

POR TRÁS DOS CARTÕES POSTAIS...

Cidades turísticas e habitação de interesse social

Angela Gordilho Souza

O turismo vem sendo apontado como um dos setores da economia que mais cresce no mundo atual. Relaciona-se principalmente às atividades de lazer e entretenimento, tendo os lugares, sua história, a cultura e a natureza como palco e cenário para sua realização. Neste final de século, movimenta, mundialmente, próximo a 500 milhões de pessoas por ano e receita superior a 300 bilhões de dólares. Crescentemente, atinge os lugares mais longínquos, sendo que o grosso dos fluxos internacionais e dos recursos gerados se concentra no âmbito das economias mais desenvolvidas -- basicamente, os países centrais da Europa Ocidental, América do Norte e Ásia Oriental --, tendo como circuitos principais os grandes centros urbanos.

No contexto de crises econômicas e de redefinições dos padrões produtivos, o turismo tem sido apontado como uma saída estratégica para apropriação de recursos e desenvolvimento das cidades e regiões, atraindo diversos setores da sociedade e investimentos públicos significativos para novos projetos urbanos e ambientais. Contudo, essa via de crescimento depara-se com algumas contradições, exigindo um redimensionamento na forma de intervenção no espaço, sobretudo nos países menos desenvolvidos, onde as cidades cresceram marcadas por amplas áreas de pobreza, construídas precariamente, segregadas e excluídas dos benefícios coletivos e urbanísticos.

No Brasil, as cidades turísticas convivem com graves problemas sociais relacionados ao ambiente construído, especialmente no que se refere às condições habitacionais nas grandes cidades. Por mais seletiva que seja a escolha de áreas para intervenções potencializadoras do turismo, criando ilhas de consumo isoladas das áreas de pobreza, para obter-se o desdobramento econômico desejável a cidade real não poderá ser ignorada nas suas desigualdades sociais. Considerando os investimentos turísticos e habitacionais realizados nos últimos anos na Cidade do Salvador, as análises que se seguem, ainda preliminares, buscam contribuir para um melhor entendimento dessa questão.

Os processos produtivos que atuam na transformação e absorção do espaço urbano visando ao turismo buscam novas realizações para investimentos que vão além das demandas próprias às instalações industriais, centros de comércio e serviços, produção habitacional e outras atividades que exigem materializações próprias no espaço construído. As demandas para as atividades turísticas ampliam-se, revelando-se, além da construção de hotéis e *resorts*, na exploração de áreas públicas, na privatização do meio urbano e da natureza, capturando, enfim, o próprio ambiente e a cultura como mercadorias.

Esses movimentos se expressam sobretudo nos projetos de renovação urbana que vêm sendo implementados desde os anos 80 nas grandes cidades do mundo desenvolvido, valorizando as atividades de entretenimento, na forma de novas atrações tais como parques temáticos, museus abertos e revitalização de centros históricos. Incrementam, assim, a privatização e o acesso controlado de áreas de uso público, buscando as localizações, lugares e ambientes mais propícios a esse tipo de produção e consumo.² Representam investimentos atrelados à indústria do lazer que propiciam intervenções, sob a forma de projetos, em pontos estratégicos, na maioria das vezes buscando dinamizar o uso de áreas ociosas, deixadas para trás pelo esgotamento de outros momentos da economia urbana, e portanto decadentes e desvalorizadas. Nesse movimento, os processos de privatização do espaço estendem-se além da produção imobiliária para atingir crescentemente o ambiente onde se vive, o meio urbano.

