituía-se uma vergonha aos moradores, afirmando que “os moradores e



comerciantes do local pedem que seja providenciada uma limpeza urgente sem esquecer-se de tapar os buracos, que prejudicam o tráfego de veículos”. Passados 20 anos, mais uma vez, a Tribuna da Bahia noticiava, em 14/08/2013, a manifestação, que ocorreria no bairro, organizada pelas associações de moradores, para chamar a atenção da administração municipal. O presidente da Associação de Moradores de Pau da Lima, Uelinton Nascimento, afirmava que “esta manifestação é na verdade um pedido de socorro que vai ser feito pelos moradores de São Marcos, Pau da Lima e adjacências, sobre os mais de 20 anos de descaso e falta de ações efetivas na melhoria de qualidade de vida de quem vive nestes bairros”<sup>37</sup>.

FIGURA 40 - Condições das vias em Pau da Lima – 14/08/2013



Fonte: Foto A Tarde

Bairro Fazenda Grande do Retiro: Em 24/02/1965, o jornal A Tarde noticiava, na coluna, “A Cidade Reclama”, que chegavam diariamente à coluna “inúmeras notas com reclamações as mais justas. Hoje, os que residem naquele distrito, Rua Melo Morais Filho e 2ª Travessa 2 de Julho, pedem iluminação, água e coleta de lixo”. Passados 50 anos, com o título “Moradores fecham via da Fazenda Grande em protesto”, o site de notícias Bocão News divulgava, em 23/04/2014, que uma manifestação acontecia no bairro da Fazenda Grande, com bloqueio das principais vias do bairro, pois há vários dias a prefeitura não providenciava a coleta do lixo, que se acumulava e/ou se espalhava pelas ruas do bairro.

<sup>37</sup> Entrevista cedida ao jornal Tribuna da Bahia, publicada em 14/08/2013.

FIGURA 41 - Lixo acumulado nas ruas da Fazenda Grande – 23/04/2014



Fonte: Foto Bocão News

Bairro do Beiru, atual Tancredo Neves: O jornal A Tarde, sob o título “Sujeira e insegurança são grandes problemas no Beiru”, relatava, em 19/03/1993, o quadro de abandono em que se encontrava o atual bairro Tancredo Neves, com inúmeras ruas esburacadas e sem pavimentação, com esgoto correndo a céu aberto e causando sérios transtornos aos moradores, graças ao forte mau cheiro e grande quantidade de ratos circulando pelas ruas do bairro. Atualmente, passados 20 anos, o bairro apresenta os mesmos problemas, e a população realiza manifestações de protestos como noticiado pelo site Metro 1 nos dias 25/10 e 29/11 de 2013. No primeiro caso, os moradores protestavam em função da constante falta de água no bairro e, no outro caso, denunciavam o descaso da prefeitura com o bairro em função dos buracos, alagamentos e a ausência de asfalto nas ruas.

FIGURA 42 - Em Tancredo Neves o quadro é de abandono – 25/10/2013



Fonte: Foto Metro 1

As três situações apresentadas anteriormente mostram a negação da vida digna para os negligenciados pelo sistema, a falta de respeito aos indivíduos que estão fora de certa “área core”. Contudo, mesmo habitando os espaços periféricos da cidade, esses moradores não podem ter negado o direito de serem cidadãos em todos os aspectos e princípios, uma vez que, de acordo com Milton Santos (2007, p.19), a “cidadania, se constitui em uma lei da sociedade, que sem distinguir o indivíduo, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado em qualquer circunstância”. Já no campo dos direitos civis e políticos, a cidadania pode ser entendida também como o direito do indivíduo de intervir e exigir do poder público o respeito e a plena concretização de seus direitos individuais, como o de morar com dignidade.

Por outro lado, a permanência da situação de segregação e injustiça não se processou em alguns outros espaços, onde ocorreram grandes investimentos públicos na urbanização e na oferta de bens e serviços, como se pode ver em dois momentos. No primeiro, estão os bairros que, há mais de cinco décadas, são considerados espaços ricos da cidade, onde já moravam as elites econômicas e políticas. No segundo momento, há o caso dos bairros, onde a expansão imobiliária mudou o perfil da população, fazendo com que a estrutura estatal passasse a estar mais presente, investindo em obras e serviços públicos, propiciando aos moradores o direito de viver com dignidade. No primeiro caso, temos o exemplo da Pituba, reportada, como “uma das mais importantes zonas residenciais da cidade, e que vivia no momento, os cruciais problemas dos bairros pobres de Salvador: ruas esburacadas, falta de saneamento, abastecimento deficiente, além da dificuldade de transporte” (Jornal da Bahia, 12 e 13/02/1967).

O Bairro da Graça é outro exemplo em que “as obras de recomposição do calçamento [...] no bairro da Graça ao que parece definitivamente, interrompidas. Enquanto isso a Princesa Isabel tem o pior calçamento da cidade [...]”. (A Tarde. A cidade reclama. Salvador, 13 de fevereiro de 1965). Outro caso é o da Rua 8 de Dezembro (Barra), em que A Rua 8 de dezembro, juntamente com a Santa Rita de Cássia, são duas, das artérias com pior pavimentação da capital. “Os proprietários das modernas residências pagam tributos a Prefeitura sem encontrar recíproca”. (A Tarde. A cidade reclama. Salvador, 18 de fevereiro de 1965).

Nos três exemplos citados, Av. Oceânica (Barra), Bairro da Graça e Rua 8 de Dezembro (Barra), a passagem do tempo demonstra que os problemas enfrentados nesses bairros eram pontuais e que, com o poder de pressão e influência dos moradores, houve a

intervenção do poder público, solucionando os problemas, impedindo-os de se tornarem crônicos, como acontece nos bairros pobres da cidade. No segundo caso, temos os bairros com problemas na infraestrutura urbana, mas que, ao longo do tempo, com a mudança do perfil dos seus moradores, passaram a ser ocupados por uma população de maior poder aquisitivo. Assim, os problemas enfrentados diminuíram. Temos exemplos como o Candeal Pequeno, que aparecia em nota do jornal *A tarde*, na coluna “A cidade reclama”, da seguinte maneira:

Precisando de tudo, principalmente da presença da Diretoria de Obras da Prefeitura, [...] vive momentos desagradáveis, já estando os seus moradores preocupados com a proximidade do inverno, quando por certo dado o número de buracos ali existentes, aquela zona ficará isolada da cidade [...]. (*A Tarde*. A cidade reclama. Salvador, 18 de março de 1965).

Outro exemplo é o do Bairro do Rio Vermelho, onde um morador local escreveu uma matéria denunciando a situação vivida por ele no bairro.

Existem certos bairros nesta velha cidade que ficam completamente esquecidos dos poderes públicos, sem uma justa explicação, desde quando todos os habitantes merecem a mesma atenção por parte daqueles que dirigem uma comunidade.

Um destes bairros é o Rio Vermelho e uma das ruas é Almirante Barroso, senão vejamos os aspectos negativos desta rua:

1º - Iluminação elétrica.

A iluminação elétrica é deficiente de tal maneira, que mal ilumina o prato que protege as lâmpadas. Problema que facilmente seria solucionado se substituíssem as lâmpadas existentes por outras de maior intensidade ou “wattagen”.

2º - Calçamento.

Além de ser calçada com pedras irregulares, o calçamento não está concluído, faltando para isto cerca de 500 metros. Com o impedimento recente da Av. Euricles de Matos, o tráfego passou a utilizar a Rua Almirante Barroso e por infelicidade dos moradores, coincidiu com a época das chuvas. Deixando a mesma em situação lastimável.

Creemos que não pedimos muito, apenas solicitamos a substituição das lâmpadas e o reparo do calçamento ou substituição por paralelepípedos e a conclusão do calçamento. (*A Tarde*. A cidade reclama. Salvador, 22 de janeiro de 1965).

Há também o exemplo da Av. Amaralina no bairro de mesmo nome, ao qual chegavam às páginas de jornal da seguinte maneira “Na Avenida Amaralina, após o recapeamento asfáltico ali efetuado, deixaram muita coisa “por acabar”, inclusive causando entupimento das manilhas fato que vem concorrendo para alagar toda a artéria na época de chuvas” (*A Tarde*. A cidade reclama. Salvador, 19 de fevereiro de 1965). Os três fatos elencados representam a época em que os bairros ou localidades do Candeal Pequeno, Rio Vermelho e Amaralina não tinham uma população com o perfil econômico que tem atualmente, mas que, com a mudança do perfil e “status” dos seus residentes, os problemas que os afligiam deixaram de ter continuidade sistemática, como os que, até hoje, afligem os bairros que continuam populares e/ou periféricos, e que ainda passam, constantemente, por

problemas que já os afetavam 50 anos atrás. Assim, enquanto nos bairros pobres permanecem os problemas, o mesmo não acontece nos bairros de população privilegiada econômica e politicamente. Assim é que a Barra, um dos bairros mais valorizados da cidade, constitui-se um dos ícones de “status” social em Salvador. Em todas as gestões analisadas, comprovou-se que os gestores realizaram, na Barra, reforma de qualificação urbanística. Segundo o presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi-BA), Nilson Sarti (Correio da Bahia, 17/11/2013), a Barra é um dos exemplos de área valorizada, devido às intervenções públicas. A nova Barra que começa a surgir, com calçada intertravado de concreto e lajotas de granito e quartzo, promete fazer aquele famoso pedaço da Bahia ainda mais conhecido no mundo. Foram feitas intervenções como a construção de galerias técnicas para enterramento de redes elétricas e de telecomunicações; construção de novas redes de gás, de abastecimento de água e de esgoto; implantação de um novo sistema de drenagem de águas pluviais; e novo mobiliário urbano. O presidente da associação avalia “que a obra vai valorizar os imóveis da região entre 20% e 30% só pela conclusão da qualificação”.

Nessa mesma reportagem, um cidadão morador da Barra há mais de 20 anos, Mauro Ribeiro, disse que, após a reformulação, o valor do metro quadrado no bairro vai aumentar. Ele havia comprado, em 2012, um apartamento que custou R\$ 300 mil. Hoje, se ele fosse vender, pediria pelo menos uns R\$ 350 mil: “o bairro vai ganhar em qualidade de vida e todo mundo vai querer morar por aqui”. O preço médio do metro quadrado, anunciado no bairro, segundo dados apurados pelo jornal Tribuna da Bahia (17/10/2013), é de R\$ 4.821, estando entre os dez bairros mais valorizados da cidade.

Outro bairro hipervalorizado pelas obras públicas é o Itaigara, com preço médio do metro quadrado de R\$ 4.828 (Tribuna da Bahia 17/10/2013). O bairro destaca-se por ser um dos endereços mais caros e sofisticados de Salvador, pois mesmo relativamente novo tem um dos metros quadrados mais caros da cidade, com prédios de arquitetura arrojada e uma boa infraestrutura de serviços.

O Itaigara, em função de suas características, pois é um bairro “sem sinal de favelas, lixo acumulado ou fachadas decadentes, virou um dos redutos prediletos da população mais abastada” (Jornal Bahia hoje, 07/04/1994), recebendo um olhar especial por parte do poder público, como afirma reportagem com o título, “Para moradores, Itaigara é ‘bom demais”, “nos últimos anos, ressaltam alguns moradores, o bairro vem sendo bem atendido pelos

poderes públicos” (A Tarde, 16/01/1999). A reportagem afirma, também, que o bairro não tem problemas de urbanização, dispondo de saneamento e ruas totalmente asfaltadas.

A atuação do poder público no bairro é sentida cotidianamente, seja através das obras realizadas, seja pelas ações de fiscalização, como se nota na ação da SUCOM, realizada em 25/02/2013, conforme reportagem do site Bahiájá.

A Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (Sucom) realizou nesta segunda-feira (25) uma operação de fiscalização na rua Almeida Garret, no Itaigara, com objetivo de ordenar os passeios. A rua estava sendo obstruída com vários objetos, atrapalhando o trânsito de veículos e o deslocamento de pedestres. A ação resultou na apreensão de oito cavaletes, sete cones, três publicidades (tipo cavalete), onze piquetes móveis de concreto e um prisma. Ainda foram emitidas duas notificações e uma multa para construtoras que ocupavam a calçada com objetos e contêineres de entulho. (BAHIAJÁ, 25/02/2013).

A ação cotidiana do ente público para ordenar o espaço urbano local, como se pode inferir através das diversas reportagens analisadas, pelo status e influência de alguns moradores, como se confirmou posteriormente, a partir da intervenção da Transalvador na fiscalização do trânsito no bairro, quando os agentes de fiscalização do órgão municipal disseram, em reportagem realizada em 30/05/2013 pela Tribuna da Bahia, que a ação de fiscalização ocorreu em função da queixa ao órgão de fiscalização de uma moradora, promotora de justiça. Fica clara, então, a diferença da ação do poder público nos bairros de Salvador, que é a relação de influência que certos moradores dos bairros elitizados têm na gestão, utilizando-se dela em benefício próprio, o que não ocorre com os moradores dos bairros pobres da cidade.

FIGURA 43 - Parque da Cidade “Joventino Silva”



Fonte: Pesquisa de Campo (2013)

FIGURA 44 - Ordenamento do trânsito no Itaigara



Fonte: Jornal Tribuna da Bahia (2013)

A presença da estrutura do poder municipal nos bairros de população de maior poder aquisitivo fica nítida também em função das constantes obras de revitalização do Parque da Cidade “Joventino Silva” que, apesar de ser um espaço público voltado para os habitantes de todo o município, beneficia principalmente os moradores do Itaipara e da Santa Cruz<sup>38</sup>. O Parque passa por obras de requalificação orçadas em R\$ 11 milhões, realizadas segundo o sistema das PPP, em que a prefeitura entra com 6 milhões e a Petrobrás com 5 milhões. Na requalificação será feita a reforma do Anfiteatro Dorival Caymmi, a construção de um espaço para instalação de feiras e eventos diversos, pista de skate de padrão internacional, espaço “zen” para meditação, ciclovia e pista para caminhadas, lâmpadas de LED, reforma e ampliação dos banheiros e a implantação de um novo sistema de drenagem nas vias.

A ação continuada da prefeitura no Itaipara ocorre também através do Programa de Adoção de Espaços e Equipamentos Públicos do Município do Salvador, por meio do “Projeto Verde Perto”. O projeto procura estimular a adoção dos canteiros/rótulas e praças, sendo que, no Itaipara, o programa já atendeu ao canteiro na Av. ACM (trecho em frente ao shopping) e à Praça na Rua Artesão João da Prata. O programa tem importância na consolidação da valorização dos imóveis, de acordo com a Ademi, em até 15% do seu valor; eis o interesse do setor privado na adoção desses espaços, através da parceria entre o público e o privado (PPP).

Outro bairro a sofrer frequentes obras de requalificação urbana é a Pituba, bairro surgido do Loteamento Cidade Luz, na década de 30, mas que só se apresenta como bairro, com clara tendência de homogeneização social, com elevada renda, na década de 60, a partir do Loteamento Parque Nossa Senhora da Luz<sup>39</sup>. Em 12 e 13/02/1967, o Jornal da Bahia dizia que a “Pituba ganhou ar de adulto, mas não se libertou de muitas mazelas”, pois como bairro onde residiam pessoas de classe abastada, convivia com cruciais problemas de bairros pobres de Salvador: ruas esburacadas, falta de saneamento e dificuldade de transportes. Justamente por se tratar de um bairro estruturado para local de moradia das classes de alta renda, a realidade de carência aqui exposta não se prolongou por muito tempo, pois, no mesmo ano, as

---

<sup>38</sup> Santa Cruz, bairro popular originário de uma ocupação espontânea incrustada nesta região elitizada da cidade. Os seus moradores não possuem nenhum acesso direto ao Parque da Cidade, sendo que, para ter acesso, tem de se dirigir a única entrada do Parque que fica no Itaipara. Alguns moradores mais revoltados fazem buracos nos muros para ter acesso ao Parque; acesso este que é também utilizado para a entrada de marginais e assaltantes, trazendo com isto insegurança a todos os frequentadores do Parque.

<sup>39</sup> Ver: Andrade, pág. 50, 2005.



ruas eram asfaltadas, uma vez que o então prefeito, Helio Ferreira Machado (1955 a 1959), morador do bairro, tratou de asfaltar a rua em que residia, durante a sua gestão<sup>40</sup>.

Ao longo do tempo, com as várias obras de qualificação, o bairro da Pituba passa a ser mais valorizado, tanto que o preço médio do metro quadrado do bairro está entre os dez mais caros da cidade, com preço médio de R\$ 4.462,00 (Tribuna da Bahia, 17/10/2013) resultado dos maciços investimentos em infraestrutura urbana realizados na região, tanto pelo governo estadual quanto municipal. Em 1994, na gestão Lídice da Mata, conforme o jornal Bahia Hoje (28/08/1994), a Av. Manoel Dias da Silva, principal artéria do bairro, passou por obras de nivelamento e recapeamento asfáltico. Nesse mesmo ano, a EMBASA implantou o emissário de tratamento de esgotos, que conduziu todo esgoto coletado para o emissário submarino da Pituba, jogando-o em alto mar e retirando, de acordo com o jornal Correio da Bahia (17/09/1994), os esgotos a céu aberto das ruas e praias locais.

Uma das principais obras executadas na Pituba, na época orçada em R\$ 10 milhões, ocorreu na gestão Antônio Imbassahy (1997/2004), com a qualificação e reestruturação da Av. Manoel Dias da Silva e ruas transversais do bairro, o que incluiu, além de um novo traçado, obras de macrodrenagem, pavimentação, urbanização, sinalização, rede de gás, iluminação, TV e telefonia subterrânea. A referida obra teve grande destaque na imprensa local, pois os gestores diziam que se inaugurava um novo período de padrões urbanísticos nas obras públicas de Salvador, devido ao uso de altas tecnologias e material de “primeira”, como fibras ópticas e fiações elétricas subterrâneas, eliminando a poluição visual, inserindo novos postes metálicos com design para sustentação das luminárias, novos passeios em concreto e granito rosa com desenhos artísticos, além de meio fio em granito ao longo de toda a avenida.

No curso de dois anos, o bairro sofreu uma grande intervenção urbanística que, conforme disse o governador, na época Cesar Borges (1999/2002), modificou a “cara da Pituba”, favorecendo ainda mais a valorização local, notada através das notas encontradas na imprensa, como a matéria do jornal Correio da Bahia (25/05/2000), que estampava o título “Aprovação geral” e, em seguida, destacava que a reforma efetuada pela prefeitura ganhava elogios da população. O jornal também traz opiniões dos moradores sobre a obra, como a do advogado Felipe Jucá, morador da Rua São Paulo, que disse que “a pista está completamente nova e assemelha-se às vias de países desenvolvidos, como os EUA”.

---

<sup>40</sup> Conforme noticiado pelo Jornal da Bahia (12 e 13 de fevereiro de 1967).



FIGURA 45, 46, 47 e 48 - Avenida Manoel Dias da Silva – Após obras de qualificação.



Imagens: [www.pituba.com.br](http://www.pituba.com.br)

A forma e as condições como se dão as realizações das intervenções urbanísticas mostram, claramente, que o governo municipal, nas suas ações, tem privilegiado e atuado de forma diferenciada no espaço urbano de Salvador, pois na mesma época surgiam, na imprensa, inúmeras críticas pela forma de atuação do poder público nos bairros periféricos, como mostram os relatos dos moradores dos bairros do Uruguai, Liberdade e São Caetano, sobre os problemas enfrentados, no cotidiano:

#### Uruguai:

- “estamos esquecidos. Tem gente que, não tem jeito, tem que enfrentar o esgoto e sair para trabalhar” – Eliana Cunha, 56 anos, moradora local (Tribuna da Bahia, 04 e 05/01/2001);
- “toda rede de esgoto daqui está entupida” – Emanuel Silva, 50 anos, morador local (Tribuna da Bahia, 04 e 05/01/2001);
- “entra prefeito e sai prefeito, a situação continua. Mandam limpar aqui, mas, semanas depois, já está tudo alagado novamente” – Amélia Xavier, 78 anos, moradora local (Tribuna da Bahia, 04 e 05/01/2001).

#### Liberdade:

- “a principal carência da comunidade é a falta de escadarias e de espaços públicos” – Maira Ferreira, líder comunitária da Rua da Alegria (Correio da Bahia, 23/10/2001);
- “é preciso recuperar algumas encostas e alvenarias” – Joselita Alves, presidente da Assoc. Ben. e Rec. da Avenida Peixe (Correio da Bahia, 23/10/2001);
- “é o maior exemplo de abandono em que vive um bairro” – Maria Joana Lopes dos Santos Silva, moradora local, falando sobre as condições do bairro (A Tarde, 06/06/1999).

#### São Caetano:

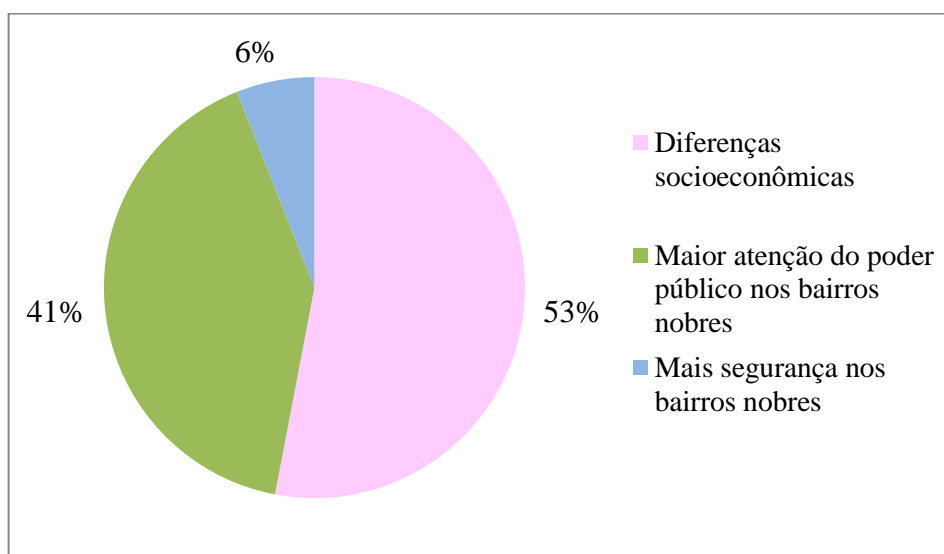
- “é um sofrimento dos diabos. Bagunça a vida de todo mundo” – Rita Dias dos Santos, cabeleireira e manicure, moradora local, falando sobre a constante falta de água no bairro (A Tarde, 21/08/1999);
- “no ano passado, uma casa desabou depois de um novo deslizamento de terra e matou um homem” – Maria Nazaré Santana de Jesus, moradora do Alto da Barrilete (A Tarde, 24/03/2001);
- “vivemos com medo o tempo todo” – Zélia de Cerqueira Vitor, moradora da 2ª travessa Condeúba, falando sobre o risco de morar próximo a encostas no bairro (A Tarde, 24/03/2001).

Assim, identifica-se, como diz Cavalcanti (2008), que os lugares e, conseqüentemente, a cidade, na sua lógica de produção, é resultado do acúmulo de capital que diferencia quem é cidadão de quem não é. Há, na verdade, uma segregação dos lugares conforme a classe social predominante no bairro, de forma que a atuação do poder público ocorra de modo diferenciado e os bairros pobres sejam destituídos de serviços públicos e infraestrutura básica, sem que os moradores tenham o direito de “habitar” o bairro, como bem descreve Lefebvre (2001), mas de apenas morar sem dignidade. Desse modo, para confirmar a lógica obtida a partir das análises levantadas nos noticiários de jornais, foram aplicados questionários aos moradores de bairros periféricos que trabalhavam nos bairros da Pituba, Barra e Itaigara, procurando saber se enxergavam e/ou sentiam algum tipo de distinção de tratamento, por parte do poder público, entre os bairros da cidade. Todos aqueles que se dispuseram a responder foram unânimes em afirmar que enxergavam ou sentiam uma distinção de tratamento por parte do poder público para com os bairros de classes sociais mais abastadas.

Na entrevista realizada, procurou-se saber de que forma os trabalhadores detectavam essa distinção ou o que eles acreditavam que levava a essa distinção. As respostas

convergir, de acordo com o gráfico 04, para a diferença socioeconômica entre as classes sociais nos bairros da cidade, o que levava o gestor público, no entender dos entrevistados, a dar maior atenção aos bairros elitizados, ou seja, aos bairros onde os moradores têm com maior renda. Isso reafirmou as evidências durante a pesquisa nos órgãos municipais, quando se observou um maior número de obras de maior importância voltadas à qualificação urbana nos considerados bairros e espaços ricos da cidade.

GRÁFICO 4 - Motivos indicados pelos moradores de distinção entre os bairros



Elaborado por Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

Portanto, entende-se que a desigualdade socioespacial leva à privação da cidadania e, assim, surge o que denominamos, neste estudo, “zonas de exclusão de cidadania”, uma vez que se constata a cruel permanência, ao longo do tempo, de espaços socialmente desiguais, frutos de uma prática e política de gestão urbana que visa a dinamizar só os espaços elitizados com obras públicas, levando-os a uma maior valorização, construindo-se, assim, uma mais-valia urbana, que resulta em ganho de capital imobiliário em determinados espaços específicos de Salvador, em detrimento de uma grande parte da cidade não contemplada ou beneficiada com a ação do poder público. Nesses espaços, vale ressaltar, geralmente se encontra grande parte da população negra de Salvador, que representa um número significativo dos pobres da cidade.

#### 4.1 - A NEGAÇÃO DA CIDADANIA NOS BAIRROS POBRES DE SALVADOR

Milton Santos afirmava que “ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções”. Ao longo do tempo, é assim que temos visto este direito, que é negado aos cidadãos dos bairros pobres da cidade. Serão vistos, aqui, exemplos do passado e do presente que serviram para confirmar a negação da cidadania aos moradores dos bairros pobres e periféricos de Salvador. Embora a cidadania possa ter uma definição abstrata, quanto ao uso do espaço, ela é negada de forma concreta.

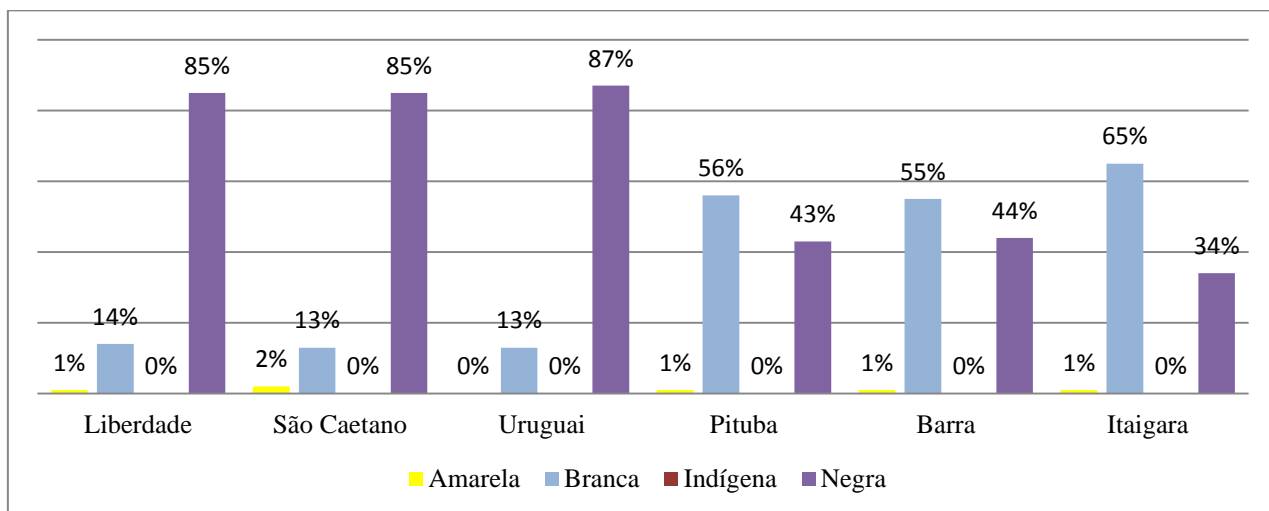
Assim, para os moradores dos espaços socialmente segregados da cidade é preciso lutar pelos direitos mais essenciais que lhes são subtraídos, uma vez que existem, por parte da estrutura do Estado, tratamentos discricionários nas questões urbanas da cidade e, como afirma Dantas Neto<sup>41</sup> (2006), em Salvador, “novas classes sociais identificáveis por critérios econômicos, superpuseram-se a antigos *grupos de prestígio*, cujo critério de distinção era um *status* ligado a clivagens de cor, formando-se, assim, por este duplo critério, uma nova camada dominante, por ele chamada *alta sociedade*” (DANTAS NETO, 2006, p. 38). Com isso, constata-se que a partir da divisão de classes de renda passa-se a ter, bem demarcado, em Salvador, o espaço de moradia das elites político-econômicas, bem como o lugar de moradia dos pobres; de modo que a repartição espacial influencia diretamente a instalação da infraestrutura e o atendimento às necessidades dos indivíduos por parte do gestor público.

Em Salvador, os espaços pobres da cidade constituem o lugar do habitat e não do habitar da população negra, que, mesmo sendo maioria 79 % (IBGE - 2010), não está presente nas mesmas proporções nos espaços ricos e elitizados da cidade, como população residente. Verifica-se, que existe uma diminuição da população negra à medida que aumenta o “status” social do bairro. O quadro abaixo mostra que, nos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, o coeficiente da população negra esta em torno de 85%, enquanto nos bairros da Pituba, Barra e Itaipara a população é majoritariamente branca, com coeficiente de 65% no Itaipara e de 56%, na Pituba e na Barra.

---

<sup>41</sup> Dantas Neto, cita uma parte do texto de Thales de Azevedo, intitulado “Classes sociais e grupos de prestígio na Bahia”, publicado em 1996, que reafirma a importância da cor na estratificação social na cidade de Salvador.

GRÁFICO 5 - População Residente por cor ou Raça (Percentual) - 2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico – 2010

Assim, como não pertencem a grupos hegemônicos e de prestígio econômico na sociedade, a população dos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, em muitas oportunidades, tiveram relegados seu direito a cidadania, de modo que, no espaço da cidade de Salvador, fica bem demarcado o espaço de moradia das elites (ricos), bem como o lugar de moradia dos subjugados (pobres). A referida divisão espacial influencia diretamente na instalação da infraestrutura e no atendimento às necessidades dos indivíduos por parte dos gestores públicos.

Contudo a população vem, aos poucos, deixando de acreditar que é exclusivamente dela a culpa por residir em locais degradados, conscientizando-se de que o município tem também, obrigação de assumir o seu papel, não o de um Estado paternalista e provedor, mas o papel constitucional do Estado, que é garantir a coesão social, reduzindo, principalmente, a desigualdade social das habitações.

Nota-se que, mesmo de forma tardia, essa conscientização está chegando à população, como mostram os vários depoimentos de moradores, extraídos das páginas dos jornais ou de sites de notícias:

01. Vergonhoso! Nós somos uma cidade dentro de Salvador! E não somos respeitados, falta água, engarrafa tudo, vamos manifestar todos os dias (Uelber Mendonça – morador de Cajazeiras falando sobre a falta d'água no bairro).<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Metro 1. Moradores de Cajazeiras fazem manifestação - 23/04/2013.

02. A Embasa vai fazer reparos, aí tem que suspender fornecimento de água, porque não suspende nos bairros nobres? Não, o primeiro a faltar e o último a normalizar é Boca da Mata, quero saber se Barra, Graça, Pituba foi suspenso o fornecimento de água. (Vera R. S. L. Oliveira - moradora de Cajazeiras falando sobre a falta d'água no bairro).<sup>43</sup>

03. Não é possível que tenhamos a orla mais bonita da cidade e continuamos a vê-la destruída pelo esgoto, que é atirado diariamente pela Embasa. Estamos utilizando carro de som, panfletos, sites e todos os meios possíveis de divulgação para que todos os suburbanos tenham conhecimento e participem. (Nelson Fontes - líder comunitário do Subúrbio, falando sobre o abandono da orla suburbana).<sup>44</sup>

04. O povo do Subúrbio já sofre com a falta de uma infraestrutura e ainda precisa conviver com lixo? Quando nosso povo vai ser respeitado? (Nelsinho Fontes - líder comunitário no Subúrbio Ferroviário).<sup>45</sup>

05. A orla está bonita, a Barra está bonita, mas São Marcos não. Aqui tem vários comércios e a gente não pode trabalhar por conta dos buracos que travam o trânsito no bairro. Ninguém está aguentando mais. (Jonilton Sacerdote, morador do bairro de Pau da Lima).<sup>46</sup>

06. Passamos mais de 20 anos sofrendo com a falta de atenção e de oferecimento de serviços básicos. Agora chegou a hora dos moradores de Pau da Lima mostrarem a voz. (Uelinton Nascimento - articulador do ato público em Pau da Lima).<sup>47</sup>

07. O descaso é total! Moro no Engenho Velho há 33 anos e nunca vi uma manutenção do asfalto do bairro. Sempre caminhei em ruas esburacadas e alagadas, sem falar nos grandes lixões espalhados em cada esquina. É um verdadeiro caos!!! (Lourenço Júnior – Morador).<sup>48</sup>

08. Nós procuramos o prefeito em abril e expressamos nossas insatisfações, mas até hoje, nada foi feito. Estamos esquecidos pelas autoridades e reunimos as lideranças comunitárias para chamar atenção do prefeito. (Ailton Soares, Presidente da União das Entidades Comunitárias de Cosme de Farias).<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Metro 1. Moradores de Cajazeiras fazem manifestação - 23/04/2013.

<sup>44</sup> Bocãonews. Suburbanos fazem grande manifestação nesta quinta - 03/07/2013.

<sup>45</sup> Tribuna da Bahia. Moradores se queixam da coleta de lixo - 30/07/2013.

<sup>46</sup> A Tarde. Manifestantes fecham acesso ao bairro de São Marcos – 31/01/2013.

<sup>47</sup> Tribuna da Bahia. Moradores anunciam manifestação nos bairros de São Marcos e Pau da Lima - 14/08/2013.

<sup>48</sup> Metro 1. Descaso em Engenho de Brotas faz população se manifestar por cartazes - 23/06/2013.

<sup>49</sup> Tribuna da Bahia. Moradores de Cosme de Farias vão às ruas pedindo melhorias para o bairro - 27/07/2013.

Assim, os depoimentos de articuladores, dirigentes de associações de moradores mostram que começa a surgir uma consciência sobre a forma desigual como são tratados os problemas nos espaços de moradia dos pobres da cidade e, ao mesmo tempo, surge também a compreensão de que é necessário lutar – como vem ocorrendo com os constantes movimentos reivindicatórios para que os problemas enfrentados ganhem visibilidade – para tirar a estrutura estatal e suas engrenagens da sua zona de conforto, de modo que os problemas enfrentados pela população dos espaços socialmente segregados passem a ser vistos pelo poder público. No entanto, não se pode ignorar que a situação, vivida no uso do espaço urbano é, também, como diz Sugai (2004), fruto do alto poder discriminatório da classe dominante e o grau de controle que ela tem sobre as ações do Estado. A elite está à frente dos órgãos públicos, quando há tomada de decisões técnicas e políticas sobre a localização e a distribuição dos investimentos públicos, o que legitima a importância da participação da população no planejamento participativo e nas decisões sobre a alocação dos recursos e investimentos, buscando-se, assim, construir uma cidade mais justa, equilibrada, reduzindo as gritantes desigualdades socioespaciais.

## **4.2 - A CIDADANIA MUTILADA: CASOS DOS BAIRROS DA LIBERDADE, URUGUAI E SÃO CAETANO.**

Os moradores dos bairros da Liberdade, Uruguai e São Caetano, como já demonstrado neste estudo, enfrentam, no cotidiano, os mais diferentes problemas na infraestrutura urbana e na oferta de serviços públicos. Será aqui pontuado mais minuciosamente cada um dos problemas enfrentados pela população, procurando-se, assim, trazer à tona uma realidade de luta e de segregação social vivenciada por essas pessoas.

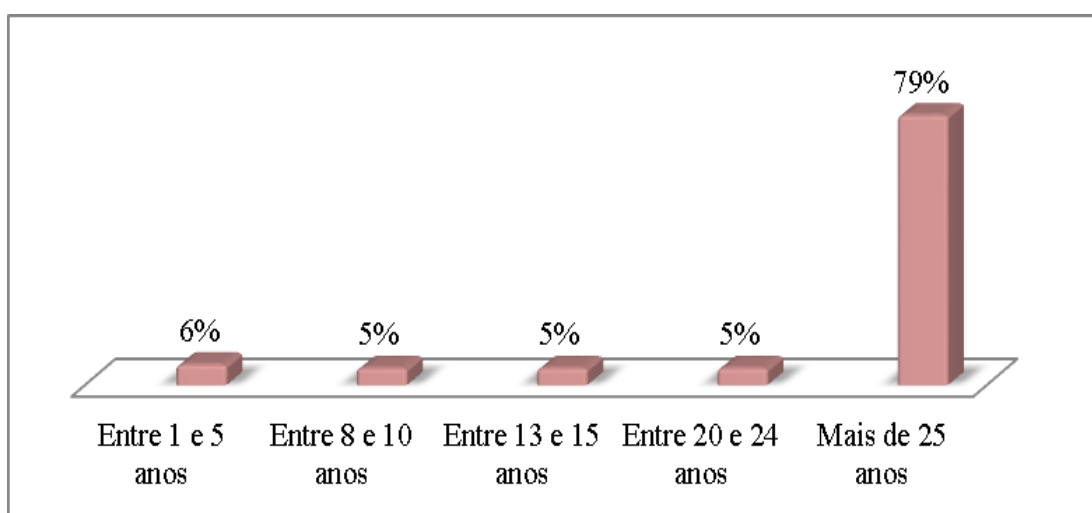
### **4.2.1 - O BAIRRO DA LIBERDADE:**

O bairro da Liberdade foi povoado logo depois da abolição da escravatura, com a ida de negros libertos e ex-escravos para o local. Esse extenso e populoso bairro, com 85,41% de sua população composta por negros (IBGE, 2010), localiza-se na área urbana contínua de Salvador e, apesar de ser um dos mais antigos da cidade, apresenta sérios problemas na infraestrutura urbana, causando grandes transtornos à sua população.

A Liberdade é um dos bairros com maior densidade demográfica por metro quadrado, sendo sua densidade demográfica bruta de 34.477 hab. km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), o que agrava ainda mais a precariedade da infraestrutura urbana local. Nesta parte do estudo, os dados obtidos em campo através dos 50 questionários aplicados no período compreendido entre os anos de 2013 e 2014, com moradores de diversas partes do bairro, de ambos os sexos e diferentes faixas etárias e renda.

A grande maioria da população do bairro reside ali há mais de 25 anos, conforme pode ser visualizado no gráfico 6, sendo que grande parte desses moradores nasceram no referido bairro.

GRÁFICO 6 - Tempo de moradia no bairro



Elaborado por Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

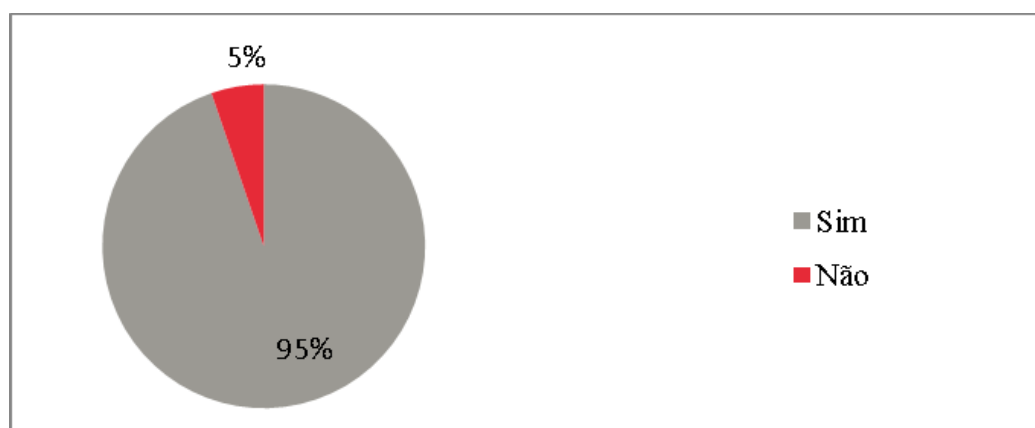
A maioria dos entrevistados, mesmo estando em um bairro constituído, em grande parte, por pessoas pobres e com uma taxa de analfabetismo de 3,26% para a população com 15 anos ou mais (IBGE, 2010), sabe e tem consciência de que o bairro faz parte da periferia socioeconômica da cidade (Gráfico 7). Assim, 95% dos questionados afirmaram que o bairro é periferia, acreditando que a situação periférica do bairro decorre dos seguintes fatores, de acordo com a escala de importância, conforme o gráfico 8: 50% acreditam que o fator é a baixa renda da população; 33% afirmam que é o fator distância em relação ao centro da cidade; 11% relaciona o fator à falta de infraestrutura do bairro; e 6% afirmam que a questão da violência é o fator preponderante para a Liberdade ser considerada um bairro periférico.



O entendimento que a população do bairro tem da periferia vai ao encontro da análise desenvolvida por Serpa (2001), na obra "Fala, periferia", na qual

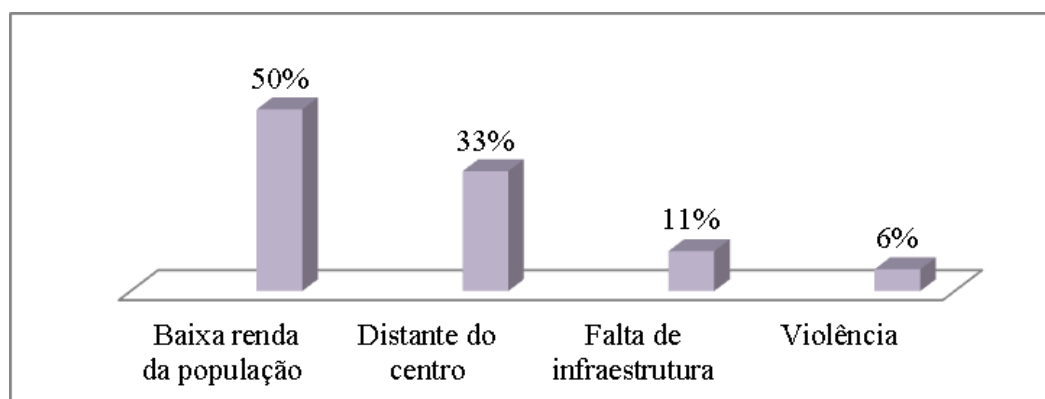
O termo "periferia" explicita, via de regra, áreas localizadas fora ou nas imediações de algum centro. [...] O termo absorveu uma conotação sociológica, redefinindo-se. Dessa forma, "periferia" hoje significa também aquelas áreas com infraestrutura e equipamentos de serviços deficientes, sendo essencialmente o lócus da reprodução socioespacial da população de baixa renda (SERPA, 2001, p.36).

GRÁFICO 7 - Este bairro é periferia?



Elaborado por Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

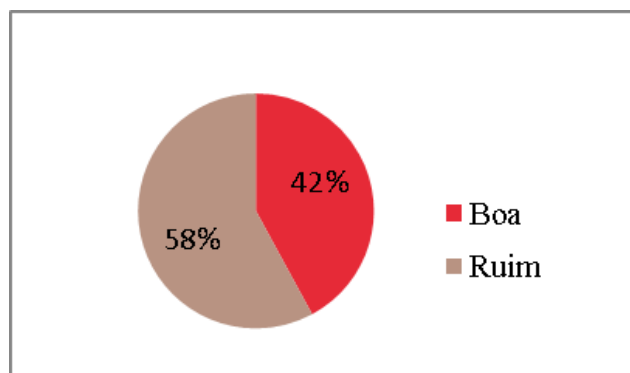
GRÁFICO 8 - O que caracteriza o bairro (Liberdade) como periferia?



Elaborado por Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

Assim, para a maior parte dos moradores pesquisados, a situação de periferia do bairro, causada pela baixa renda da população, faz com que a sua infraestrutura se apresente de forma precária, como pode ser visto no gráfico 9, no qual 58% dos moradores entrevistados colocam a infraestrutura do bairro como deficiente.

GRÁFICO 9 - Infraestrutura no bairro



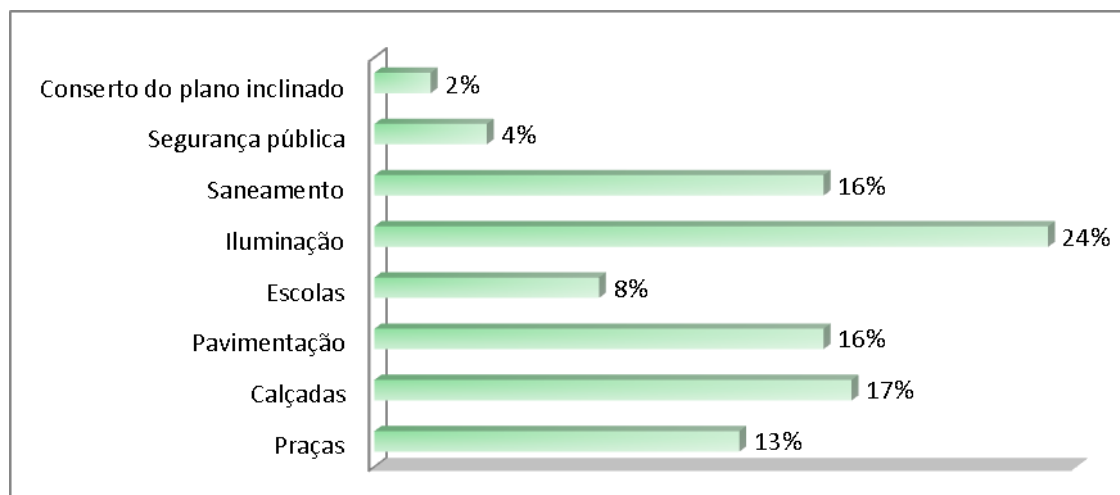
Elaborado por Joilson Cruz  
 Fonte: Pesquisa de Campo

Como a infraestrutura do bairro é considerada deficiente para grande parte dos moradores, os entrevistados foram questionados sobre o que estava faltando para melhorar a infraestrutura local. Assim, a iluminação pública, saneamento básico, calçadas (passeios), pavimentação das ruas e praças públicas (áreas de lazer) foram os itens mais citados pelos moradores, conforme o gráfico 10. Os dados comprovam que existe, no bairro, uma carência na atuação por parte do poder público, que não vem atendendo adequadamente às necessidades do bairro. É importante salientar que os dados obtidos na pesquisa de campo foram confirmados quando a prefeitura lançou, na segunda metade de 2014, o Plano Salvador 500, programa que tem como meta, segundo a Prefeitura,

resgatar o planejamento de longo prazo e orientar o desenvolvimento de Salvador para uma visão de futuro, não sendo uma mera reprodução das tendências hoje vislumbradas, mas a projeção de um cenário mais promissor, construído com a participação de toda a sociedade, no qual as desigualdades que desde há muito caracterizam a capital baiana sejam gradualmente reduzidas e superadas (Plano Salvador 500, 2014).

Foi assim que, na oficina realizada em 03 de dezembro de 2014, na Escola Municipal Pirajá da Silva, com representantes da prefeitura, moradores e dirigentes das Associações de Moradores do bairro, os mesmos problemas levantados em campo foram também elencados como pontos fracos na infraestrutura urbana do bairro, como a falta de manutenção da iluminação pública, ineficiência da coleta de lixo, falta de saneamento básico, passeios danificados e a ausência de espaços públicos para lazer, em especial, as praças e largos, mostrando, com isso, que os problemas afetam igualmente a todos os moradores do bairro.

GRÁFICO 10 - O que falta para melhorar o bairro da Liberdade



Elaborado por Joilson Cruz  
 Fonte: Pesquisa de Campo

Agora serão analisados os problemas existentes na infraestrutura urbana do bairro para demonstrar o descaso dos poderes públicos (espaço socialmente segregado) com o espaço habitado, em grande parte, por população negra e de baixa renda.

#### - Saneamento Básico:

O saneamento básico é uma das grandes questões enfrentadas pelos moradores do bairro, segundo dados fornecidos pelo coordenador da Divisão de Cadastro e Viabilidade de Esgoto<sup>50</sup>, da EMBASA, Marcos Oliveira. Na Liberdade existem 5.956 imóveis ligados ao Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e 1.237 não ligados, ou seja, 1/4 dos imóveis do bairro estão em situação irregular, com o despejo dos esgotos, sem tratamento, na rede pluvial e fluvial, em valas a céu aberto ou até mesmo, na própria rua. É importante ressaltar que esses dados referem-se aos imóveis com matrículas georreferenciadas em janeiro de 2015.

Nas pesquisas realizadas nos jornais e sites de notícias da cidade, foi possível verificar a angústia e insatisfação da população diante dessa realidade insalubre. Assim é que, no bairro da Liberdade, foram encontrados os seguintes relatos:

"Não aguentamos mais essa situação. Não podemos nem sair de casa e quando a gente passa por aqui em meio ao esgoto, dá muita coceira nos pés" Alessandra Cruz, 31 anos – moradora da Rua Damiano de Goês (A Tarde - 04/09/2012).

<sup>50</sup> Por questão operacional, o Saneamento Básico será trabalhado com os dados obtidos na Divisão de Cadastro e Viabilidade de Esgoto da EMBASA e não do IBGE, uma vez que foram colhidos os da EMBASA, mais consistentes para o objetivo deste estudo.

"A gente tem que descer se segurando para não escorregar no esgoto. Às vezes, quem passa de moto por aqui não consegue subir porque o pneu derrapa e muitos voltam. E, quando chove, a situação fica ainda pior" Ivete Maria de Carvalho, 58 anos – moradora Rua Damião de Goês (A Tarde - 04/09/2012).

"Já pedimos ajuda a todos os órgãos e até agora nada. [...] Estamos há mais de vinte anos pedindo melhorias. A rede de esgoto precisa ser refeita. [...] Quando chove fica tudo entupido, [...] Imploramos as autoridades que olhem para nossa comunidade que também paga IPTU". Cleber Henrique de Azevedo – morador da rua direta do Queimadinho (Tribuna da Bahia - 13/01/2014).

"Aqui na vila residem mais de cinquenta famílias, com crianças pequenas que ficam expostas a todo tipo de doenças, principalmente quando chove. Pedimos providências imediatas para essa situação que já se arrasta por anos" Ivone Resende – moradora da rua direta do Queimadinho (Tribuna da Bahia - 13/01/2014).

Tabela 4 - Forma de descartes no esgotamento sanitário na Liberdade

Forma de descartes no Bairro da Liberdade/ IBGE 2010							
Liberdade	Rede	Fossa Séptica	Fossa Rudimentar	Rio, Lago ou Mar	Vala	Outro	Sem Banheiro
	94,36	1,45	0,88	0,01	2,04	0,25	1,01

Fonte: IBGE 2010

FIGURA 49 e 50 – Esgotos escorrendo livremente pelas ruas da Liberdade



Fonte: A Tarde (2014)

A importância da apresentação dos dados na tabela 4 - forma de descartes no bairro da Liberdade (IBGE, 2010) - é mostrar que entre os dados divulgados como descarte em rede, está também inserido o descarte do esgotamento sanitário doméstico na rede pluvial, fruto, segundo a EMBASA, das ligações clandestinas feitas pelos próprios moradores, sem o conhecimento e autorização da EMBASA. Assim, o elevado índice de ligações à rede (94,36%), segundo o IBGE, não condiz com a realidade apresentada pela EMBASA, que é de 75% dos domicílios realmente ligados à rede. O pesquisador do IBGE, Maurício Gonçalves, em entrevista concedida ao Correio da Bahia (2011), diz que: “no levantamento, a gente só consegue saber, se o domicílio tem ou não tem o serviço, mas não temos como medir a

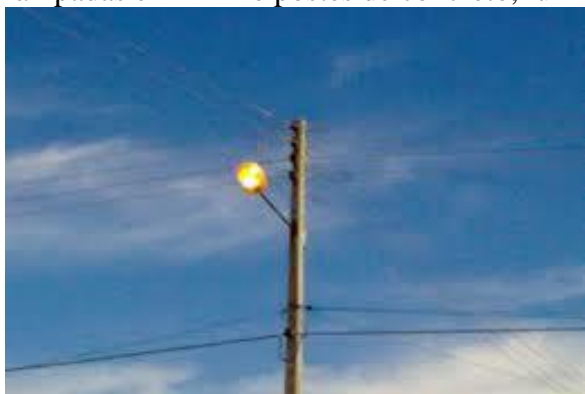
qualidade dele”. Além disso, há falta, por parte do poder público, a manutenção devida à rede, o que serve explica os transtornos vivenciados pelos moradores, em virtude do transbordamento dos esgotos, como se pode constatar nas fotos e relatos dos moradores.