Essas mudanças ocorrem condicionadas ao processo de requalificação social mais amplo e às relações de produção capitalistas, caracterizadas, na atualidade, pela intensificação da globalização da economia, ampliação do capital financeiro, grandes avanços nas tecnologias e nas comunicações, incremento na produção de mercadorias não materializadas, retraimento do Estado nas políticas sociais, fluxos migratórios urbanos mais estáveis ou mesmo índices decrescentes de crescimento populacional em alguns países, dentre outras mudanças. Ao mesmo tempo em que se amplia a absorção de mão-de-obra nos serviços, dispensa-se, por força da automação, o trabalho humano na produção industrial, incrementando o desemprego e a terceirização. Todas essas mudanças e redefinições levam à emergência de novas questões de ordem política, ecológica, estética, étnica, enfim, de manifestações diversificadas com lógicas próprias e novas expressões espaciais. Estes são fatores que, evidentemente, interagem na conformação das cidades, criando outras demandas, superpondo novos usos ao espaço preexistente, e interferindo também na questão da habitação.³

Nesse sentido, entende-se que a cidade atual, cada vez mais espalhada no âmbito do espaço regional, além de constituir-se no lugar privilegiado para a produção de mercadorias, torna-se também uma mercadoria especial ao ser vendida para o turismo. Neste final de século, as cidades compõem ambientes construídos com características físicas e densidades históricas diferenciadas, acumulando valores simbólicos e culturais que passam a ser consumidos também como mercadorias virtuais. Essas condições representam componentes importantes na competição atual entre as cidades, no âmbito do intensivo processo de globalização da acumulação capitalista, interferindo na escolha de atividades e localizações mais produtivas, relacionadas ao maior consumo dos lugares. Algumas entram nos circuitos econômicos mundiais com mais potencialidades que outras e com diferentes vocações e intensidades.⁴

Essa dinâmica também vem se reproduzindo, mais recentemente, nos chamados países de economia periférica, como o Brasil. Traz em sua gênese a mesma lógica de reestruturação do espaço urbano, no entanto guardando especificidades históricas, conjunturais, culturais e geográficas que ao mesmo tempo potencializam e criam grandes atritos para sua realização nesses lugares. Na configuração desses espaços, sobrepõe-se aos problemas básicos de habitação e serviços coletivos não resolvidos a busca de novas possibilidades na dinamização das economias locais vinculadas ao turismo, que por sua vez está pautada principalmente na qualidade do ambiente urbano. Assim, observa-se que as intervenções recentes nas metrópoles brasileiras voltadas para essas atividades encontram grandes obstáculos em um espaço construído não só intensamente segregado mas também degradado e excludente.

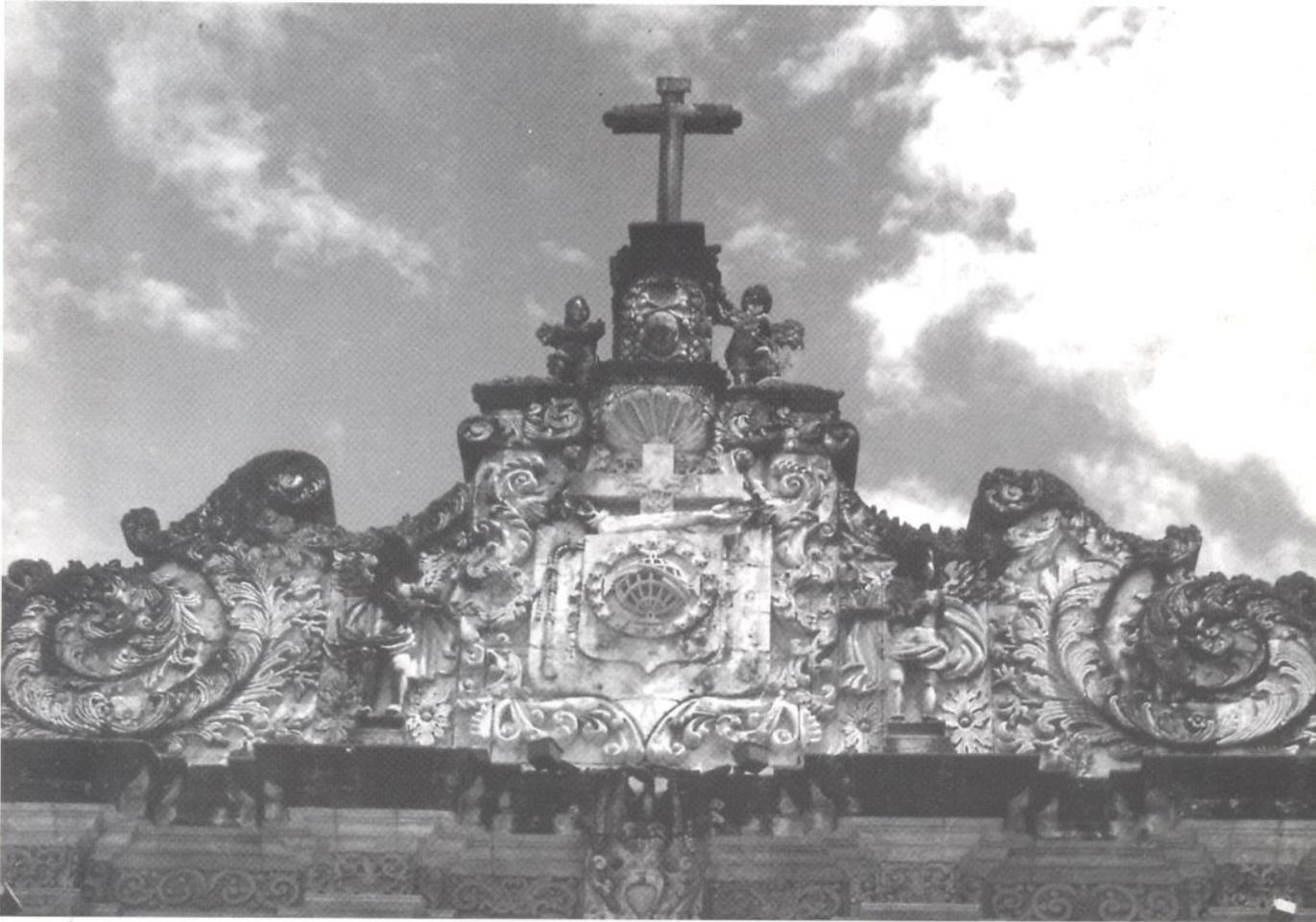
Tomando-se os projetos urbanos realizados nesta última década como sinais desse novo padrão de economia urbana que, gradativamente, vem se ampliando, entende-se que na realidade brasileira essa superposição de demandas torna ainda mais complexas as possibilidades de intervenções para renovação do ambiente construído quando relacionadas às propostas para habitação de interesse social. Diferentemente da cidade industrial, de intensas demandas quantitativas, na cidade do espetáculo, consumida como ambiente, as deficiências de conforto urbano e as carências físicas no espaço construído relacionadas à pobreza terão de ser enfrentadas qualitativamente, sob pena de inviabilizar as perspectivas econômicas relacionadas ao turismo. Se ainda parece prematuro proceder-se a análise dos reais impactos, das interações socioeconômicas e demais desdobramentos que os investimentos dessa natureza vêm produzindo nas grandes metrópoles brasileiras,

suas manifestações iniciais sem dúvida já suscitam outras dimensões da relação habitação/cidade.⁵

Nas sociedades mais ricas, o turismo, ao mesmo tempo em que exige qualidade ambiental, segurança e bons serviços, ao se ampliar para um consumo de massa, destrói essa mesma paisagem e ambiente de que se utiliza. Seja pelo pastiche das características dos lugares, seja pela interferência intensiva nos ambientes naturais. Nos circuitos periféricos, as contradições agregam outros condicionantes. Lugares que, pela grandiosidade da natureza, pelo clima, pelo exotismo das paisagens e pelas diferenças culturais, têm grande potencialidade de atração de consumo apresentam também um amplo quadro de pobreza urbana, com graves problemas para a maioria dos seus habitantes, fruto de carências sociais acumuladas ao longo de todos esses anos de crescimento desigual e ambientalmente predatório, que contribuíram para criar condições deficientes de habitabilidade e infra-estrutura, principalmente nas grandes cidades.