#### - Iluminação Pública

Em oficina realizada no bairro, a iluminação pública foi citada por 24% dos moradores entrevistados, conforme mostra o gráfico 10, como um dos problemas mais sérios da infraestrutura, haja vista a sensação de insegurança social que a falta de iluminação nas ruas e avenidas provoca no cidadão.

Nas pesquisas efetuadas em documentos do órgão municipal responsável pela iluminação pública urbana não foram encontrados projetos, nas gestões pesquisadas, dados referentes à melhoria da qualidade da iluminação urbana no bairro. A estrutura da iluminação pública local está defasada, se comparada com a iluminação pública dos bairros da Pituba, Barra e Itaipura, cujos equipamentos, como postes e luminárias, foram modernizados nas avenidas principais. A figura 51 e 52 apresenta os respectivos modelos de iluminação pública predominante em bairros elitizados e em bairros pobres da periferia da cidade, como acontece na Liberdade.

FIGURA 51 e 52 - Iluminação pública urbana: postes metálicos, luminárias modernas e lâmpadas em LED e postes de concreto, luminárias ultrapassadas e luz em vapor de sódio.



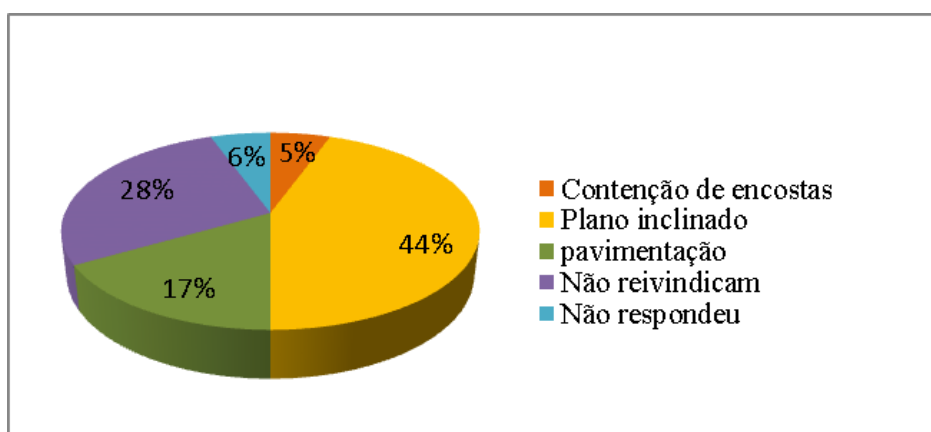
Fonte: Divulgação Prefeitura de Salvador (2014).

De acordo com a prefeitura, em relato para o jornal Tribuna da Bahia (24/12/2014), foram investidos, em 2014, através da SEMOP, R\$ 35 milhões na melhora da qualidade da iluminação pública de Salvador, principalmente na troca das luminárias em LED, aliando tecnologia e economia no consumo. A Liberdade, entretanto, continua com iluminação urbana ultrapassada e deficiente.

### - Calçadas e Pavimentação

Estes itens obtiveram, conforme o gráfico 10, 17% e 16%, respectivamente, das citações dos moradores quanto a itens na infraestrutura urbana do bairro que precisam ser melhorados, sendo a pavimentação das ruas um dos itens mais urgente para melhoria na qualidade de vida local, conforme mostra o gráfico 11:

GRÁFICO 11 - Reivindicação dos moradores, atualmente.



Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: pesquisa de Campo

A situação de abandono das ruas do bairro tem levado a população a se mobilizar em busca de melhorias nos passeios e na pavimentação. Moradores, como Jorgenildo Cruz, em 01/09/2013, denunciou ao poder público as condições da Rua Arapongas, cheia de crateras no asfalto, atrapalhando, havia alguns meses, a circulação de veículos e moradores, pois “este buraco já tem mais de três meses sem resolução”, Metro 1 (01/09/2013).

FIGURA 53 - Buraco na Rua Arapongas –  
Liberdade



Fonte: Jorgenildo Cruz / Metro1 (2015)

FIGURA 54 - Buracos na Rua S. José de  
Baixo - Liberdade



Fonte: Tribuna da Bahia (2013)

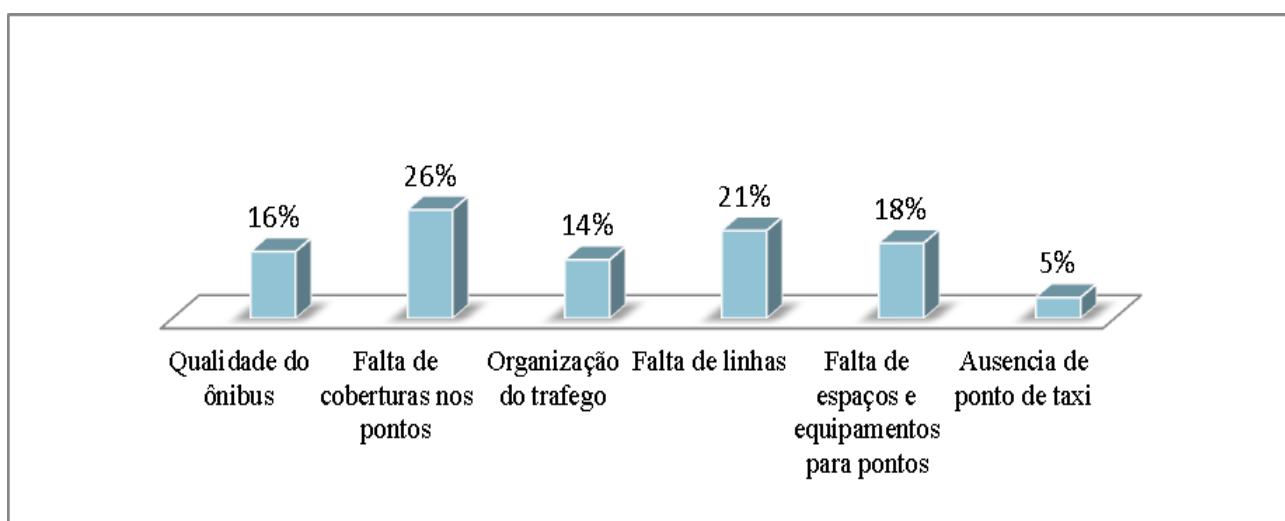
Vários outros moradores têm relatado à imprensa dissabores advindos das condições das ruas do bairro, como o fez Leonardo Santos, em relato ao jornal Tribuna da Bahia (10/08/2013), que “É uma penitência passar diariamente por aqui. Já perdi dois amortecedores por conta de tanto buraco. Quero saber se as autoridades responsáveis vão nos restituir o prejuízo”.

Esse é o cotidiano de abandono das ruas e calçadas nos bairros pobres de Salvador, sendo que, na oficina do Plano Salvador 500, realizada em 03/12/2014, na Liberdade, os passeios danificados foram citados como um dos pontos fracos na urbanização do bairro. Sabe-se, também, que a realidade do bairro da Liberdade não é exceção entre os bairros pobres da cidade.

- Transportes públicos e mobilidade urbana.

O transporte público no bairro, apesar de avaliação positiva por boa parte dos entrevistados, também foi alvo de críticas, no que concerne à qualidade dos ônibus e falta de fiscalização pelo ente público responsável pelo setor. A falta de mobilidade urbana, provocada pelos engarrafamentos, foi um dos itens citados pelos moradores, durante oficina do Plano Salvador 500, como um dos pontos fracos do bairro, que tem também outros problemas, conforme o gráfico 12.

GRÁFICO 12 - Principais problemas do transporte público no bairro da Liberdade



Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo



Grande parte dos moradores entrevistados considera o sistema de transporte do bairro adequado, mas, contraditoriamente, mostram insatisfação com a infraestrutura nos pontos de ônibus, com as poucas linhas de ônibus que passam pelo bairro, com a qualidade dos ônibus, organização do trânsito local e descaso com o Plano Inclinado Liberdade – Calçada<sup>51</sup>, principal mecanismo de ligação entre a cidade alta (Liberdade) e a cidade baixa (Calçada), entre outras questões, como já visto no gráfico 12.

FIGURA 55 - Condições de abandono do Plano Inclinado Liberdade – Calçada



Fonte: Metro 1 (2013)

A ausência de abrigos nos pontos de ônibus se constitui uma marca registrada na Avenida Lima e Silva, principal rua do bairro, fazendo com que os usuários do transporte público fiquem horas debaixo de sol ou de chuva, à espera dos ônibus.

FIGURA 56 e 57 - Pontos de ônibus sem infraestrutura adequada na Av. Lima e Silva



Fonte: Pesquisa de Campo (2014)

<sup>51</sup> O Plano Inclinado ficou desativado entre 2010 e 2014. Só foi recuperado e voltou a funcionar no segundo semestre de 2014.

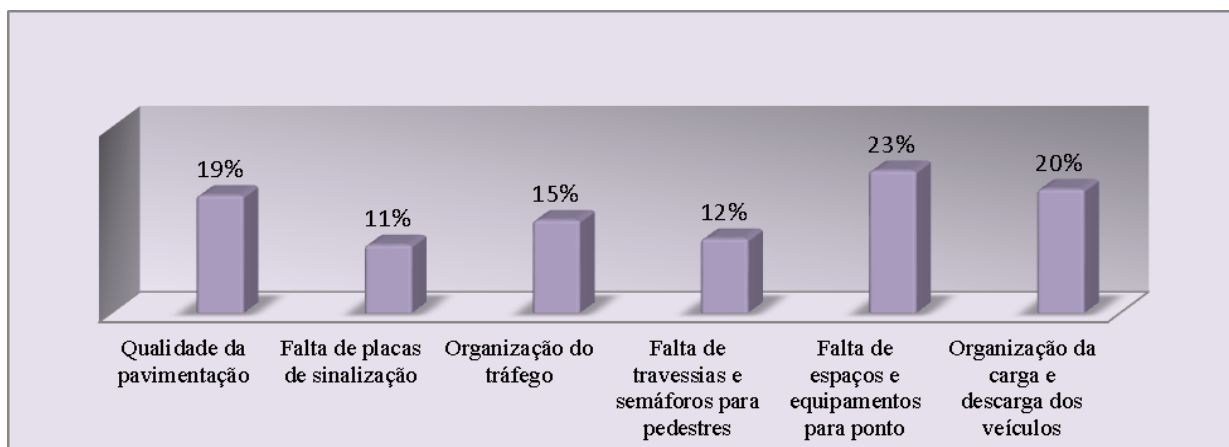


### - Ordenamento Urbano

O ordenamento e a organização dos espaços periféricos em relação ao trânsito e à organização dos espaços comerciais sempre foram deixados em segundo plano pelos gestores, que tiveram sempre uma preocupação mais nítida com as áreas centrais e mais ricas, em detrimento dos bairros e áreas pobres da cidade.

O primeiro problema nesse quesito é a organização do trânsito, uma vez que os constantes engarrafamentos atrasam a vida os moradores. Assim, para 63% dos entrevistados a organização local do trânsito é crítica. Perguntados, também, sobre os principais problemas do bairro em relação ao trânsito, como mostra o gráfico 13, a opinião dos moradores está dividida.

GRÁFICO 13 - Principais problemas do trânsito no bairro da Liberdade



Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de Campo

A maioria dos itens remete à falta de ação fiscalizadora ou de intervenção do município, nesse caso a Transalvador, responsável por garantir a mobilidade urbana à população através do trânsito e do serviço de transporte público; a única exceção é a qualidade da pavimentação, como já visto anteriormente, no gráfico 13 e nas figuras 53 e 54, no item relativo às Calçadas e Pavimentações, a cargo da SUCOP, órgão responsável pela manutenção e conservação urbanas.

Boa parte dos moradores ressalta que o grande número de camelôs nas calçadas atrapalha a mobilidade local, prejudicando tanto o trânsito de veículos como o de pedestres, os quais têm de caminhar na rua, disputando espaço com os veículos, conforme evidenciam as figuras 56 e 57. Sobre essa realidade, a secretária da SUCOP, Rosemma Maluf, disse que "Diferente da Avenida Sete, na Lima e Silva não temos transversais para alocar o comércio.

Vamos, então, pensar em uma rua para o uso coletivo, que permita o comércio, mas que também seja possível ter uma organização para quem quer caminhar na calçada" (Metro1, 04/02/2014).

Porém, constatou-se que essa realidade, depois de quase um ano, continua a existir, uma vez que o Jornal Tribuna da Bahia, em 19/11/2014, assim se referia à questão: “Desorganização do comércio informal e falta de mobilidade para pedestres, motoristas e deficientes físicos. Estes são apenas alguns dos problemas enfrentados por moradores e transeuntes da Rua Lima e Silva, no bairro da Liberdade”, constatando o descaso do poder público com a realidade vivida pelos moradores do referido bairro.

Outro problema em relação à mobilidade é o estacionamento irregular nas calçadas, quase totalmente tomadas por veículos estacionados, obrigando, os moradores a andar em plena pista de circulação dos veículos, como mostrado nas figuras 58 a 61.

FIGURA 58 e 59 - Camelôs nos passeios da Avenida Lima e Silva



Fonte: Pesquisa de campo (2014)

FIGURA 60 e 61 - Desordenamento urbano e ausência de fiscalização na Av. Lima e Silva.



Fonte: Jornal A Tarde (29/09/2013) e Pesquisa de campo (2014)

Assim, verifica-se que a Liberdade, bairro em que há, reconhecidamente, uma forte e variada atividade comercial, que atrai um grande número de consumidores de vários bairros do entorno, não recebe a devida atenção do poder público, uma vez que órgãos como a SUCOM e SUCOP não realizam, a contento, no espaço urbano do bairro, o planejamento e a fiscalização do uso e ocupação do solo, visando ao adequado ordenamento ambiental e espacial.

#### - Praças e jardins públicos

Os equipamentos públicos, para 13% dos moradores entrevistados, é uma raridade no espaço urbano do bairro. As poucas praças e os raros jardins, do ponto de vista estrutural, não deveriam ser assim identificados.

O número de praças, largos e jardins públicos é reduzido no bairro, sem citar que os logradouros públicos chamados de praças, na verdade, não deveriam receber essa denominação, graças ao tamanho reduzido e das estruturas precárias. A partir da Soledade, seguindo em direção ao Largo do Tanque, tem-se os seguintes logradouros: Praça da Soledade, Largo do Queimado, Praça da Lapinha, Largo do Sieiro, Praça Nelson Mandela, Largo da Central, Praça do Bairro Guarani e Largo do Tanque.

Para um bairro com a extensão e a densidade populacional da Liberdade, a quantidade e a qualidade dos equipamentos são insuficientes para atender às necessidades dos moradores, uma vez que muitos se encontram em condições de abandono<sup>52</sup>. Isso é constatado na Praça Nelson Mandela, local que, na verdade, não se constitui uma praça, mas é assim denominada pelos moradores e pelos órgãos públicos. O ambiente está em situação de completo abandono, segundo relato de alguns moradores, como o de Augusto Luciano, que já afirmava, em 2011, que “Quando foi inaugurada, era um espaço que oferecia entretenimento até para as crianças, pois havia um parque, que hoje é um lixo. Podem até reformar, mas se não fizer um trabalho de manutenção e policiamento, vai voltar ao estado atual” (Tribuna da Bahia, 21/11/2011). Constatou-se, através de pesquisa de campo, que a situação dessa e de outras praças do bairro continuam no mesmo estado de abandono, como evidenciam as imagens abaixo.

---

<sup>52</sup> O Largo do Sieiro foi recuperado e entregue à população durante a finalização deste trabalho de pesquisa.



FIGURA 62 e 63 - Praça Nelson Mandela em situação de abandono



Fonte: Pesquisa de campo (2013)

FIGURA 64 e 65 - Largo da Central: o lixo toma conta do que deveria ser um espaço de lazer para a população.



Fonte: Pesquisa de campo (2013)

FIGURA 66 e 67 - Praça do Bairro Guarani, em que o lixo e o descaso do poder público também são a regra.



Fonte: Pesquisa de campo (2014)

### - A limpeza pública

A questão do lixo é um dos principais sinais de abandono dos bairros periféricos. No bairro da Liberdade, 13% dos pesquisados indicam que, para melhorar a infraestrutura do bairro, é necessário resolver o problema do lixo nas ruas que, para os moradores, já se tornou um problema crônico, tanto que, na oficina do Projeto Salvador 500, a questão da coleta deficiente e do acúmulo de lixo no entorno das caixas coletoras foram citados como dois pontos fracos do bairro.

Durante as visitas de campo, foi possível constatar que a sujeira, nos equipamentos públicos, praças e ruas dominavam o bairro: inúmeros locais na Avenida Lima e Silva e Rua São Cristóvão pareciam pontos de depósito de lixo.

FIGURA 68 e 69 - Todo tipo de lixo é depositado ao longo da Ladeira do São Cristóvão – Liberdade



Fonte: Pesquisa de campo (2013)

É importante ressaltar que a questão da coleta de lixo, no bairro, não é um problema dos dias atuais, pois na pesquisa efetuada em jornais, verificou-se que, desde a década de 1960, o lixo já era um problema para a população local, como comprova matéria divulgada pelo jornal A Tarde, de 26/05/1966.

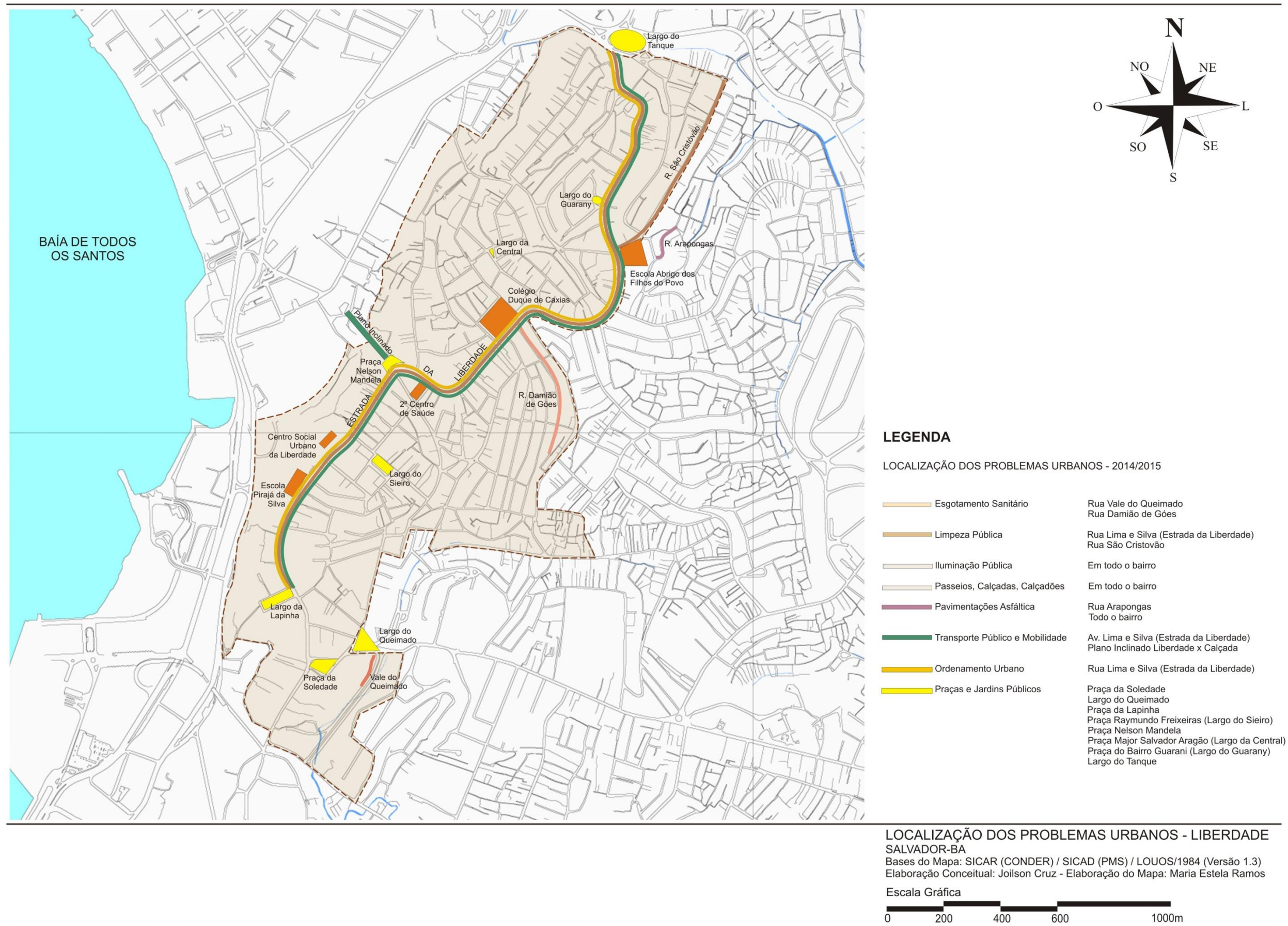
Ao longo da Rua Lima e Silva, logo ao se sair da Lapinha e caminhando no sentido do fim de linha, existem cerca de vinte ruas transversais, só do lado direito. Quinze destas ruas conduzem a outras tantas, que somos obrigados de vez, que o título não constitui nenhuma honra, a classificar como as mais sujas e nauseantes ruas de toda a nossa cidade.

E, as ruas do bairro mostram a mesma situação de abandono, quanto à coleta sistemática do lixo, o que pode levar à população local uma gama de problemas de saúde.

Para finalizar a análise, apresenta-se o mapa do bairro da Liberdade, de acordo com a delimitação efetuada pelo estudo “O Caminho das águas em Salvador – Bacias hidrográficas, bairros e fontes, 2010”, desenvolvido pela CONDER / UFBA e IBGE, que embasa uma nova delimitação dos bairros para Salvador, mas que ainda não foi aprovado pela Câmara Municipal. É importante salientar que Salvador não conta com regulamentação específica atual para a divisão em bairros. O mapa demonstra, especialmente, a localização dos diferentes problemas do bairro abordados no referido estudo, cuja importância foi identificada na incongruência entre os limites enunciados pelo estudo e os que são dados pelos moradores, que enxergam e identificam outros limites no bairro. Com isso, em função da não convergência dos limites, alguns dos problemas se apresentam, aparentemente, fora dos limites do bairro, segundo dados do estudo, já citado. Mas não para os moradores que se identificam com o bairro e acreditam fazer parte dele, como os moradores da Rua Arapongas, em São Cristóvão, que se sentem moradores da Liberdade, mas que o citado estudo coloca como moradores do bairro do Curuzu.



Mapa 12 - Localização dos problemas urbanos 2014/2015



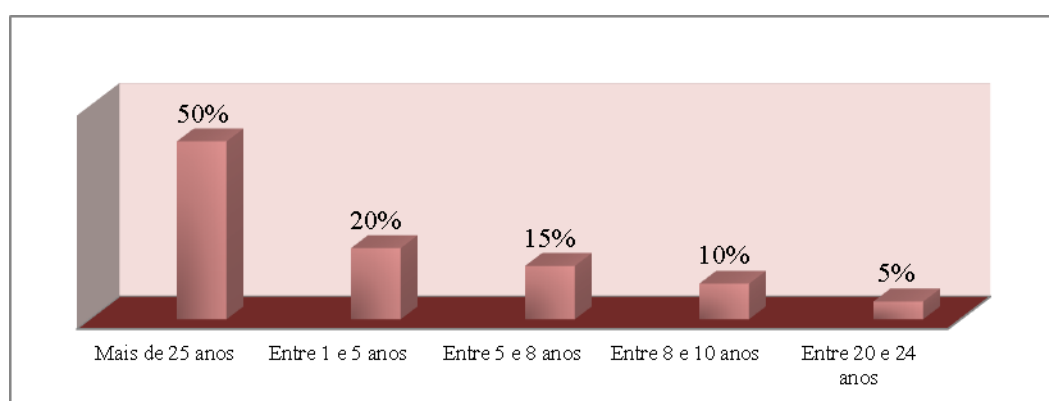
Fonte: Joilson Cruz

#### 4.2.2 - O BAIRRO DO URUGUAI:

O bairro do Uruguai situa-se na cidade baixa, mais precisamente na Península Itapagipana, constituído a partir do processo de invasão de terrenos alagadiços, situado nos limites da enseada dos Tainheiros. O bairro tinha, em 2010, o coeficiente de 86,6% de população composta por negros, com densidade demográfica de 33.4 hab. km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), sendo que boa parte dessa taxa de densidade ocorre em áreas ocupadas com o aterramento de áreas marinhas e as do antigo “alagados”.

A população compõe-se, basicamente, por pessoas de baixa renda, segundo o IBGE (2010), com rendimento médio por domicílio, entre 1,06 e 3,72 salários mínimos, o que agrava a situação de precarização de moradia dessa população. Na localidade, foram aplicados 50 questionários no período entre 2013 e 2014, o que possibilitou o levantamento de importantes dados sobre as condições de vida da população local.

GRÁFICO 14 - Tempo de moradia no bairro do Uruguai.



Elaborado por Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de campo – 2013

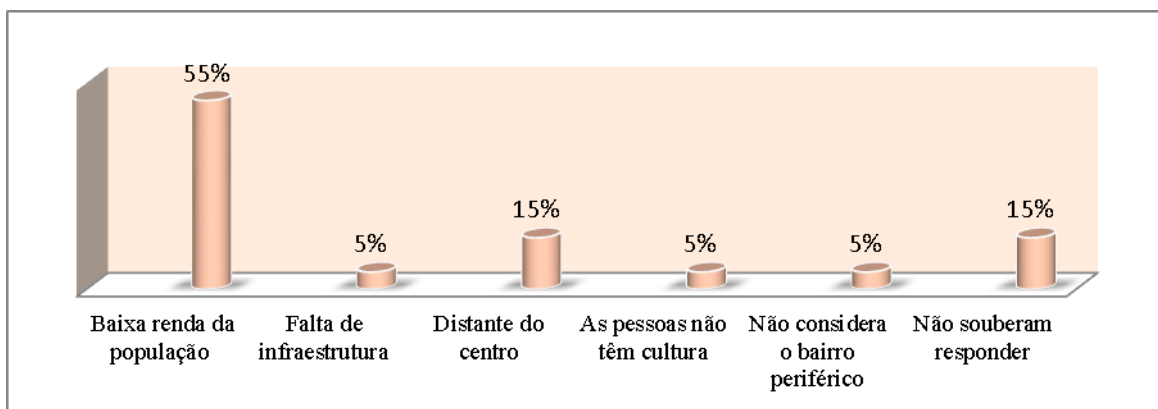
O gráfico 14 mostra que grande parte dos entrevistados moram no bairro há mais de 25 anos, (a taxa de analfabetismo do bairro é de 3,91%<sup>53</sup>), sendo que 95% deles têm consciência de pertencer a um bairro da periferia, acreditando que essa condição decorre de alguns fatores como baixa renda (55%), distância da área central da cidade (15%), falta de infraestrutura (5%) e falta de cultura (sic) da população (5%).

Entretanto, 5% dos entrevistados não consideram o bairro como de periferia e 15% não souberam responder.

<sup>53</sup> Taxa referente à população com 15 anos ou mais.



GRÁFICO 15 - O que lhe faz acreditar que o bairro é de periferia

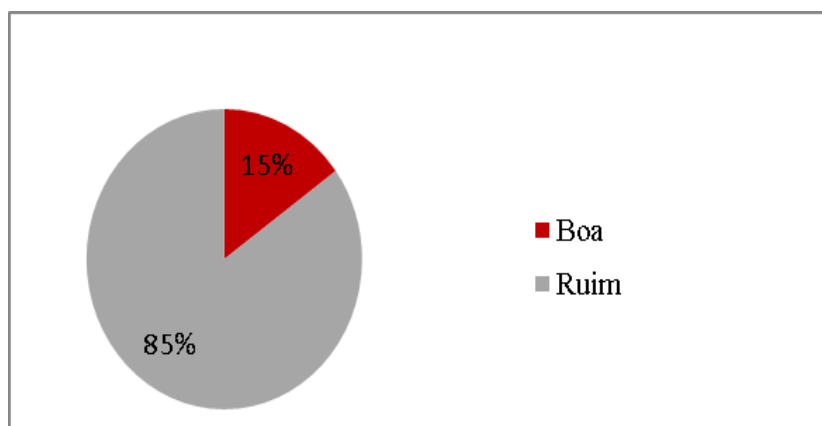


Elaborado por Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo – 2013

A precariedade da infraestrutura urbana no bairro é perceptível, tanto que 85% dos entrevistados consideram a infraestrutura urbana do bairro deficiente (gráfico 16), demonstrando, com isso, a ausência da estrutura do município no bairro, que é extremamente carente em termos de serviços públicos.

GRÁFICO 16 - Condições da infraestrutura no bairro



Elaborado por: Joilson Cruz

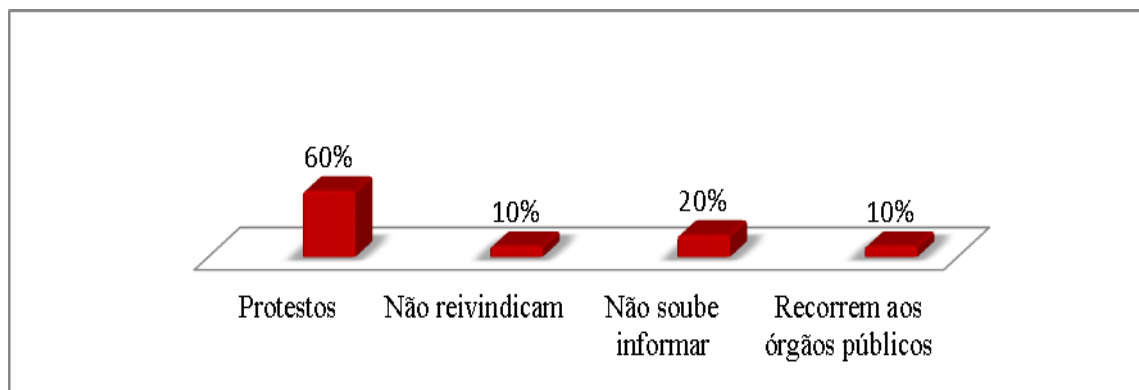
Fonte: Pesquisa de campo – 2013

Para os moradores entrevistados, existe uma gama de carências na infraestrutura urbana do bairro, dos quais se destacaram os seguintes itens, conforme o gráfico 18: pavimentação asfáltica, saneamento, condições dos passeios e calçadas, inexistência de praças públicas, precariedade da iluminação pública nas ruas e condições das escolas públicas.

Para a resolução dos problemas relacionados à infraestrutura urbana local, quando perguntados sobre os meios utilizados para reivindicar os direitos, grande parte dos moradores

entrevistados, disseram ser os protestos em vias públicas o instrumento reivindicatório mais usual, conforme demonstrados no gráfico 17, e em diversas fotos apresentadas nesta pesquisa.

GRÁFICO 17 - Como os moradores do Uruguai reivindicam seus direitos

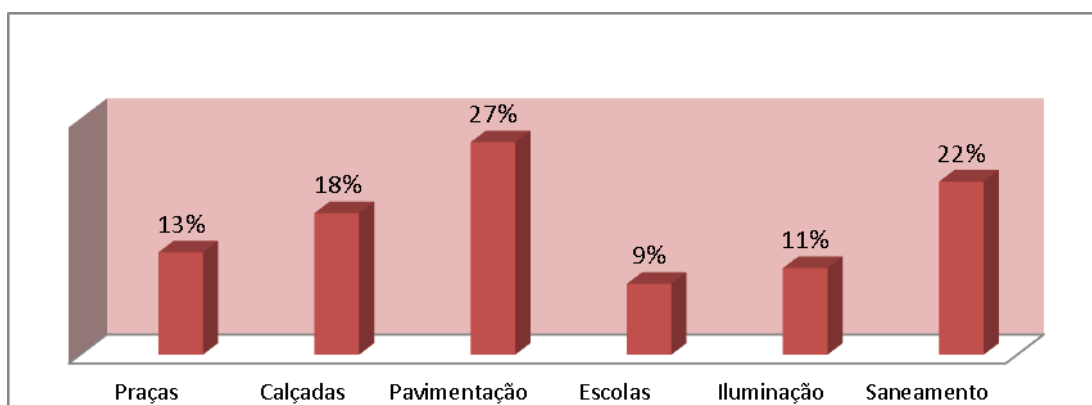


Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo – 2013

Na oficina do Plano Salvador 500, realizada no bairro em 04/11/2014, foram apontados, pelos moradores, diversos problemas relacionados à precariedade da infraestrutura urbana no bairro. O diagnóstico trouxe à tona os problemas observados durante a atividade de campo, bem como outros, como: a coleta de lixo irregular e a deposição dos entulhos; ausência de drenagem adequada nas ruas; falta de arborização nas ruas e praças; manutenção precária do projeto Baía Azul; habitação em área de risco (palafitas); falta de fiscalização da TranSalvador (ônibus, paradas, cargas e descargas, horários).

GRÁFICO 18 - O que falta para melhorar o bairro



Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo – 2013

Serão analisados a seguir os principais problemas da infraestrutura do bairro, com a consciência de que eles derivam da falta de atenção do poder público para com os bairros pobres da cidade.

- Pavimentação e condições das calçadas e passeios

A adequada pavimentação das ruas e avenidas do bairro tem sido uma das principais reivindicações dos moradores. A ausência de manutenção da pavimentação, calçadas e passeios tem gerado, nos moradores, uma grande insatisfação, levando-os a se mobilizarem contra a situação precária vivenciada no cotidiano. Assim é que eles têm procurado denunciar as condições deploráveis das ruas em que moram, como o fez o morador Genivaldo Moreira ao site de notícias Metro 1, em 15 de fevereiro de 2014, dizendo que “diversos buracos na Rua Couceiros de Abreu, no Uruguai, estão dificultando o tráfego de motoristas pela região”. Ele capturou foto na qual “é possível observar a destruição do asfalto, além de lixo espalhado e muita lama”. O morador “também relatou que entrou em contato com a Superintendência de Conservação e Obras Públicas (SUCOP), porém nada foi resolvido”.

FIGURA 70 - Rua Couceiros de Abreu – Vias com inúmeros buracos.



Fonte: Genivaldo Moreira / Metro1 (2014)

A insatisfação é tanta com as condições existentes no bairro que

[...] cansados de solicitar melhorias para o bairro sem serem atendidos, [...] os moradores do bairro do Uruguai decidiram protestar, figura 83. Eles fecharam uma das ruas principais, a Rua Direta do Uruguai, onde queimaram pneus e espalharam vários objetos pela rua, afirmando que não aguentam mais os buracos (Tribuna da Bahia, 09/08/2013).

FIGURA 71 - Rua Direta do Uruguai – Moradores protestam e interditam a rua.



Fonte: Jornal A Tarde (2013)

Também, as calçadas e os passeios das ruas do bairro encontram-se em estado deplorável, pois apresentam desníveis nos degraus e buracos, e, em muitos casos, com esgoto escorrendo sobre elas. Também, grande parte dos passeios do bairro é estreita, impedindo a adequada circulação das pessoas. Em janeiro de 2014, a prefeitura municipal lançou o programa “Eu curto o meu passeio”, com a missão “promover a recuperação das calçadas do município, com foco na mobilidade e na acessibilidade”. Como se trata de uma comunidade pobre, o dever de recuperar os passeios é da prefeitura, que já fez a recuperação do calçadão sobre a Rua do Canal, no Bate Estaca. Porém, nas ruas secundárias a essa via, os passeios encontram-se danificados e, na Rua Direta do Uruguai, a principal artéria do bairro, com inúmeros estabelecimentos comerciais, a fiscalização inexistente, uma vez que as calçadas encontram-se em estado deplorável, como se pode ver na figura 71. Contudo, nos bairros de classes abastadas, a fiscalização é atuante, conforme notícia veiculada pela imprensa:

Alguns proprietários de imóveis com calçadas que estão danificadas foram notificados pela Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo (SUCOM). A autuação ocorreu em cinco bairros da cidade: Rio Vermelho, Barra, Pituba, Ondina e Horto Florestal. Nestes locais, a responsabilidade para efetuar as reformas é dos proprietários dos passeios privados. (Metro 1. 30/01/2014)

Entretanto, não se veem ações de fiscalização, como a descrita acima, nas áreas comerciais existentes nos bairros pobres, como o do Uruguai, onde os passeios e calçadas da rua Direta do Uruguai, a principal artéria comercial do bairro, encontram-se em estado precário.

FIGURA 72 - Condições das calçadas no bairro do Uruguai



Fonte: Pesquisa de campo (2014)

#### - Saneamento básico

No bairro do Uruguai, a questão do saneamento básico também se apresenta precária. Segundo os dados das matrículas georreferenciadas da EMBASA, na divisão de cadastro e viabilidade de esgoto, no bairro, em janeiro 2015, existiam 7.393 imóveis ligados ao Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e 1.738 imóveis não ligados ao SES, ou seja, 23,5% deles sem serviços adequados de coleta do esgotamento sanitário, sendo o descarte do esgoto efetuado, de forma irregular, na rede pluvial ou em valas a céu aberto nas ruas.

O bairro teve uma forte atuação do programa Baía Azul, na tentativa de acabar com o drama das moradias apoiadas em palafitas, sobre a maré – famosa região dos “Alagados”, mas, mesmo assim, em inúmeras ruas do bairro, os moradores sofrem com a situação vivida no cotidiano, pois, segundo o engenheiro sanitário, Eduardo Topázio, do INEMA, o problema de esgotamento sanitário, na Cidade Baixa, tornou-se um problema crônico<sup>54</sup> (Tribuna da Bahia, 08/01/2014). É importante salientar que a situação de extrema pobreza, enfrentada por um considerável número de moradores faz aumentar o grave problema de esgotamento sanitário local, uma vez que existe um alto índice de ligações clandestinas à rede pluvial, já que os moradores mais carentes, não possuem condições econômicas de arcar com a taxa do serviço de esgotamento sanitário da EMBASA.

De acordo com os dados referentes ao bairro do Uruguai, o setor censitário dos Alagados é uma das regiões de Salvador com um dos mais baixos índices de saneamento

<sup>54</sup> Em entrevista ao Jornal Tribuna da Bahia (08/01/2014), sobre os esgotos clandestinos existentes em Salvador, o engenheiro Eduardo Topázio (INEMA) afirmou que 10% das casas de Salvador não têm saneamento básico e que, na cidade baixa, este problema é crônico.

básico, conforme dados da Tabela 5 e relatos dos moradores, o que traz sérios prejuízos para a população.

Tabela 5 - Forma de descarte do esgotamento sanitário nos Alagados

Forma de descartes – percentual / IBGE 2010							
Setor de Alagados	Rede	Fossa Séptica	Fossa Rudimentar	Rio, Lago ou Mar	Vala	Outro	Sem Banheiro
	4,43	3,68	0,86	29,28	0,76	0,37	10,1

Fonte: IBGE, 2010

“Estamos esquecidos. Têm gente aqui, que tem que enfrentar o esgoto e sair pra trabalhar. Durante vários dias nem pelo passeio dava pra passar. Estava definitivamente tudo alagado, e o acesso só era possível, pisando no esgoto. Várias crianças estão ficando doentes só por sentir, diariamente, o mau cheiro” Eliana Cunha, 56 anos – moradora (Tribuna da Bahia – 04/01/2014).

“Toda a rede de esgoto daqui está entupida. Só fazendo uma drenagem bem feita e uma nova rede de esgoto para acabar com essa situação” Emanuel Silva, 50 anos – morador (Tribuna da Bahia – 04/01/2014).

FIGURA 73 e 74 - Esgotos tomam a Rua Regis Pacheco e a Rua do Canal/Bela Vista – Bairro do Uruguai



Fonte: Tribuna da Bahia e Pesquisa de Campo

A ausência de drenagem adequada nas ruas do bairro causa sérios transtornos aos moradores, que, em épocas de fortes chuvas, veem as casas alagadas e tomadas pelo esgoto, uma vez que, em muitas ruas, a rede de esgoto é compartilhada com a rede de drenagem pluvial, pois os seus moradores não puderam, por condições econômicas se ligar a rede de serviços de drenagem sanitária local; contudo, mesmo assim, segundo relato dos moradores,

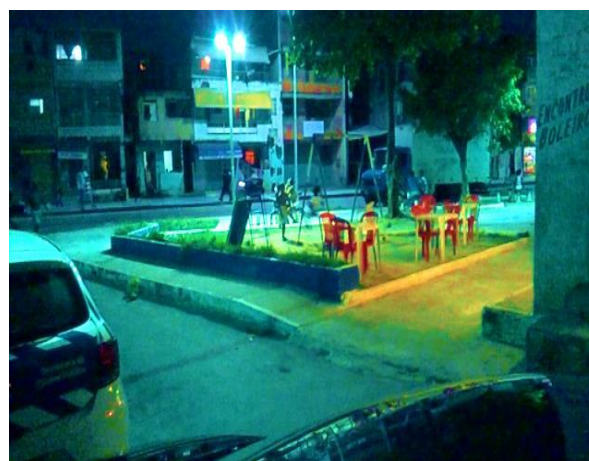
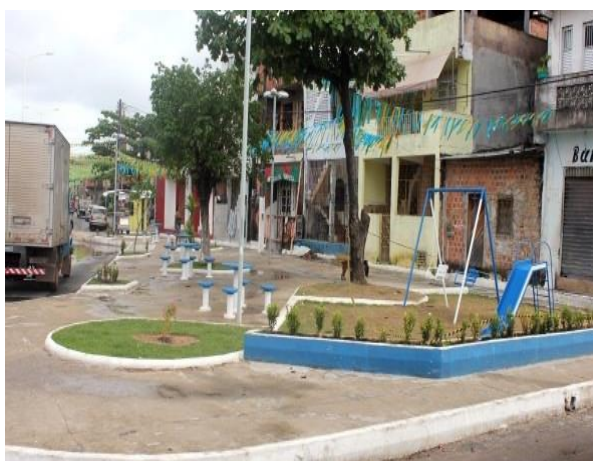


nas oficinas do Projeto Salvador 500, eles pagam à EMBASA a taxa pelo serviço de esgotamento sanitário.

- Praças e jardins

O bairro do Uruguai tem poucas praças públicas, jardins e demais espaços públicos coletivos de lazer. As praças existentes são acanhadas, sem arborização e equipamentos de lazer de qualidade. Algumas das praças ficam em locais inadequados, como se pôde constatar durante a pesquisa de campo, em que se viu uma pequena praça (foto 75 e 76) localizada em uma das transversais, onde antes era uma ocupação irregular, que deu lugar à Praça Central do Canal, a qual, segundo o governo municipal, conta com parque infantil, equipamentos de ginástica e arborização (PMS, 2014). Contudo, na verdade, só conta com dois equipamentos para o lazer das crianças (um escorregador e um balanço), e nenhum para ginástica, como foi divulgado no “*release*” oficial. A arborização resume-se a duas amendoeiras, pré-existentes no local, e poucas plantas decorativas. Entretanto, em função da falta de fiscalização municipal, o diminuto espaço público estava tomado por mesas e cadeiras de um bar ali em frente (Fig. 76).

FIGURA 75 e 76 - Praça Central do Canal na inauguração e mesas após a inauguração.



Fonte: divulgação da PMS e Pesquisa de campo (2015).

O bairro, em função da grande densidade populacional, deveria ter praças públicas em espaços adequados e apropriados. Mas o que se vê é o aproveitamento, de qualquer forma, de espaços vazios no bairro, os quais, na realidade, não são apropriados para a instalação de equipamentos como praças, mas foram utilizados para esse fim. A “utilização inadequada dos espaços públicos”, bem como a falta de arborização foram relatados em 04/11/2014, durante a oficina do Plano Salvador 500, como pontos fracos da realidade local. Não se vê nos bairros

pobres da cidade a mesma preocupação do poder público com as áreas de lazer e o paisagismo, como ocorre nos espaços, ditos de “elite” da cidade, como a desapropriação do Clube Português, na Pituba e da Sede de Praia do Esporte Clube Bahia, na orla da Boca do Rio, que, após a desapropriação, com elevado custo para o erário público, se transformaram em sofisticados espaços de lazer da cidade. Os gestores públicos têm comentado, também na imprensa, a intenção da Prefeitura de desapropriar casas e terrenos na Barra, para construir estacionamentos públicos na área da nova Orla da Barra. Nos bairros pobres e carentes de praças, e com um custo bem menor para a desapropriação de imóveis, não se tem um histórico de desapropriação para esse fim, mesmo que o processo beneficiasse a totalidade dos moradores, uma vez que com a desapropriação se poderia dar, uma moradia digna aos que vivem em vielas – pequenas vilas de casas com no máximo três cômodos, onde mal cabe uma pessoa e nesses locais encontramos famílias com no mínimo cinco pessoas. A desapropriação para esse fim, nessas áreas pobres, pode propiciar, a partir do programa “Minha Casa, Minha Vida<sup>55</sup>”, melhor condição de residência para as famílias que tivessem as casas desapropriadas e, ao bairro e seus moradores, a melhora da autoestima, com uma área de lazer mais adequada e qualificada para todos, havendo assim, um espaço de interação e socialização, o que poderia vir a diminuir o índice de violência urbana local.

#### - Iluminação pública

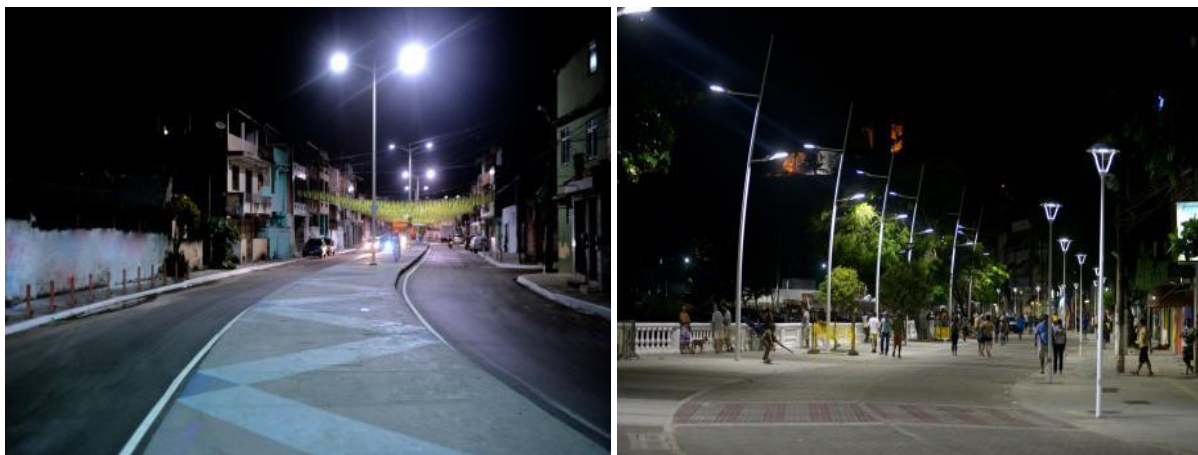
Com relação à iluminação pública no bairro, 11% dos entrevistados consideram precário o sistema público de iluminação das ruas, principalmente nas vias secundárias, resultando na insegurança generalizada nas ruas durante o período noturno. Na reforma efetuada no Bate-Estaca, conhecida pela comunidade do bairro como “Rua do Canal”, foi instalada, segundo a prefeitura, nova iluminação com 49 postes e duas luminárias de 400w cada. Segundo a prefeitura, o sistema de iluminação é o mesmo utilizado em projetos de outras regiões da cidade, a exemplo da orla da Barra. Essa afirmação não é verdadeira, pois, na Barra os postes e luminárias têm um design moderno e as lâmpadas são de LED, diferente dos postes e luminárias colocados no Bate-Estaca (Uruguai), conforme visto nas figuras 77 e 78.

---

<sup>55</sup> Mesmo com as justas críticas que é feito a este programa, as residências oferecidas são inegavelmente melhores do que a que encontramos em algumas ruas do bairro. O poder público poderia dialogar de forma democrática com os moradores, quais bairros gostariam de serem realocados de acordo com os espaços disponíveis.



FIGURA 77 e 78 - Nova iluminação no Bate Estaca – Uruguai e Nova iluminação da orla da Barra.



Fonte: divulgação da PMS e Pesquisa de campo (2015).

#### - Limpeza pública

A questão da limpeza tem sido motivo de muitos protestos e manifestações públicas, no bairro, ao longo dos anos. Em 23 de março de 2012, um grupo de moradores realizou um protesto contra a prefeitura, interditando a Av. Caminho de Areia com o lixo acumulado, principalmente na Rua Jardim Castro Alves, na região conhecida como Bate-Estaca. Segundo o Correio da Bahia (24/03/2012), havia mais de duas semanas que não ocorria a coleta de lixo no bairro.

O descaso com as condições de vida da população já vem de um longo período, pois, em 1965, os jornais da época já denunciavam as condições em que se encontravam as ruas do bairro, conforme a denúncia formulada pelo jornal A Tarde (12/01/1965), no qual se lia que “a Rua Matias Albuquerque, na zona do Uruguai, há meses não tem o prazer de receber a visita do caminhão da limpeza pública. O lixo é jogado em plena rua, tornando-se um campo favorável a moscas e mosquitos”. Passados quase 50 anos, a Tribuna da Bahia (06/05/2010) destacava que o comerciante Alan Oliveira, 27 anos, dizia que a sujeira era um dos piores problemas do bairro: “Estou até pensando em mudar a loja de local, pois aqui é um mau-cheiro frequente, com o lixo e entulhos jogados”.

FIGURA 79, 80, 81 e 82 - Lixo e entulho espalhados nas ruas e avenidas do bairro - Uruguaí.



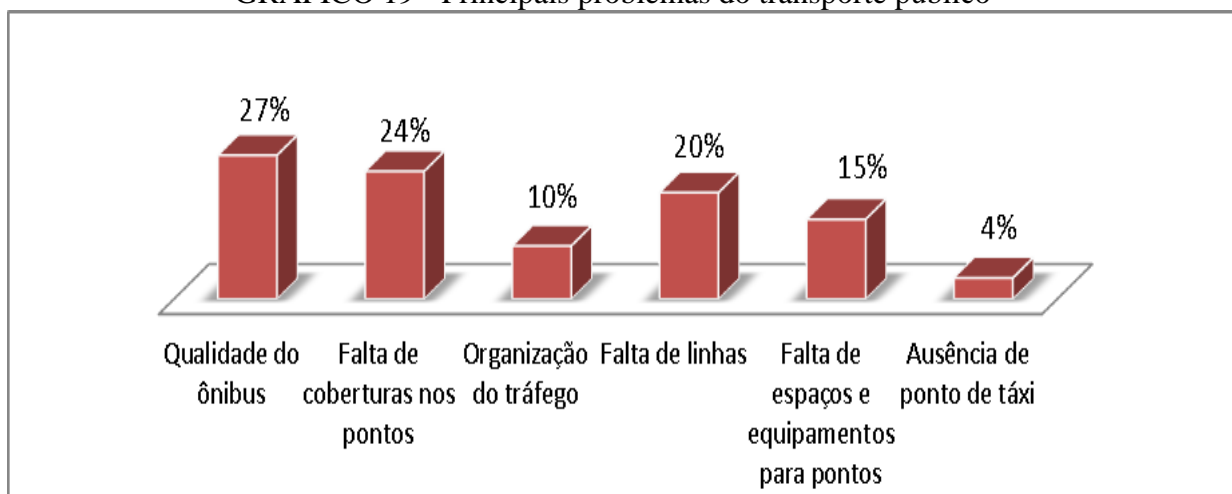
Fonte: Pesquisa de campo (2014 e 2015).

A situação da coleta do lixo e entulho, espalhados nos bairros pobres, tornou-se tão caótica que, em 14/02/2014, um dos vereadores da Câmara Municipal de Salvador disse, em seu discurso na tribuna, que “o que vemos é uma cidade entregue à má coleta, com o lixo espalhado e amontoado pelos bairros” (Tribuna da Bahia, 14/02/2014).

#### - Transportes públicos

A qualidade da oferta do transporte público no bairro foi muito criticada, nos questionários aplicados para verificar a qualidade dos ônibus, estrutura das paradas de ônibus, organização do tráfego e insuficiência de linhas para atender com maior abrangência o bairro. As críticas recaíam, principalmente, na TRANSALVADOR, órgão municipal responsável pela organização e fiscalização do transporte público na cidade.