No que diz respeito a habitação social e investimentos públicos no espaço construído, observa-se que as demandas das atividades turísticas implicam outros parâmetros de intervenção, diferentes daqueles que nortearam as políticas implementadas pelo chamado Estado do Bem-Estar, do Pós-Segunda Guerra. Naquele momento de crescimento populacional acelerado e urbanização intensiva, foram construídos nas periferias urbanas os grandes conjuntos habitacionais, para absorver os imensos contingentes migratórios que chegavam às cidades, modelo que se reproduziu também nos países em desenvolvimento. Como já foi amplamente analisado, no Brasil esse padrão de produção habitacional criou um dinamismo na economia urbana, particularmente nas cidades-capitais, pelos investimentos intensivos em infra-estrutura e a criação de um imenso parque imobiliário, ampliando o ambiente construído para configurações metropolitanas. No entanto, limitando-se os financiamentos à demanda solvável, deixou-se de fora amplos segmentos da população, de rendas mais baixas, que acabaram encontrando nas favelas, cortiços e ocupações irregulares a "solução" da casa própria.⁶

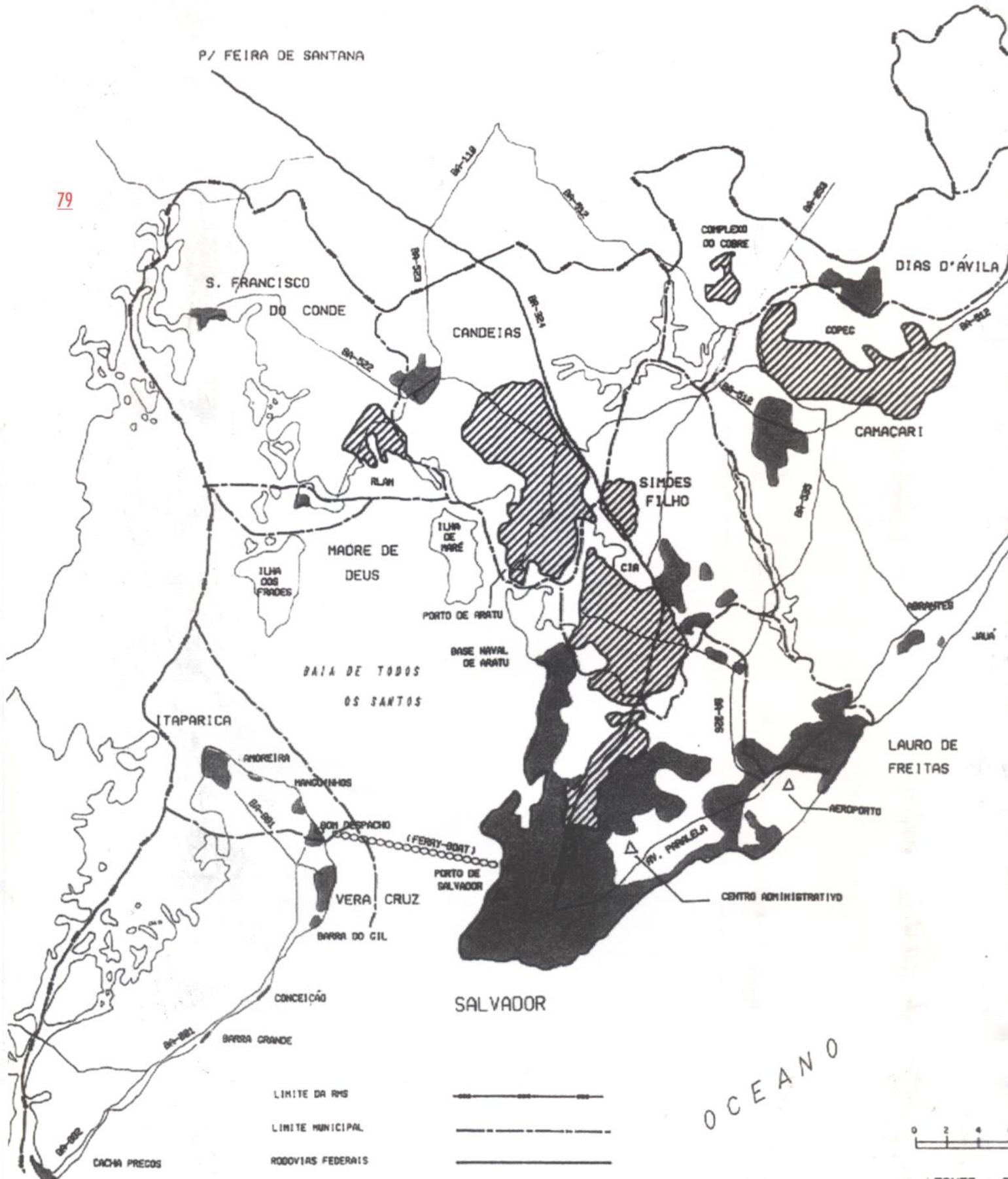
Essa problemática atinge, na atualidade, grandes extensões de áreas construídas nas grandes cidades, apontando para a gravidade da questão social relacionada às condições de habitabilidade, bem como da questão econômica, tendo em vista as demandas de grandes investimentos diretamente relacionados às possibilidades de crescimento do turismo nessas cidades, como será demonstrado para o caso de Salvador.