GRÁFICO 19 - Principais problemas do transporte público

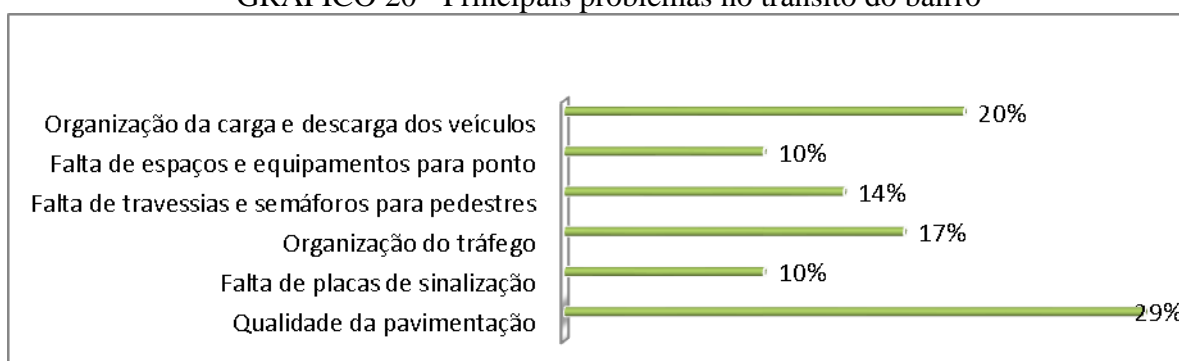


Elaborado por: Joilson Cruz  
 Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com o gráfico, destaca-se, entre as queixas dos moradores, a qualidade dos ônibus, uma vez que eles são velhos e mal conservados. Existe, também, um alto índice de queixa em relação aos espaços inapropriados para pontos de ônibus e ausência de cobertura nesses locais. A pequena diversificação das linhas de ônibus mostrou-se, também, motivo de grande insatisfação dos moradores.

Quanto ao trânsito do bairro, sua organização foi severamente criticada por grande parte dos moradores, como o principal problema, de acordo com as respostas aos questionários aplicados: os constantes engarrafamentos devido à péssima qualidade da pavimentação asfáltica e aos buracos, devido à precária drenagem das vias, ruas e avenidas; a falta de organização da carga e da descarga nas principais vias do bairro, principalmente nas ruas Direta do Uruguai e Regis Pacheco; a falta de semáforos e placas de sinalização trazem sérios riscos e insegurança aos motoristas e moradores que transitam nas vias; e, por fim, a ausência de mobiliário urbano nos pontos de ônibus.

GRÁFICO 20 - Principais problemas no trânsito do bairro



Elaborado por: Joilson Cruz  
 Fonte: Pesquisa de campo 2013 e 2014

FIGURA 83 - Ponto de ônibus sem estrutura adequada e calçadas estreitas - Uruguai



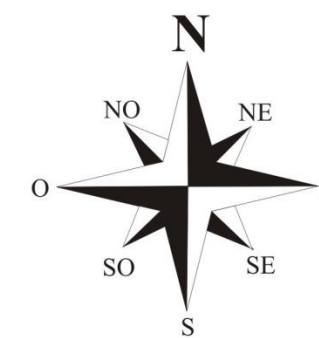
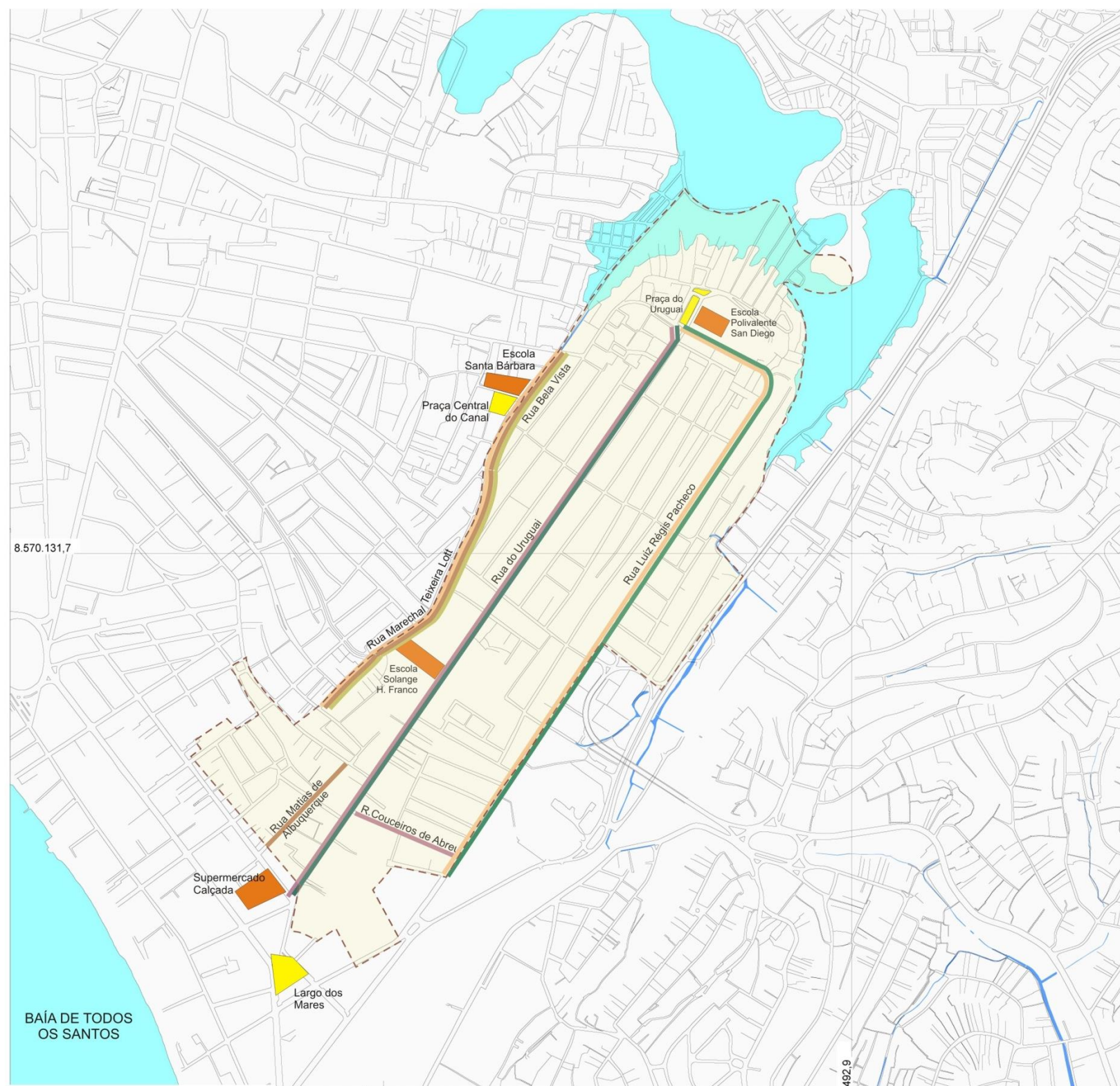
Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Assim, a desorganização do trânsito é bastante questionada pelos moradores, pois afeta muito a mobilidade urbana local; os moradores estão também insatisfeitos com a oferta e a qualidade do transporte público, consistindo as críticas ao baixo número de ônibus circulando, as poucas linhas e aos horários disponibilizados, resultando, assim, na péssima qualidade do serviço prestado.

A seguir apresenta-se o mapa do bairro do Uruguai e, como já explicado anteriormente, utilizou-se o estudo “O Caminho das águas em Salvador – Bacias hidrográficas, bairros e fontes, 2010”, como parâmetro para essa delimitação. Assim, procurou-se demonstrar espacialmente a localização dos diferentes problemas do bairro e que foram abordados neste estudo.











Mapa 13 - Localização dos problemas Urbanos - Uruguai

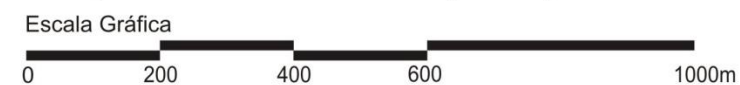


**LEGENDA**

LOCALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS URBANOS - 2014/2015

	Esgotamento Sanitário	Rua Luiz Régis Pacheco Rua Marechal Teixeira Lott / Rua Bela Vista
	Limpeza Pública	Rua Marechal Teixeira Lott / Rua Bela Vista Rua Matias de Albuquerque Em todo o bairro
	Iluminação Pública	Em todo o bairro
	Passeios, Calçadas, Calçadões	Rua Marechal Teixeira Lott / Rua Bela Vista
	Pavimentações Asfáltica	Rua Couceiros de Abreu Rua do Uruguai (Rua Direta do Uruguai)
	Transporte Público e Mobilidade	Rua do Uruguai (Rua Direta do Uruguai) Rua Luiz Régis Pacheco
	Ordenamento Urbano	Em todo o bairro
	Praças e Jardins Públicos	Praça Central do Canal (Rua Bela Vista)

**LOCALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS URBANOS - URUGUAI**  
**SALVADOR-BA**  
 Bases do Mapa: SICAR (CONDER) / SICAD (PMS) / LOUOS/1984 (Versão 1.3)  
 Elaboração Conceitual: Joilson Cruz - Elaboração do Mapa: Maria Estela Ramos



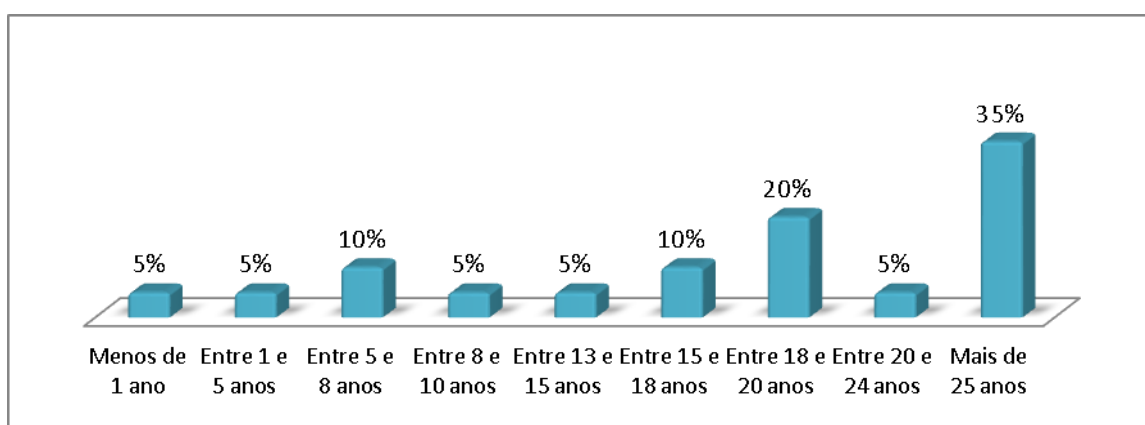
#### 4.2.3 - O BAIRRO DE SÃO CAETANO:

O São Caetano constitui-se como um dos bairros de maior área de Salvador, com 270.41 ha (CDS), sendo o quarto maior subdistrito de Salvador. Situado no topo da escarpa da falha de Salvador, abrange uma área que vai do Largo do Tanque até Campinas de Pirajá. Grande parte do bairro apresenta problemas de infraestrutura, principalmente em função da grande densidade demográfica que, segundo dados do IBGE (2010) é de 30.212 habitantes por quilômetro quadrado.

Os 50 questionários aplicados no bairro permitiram levantar a realidade vivida, as demandas e insatisfações no cotidiano dos moradores.

Com uma população de aproximadamente 85 mil hab. (IBGE, 2010), a grande região do São Caetano tem o coeficiente de 85% de sua população composta por negros (IBGE, 2010). O bairro é constituído pela localidade que lhe dá nome e pelas subáreas da Capelinha e Boa Vista de São Caetano, destacando-se, também, pequenas localidades como Camurugipe, Largo da Argeral, Sussunga, Jaqueira, Gorrô, Formiga e Gomeia. Grande parte dos moradores entrevistados, reside no bairro há 20 anos ou mais e muitos deles nasceram ali, conforme evidencia o gráfico 21. O índice de analfabetismo no bairro é de 4,47% para a população com 15 anos ou mais; o rendimento médio dos moradores por domicílio, de acordo com o IBGE, está entre 1,27 e 3,29 salários mínimos, o que agrava o estado das moradias precárias de parte da população local.

GRÁFICO 21 - Tempo de moradia no bairro



Elaborado por: Joilson Cruz

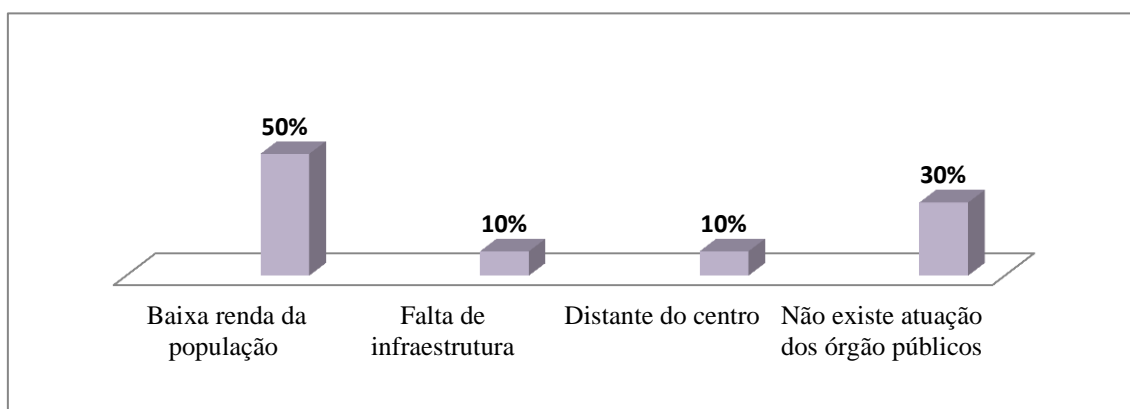
Fonte: Pesquisa de campo (2013 e 2014)

A condição periférica do bairro está estampada na paisagem, que exhibe uma realidade de necessidades e carências na estrutura urbana e na oferta dos serviços públicos,

principalmente por parte do poder público. Conscientes da realidade, grande parte dos moradores locais, ou seja, 75% dos pesquisados, consideram o bairro como periférico.

A compreensão de que o bairro é periférico está relacionada com questões como baixa renda da população, ausência de atuação dos órgãos públicos, deficiência na infraestrutura urbana e distância em relação ao centro da cidade. Conforme se pode ver no gráfico 21, a baixa condição de renda dos moradores é entendida, por grande parte da população, como o principal motivo para o bairro ser periférico, uma vez que 50% dos entrevistados elegeram esse fator como determinante para a condição e 30% a relacionam com a omissão do poder público para com as demandas locais.

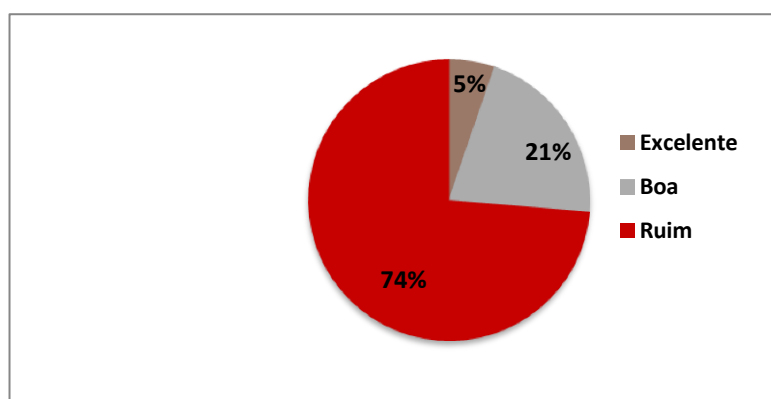
**GRÁFICO 22 – Fatores que fazem os moradores acreditarem que o bairro é de periferia.**



Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de campo (2013 e 2014)

Assim, em função das questões apresentadas, 74% dos moradores questionados consideram “ruim” a infraestrutura do bairro e 26% a consideram boa ou excelente, conforme mostra o gráfico 23.

**GRÁFICO 23 - Infraestrutura no bairro**

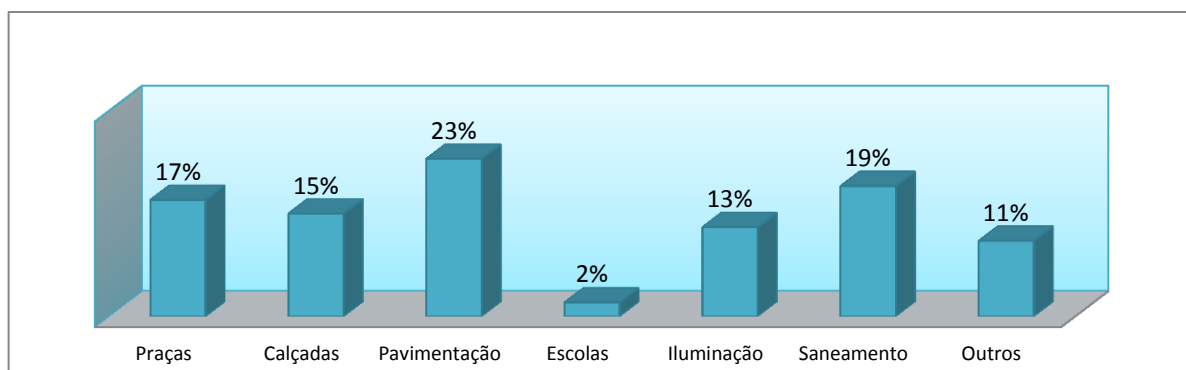


Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de campo 2013 e 2014



Entre os moradores entrevistados, a opinião é de que o bairro de São Caetano carece de investimentos públicos em infraestrutura, já que são precárias as condições de pavimentação asfáltica, saneamento básico, praças públicas, passeios e calçadas, iluminação pública nas ruas e escolas públicas, conforme pode ser visualizado no gráfico 24.

GRÁFICO 24 - O que faz falta para melhorar o bairro



Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de Campo (2013 e 2014)

Como ocorre na grande maioria dos bairros pobres de Salvador, a população utiliza-se das manifestações em vias públicas para chamar a atenção dos governantes para suas necessidades e resolução das demandas cotidianas, relacionadas à infraestrutura, como se pode ver na figura 84, que mostra manifestação da população com a interdição da principal via pública do bairro, através da queima de pneus e madeira, para chamar a atenção para as deficiências locais. Isso mostra que a população sabe do descaso do poder público para com as demandas do bairro e, por isso, age de forma mais radical.

FIGURA 84 - Manifestação em via pública realizada no bairro em 16 de abril de 2014



Fonte: Secom – Governo do Estado (2014)



A Prefeitura Municipal realizou, como fez em outros bairros de Salvador, a oficina do Projeto Salvador 500. No São Caetano, ela ocorreu em 12/12/2014, sendo que os moradores presentes no evento relacionaram minuciosamente inúmeros outros problemas do bairro, entre os quais ausência de praças esportivas e de lazer; dificuldade na mobilidade urbana; abandono da Ladeira do Cacau; desorganização do comércio informal (São Caetano e Marechal Rondon); calçadas danificadas e ocupadas por ambulantes; ausência de coleta regular de lixo; obras públicas inacabadas e em péssimo estado de conservação; falta de fiscalização do trânsito; falta de limpeza dos córregos Marotinho e Bom Juá; diques do Cabrito e da Boa Vista; bocas de lobo abaixo do nível do asfalto, com conseqüente obstrução; pavimentação asfáltica ruim ou péssima nas principais vias do bairro; e má conservação dos abrigos de ônibus, mostrando, claramente, como é sofrida, a vida cotidiana da população dos bairros pobres de Salvador.

Mostra-se aqui como a ausência de infraestrutura urbana influencia o cotidiano dos moradores do bairro, sabendo-se que as carências devem-se à ausência de atuação do poder público.

- Pavimentação asfáltica:

Entre os moradores do bairro, 23% dos que responderam ao questionário acreditam que é preciso melhorar o asfaltamento das ruas e avenidas, já que as condições atuais apresentam uma realidade de abandono por parte dos poderes públicos. Segundo os moradores, as intervenções para manutenção asfáltica inexistem e pioram quando existem obras de instalação ou ampliação de serviços como água, telefonia e rede de gás, uma vez que as empresas responsáveis por esses serviços deixam os buracos expostos, trazendo sérios prejuízos à população.

Em matéria publicada no jornal A Tarde, de 24/12/2013, com o título de “Crateras colocam a população em risco”, a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM) coloca a culpa nas empresas terceirizadas, uma vez que elas “fazem obras de instalação e ampliação de redes de gás, telefonia, água, entre outros tipos de serviços e não cumprem o compromisso de recuperar os locais onde trabalharam”.

As empresas não cumprem o estabelecido para a liberação das licenças emitidas pela SUCOM para obras em logradouros públicos, que é a recuperação das áreas destruídas. A população do bairro tem de enfrentar um cotidiano de sérios transtornos, como ocorreu na Jaqueira do Carneiro, em 2013, com o rompimento de uma manilha, em função da realização de obras no local. Surgiu, então, a uma enorme cratera, levando a população a se mobilizar

para evitar consequências maiores, como sinalizou o morador e comerciante local, Anderson Santana, em relato ao jornal A Tarde (24/12/2013), pois só assim o poder público se mobiliza para solucionar esses problemas tornados corriqueiros nos bairros populares da cidade.

FIGURA 85 - Rua sem recapeamento asfáltico (Boa Vista de São Caetano)



Fonte: atividade de Campo – outubro de 2014

Na verdade, em relação ao São Caetano, existe uma história de permanência dessa situação, pois já em 1997, durante a gestão Antônio Imbassahy, os moradores e órgãos informativos da cidade denunciavam o descaso dos poderes públicos com o bairro, conforme matérias publicadas nos dias, 15 de maio, 14 e 17 de agosto de 1997, pelo jornal A Tarde, que denunciava sob o título “Abandono em Boa Vista de São Caetano” a situação de precariedade das vias do bairro. Essa realidade teima em permanecer, uma vez que o trabalho de campo evidenciou a permanência do descaso para com as ruas do bairro, que continuam sem a devida manutenção, como é o caso da Rua Vicenza Francisca, que apresenta dificuldade de circulação aos seus moradores, como mostrada nas figuras 86 e 87.

FIGURA 86 e 87 - Rua Vicenza Francisca. Buracos, asfalto e passeios deteriorados.



Fonte: atividade de Campo – abril de 2015

- Saneamento básico

O bairro do São Caetano, como os demais bairros pobres da cidade, apresenta sérias deficiências em relação ao saneamento básico. Segundo a EMBASA, existem ali 11.503 imóveis ligados ao Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e 3.206 imóveis (27,87%), não ligados ao sistema, estando estes em situação irregular, uma vez que o descarte do esgoto vem sendo feito de forma precária, com interligação, em muitos casos, à rede de drenagem pluvial. As Figuras 88 e 89 mostram um vazamento na artéria principal do bairro, provocando mau odor e transtornos aos pedestres, moradores e comerciantes do bairro.

FIGURA 88 e 89- Vazamento de esgoto na principal avenida do bairro causa transtorno aos moradores e transeuntes.



Fonte: Pesquisa de Campo – outubro de 2014

A forma de descarte do esgotamento sanitário no bairro, apesar de dados do IBGE revelarem um alto índice de ligação residencial à rede, sabe-se que muitas dessas ligações são clandestinas, estando elas ligadas à rede de água pluvial, gerando, em épocas de muita chuva, enormes prejuízos aos habitantes, quando há o extravasamento do esgoto contido na tubulação, através da sarjeta ou dos bueiros.

Se o problema das ligações clandestinas está ligado à incapacidade dos moradores de pagar a taxa de esgotamento sanitário, então cabe ao poder público criar uma taxa social, ou mesmo isentar os moradores mais carentes da taxa de esgotamento sanitário (se é que ela já não existe).

Na tabela a seguir, pode-se verificar a distribuição das formas de descarte no bairro, observando-se que o IBGE trabalhou com as subdivisões regionais do bairro (Capelinha de São Caetano, Boa Vista de São Caetano e São Caetano), em que se pode verificar, que os

dados não coincidem com os da EMBASA, mas que mostram um elevado índice para os padrões OMS do descarte em vala, ou seja, a céu aberto, ainda existente na região da Boa Vista de São Caetano.

TABELA 6 - Forma de descarte do esgotamento sanitário em São Caetano

Forma de Descarte – percentual / IBGE 2010							
	Rede	Fossa Séptica	Fossa Rudimentar	Descarte em Rio, Lago ou Mar	Descarte em Vala	Outro	Sem Banheiro / Sanitário
Capelinha	93,39	0,50	0,26	0,10	4,88	0,60	0,28
Boa Vista S. Caetano	89,91	0,41	1,18	0,57	7,36	0,20	0,37
S. Caetano	96,65	0,54	0,30	0,04	2,24	0,08	0,14

Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: IBGE 2010

Assim, fica claro que o saneamento básico constitui-se um sério problema no bairro, tanto que os moradores o elegeram, durante a pesquisa de campo, como um dos principais problemas, pois, quando perguntados sobre o que está faltando para melhorar a infraestrutura do bairro, 19% dos entrevistados afirmaram que faltava a melhoria do saneamento básico local, conforme visto no gráfico 20.

Para o morador Vagner Ferreira, “as ruas de São Caetano estão muito mal cuidadas” (Metro 1, 15/05/2013). Isso demonstra que a população tem consciência da real situação do seu espaço de moradia, onde a precariedade do saneamento básico, com esgotos a céu aberto (Ladeira do Camuruji), aliada às questões da falta de limpeza dos córregos do Marotinho, Bom Juá, Dique do Cabrito e da Boa Vista e do canal da Rua Beira Dique, Ivete Vargas, Osório Vilas Boas, Vila Leal. Essa falta de limpeza pode provocar a proliferação de doenças em áreas próximas aos esgotos e córregos, conforme denunciaram os participantes da oficina realizada no bairro, pelo Projeto Salvador 500, em 12/12/2014.

A população busca soluções para os problemas, inclusive sugerindo a revitalização do Dique entre Boa Vista, São Caetano e PROFILURB, visando a transformar o lugar em um espaço de lazer para a comunidade, semelhante às requalificações efetuadas em outras áreas da cidade, como, por exemplo, as transformações no Dique do Tororó e nos canteiros centrais das avenidas do Imbuí e Centenário.



- Praças públicas e áreas de lazer

O bairro de São Caetano carece em número e qualidade de praças públicas. Isso pode ser sentido a partir do levantamento feito no trabalho de campo e dos depoimentos dos moradores durante a oficina do Projeto Salvador 500. Nos questionários aplicados, 17% dos moradores entrevistados colocam a ausência de praças e de áreas de lazer como um dos principais problemas do bairro.

Em oficina realizada durante o evento, os moradores, além de reclamarem da ausência de praças e de áreas esportivas e culturais, como quadras poliesportivas para o lazer e socialização da comunidade, principalmente dos jovens, criticaram também a morosidade do poder público nas intervenções no bairro, como aconteceu com a “Obra inacabada na Praça Reitor Miguel Calmon”, demolida para a reconstrução de uma nova praça, mas que, até o momento, não há indício de que serão iniciadas as obras de reurbanização da praça, inaugurada em 1985, quando ainda era prefeito o senhor Manoel Castro e desde então, nunca passou por uma reforma de requalificação, conforme se vê nas figuras 90, 91, 92 e 93.

FIGURA 90 e 91 - Praça Reitor Miguel Calmon – Abandono Total.



Fonte: Pesquisa de Campo - abril de 2015

FIGURA 92 e 93 - Pça Reitor Miguel Calmon – Em função do abandono os moradores criaram um campo de futebol e improvisaram equipamentos de ginástica/musculação para o seu lazer.



Fonte: Pesquisa de Campo – abril de 2015

Existem reclamações, também, por parte dos moradores quanto à ausência de poda de árvores nas praças e a ocupação indevida desses espaços, como visto nas figuras 94 e 95. Isso mostra os moradores conscientes dos seus direitos e do tratamento de cidadãos que lhes é devido.

FIGURA 94 e 95 - Apropriação de Jardim público para comercializar camisetas de times de futebol



Fonte: Pesquisa de Campo – outubro de 2014

A ausência de praças afeta principalmente as crianças, como reconhece o Juiz da 1ª Vara da Infância e da Juventude, Walter Ribeiro Costa. De acordo com ele, Salvador não tem cumprido com a promoção do direito ao lazer.

As crianças que não têm acesso a espaços onde possam se relacionar como é natural do ser humano, acaba por ter dificuldade de compreender conteúdos sócio-pedagógicos. Essa incompreensão acaba por transformar muitas crianças em adolescentes e adultos problemáticos, cujo comportamento desregrado impacta muitas pessoas à sua volta e, em última instância, à sociedade como um todo (Tribuna da Bahia, 21/09/2013)

No bairro de São Caetano, a situação se complica com o mau estado de conservação dos poucos espaços públicos existentes, gerando-se, dessa forma, uma grande insatisfação na população.

- Calçadas e passeios

As ruas com calçadas quebradas e estreitas, a ausência de passeios em vários pontos do bairro, a realidade do São Caetano é muito semelhante à da maioria dos bairros pobres de Salvador. Justamente por isso, 15% dos moradores entrevistados colocam esses como principais e mais antigos problemas enfrentados pela população local.

Em 2001, as condições das calçadas e dos passeios do bairro já eram notícia, pois estavam colocando em risco a vida dos moradores, conforme divulgado pelo jornal A Tarde, em 24/03/2001.

Há trechos em que a lama e os buracos, na Rua Padre Antônio Vieira, fecham a passagem nas calçadas. A opção para os pedestres passa a ser a pista de tráfego estreita e muito movimentada. O resultado dessa invasão são os atropelos – as crianças e os idosos acabam sendo as maiores vítimas (A Tarde, p.4, 24/03/2001).

Atualmente, as calçadas do bairro são irregulares, com degraus e obstáculos que ainda colocam em risco a segurança da população; o descumprimento do padrão de 1.20 metros de largura mínima também dificulta a circulação dos pedestres. Outro elemento importante a dificultar a vida dos pedestres é a ocupação das calçadas pelos ambulantes, sem que o poder público municipal exerça a devida fiscalização das condições das calçadas e passeios, como mostram as figuras 96 e 97.

FIGURA 96 e 97 - Ausência e uso irregular de passeios coloca a vida dos pedestres em risco.



Fonte: Pesquisa de Campo



Esses problemas ampliam-se em função da colocação de postes, presença de lixo e veículos estacionados nas calçadas e passeios públicos, bem como o uso inadequado desses espaços. Com isso, a realidade de falta de planejamento e fiscalização urbana ampliam os transtornos enfrentados pelos moradores.

#### - Iluminação pública

A iluminação pública, nos bairros populares, tem importância fundamental para inibir a violência e dar sensação de segurança aos moradores. Infelizmente, no bairro de São Caetano, a iluminação pública das ruas é fator de constantes queixas, pois 13% dos moradores entrevistados fizeram referência negativa à questão.

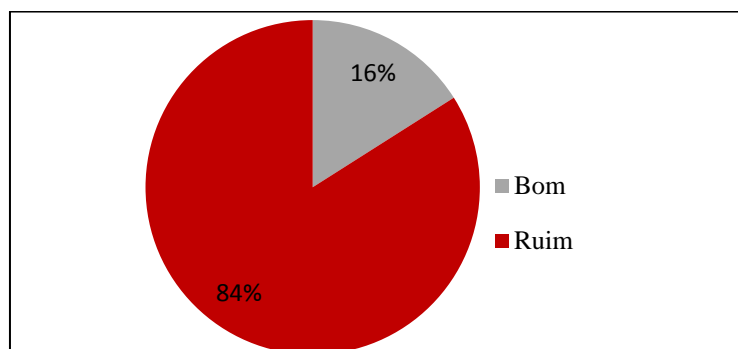
Os problemas com a iluminação pública no bairro são antigos. O jornal A Tarde, em matéria publicada no longínquo ano de 1967, sob o título de “Abandono de longos anos domina no populoso bairro de São Caetano”, já denunciava as condições precárias de iluminação pública no bairro, colocando como “absurda” a escuridão vivida pela população.

Hoje, infelizmente, a modernização e a qualificação da iluminação pública ainda inexistem, uma vez que o poder público municipal não vem atuando adequadamente no bairro, como o faz em outros, através da SEMOP, de forma que a iluminação pública das ruas locais, principalmente na Boa Vista e nas ruas Dom Luís Vasconcelos e Maria da Paz, permaneça como um problema a ser solucionado.

#### - Transportes públicos

A população não economiza críticas à organização do trânsito e do transporte público no bairro. Assim, durante a pesquisa de campo, foi constatada que 84% dos entrevistados, consideram ruins, tanto a organização do trânsito quanto a oferta do transporte público no bairro.

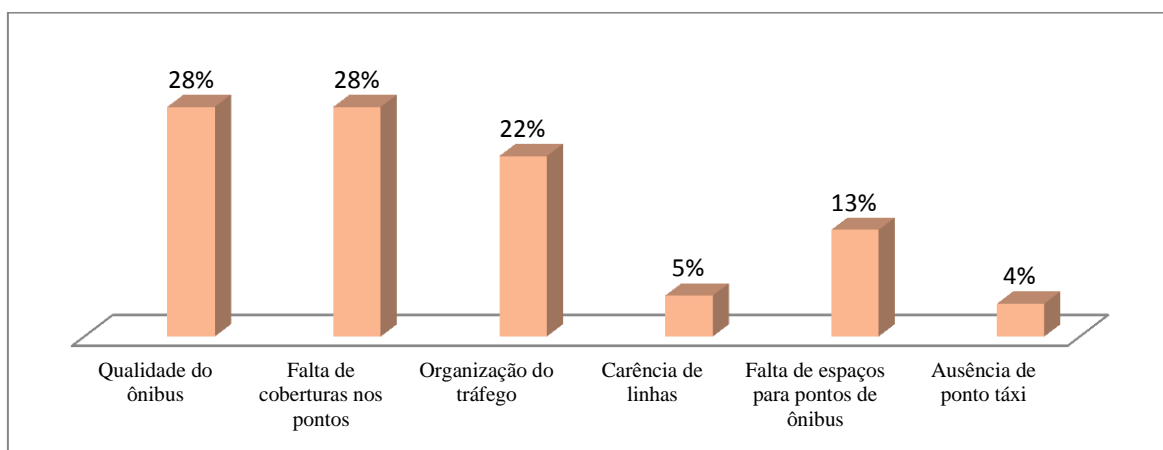
GRÁFICO 25 - Organização do trânsito e transporte público no bairro



Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

Os principais problemas citados pela população em relação aos temas, no bairro, durante a oficina do Projeto Salvador 500, foram a falta ou a reduzida mobilidade urbana (dificuldade de deslocamento no bairro); a situação da interdição da Ladeira do Cacau; o tráfego caótico com grandes engarrafamentos; a falta de fiscalização; a péssima conservação dos abrigos de ônibus; a falta de conservação, limpeza e manutenção dos ônibus e a insuficiente frequência na circulação deles, com a redução das frotas aos domingos. A seguir, há dois gráficos com a amostragem sobre os principais problemas do transporte público e do trânsito, resultantes dos dados obtidos com os moradores, durante a pesquisa de campo.

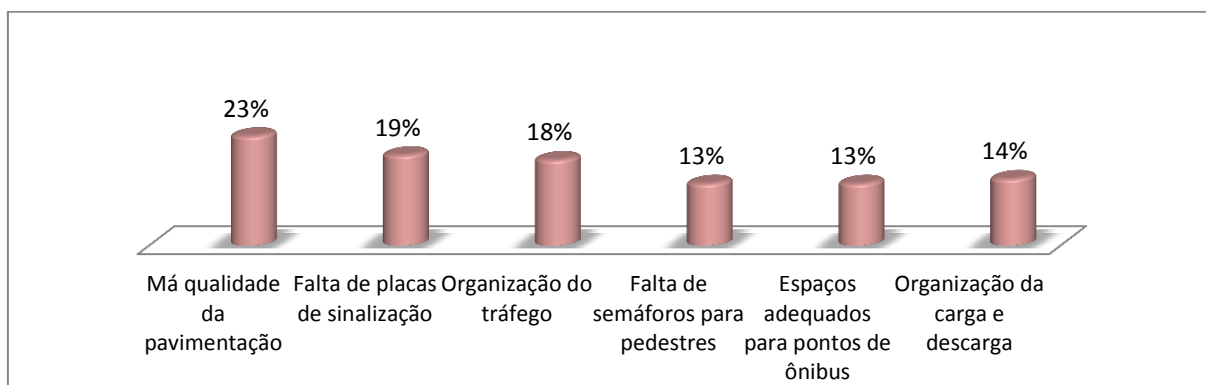
GRÁFICO 26 - Principais problemas do transporte público no bairro



Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo

GRÁFICO 27 - Principais problemas do trânsito no bairro

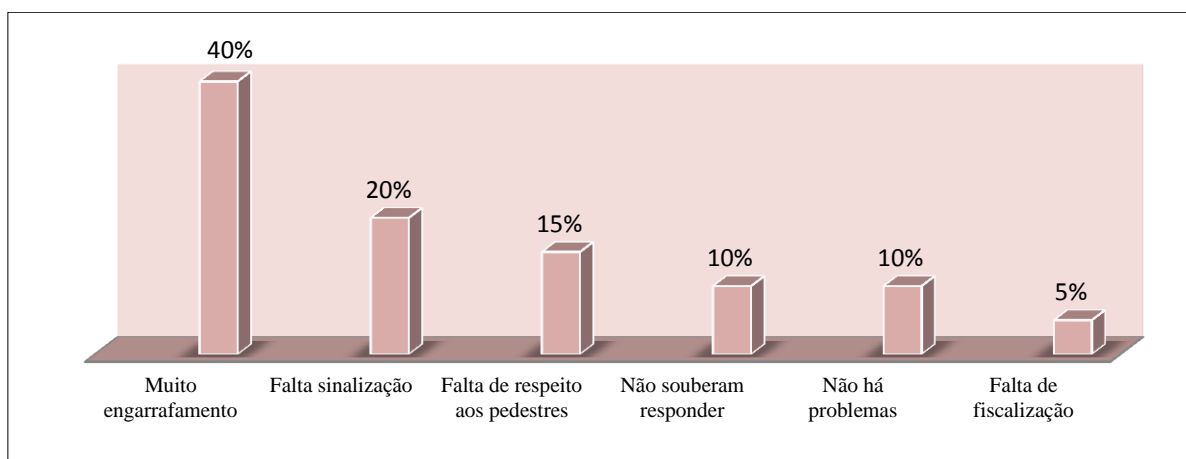


Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo

É importante ver que os dados obtidos durante a pesquisa de campo coincidem com os dados obtidos através das oficinas realizadas pela prefeitura, no Projeto Salvador 500, mostrando a consistência do levantamento feito em campo e a insatisfação dos moradores do bairro de São Caetano, vinda dos problemas anteriormente citados e de outros, como a baixa disponibilidade de ônibus, influenciando o baixo número de linhas oferecidas e prejudicando a mobilidade da população. A população ressenete-se, também, da inexistência e padronização de horários dos ônibus, além da fiscalização por parte da prefeitura, cuja ausência, no bairro, é visível os constantes engarrafamentos, o desrespeito e a falta de sinalização para os pedestres, entre outras questões que vão influenciar, sobretudo, na qualidade do trânsito no bairro. No gráfico 28, pode-se visualizar o peso desses problemas na organização local do trânsito.

GRÁFICO 28 - Problemas na organização do trânsito no bairro São Caetano



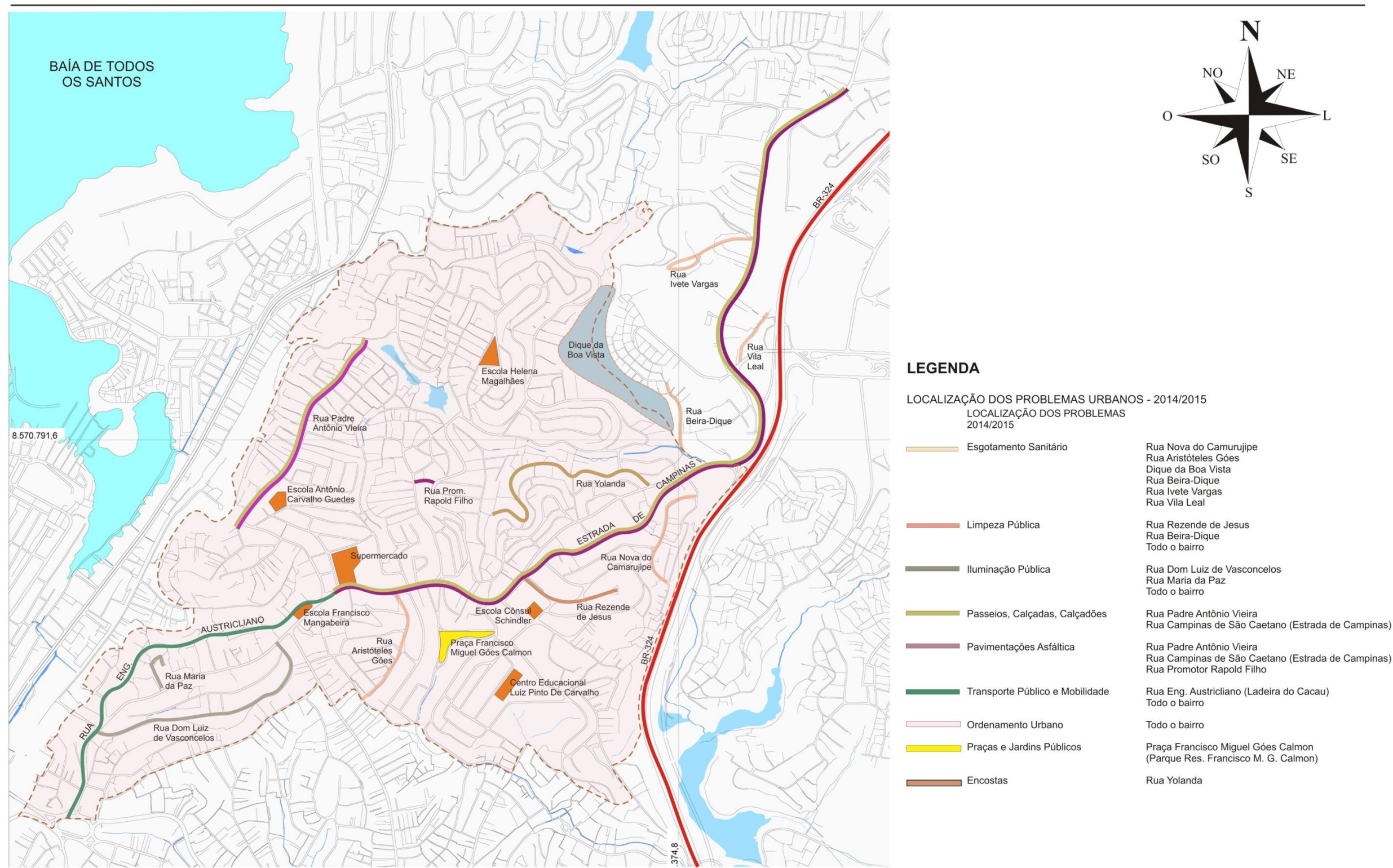
Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Pesquisa de campo

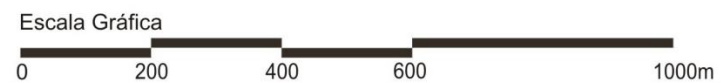
A seguir apresenta-se o mapa do bairro de São Caetano, de acordo com a delimitação efetuada pelo estudo “O Caminho das águas em Salvador”, em cujo mapa estão localizados, especialmente, os diferentes problemas enfrentados pelos moradores do bairro. Faz-se importante salientar, como já foi explicado anteriormente, que, por Salvador não possuir ainda uma regulamentação específica para a divisão em bairros, não vai haver coincidência com a delimitação utilizada em algumas áreas pelos moradores, com a utilizada aqui. Assim, alguns dos problemas mapeados neste estudo irão aparecer fora dos limites do bairro, fixados pelo estudo “Caminho das Águas”, como as ruas Ivete Vargas, Vila Leal e Beira Dique que, para os moradores fazem parte do Bairro do São Caetano, mas que, segundo a publicação aqui citada, fazem parte de outro bairro.



Mapa 14 - Localização dos problemas urbanos - São Caetano



LOCALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS URBANOS - SÃO CAETANO  
SALVADOR-BA  
Bases do Mapa: SICAR (CONDER) / SICAD (PMS) / LOUOS/1984 (Versão 1.3)  
Elaboração Conceitual: Joilson Cruz - Elaboração do Mapa: Maria Estela Ramos



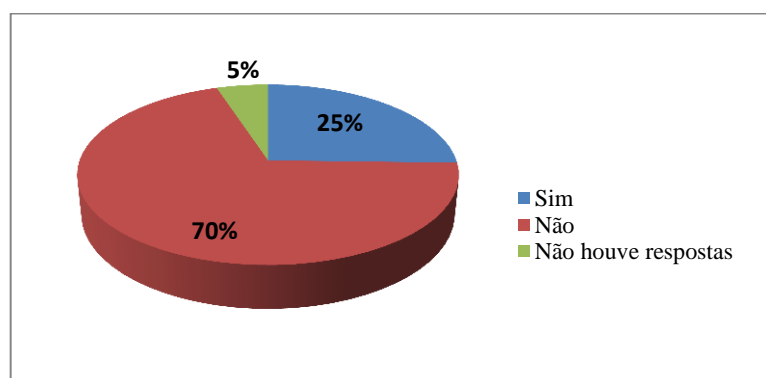
Fonte: Joilson Cruz

### 4.3 A CIDADE DE SALVADOR: LUGAR DE DESIGUALDADES E CONTRADIÇÕES SOCIAIS

Diante do quadro apresentado nos bairros da Liberdade, Uruguai e São Caetano, constata-se que a cidade de Salvador apresenta uma cruel realidade de desigualdade socioespacial, entre os bairros da cidade: de um lado, os abastados e assistidos pelo poder público, de outro, os pobres, desassistidos e carentes de infraestrutura que garanta a dignidade da vida. O quadro agrava-se, conforme foi constatado durante a pesquisa, porque parte da população desconhece a existência de alguns instrumentos para democratizar a cidade, ou seja, a relação entre o Estado e o cidadão.

Entre os instrumentos para garantir a cidadania, está o Orçamento Participativo, praticamente desconhecido pela população. O importante instrumento foi utilizado, com maior visibilidade no Brasil, em Porto Alegre (RS), em 1989, e vem, a cada ano, crescendo como técnica de gestão no país, e aplicado nos municípios governados por gestores com postura mais democrática. Assim, o Orçamento Participativo tem sido compreendido como uma oportunidade instituída por algumas prefeituras brasileiras, com o propósito de permitir a interferência direta da comunidade na definição de certas ações públicas. Nas aferições realizadas em campo, os pesquisados foram questionados, conforme o gráfico 29<sup>56</sup>, sobre o conhecimento da técnica. As respostas mostraram um percentual significativo, 70% dos entrevistados, nos bairros pesquisados, que nunca haviam tomado conhecimento dessa importante engenharia instrumental de democratização das ações públicas.

GRÁFICO 29 - Já ouviu falar em Orçamento Participativo?



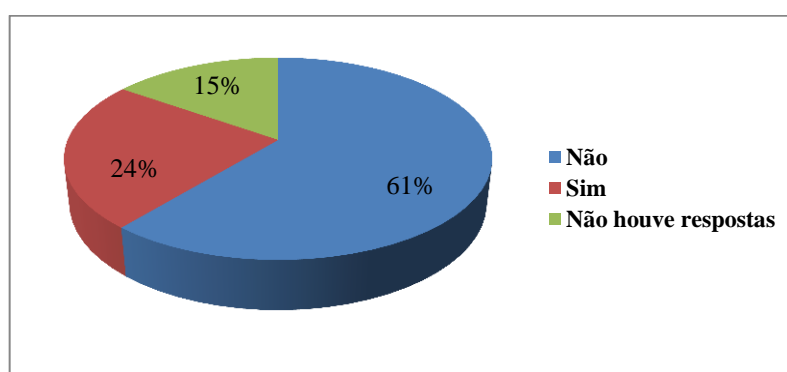
Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

<sup>56</sup> Os dados existentes neste gráfico compreendem os números obtidos com os levantamentos realizados através da pesquisa de campo nos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, espaços denominados, neste estudo, de socialmente segregados ou “zonas de exclusão de cidadania”.

Nos municípios que adotam o importante instrumento de democratização das ações, normalmente no primeiro semestre do ano, durante a fase de preparação da proposta orçamentária, a prefeitura promove consultas públicas que permitem aos representantes de bairros, associações de moradores, lideranças comunitárias e qualquer outro cidadão opinar sobre prioridades a serem implementadas no ano seguinte. Decide-se, na ocasião, se a prefeitura deve construir uma nova praça, pavimentar uma rua, reformar o hospital ou construir uma pequena represa. Os representantes opinam, também, sobre os valores que deverão ser destinados a essas prioridades. Como, geralmente, os recursos são escassos, a decisão em favor de uma obra terá como reflexo o adiamento de outras prioridades. Assim, o Orçamento Participativo pode representar um compartilhamento de responsabilidades entre governo e comunidade (AMARAL, 2005).

Então, no caso de Salvador, entende-se que houve intencional desinteresse dos gestores, que assumiram a prefeitura nos últimos anos, por adotar o Orçamento Participativo em seus programas de governo, fortalecendo o desconhecimento do instrumento na vida cotidiana dos cidadãos, como pode ser constatado no gráfico 30, que mostra o desconhecimento por 61% dos entrevistados, do Orçamento Participativo e, conseqüentemente, da importância do instrumento, pois não houve interesse em levar à população dos bairros pobres do município, a possibilidade de adoção desse instrumento de democratização do uso das verbas públicas, como se constata na pesquisa.

GRÁFICO 30 - Sabe o significado do Orçamento Participativo?



Elaborado: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de Campo

O desconhecimento traz uma grande perda para os moradores dos bairros pobres, uma vez que permite a manutenção de uma estrutura discriminatória, em que prevalece um círculo de ações permanentes do município, sempre nas mesmas áreas e bairros privilegiados,

ampliando, com isso, a desigualdade socioespacial da cidade, pois, segundo Lefebvre (2004), a democracia urbana ameaça os privilégios da elite dominante; por isso,

se o ritmo dos investimentos e a dimensão dos gastos em obras públicas não podiam ser os mesmos que os do auge do “milagre econômico”, isso não significou a inexistência de recursos e de obras, mas uma maior disputa no que se refere à definição de prioridades e à distribuição e à localização dos investimentos, ou seja: corte nos gastos sociais e de infraestrutura, uma maior disputa pelo controle orçamentário, a concentração de grandes obras nas áreas urbanas já privilegiadas e a pulverização de micro investimentos nas periferias (SUGAI, 2004, p. 2).

Foi exatamente isso que aconteceu, como se pode ver pelos investimentos maciços efetivados na Pituba e na Barra, no período abrangido por esta pesquisa. O bairro da Pituba sofreu intervenções que propiciaram a recuperação da Praça Nossa Senhora da Luz; recuperação e preservação das dunas do Parque Júlio César; urbanização do Jardim dos Namorados; requalificação total da Av. Manoel Dias da Silva; modernização da iluminação da Av. Otavio Mangabeira; reurbanização e tratamento paisagístico do Parque da Cidade Joventino Silva; construção de novas praças e parques temáticos; e outras obras de menor porte.

Já a Barra, no mesmo período, também sofreu intervenções, como instalação de refletores de alta potência direcionados à iluminação da praia; novas luminárias nas ruas e avenidas; substituição das pedras portuguesas das calçadas, por concreto varrido, antiderrapante, e granito; troca dos postes de concreto por postes de aço galvanizados laqueados; iluminação cênica dos coqueirais do Cristo; recomposição e recuperação das balaustradas que separam a calçada da praia; e outras benfeitorias de pequeno porte.

Em contrapartida, os transtornos nos bairros populares acumularam-se, como foi visto nos bairros da Liberdade, Uruguai e São Caetano, sendo notório que os problemas desses bairros socialmente segregados de Salvador ocorrem justamente pela falta de investimentos na infraestrutura urbana por parte do poder público ao longo dos anos, levando a um separatismo social que só adquire visibilidade quando a população resolve protestar de forma mais enfática, como foi mostrado no quadro 05. Assim, é necessária que o poder público tenha políticas públicas, voltada para os espaços pobres, visando integra-los - espaços e seus moradores - a dinâmica da cidade. Isto irá melhorar a qualidade de vida e conseqüentemente diminuirá os atritos sociais hoje existentes.