Eliane Vidal Pereira

P/ FEIRA DE SANTANA

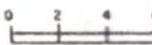
79



- LIMITE DA RMS
- LIMITE MUNICIPAL
- RODOVIAS FEDERAIS
- RODOVIAS ESTADUAIS
- Ocupação Urbana
- ÁREA INDUSTRIAIS
- GRANDES EQUIPAMENTOS



OCEANO



FONTE • CO

OCUPAÇÃO URBANA RMS-1991



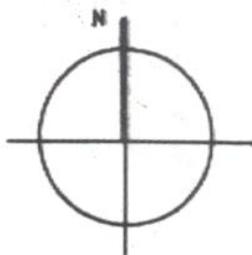
O quadro socioeconômico e o turismo em Salvador

No Brasil, os investimentos em cidades turísticas têm sido significativos nessa última década, particularmente no Nordeste. A potencialidade dessa região litorânea, dotada de clima tropical perene, com extensas praias e núcleos históricos datados do descobrimento e da economia do açúcar, tem atraído muitos projetos, com desdobramentos na requalificação urbana. Salvador, tradicionalmente, tem sido uma referência turística nacional obrigatória. Nessa última década, uma política mais ampla de incentivo ao turismo no Estado da Bahia vem se pronunciando, tendo Salvador como pólo, com investimentos públicos e privados significativos para suas diversas regiões.

A Cidade do Salvador é uma referência urbana importante no Brasil. Não só por sua dimensão populacional -- a cidade foi apontada no Censo de 1991 como a terceira maior capital do país (2.072.058 habitantes), depois de São Paulo (9.626.894 habitantes) e Rio de Janeiro (5.473.909 habitantes) --, mas sobretudo pelos seus 450 anos de história. Constituído-se numa das colonizações urbanas mais antigas da América Latina, salienta-se por sua densidade histórica e cultural, o que lhe confere uma forte identidade no processo de transformação urbana contemporâneo.

Numa breve análise histórica, observa-se que Salvador foi o suporte espacial de vários ciclos econômicos. No período da economia extrativa, foi o principal porto de saída de produtos naturais. Do século XVI ao século XIX, a Bahia esteve voltada para os fluxos da produção da cana-de-açúcar e a criação de gado, envolvendo especialmente a cidade-capital, o Recôncavo e áreas do entorno no interior do estado. O terceiro ciclo econômico de Salvador corresponde aos primórdios da industrialização, na virada do século XIX para o século XX, quando a produção fabril esteve voltada basicamente para produtos complementares à agricultura, com as primeiras unidades localizando-se próximas às fontes de energia e áreas de produção e exportação. O quarto ciclo corresponde à industrialização moderna, associada e complementar ao processo industrial que se expande do Centro-Sul no início do século, que se instala no Nordeste nas décadas de 1960 e 1970, com a política desenvolvimentista, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). No caso do Estado da Bahia, esta industrialização moderna concentrou-se na recém-instituída Região Metropolitana de Salvador, com a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1966, e do Pólo Petroquímico de Camaçari (Copec), em 1972. Por fim, mais recentemente, além da expansão desse pólo industrial, com a instalação da Ford, observa-se o incremento de novos processos produtivos, que se sobrepõem aos anteriores, mas que se caracterizam por fluxos diferenciados, diretamente vinculados ao turismo nacional e internacional. Este tem como principais mercadorias o ecoturismo e a produção cultural própria da região -- portanto, mercadorias localizadas espacialmente, não materializadas --, inaugurando o que possivelmente se constitui no quinto ciclo da economia urbano-regional de Salvador e seu entorno, na sua via de entrada para a globalização, com reflexos na gestão e produção do espaço urbano e da habitação.

ATLÂNTICO



0 10 Km

ER

Em termos econômicos, Salvador representa, juntamente com todo o Estado da Bahia, o sexto maior PIB brasileiro, o maior da Região Nordeste. Embora as mudanças ocorridas na política econômica nacional tenham afetado todos os estados, as repercussões foram diferentes em cada lugar. A década de 80, considerada perdida para a maioria dos estados brasileiros, para a Bahia representou a consolidação da sua nova estrutura produtiva industrial, associada à modernização agrícola iniciada nas duas décadas anteriores, com o desenvolvimento do oeste baiano, bem como à ampliação da indústria petroquímica e da celulose. Dentre os seis estados que mais cresceram na referida década, a Bahia alcançou o segundo maior índice de crescimento, com 27,9%, depois do Paraná, com 32,6%. Esses foram seguidos pelo Rio Grande do Sul (19,3%), Minas Gerais (15,9%), São Paulo (6,5%) e Rio de Janeiro (8,5%). Enquanto a renda *per capita* dos brasileiros diminuiu 4,8% no decorrer da década, a renda *per capita* dos baianos cresceu 3,7%. A participação do Estado da Bahia no PIB nacional também aumentou ao longo da década, passando de 4,9% em 1980 para 5,3% em 1990 (Carvalho Jr., 1992).

O desenvolvimento econômico constatado, no entanto, não significa que as condições de vida dos baianos sejam muito melhores que as dos habitantes dos demais estados e cidades da região, tampouco que sejam muito diferentes das encontradas no resto do país, em especial na Região Sudeste, que concentra os melhores índices econômicos. A distribuição de renda para os habitantes de Salvador, ainda que guardando especificidades, reflete o quadro de pobreza em que se encontra a maior parte da população brasileira.

Os totais encontrados para o rendimento médio mensal da população de dez anos ou mais de idade na Região Metropolitana de Salvador (RMS) de 1980 a 1990 indicam que, se o percentual com rendimento até 2 SM diminuiu de 31,2% para 29,6%, a parcela da população com rendimentos entre 2 e 5 SM se ampliou de 13,7% para 14,6%. Entretanto, o somatório até 5 SM pouco se alterou (45% em 1980 para 44,2% em 1990 -- ainda quase a metade da população). Por outro lado, ampliam-se os percentuais correspondentes às rendas média (5-20 SM) e alta (mais de 20 SM), que passam, respectivamente, de 7,3% para 11,9% e de 1,2% para 2,9%. Essa mudança não significa necessariamente melhoria real de renda, uma vez que o início da década de 1990 foi o período em que o salário

mínimo atingiu o menor valor em termos de capacidade de consumo da cesta básica, após 50 anos de sua instituição.