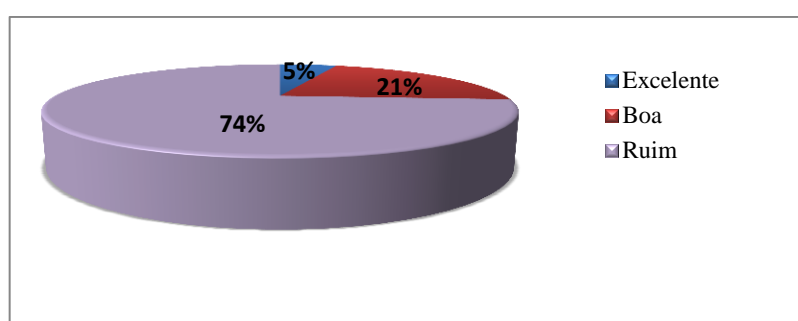
#### 4.4 – PODER PÚBLICO, GESTÃO E A CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL.

A concentração de renda é dos grandes problemas na cidade de Salvador e, durante o período no qual a cidade foi administrada pelos prefeitos Lídice da Mata, Antônio Imbassahy e João Henrique, a desigualdade econômica teimou em permanecer. No censo de 2010, realizado pelo IBGE, a cidade de Salvador registrava 11,3% da população composta por pobres e 30,2%, vulneráveis à pobreza, sendo que os 20% mais ricos se apropriavam de 70% da renda local. A disparidade de rendimentos afeta, em grande parte, a população negra (pretos e pardos), que compõe cerca de 80% da população soteropolitana, moradora dos bairros populares e periféricos, constituindo, também, a maior parte dos desempregados da cidade.

Em função dessa realidade, só restou à maioria da população residir nos espaços mais inóspitos e carentes da cidade, geralmente surgidos a partir de ocupações espontâneas – as “invasões”, como são chamadas as áreas faveladas em Salvador. No entanto, esses espaços não vêm sendo cuidados adequadamente, como se pode inferir da entrevista realizada com o atual secretário de infraestrutura urbana, no governo de ACM Neto (2013/2016), Paulo Fontana, que afirma que “muitas vezes o *pessoal* diz, ninguém nunca olha para a periferia. Olha, mas olha em menor quantidade”.

A realidade vem se perpetuando no tempo e no espaço, tanto que os moradores dos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, quando questionados sobre a percepção deles quanto à oferta de infraestrutura urbana no bairro, verificou-se, conforme o gráfico 31, que 74% dos entrevistados entendem a oferta de infraestrutura urbana, por parte do poder público é precária e não atende às necessidades da população.

GRÁFICO 31 - Condições de infraestrutura urbana no bairro



Elaborado por: Joilson Cruz  
Fonte: Pesquisa de campo

Portanto, como responsável por dotar o espaço urbano de infraestrutura, o gestor público tem o importante papel de tratar, com igualdade, as demandas e as necessidades cotidianas da população, e não tratar os espaços da cidade de forma discricionária, sendo que em entrevista para este estudo, o secretário Paulo Fontana (SINDEC), afirmou que há duas Salvador:

a Salvador legal e a Salvador não legal, a oficial e a não oficial, a oficial é aquela que você paga o seu IPTU, você tem uma maior fiscalização sobre ela, ou seja é a dos bairros mais nobres. A Salvador ilegal é aquela Salvador que você tem 500 mil unidades habitacionais de Salvador que são implantadas no município de maneira irregular, ou seja, o poder público não chegou lá (Paulo Fontana - Secretário da SINDEC).

Mesmo assim, a Salvador ilegal, não oficial e que não paga IPTU não deve ser largada e desprezada nas suas demandas diárias, uma vez que os recursos devem ser disponibilizados e utilizados proporcionalmente nos diferentes espaços da cidade. Mas, o que se vê é o gestor levado por uma questão de classe e pelo poder de influência do capital, concentrando, em certos espaços, grande parte dos recursos em detrimento dos espaços socialmente excluídos, ou seja, o lugar de moradia da população pobre da cidade.

O vereador Gilmar Santiago (PT) ao ser entrevistado descreve, assim, a realidade de Salvador:

Se você fizer um levantamento de qual foi a obra verdadeira que a prefeitura fez em qualquer bairro periférico nos últimos 20 anos, você vai ter dificuldade de enumerar essas obras. A obra que foi feita por João Henrique na Centenário, no Imbuí, em que lugar da periferia de Salvador, foi feita uma obra daquela natureza? Em lugar nenhum. Imbassai com a Praça Nossa Senhora da Luz (Pituba), as obras de grande e médio porte são feitas apenas nos lugares que são habitados preferencialmente pela classe média, digamos assim, pela população com maior renda na cidade.

Assim, por uma questão já enraizada na estrutura de poder da gestão municipal de Salvador, vê-se um aumento da desigualdade socioespacial, principalmente em função da precária urbanização dos bairros periféricos de Salvador, cidade que, segundo apontam estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em função da pobreza é a capital com o maior percentual de pessoas vivendo em invasões, ou seja, moradias subnormais.

De acordo com os dados contidos no estudo “Cidades em Movimento: Desafios e Políticas Públicas”, que compara dados do Censo de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um total de 607 mil pessoas, ou seja, 20,9% da população soteropolitana vivem em favelas ou áreas precarizadas, resultado de uma ocupação urbana desordenada, que se submetem a viver em residências de construções problemáticas e em locais sem acesso à infraestrutura urbana. O poder público, como já referido omite-se de

forma sistemática, aumentando as agruras e deficiências do habitar, constituindo-se uma prática sistematizada da ineficiência do planejamento urbano. Isso é visto quando se analisa o discurso do secretário da Infraestrutura e Defesa Civil – SINDEC, que, ao ser questionado sobre as demandas dos bairros periféricos, diz que o ideal é uma urbanização integrada, em que se deve

[...] pegar estes papagaios (sic) todos errados, essas casas, colocadas erradas e dar o direito a moradia a eles”, pois, segundo este mesmo gestor, o direito a moradia é “o direito de você poder viver bem, é ter acesso à água, a luz elétrica, saneamento, transporte e coleta de lixo”, mas para ele “esta urbanização integrada é caríssima”.

O relato evidencia que, quando se trata de dar condições dignas de moradia para os mais pobres, os gestores dizem que isto pode demandar uma enorme soma de recursos públicos - capital.

Porém, quando se trata de urbanizar as áreas de moradia das elites, não se tem essa preocupação, como pode ser visto através dos exemplos de intervenções realizadas ao longo do tempo nos bairros da Barra, Pituba e Itaipava, obras e estudos de vultosos gastos para os cofres públicos, mas que, mesmo assim, os gestores não deixaram de realizar. É bom frisar que a estruturação da desigualdade socioespacial, a partir da diferenciação de áreas com grandes intervenções nos espaços da população de maior poder aquisitivo, iniciou-se na gestão de ACM como prefeito de Salvador, entre os anos de 1976 a 1979 (ainda durante a ditadura), quando realizou importantes intervenções na Pituba e na Orla Marítima, criando uma política de ordenamento do uso e ocupação do solo para a primeira, destinando os espaços adjacentes à faixa de praia na orla para a implantação de equipamentos de recreação e lazer, estruturando, assim, esses espaços para uma ocupação mais seletiva.

Nos anos 80, a Pituba e a Barra voltaram a ser objeto de novas intervenções e projetos de qualificação urbanos, nas gestões de Renan Baleeiro (1981 a 1983), Manoel Castro (1983 a 1986) e Mario Kertész (1986 a 1989). Na Pituba, ocorreram entre 1980 a 1982, estudos para a ocupação urbana local, novas propostas de legislação urbanística e de intervenção física no sistema viário e nos espaços públicos. Já na Barra, nesse mesmo período, houve propostas para um conjunto de diretrizes, visando a criar alternativas de ocupação nas proximidades com o mar e voltados para novos empreendimentos. De 1983 a 1985, é implantado o projeto de valorização da Orla Marítima de Salvador (Projeto Orla), beneficiando tanto a Pituba quanto a Barra com importantes obras e delineando um novo uso e ocupação do solo. Houve também, nesse período, a definição e o detalhamento do Modelo Físico-Espacial de

Estruturação da Orla, incorporando e compatibilizando as novas diretrizes do PDDU e da LOUOS.

Entre 1986 e 1988, houve a retomada da proposta de alteração do gabarito das edificações desenvolvidas pelo plano da Orla; a Barra voltou, novamente, a ser beneficiada por novos estudos, em 1989, com um diagnóstico que caracterizava o seu tecido urbano por zonas, a tipologia das suas edificações e os elementos da paisagem natural construídos para serem preservados e valorizados, com análise, também, do sistema de circulação, transportes e infraestrutura viária. Isso resultou em intervenções no tratamento paisagístico de espaços significativos, elevação do gabarito de altura das edificações, redução do índice de ocupação máximo e ampliação dos recuos em relação às divisas laterais e de fundos dos lotes. De 1991 a 1996, o Plano da Barra (Projeto Recriar a Barra) tinha por objetivo estancar o processo de estagnação e decadência urbanística local, que influenciava a qualidade de vida do bairro. Os estudos apontaram para uma reconfiguração da política de ordenamento do uso e ocupação do solo, visando a intervenções econômicas e urbanísticas, de modo a requalificar o uso residencial e potencializar a vocação da Barra como espaço privilegiado para o lazer e o turismo.

Então, existe a constante preocupação das diferentes gestões que passaram pela prefeitura de Salvador com os espaços elitizados da cidade, como se vê pelas diversas ações voltadas para os espaços da Barra, Pituba e Itaipara. São ações que vão desde o estudo voltado para o planejamento local, até as mais variadas e diversificadas intervenções, como afirmou o então vereador Silvoney Sales (PMDB), presidente da Associação Baiana em Defesa das Praças Públicas, em matéria do jornal *A Tarde*, de 03/05/1998, em que “a intervenção da prefeitura no bairro vem proporcionando uma crescente melhoria da qualidade de vida dos moradores do local”. No trecho ele comenta as intervenções realizadas pela prefeitura durante a gestão Antônio Imbassahay na Pituba, com a recuperação da Praça Nossa Senhora da Luz; urbanização do Jardim dos Namorados; requalificação da Av. Manoel Dias da Silva e a recuperação da iluminação da Av. Otávio Mangabeira.

A importância dada pelo poder público ao referido bairro é tal que foi promovido, em 22/04/1998, um seminário com a chancela do, então, presidente da Câmara Municipal, Gilberto José (PTB), denominado “Pituba 2000”, visando-se à discussão dos projetos de transportes, segurança pública, esgotamento sanitário, infraestrutura de lazer e praças e a situação de mendicância e meninos de rua no bairro. A mesma iniciativa ocorreu em relação à Barra, com o “Projeto Recriar a Barra”, iniciativa sem ação similar nos bairros populares de

Salvador, deixados à própria sorte, por conta apenas dos moradores, com pouco poder de pressão.

Como vemos no quadro 10, foram realizadas inúmeras obras nas últimas décadas, no bairro da Pituba, atestando, assim, o poder de influência, pressão política e econômica que os moradores da Pituba, têm, junto aos gestores municipais e órgãos públicos, pois, sem precisar de movimentos reivindicatórios, foram realizadas, no bairro, inúmeras e continuadas ações voltadas para a infraestrutura, provando-se, assim, a discriminação de tratamento, quando se pensa na realidade vivida pelos pobres.

O quadro abaixo deixa clara a primazia dada pelo município aos afortunados, que residem nos bairros elitizados da cidade de Salvador que, conforme o censo do IBGE, é justamente onde se localizam os menores percentuais de população negra, que, majoritariamente, vive nos bairros pobres e periféricos.

Os bairros descritos no quadro têm o conjunto dos moradores pertencentes à classe de renda média alta a alta, ficando latente, nas ações do Estado, uma discriminação institucionalizada para com os espaços pobres e majoritariamente negros da cidade, que não são tratados com a mesma agilidade nas suas demandas por infraestrutura urbana.

QUADRO 10 – Intervenções da Prefeitura no Eixo Barra, Pituba e Itaipara

Ano	Bairro	Intervenções <sup>57</sup>	Ente Público	Custo (R\$)
1994	Pituba	Recapeamento e nivelamento asfáltico da Av. Manoel Dias da Silva	Prefeitura	---
1995/1996	Pituba	Construção do Parque Costa Azul	Conder	2,2milhões
1996	Pituba	Urbanização da Praça Marconi	PPP	---
1996	Pituba	Urbanização da Praça Igaratinga	Prefeitura	---
1997	Pituba	Recomposição do calçadão da orla	Prefeitura	---
1998	Pituba	Revitalização Ambiental do Jardim dos Namorados	Conder	6 milhões
1999/2002	Pituba	Reurbanização e Requalificação da Av. Manoel Dias da Silva e ruas adjacentes	Prefeitura	10 milhões
2000	Pituba	Urbanização da Praça Nossa Senhora da Luz	Prefeitura	2 milhões
2006	Pituba	Praça Ana Lucia Magalhães	PPP	1,2 milhões

<sup>57</sup> As intervenções citadas referem-se às intervenções urbanísticas de maior porte, uma vez que não relatamos aqui as intervenções e serviços de menor porte realizados cotidianamente nestes bairros.

Ano	Bairro	Intervenções <sup>57</sup>	Ente Público	Custo (R\$)
2006	Barra	Recuperação da balaustrada da orla	Prefeitura	---
2008	Barra	Requalificação das calçadas e nova iluminação	Prefeitura	---
2013	Pituba	Requalificação Passarela Costa Azul – Pituba	Conder	7 milhões
2013	Pituba	Recapeamento asfáltico da Av. Paulo VI	Prefeitura	---
2013	Pituba	Via exclusiva de ônibus: Pituba – Aeroporto	Prefeitura	---
2014	Pituba	Requalificação da Praça Ana Lucia Magalhães	PPP	---
2014	Barra	Requalificação da orla da Barra	Prefeitura	50 milhões
2014	Itaigara	Revitalização do Parque da Cidade	PPP	11 milhões

Elaborado por: Joilson Cruz

Fonte: Relatórios de Gestão.

Chama atenção à ausência de direitos nos espaços socialmente excluídos e a plena cidadania para os espaços mais abastados, de modo que uns são mais cidadãos que outros, porque a gestão e o poder patrimonialista, inseridos na máquina estatal, levam a burocracia a atuar e articular-se em benefício próprio, realizando as mais diferentes intervenções urbanas, como obras de requalificação, revitalização e urbanização no bairro. Com isso, o direito de tratamento igualitário transforma-se em exceção que exclui grande parte da população, que é privada no seu cotidiano do “direito à cidade”, o qual segundo Milton Santos (2007b), baseado nos estudos de Henri Lefebvre, trata-se, de fato, do direito a uma vida decente para todos, não importando o lugar onde o cidadão se encontre na cidade, pois ele tem o direito de obter das instâncias de governo os bens e serviços mínimos para uma existência digna.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade não pára  
A cidade só cresce  
O de cima sobe  
E o de baixo desce

*A cidade* (Chico Science)

A cidade é vista, aqui, como produto e obra de uma realidade socioeconômica e política. Lefebvre (2001, p.47), entende que a cidade é “obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizaram essa obra – cidade – nas suas condições históricas”, transformando-a, também, em produto de um dado momento. O processo histórico de construção de Salvador teve rebatimento em suas condições socioespaciais atuais, levando a uma crise constante no cotidiano, em que determinados agrupamentos de moradores, em função do descaso governamental com os espaços de moradia, sentem-se abandonados e, portanto, com baixa autoestima.

Salvador tem sido desenvolvida através de um urbanismo ideologicamente voltado para as classes sociais abastadas e que, portanto, podem usufruir dos bens, equipamentos e serviços nela existentes. Uma vez que a maior parte dos equipamentos urbanos está adequadamente, implantado e distribuído nos bairros com população de maior poder aquisitivo, como vem ocorrendo, por exemplo, com a Barra, Pituba e Itaigara, com prevalência, como diz Pintaui (2012), do “interesse privado e não o coletivo”, na implantação das políticas públicas urbanas.

Bairros como a Liberdade, São Caetano e Uruguai, de menor renda e maior densidade populacional, necessitam de uma política pública urbana voltada para seu ordenamento socioambiental e urbano, uma vez que o poder público tem se tornado omissor nas demandas da população local, no que tange à infraestrutura. Isso ocorre, em função da administração burocrática da cidade ser controlado eminentemente por grupos que subordinam as instituições municipais e que, enquanto “agentes” históricos e sociais, vêm atuando sobre a cidade de acordo com seus interesses econômicos, ou seja, de reprodução do capital e sua concentração. Portanto, os interesses representados pelos grupos econômicos fazem da Salvador contemporânea, uma cidade voltada para os interesses empresariais e não para os interesses da maioria da população, como vem acontecendo através da Manifestação de



Interesse da Iniciativa Privada (MIP), procedimento instituído, no âmbito do município de Salvador, pelo Decreto Municipal n. 23.935, de 17 de maio de 2013, cujo grande interessado é a Construtora Odebrecht.

A cidade, como lugar da mediação, deveria ser o *locus* da busca da igualdade, da solidariedade e da harmonia entre os habitantes, espaço no qual os cidadãos deveriam ser igualmente tratados. Mas este estudo comprova que a população mais pobre de Salvador tem sido expropriada dos seus direitos de cidadania, como acontece, atualmente, em Salvador, nos bairros populares, como mostrado na Liberdade, no São Caetano e no Uruguai.

Nesses locais há uma grande massa de trabalhadores, formada, em grande parte, por uma população negra e carente, que vive uma realidade de deficiência e restrição na oferta de serviços públicos e de infraestrutura básica por parte do Estado. Assim, lembrando Lefebvre (2001), eles vivem a miséria do habitat, a miséria do habitante e a miséria do seu habitar, sendo submetidos a uma cotidianidade organizada intencionalmente para subjuga-los ao sistema.

O cotidiano dos moradores dos bairros pobres da periferia permite visualizar uma intencionalidade estatal discriminatória na produção do espaço urbano de Salvador, cuja produção espacial busca, quase sempre, privilegiar determinados espaços da cidade. Portanto, essa intencionalidade constrói na cidade, um espaço desigual e, portanto, socialmente segregado, uma vez que o poder público vem transformando algumas áreas do espaço urbano de Salvador, em espaços altamente excludentes, pois tem priorizado as obras em infraestrutura, principalmente nas proximidades da orla atlântica da cidade.

A prefeitura de Salvador, ao investir na qualificação de espaços públicos em áreas ricas da cidade, ignora as necessidades dos bairros da Liberdade e São Caetano, locais onde, a cada período chuvoso, há desmoronamento das casas situadas nas áreas de encostas. Na periferia da cidade o abandono tem um agravante: vem colocando em risco vidas humanas que ocupam e moram em locais inóspitos, sem manutenção por parte do poder público.

Quando o Estado se volta para essas localidades, como disse o próprio secretário de infraestrutura e defesa civil, Sr. Paulo Fontana, “nós vamos vendo as necessidades, quando a gente sente que o problema é grave [...], então de fato nós tratamos com mais carinho, quando a gente vê, que temos uma encosta com risco maior de deslizamento, a gente trata com maior carinho, a gente vai com olho clínico”, só que esse olhar carinhoso não impediu que 21 moradores de encostas das áreas periféricas de Salvador morressem soterrados em função das

chuvas que caíram na cidade nos meses de abril e maio de 2015, como largamente noticiado pelos jornais da cidade.

Pode-se assistir à naturalização da marginalização dos moradores das áreas periféricas e de ocupações espontâneas, uma vez que os problemas sociais predominantes nessas áreas são encarados com certa naturalidade e normalidade, não como uma violência social contra os moradores desses espaços socialmente segregados, onde a presença do Estado é mínima. A massa de segregados pelo sistema sofre múltiplas coações ao residir em espaços inapropriados e em ruas sem a adequada infraestrutura.

Pode-se constatar que Salvador se ressentia de um planejamento, como o EPUCS dos anos 1940 e o PLANDURB nos anos 1970, que concebia a cidade de forma integrada, intervindo realmente em sua estrutura urbana para qualificar e planejar a cidade para todos, com uma visão global e não apenas de partes dela. Dessa forma não haverá a naturalização do abandono e da marginalização das áreas periféricas, das favelas e ocupações espontâneas, uma vez que as deficiências relacionadas à infraestrutura urbana aí predominantes, serão igualmente atacadas pelo poder público, para solucioná-las e dar aos moradores uma qualidade de vida mais adequada.

Neste estudo fica claro que a estrutura estatal é seletiva, visto que, ao atuar de forma desigual sobre o espaço urbano de Salvador, amplia as desigualdades socioespaciais, principalmente entre os mais pobres, gerando, também, com a estrutura da máquina pública, a ampliação da *mais-valia* urbana ao direcionar recursos e obras para os bairros mais valorizados da cidade. Na sua função natural de intermediador das relações na divisão social das cidades, o poder público atua de modo a fazer surgir, na produção espacial, espaços desiguais, hierarquizando ações e atividades no atendimento das necessidades humanas, principalmente e prioritariamente as das populações de maior poder aquisitivo. É assim que, em Salvador, há frequentes intervenções públicas nos espaços mais valorizados da cidade, ao contrário, do que acontece nos espaços periféricos, como nos bairros aqui estudados da Liberdade, São Caetano e Uruguai.

Constatou-se, como observado na primeira reunião do Prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto com a Lide Bahia e posteriormente com o decreto municipal que institui a Manifestação de interesse da iniciativa Privada (MIP) que os interesses privados atuam dentro da estrutura estatal, utilizando-a como estratégia de locupletação no mercado imobiliário, para privilegiar as obras de construção, requalificação ou remodelação em áreas específicas da cidade nas quais têm interesses particulares, como no caso das obras realizadas na Orla

Atlântica, Barra, Pituba, Imbui e Avenida Centenário, locais que tiveram importantes obras de requalificação urbana em detrimento de outros espaços pobres da cidade.

Essa prática na estrutura do ente público traz, como concepção política e ideológica do espaço, a valorização urbana das áreas “privilegiadas”, em contraste com o abandono, estagnação e depreciação de outras áreas dos bairros periféricos, como no espaço da Praça Reitor Miguel Calmon no bairro do São Caetano, cuja população há anos vem solicitando, sem ser atendida, a sua requalificação. A permanência dessa prática no cotidiano das ações e decisões de gestão tem se constituído um hábito estrutural, que condiciona o posicionamento espacial dentro da estrutura de poder.

Na sua multiplicidade de papéis, a prefeitura de Salvador mantém relações com os mais diferentes agentes sociais na produção do espaço e atua de forma a privilegiar os espaços ocupados por classes sociais economicamente privilegiadas, colaborando, de certa forma, com a apropriação privada dos recursos públicos e do espaço urbano, como afirma, Santos (2009, p.134), “hoje, diante da natureza artificializada das cidades, o capital geral produzido coletivamente é gerido em nome da coletividade que o produziu, mas não é mais socialmente possuído, e está exclusivamente a serviço de alguns”, havendo com isso uma distinção social.

Portanto, é possível compreender que, em Salvador, a estrutura municipal de gestão da cidade, leva à segregação socioespacial dos habitantes, principalmente daqueles que mais dependem da atuação de serviços públicos que, assim, atua ratificando a segregação para, em função dela, produzir a valorização dos imóveis. Aqui, como na maioria das cidades do mundo, o espaço urbano é organizado para atender aos interesses do capital especulativo, entre os quais o interesse das elites e do mercado imobiliário, potencializando a renda da terra urbana. Nessas condições, como confirma Santos (2009, p. 137), “parcelas importantes dos recursos públicos são direcionados a equipamentos urbanos seletivos e de interesse econômico das classes sociais hegemônicas”. Na gestão Imbassahy, por exemplo, houve a requalificação da Avenida Manoel Dias da Silva (Pituba); e, na gestão João Henrique, a requalificação da Avenida Centenário (Barra) e da Jorge Amado (Imbui).

Essa realidade mostra a influência das classes que detêm o poder político e econômico em Salvador, ao se apropriarem do capital público em benefício próprio. Essa camada social privilegiada se apropria da estrutura estatal para usufruir das benesses, levando também a exploração social dos mais pobres, que, nesse conflito de interesses, veem seus direitos negados, pois não participam do sistema de decisões na estrutura burocrática municipal. Assim, até o Conselho Municipal, que teria a atribuição de acompanhar o desenvolvimento

urbano, no que tange às políticas de moradia digna, mobilidade, saneamento e planejamento urbano, não vem exercendo adequadamente suas funções. Essa prática vem se constituindo um ato contumaz do poder público municipal, levando, conforme Souza (2006, p. 175), a “acordos e consensos sociais mudos e subliminares, mas por isso mesmo tanto mais eficazes, que articulam, como que por meio de fios invisíveis, solidariedades e preconceitos profundos e invisíveis” para com os mais pobres.

É necessário que o Estatuto da Cidade seja respeitado pelo poder público municipal, e que seus instrumentos, que procuram assegurar o direito do cidadão ao espaço urbano de Salvador, sejam realmente efetivados. Os diferentes gestores que passaram pela Prefeitura Municipal não tiveram o real compromisso de implantar adequadamente os diferentes instrumentos voltados para a gestão democrática da cidade, como: PDDU, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Orçamento Participativo, Conferências e Audiência Públicas. Na verdade, alguns desses instrumentos foram objetos de ações jurídicas por entidades representativas da população, já que não estavam de acordo com o Estatuto e não atendiam aos interesses da população, principalmente a mais pobre, como foi o caso do PDDU, que até aqui, nas suas quatro versões, não teve uma verdadeira participação social e, portanto, não incorporou as demandas dos moradores das áreas carentes da cidade.

Assim, sem participar dos instrumentos que asseguram a igualdade de direitos à população dos espaços periféricos, as desigualdades espaciais em Salvador só fazem ampliar-se, uma vez que a percepção da igualdade na vida cotidiana não está efetivamente internalizada na estrutura municipal, de modo que se perpetuam, no espaço urbano soteropolitano, as mazelas das grandes diferenças e da segregação socioespacial entre os bairros da cidade.

Verifica-se que as condições urbanas nos diversos bairros de Salvador apresentam um significativo desequilíbrio, uma vez que essa realidade cotidiana é fruto de um processo que ocorre sistematicamente há longo tempo, tornando-se uma prática que extrapola as relações de cidadania, gerando uma relação de força entre os diferentes, em que tudo é determinado pelo poder de influência, que vai se materializar na atuação diferenciada do poder público sobre os diferentes bairros do espaço urbano de Salvador.

Constata-se, para além do “senso comum”, que o controle instituído sobre o aparelho municipal dá claros sinais de distinção de tratamento aos socialmente desiguais, trazendo consigo alguns estigmas relacionados aos grupos sociais que habitam os bairros denominados “zonas socialmente segregadas”. Assim é que, ao ser entrevistado, um gestor procurou

justificar a ausência institucional do poder público municipal nas áreas da periferia da cidade, com o seguinte discurso: “Por que colocar bens e serviços de excelente qualidade se, na semana seguinte, os mesmos já estarão depredados”? É esse tipo de pensamento e atitude constituídos socialmente que permeiam a administração municipal de Salvador, havendo, na verdade, um preconceito institucional com determinados grupos sociais da cidade.

Assim, a naturalização da desigualdade no cotidiano desses bairros leva a uma forma perversa de subcidadania, com bases bem sedimentadas nas instituições e órgãos públicos, uma vez que esses bairros são relegados ao esquecimento, como vem acontecendo com a Liberdade, onde a última grande obra a acontecer foi a da implantação do Plano Inclinado Liberdade - Calçada (1981), uma vez que a sua urbanização com a pavimentação da Avenida Lima e Silva, principal artéria do bairro, segundo Vasconcelos (2002), ocorreu entre 1947 e 1951, portanto, há mais de 60 anos. Entretanto, os bairros que agregam uma população de maior poder político e econômico, como os da Barra, Pituba e Itagira, sofrem intervenções de qualificação urbana quase todos os anos, como foi constatado nesta pesquisa.

Os moradores dos bairros pobres percebem a realidade de abandono e desigualdade, pois, ao serem questionados sobre as melhorias na infraestrutura do bairro, quase 80% dos entrevistados, moradores dos bairros da Liberdade, São Caetano e Uruguai, relataram a inexistência de obras de infraestrutura nos últimos anos. Fica claro, então, que o Estado necessita urgentemente se voltar para os bairros pobres – espaços socialmente excluídos - para sanar a desigual oferta de serviços e qualidade da infraestrutura urbana e sanar males maiores (epidemias e até conter revoltas no futuro)

Para Souza (2006, p. 47), “toda sociedade constrói mecanismos mascaradores das relações de dominação que são operantes em todas as dimensões sociais”, permitindo que determinadas situações e posturas adotadas pelos entes públicos sejam vistas com naturalidade. Esses mecanismos encobrem um preconceito institucionalizado contra os mais pobres e socialmente excluídos da cidade. Conforme os dados do IBGE (2010), a população negra, nesses bairros, ultrapassa os 85% da população residente. E é ela a principal vítima do descaso institucional com os “espaços socialmente segregados”, que escondem uma relação em que:

A violência física mais brutal e a relação pessoal mais “gentil”, humana e carregada de sentimentalidade e emoções [...] podem conviver ambigualmente. Quanto mais difícil for o exercício da dominação direta mais e mais precisar-se-ia de formas mascaradas de dominação (SOUZA, 2006, p. 49).

Assim a produção do espaço de moradia da população de Salvador passa por essa avaliação, em relação à infraestrutura urbana e suas demandas do mundo material, como afirma Souza (2006, p. 56), já que “o privilégio econômico pode se travestir de estético separando o gosto premido pela necessidade”, havendo privilégios no atendimento das necessidades dos mais abastados, naturalizando-se, assim, as diferenças espaciais do cotidiano.

Em razão disso os espaços socialmente excluídos ficam à margem de todo um processo de planejamento urbano, uma vez que 78,3% dos moradores entrevistados nos três bairros (Liberdade, São Caetano e Uruguai) colocam que seus bairros reivindicam da prefeitura a realização de obras específicas, sejam elas relacionadas ao saneamento básico, iluminação pública ou ao calçamento e pavimentação, ou à mobilidade e ordenamento urbano das ruas. Eles esperam dos órgãos públicos ações efetivas para melhorar os transportes e a limpeza pública e providências concretas relacionadas à preservação de praças e jardins.

Mas esse anseio não é atendido pelo poder público, pois as ações desenvolvidas em grande parte nesses bairros são paliativas dentro de um processo de segregação intencional do aparato estatal. Esse *modus operandi* das classes dominantes (política e econômica) ataca, principalmente, a autoestima dos que não são cidadãos, mas subjugados pelo sistema. Os indivíduos se veem abandonados e desamparados em seus espaços de moradia, uma vez que esses se constituem em “espaços socialmente segregados”, por isso é, responsabilidade e papel do poder público, atender minimamente o cidadão, e isso não tem sido possível, pois, no presente, os que ocupam os bairros pobres da cidade, vêm sendo impedidos de sonhar.

Assim, a observação da atuação do poder público na organização do espaço urbano em Salvador mostra gestões discricionárias, que geram a desigualdade socioespacial institucionalizada na cidade, como ocorreu nos mandatos dos três últimos prefeitos de Salvador (Lídice da Mata, Antônio Imbassahy e João Henrique) e na atual administração de ACM Neto. Não existiu e não existe programas – políticas públicas, voltados para os bairros pobres de Salvador, sendo que as poucas ações se deram em função dos reclamos populares, como as manifestações e movimentos populares de interdição e bloqueio de ruas e avenidas pela população esquecida e desassistida da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Ed. Presença, Portugal. 1986.

ALMEIDA, Maria do Carmo B. E. de. A Freguesia da Vitória: da Colônia a República. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Org.). **A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República – textos críticos de história urbana**. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011.

AMMA Instituto Psique e Negritude. **Identificação e Abordagem do Racismo Institucional**. Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional/PNUD, 2010.

AMARAL, Gardel. **O conceito do orçamento participativo** e a possibilidade de implantação na Comissão Mista de Orçamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo210.pdf>>. Acesso em: 24 out 2013.

ANDRADE, Adriano Bittencourt. BRANDÃO, Paulo R. Baqueiro. - **Geografia de Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2006.

ARAÚJO, Heloisa Oliveira. **Instrumentos de gestão participativa na política de desenvolvimento urbano em Salvador: riscos, limites e desafios**. Salvador: Urbba11/PPGAU, 2011.

ARENDDT, Hannah. **Desobediência Civil, in Crises da República**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

BARROS, Aidil de J.; LEHFELD, Neide A. de S. **Projeto de Pesquisa: Propostas Metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

BRAGA, Rosalina Batista. **Conhecendo a cidade pelo avesso – o caso de Salvador**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. **Lei Federal 10.257** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Nobel, 2001.

CARAMURU, Afonso Francisco, **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

CARDOSO, Célia Rosana Carneiro. **A península de Itapagipe e Salvador - história, transformação e envelhecimento**. **Anais...** Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v. 7, n. 1, 2002.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte. **Assentamentos informais e a pobreza Urbana. Belém em foco**. In: VALENÇA, Marcio Moraes (org.). Cidade (I) legal – Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.



CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re) Produção do Espaço Urbano**. 1 ed. – São Paulo: EDUSP, 2008.

CARLOS, Ana Fani A. **São Paulo: A Reprodução do Espaço Urbano como Condição Contraditória da Reprodução do Capital**. São Paulo: FFLCH/USP, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Diferenciação Socioespacial**. Revista CIDADES, v.4, n. 6, p. 45-60 – Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2007.

CARLOS, Ana Fani A. **A Condição Espacial**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

CARTILHA **Conhecendo o Estatuto da Cidade** – Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e Caixa Econômica Federal (CEF)

CARVALHO, Sonia Nahas. **Estatuto da Cidade: aprovação e implantação**. **Cadernos Metrôpoles**, nº 15, p. 25-47. São Paulo: EDUC. 2006.

CARVALHO, Inaiá, CORSO-PEREIRA, Gilberto. **A cidade como negócio**. EURE, vol. 39, n. 118 [citado 2013-10-11], p. 5-26, <http://www.eure.cl/numero/a-cidade-como-negocio/>, 2013.

CASTRO, Rocio e SANTOS, Ademir. **Participação cidadã em torno do Dique de Campinas, SSA/BA?** **Cadernos Metrôpole**, nº 15, pp. 145-160, São Paulo: EDUC, 2006.

CAVALCANTE, Lana de Souza (org.). **Geografia da Cidade: a produção do espaço urbano de Goiânia** – Goiânia: Ed. Alternativa, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano** – São Paulo: Ed. Ática S.A, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discussão**. In: A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. Carlos, Ana Fani Alessandri. Souza, Marcelo Lopes. Sposito, Maria Encarnação Beltrão (org) – São Paulo: Contexto, 2011.

CPM - Centro de Planejamento Municipal. **Plano Estratégico da Cidade de Salvador 1995-1996**, Salvador, 1995.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Tradição, autocracia e carisma: a política de Antonio Carlos Magalhães na modernidade da Bahia (19754-1974)**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERG, 2006.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. trad. Beatriz Medina. – São Paulo: Boitempo, 2006

DORTIER, Jean-François. **Dicionário de Ciências Humanas**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2010.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986 – 2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesb, 2004.

FERNANDES, Edésio. **Do código civil ao estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. In: Valença, Marcio Moraes (Org.). **Cidade (I)legal** – Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. **Encontros e Desencontros de moradores da favela no espaço social segregado**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.7, n.2, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**, 49 ed.rev. – São Paulo: Global, 2004.

FONSECA, José. Atarde. **Invasões de Salvador: drama de todos os dias**, Salvador, 27 de março de 1965.

GONÇALVES, Fernando. **Urbanizar e construir para quem?** A propósito do plano de chelas. Portugal: Afrontamento, 1972.

GALVÃO, Olimpio. **Externalidades e desenvolvimento urbano – reflexões a partir do estatuto da cidade**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais – v.7, n.2, 2005.

GARCIA, Antonia dos Santos. **Desigualdades raciais e segregação urbana contemporânea: Salvador, Cidade d'Oxum e Rio de Janeiro, Cidade de Ogum**. Anais do XII ANPUR. Belém, 2007.

GASPAR, Ricardo (org). **Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)** – São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**, 2ª Ed. rev. e ampl. – Salvador: EDUFBA, 2008.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências)

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço e Debates, ano XVI, n.39, 1996, p. 48-64.

HERINGER, Rosana. **Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2002, v. 18, supl. ISSN 0102-311X.

HUNTER, F. **Community Power Structure**. Chapel Hill, Univ. of California Press, 1953

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Série Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 28. ISBN 978-85-240-4216-4 (CD-ROM) 2011.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da Pobreza e da desigualdade racial 2003**. [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1293&id\\_pagina=11](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1293&id_pagina=11)

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2012**. [http://www.ibge.gov.br/munic2012/ver\\_tema.php?tema=t2\\_1&munic=292740&uf=29&nome=salvador](http://www.ibge.gov.br/munic2012/ver_tema.php?tema=t2_1&munic=292740&uf=29&nome=salvador)

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análises**. Vol. 14, Fev. 2007, p. 216.

IPEA. **Cidades em Movimento: Desafios e Políticas Públicas**, 2012,

IVO, Anete Brito Leal. **Metarmofoses da questão democrática: governabilidade e pobreza**. Buenos Aires, CLACSO, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores no planejamento público. In: BAENINGER, Rosana. (org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: NEPO/UNICAMP; Brasília: UNIFPA, 2010.

JAPIASSÚ, Hilton, MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**, 3º Ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001. (Versão digitalizada)

KEHL, Maria Rita. **Cidade com desigualdade é um inferno**. 2013. <http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/cidade-com-desigualdade-e-um-inferno/>

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidade: entre territórios de vida e territórios vividos** – São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Trad. Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEFÈBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. 4. ed. Barcelona: Editora Península, 1978. p. 61-76.

LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à cidade**; Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**; Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LEITÃO, Lucia. **Quando um muro separa e nenhuma ponte une**. Cadernos Metrôpole, nº 13, São Paulo: EDUC, 2005, pp. 229-253.

LIMA, Antônia e NETO, Edmundo Ximenes. **Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina**. Cadernos Metrôpole, nº 15, p. 113-144, São Paulo: EDUC, 2006.

LOIOLA, Elizabete. MIGUEZ, Paulo. **Possíveis caminhos de futuro: o planejamento estratégico e a cidade do Salvador**. NPGA/EA – UFBA. ENANPED, 1997.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARSHALL, T.H. 1965. **Citizenship and Social Class**. Garden City, N.Y., Doubleday (Anchor Books).

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. 3ª Ed. São Paulo: Contexto, 2012.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARICATO, Hermínia. **Metrópole, Legislação e Desigualdade**. Estudos Avançados, Vol. 17, nº48, p.158, São Paulo. Maio/agosto 2003 ISSN 0103-4014.

MENDES, Bartolomeu de Jesus. **Entre Blocos afros e Afoxés, Liberdade** – Salvador / BA. No último quartel do séc. XX (identidade e diferença na intersubjetividade). Programa de Estudos Pós-Graduados em História Social da PUC/SP. (Doutorado). São Paulo/SP, 2008: 305 fs.

MENDONÇA, Jupira Gomes. **Planejamento e medição da qualidade de vida urbana**. Cadernos Metrôpole, nº 15, pp. 13-24, São Paulo: EDUC, 2006.

MEKSENAS, Paulo. **Aspectos metodológicos da pesquisa empírica: a contribuição de Paulo Freire**. Revista Espaço Acadêmico – nº 78 – Mensal – novembro 2007 / Ano VII – ISSN 1519.6186. <http://www.espacoacademico.com.br>

MOREIRA de Araújo, Carlos Eduardo [et al.]. **Cidades Negras: africanos, crioulos e espaços urbanos no Brasil escravista do século XIX** – São Paulo: Alameda, 2006.

NASCIMENTO, Jaime. GAMA, Hugo. (Org.). **A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República** – textos críticos de história urbana. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Vol. I. 2011.

NUNES, Débora. **A Participação Popular no Processo de Planejamento: aspectos metodológicos**. Conjuntura & Planejamento. Salvador. SEI, n. 65, out.1999.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e a exceção**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.5, n.1, 2003

OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. A centralidade Iguatemi. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Org.). **A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República** – textos críticos de história. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Vol. II. 2011.

PEREIRA, Gilberto Corso; CARVALHO, Inaiá Maria. **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. **Planejamento Urbano em Salvador**, Revista Veracidade, v. 1, n. 2, p. 5-11, out./dez. 1991.

PINTAUDI, S. M. **Planear El Espacio de La Vida: Laberintos Del Tiempo**. Scripta Nova (Barcelona), v. XII, p. 1/ 63-10, 2008.

PINTAUDI, S. M. **Urbanismo: é possível projetar um futuro coletivo para a cidade?** Scripta Nova (Barcelona) v. XI, p. 245, <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24505.htm>> [ISSN: 1138-9788] 2007.

PINTAUDI, S. M. **A participação cidadã e gestão urbana**. Cidades (Presidente Prudente), Presidente Prudente, v. 1, n.2, p. 169-180, 2004.

PINTAUDI, S. M. **Cidadania e Espaço Urbano**. In: O mundo do cidadão. Um cidadão do mundo, 1996. Anais. São Paulo.

PINTAUDI, Silvana Maria. **A produção do espaço urbano: o sentido das políticas públicas**. CIDADES: Revista científica / Grupo de Estudos Urbanos – Vol.9, n.16, 2012.

PINTAUDI, Silvana Maria. **Poder político e controle do espaço**. (Art. em fase de publicação) 2014

PMS, **PDDU – Lei 6586/2004**. D.O.M, Ano XVII, nº 3747. 2004.

PMS, **Salvador, estratégia da desigualdade**. Discurso de Posse, 1993.

PMS, **Um Ano de Governo**: Primeiros Resultados da Estratégia da Igualdade, Prefeitura de Salvador, Bahia Brasil. 1994.

PMS, **Mensagem da Prefeita Lídice da Mata a Câmara** - 2 anos. Relatório de Gestão, 1995.

PMS, **3 Anos de Governo**: A estratégia da Igualdade rumo ao século XXI. Mensagem da Prefeita Lídice da Mata a Câmara dos Vereadores. 1º de março de 1996

PMS. **Relatório de atividades**. Administração Lídice da Mata. 1996.

PMS. **Salvador: construindo um novo futuro 2013 - 2016**. Plano Estratégico de Salvador. 2013 – 2016. Salvador – PMS. 2013.

PMS, **Salvador, estratégia da desigualdade**. Discurso de Posse, 1993.

PMS, **Um Ano de Governo**: Primeiros Resultados da Estratégia da Igualdade, Prefeitura de Salvador, Bahia Brasil. 1994.

PMS. **Todos pelo Desenvolvimento de Salvador** (folder). Plano Salvador 500 - PDDU – LOUOS. 2014.

PMS, **Mensagem da Prefeita Lídice da Mata a Câmara** - 2 anos. Relatório de Gestão, 1995.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 1997.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 1998.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 1999.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 2000.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 2002.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 2005.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 2006.

PMS, **Relatório de Gestão. Prefeitura Municipal de Salvador**. 2007.

PMS, **Novo Bate-Estaca será entregue na quinta-feira (10).** <http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/149-novo-bate-estaca-sera-entregue-na-quinta-feira-10>. 09/07/2014.

PNUD, 2000. **Capital abriga o pior e o melhor da Região Metropolitana de Salvador.** 2000. [https://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_salvador/release\\_IDHM\\_geografico.pdf](https://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_salvador/release_IDHM_geografico.pdf)

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos avançados**, vol.17, nº.47, São Paulo - jan./abr., 2003.

RAMOS, Maria Estela Rocha. **Origens da segregação espacial da população afrodescendente em cidades brasileiras.** In: CUNHA Jr., Henrique; RAMOS, Maria Estela Rocha (orgs.). Espaço Urbano e Afrodescendência: Estudos da espacialidade negra urbana para o debate das políticas públicas. Fortaleza: UFC Edições, 2007.

RAPPEL, Eduardo. **Estrutura de Planejamento e Ações Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável de Salvador.** Bandeira de Mello e Silva, Sylvio, (org.) in: Metrôpoles e Desenvolvimento Sustentável. Salvador: ICBA. 1996.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades.** Caxias do Sul, RS: Educ, 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras.** Cadernos Metrôpole, nº 13, pp. 47-70, São Paulo: EDUC, 2005

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. SANTOS, Orlando Alves dos Junior. **Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira.** Revista Eure (Vol. XXIX, Nº 88), p. 79-95, Santiago de Chile, dez. 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade.** Revista CIDADES, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial.** In: VASCONCELOS, Pedro (org.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

RODRIGUES, Marta M.A. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas.** In: RIBEIRO, Luís; JÚNIOR, Orlando (Orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. **Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro.** In: Santos, Renato Emerson (org.) Diversidade, espaço e relações sociais: o negro na Geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica 2007.

SALES, Débora de Lima Nunes. **Bairros populares em Salvador: Caminhamos em direção a intervenções urbanas mais democráticas?** V Seminário de história da cidade e do urbanismo. [www.anpur.org.br](http://www.anpur.org.br) - v. 5, n. 6, 1998.

SALVADOR. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano** – síntese da proposta de elaboração do plano. Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Salvador: PMS / SEPLAM, 1999.

SAMPAIO, Heliodoro. **Do EPUCS e PLANDURB ao não planejamento**. In: A urbanização de Salvador em três tempos: colônia, império e república – textos críticos de história urbana/Jaime Nascimento e Hugo Gama (Org.) Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Vol. I. 2011.

SANSONI, Lívio. **Negritude sem etnicidade: O local e o global nas relações e na produção cultural negra do Brasil**; tradução: Vera Ribeiro. Salvador: Edufba; Pallas, 2003.

SANT'ANA, Marcel Cláudio. **A Cor do Espaço Urbano**. Jornal online Irohin, nº 19 - <http://www.irohin.org.br/imp/template.php?edition=19>, 2007

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. Trad. Maria Irene de Q.F.Szmrecsányi. – 2ª.ed. – São Paulo: EDUSP, 2007a.

SANTOS, Milton. **Espaço do cidadão**. 7ª. ed. – São Paulo: editora da USP, 2007b.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade de Salvador**: Estudo de Geografia Urbana – 2ª Ed. – São Paulo: Edusp; Salvador: Edufba, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: USP, 2009.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 2ª ed. Recife: Ed. Hucitec, 1979.

SASSEN, S. **The global city: New York, London and Tóquio**. New York: Princeton University, 1991

SAWAIA, Bader (org.). **As Artimanhas da Exclusão**: Análise psicossocial e ética da desigualdade social. 12ª Ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2012.

SCALON, Celi (org.). **Imagens da desigualdade**, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004. (Humanitas)

SEMA; CIAGS/UFBA. **O Caminho das Águas em Salvador**: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes / Elisabete Santos, José Antônio Gomes de Pinho, Luiz Roberto Santos Moraes, Tânia Fischer, organizadores. Salvador: 2010.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea** – São Paulo: Contexto, 2007.

SERPA, Angelo. **Plano Diretor: uma panacéia?** Jornal Soterópolis, Salvador-Bahia, v. 33, p. 20, 10 jun. 2001.

SERPA, Angelo. **Fala, periferia**: Uma reflexão sobre a produção do espaço periférico metropolitano. Salvador: UFBA, 2001.

SERPA, Angelo. **Que mistérios guarda o Plano Diretor de Salvador?** Jornal Soterópolis, Salvador-Bahia, v. 45, p. 20, 10 jun. 2002.



- SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário** – São Paulo: Nobel: EDUSP. 1991.
- SILVA, José Borzachiello. **O Mercado de trabalho e a cidade Brasileira**. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org.). **Cidade (I) legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- SMALL, John; WITHERRICK, Michael - **Dicionário de Geografia** - Lisboa: Publicação, Dom Quixote, Ltda. 1992
- SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas** [Texto Xerocopiado]. In: Hochman, Gilberto (org.) **Políticas Públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para a sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. 4ª Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. Coleção espaço e tempo. São Paulo: UNESP, 2004.
- SOUZA, Maria Adélia de. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.
- SUGAI, Maria Inês. **Ações do poder público na produção da segregação espacial urbana**. Revista do Seminário de História da Cidade e do Urbanismo - Sessão temática 4 "Políticas Públicas e Instrumentos do Urbanismo" v. 8, n. 4, 2004.
- TEIXEIRA, Fernando S. B. **Retrospectiva do Planejamento Urbano de Salvador** – Planos Específicos: 1976 a 1996. Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SEPLAM. Salvador, 1998
- VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. Maricato, Hermínia. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- VALENÇA, Marcio Moraes (Org.). **Cidade (I) legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: Transformações e permanências (1549 – 1999)** – Ilhéus: Editus, 2002.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Salvador: Transformações e permanências (1549/1999). In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Org.). **A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República** – textos críticos de história urbana. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

#### SITES:

[http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento\\_Completo.pdf](http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf)  
Acesso em: 23/11/2014.

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/131202coletivacidadesrelease.pdf>  
Acesso em: 23/11/2014

<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/planejamentourbano.pdf> Acesso em 23/11/2014

<http://www.cidteixeira.com.br> Acesso em 20/12/2014

<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>. Acesso em 20/12/2014

<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/em-salvador-o-uruguai-que-nao-fala-castelhano/?cHash=62e50293e0d2f81ab18d7c67b493dc27> Acesso em 20/12/2014

<http://www.bocaonews.com.br/noticias/politica/politica/79237,vereadores-criticam-diferencas-em-projetos-das-orlas-do-suburbio-e-barra.html>. Acesso em 24/11/2014

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativa\\_dou\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf)  
Acesso em 28 de ago. de 2014.

[http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/oficinas\\_bairro.html](http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/oficinas_bairro.html) Acesso em 29/01/2015.

<http://www.tribunadahia.com.br/2013/09/21/bairros-de-salvador-tem-poucas-areas-que-podem-ser-utilizadas-pelas-criancas>. Acesso em 21 de set. de 2013.

<http://www.metro1.com.br/organização-dos-ambulantes-da-liberdade-deve-começar-antes-do-carnaval>. Cidade. 04/02/2014

<http://www.metro1.com.br/voce-reporter-rua-do-uruguai-esta-com-alfalto-totalmente-destruido-28-43080,noticia.html>

#### JORNAIS:

A TARDE. A cidade reclama – **sofrem os itapagipanos**. 12/01/1965

A TARDE. **Morar no Uruguai é para “guerreiros”**. p. 4. 31 nov. 2002,

A TARDE. **Salvador tem um terço da população vivendo em invasões**. 06/11/2013.

A TARDE. **Estado vai contratar empresa de Madri para consultoria do metrô**. **Caderno Política**. 21/08/2013. <http://atarde.uol.com.br/politica/materias/1527464-estado-vai-contratar-empresa-de-madri-para-consultoria-do-metro>, 2013.

A TARDE. **Reforma da orla começará pela Barra**, anuncia Neto. 10/12/2012. <http://atarde.uol.com.br/politica/materias/1472300>. acesso em 2012.

Diário Oficial do Município, Ano XVII, nº 3747, 2004. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, Lei 6586/2004.

TRIBUNA DA BAHIA. **Prefeitura esqueceu ladeira do cacau**. <http://www.tribunadabahia.com.br/2013/02/21/prefeitura-esqueceu-ladeira-do-cacau>. 2013

TRIBUNA DA BAHIA. **Cidade ganha uma nova área de lazer**. Caderno cidade, p. 07. 19/01/2010.

TRIBUNA DA BAHIA. **Prefeitura quer mudar cara de Salvador**. 27/07/2013. <http://www.tribunadabahia.com.br/2013/07/27/prefeitura-quer-mudar-cara-de-salvador>

TRIBUNA DA BAHIA. **Moradores pedem atenção à Praça Nelson Mandela**. <http://www.tribunadabahia.com.br/2011/11/21/moradores-pedem-atencao-a-praca-nelson-mandela>. 21/11/2011

TRIBUNA DA BAHIA. **Tribunal de Justiça decide favorável a 3 pontos da Louos e PDDU em Salvador**. 13/02/2014. <http://www.tribunadabahia.com.br/2014/02/13/tribunal-de-justica-decide-favoravel-3-pontos-da-louos-pddu-em-salvador>

TRIBUNA DA BAHIA. **Moradores do bairro do Uruguai convivem com cheiro de esgoto**. 04 jan. 2014.

TRIBUNA DA BAHIA. **Moradores pedem atenção à Praça Nelson Mandela**. 21/11/2011.

TRIBUNA DA BAHIA. **Vereador cobra licitação para limpeza urbana e critica a sujeira de Salvador**. 14/02/2014.

CORREIO DA BAHIA. **Comunidade protesta da ação da Prefeitura**. p.16, Caderno da Cidade. 27 jan. 2009.

CORREIO DA BAHIA. **Salvador tem a 2ª maior população do país morando em favelas, diz IBGE**. Caderno Salvador. 22 dez. 2011