De acordo com a PNAD de 1997, esse quadro sofreu pouca variação nos últimos anos. A parcela da população com rendimentos até 2 SM continua diminuindo, registrando-se 28,2%, enquanto aumenta o percentual de pessoas com renda entre 2 e 5 SM (15,6%). Ainda assim, cumulativamente (43,8%), este é um percentual muito alto de pobreza, considerando-se a capacidade de compra extremamente limitada para ganhos até 5 SM (na época, em torno de US\$ 600,00). Os percentuais dos "sem rendimento", que haviam diminuído na última década, tornam a aumentar em 1997, sinalizando o desemprego crescente nos anos 90. Os índices registrados para "sem declaração" têm sido crescentes desde os anos 80, o que possivelmente indica a expansão do trabalho informal (Bahia, 1994; IBGE, 1997).

Gabriel Kraychete (1994), analisando os indicadores de emprego e renda da PNAD de 1990 para a RMS, salienta a ampliação da população ocupada no setor terciário, de 71% em 1981 para 76,82% em 1990, sendo grande parte no setor informal. Já no secundário os índices crescem de 16,4%, em 1960, para 27,6% em 1980, decrescendo em 1990 para 21,58%. Por sua vez, o percentual de pessoas ocupadas no setor primário diminuiu de 10,8% em 1960 para 1,4% em 1980, subindo para 1,6% em 1990. No entanto, o setor terciário, o que mais cresceu, é também o setor que concentra o maior número de pessoas situadas nos estratos inferiores de renda. Em 1990, mais de 50% das pessoas empregadas nesse setor recebiam, no máximo, 1 SM. O trabalhador por conta própria representava, em 1990, um contingente de 205.340 pessoas, sendo que, dessas, 40% recebiam até 1 SM (Kraychete, 1994). Esses dados demonstram que, apesar do crescimento industrial registrado nas décadas de 70 e 80, com a implantação de um parque industrial moderno na RMS, o setor tende a empregar menos, enquanto o terciário se amplia, incorporando novas funções relacionadas aos setores de turismo e financeiro, apesar da forte absorção de mão-de-obra informal, de baixa e instável remuneração.

Além da preponderância de faixas de renda mais baixas, revela-se, nessa última década, um aumento na concentração de renda. Para todo o Estado da Bahia, verifica-se que em 1981, 75,5% da população detinha 33,5% da renda estadual, enquanto 0,8% ficava com 12,5%. Os dados para 1990 indicam que 70,5% da população baiana se apropriava de 22% da renda estadual, enquanto apenas 1% detinha 27,7% dessa renda. Analisando os motivos desse distanciamento, Renata Prosérpio enfatiza que os novos empreendimentos empregam pouco, a exemplo da indústria petroquímica baiana, responsável por 60,0% da produção brasileira mas por apenas 6% dos empregos diretos gerados pela indústria de transformação na Bahia. Também a celulose, responsável pelo melhor desempenho da economia na década de 1990, emprega apenas, entre fábrica e floresta, cerca de 5 mil pessoas (Prosérpio, 1994).

A constatação desse paradoxo levanta a perspectiva do turismo como de vital importância para a trajetória econômica da Bahia, lugar especialmente vocacionado para um mercado crescente em nível mundial. No início dos anos 90, o turismo representa 3% do PIB baiano, com possibilidades de ampliação pelos investimentos que já estavam em curso, prevendo-se que esse tipo de atividade pode cumprir um papel importante em termos de emprego e renda no estado, juntamente com outros serviços como o comércio e os transportes. Mesmo que Salvador tenha ocupado, em 1993, o terceiro lugar dentre as capitais no turismo nacional e tenha recebido 2,5 milhões de turistas, esse fluxo contribuiu com apenas 1,6% da renda do estado (Prosérpio, 1994).

Outros indicadores do crescimento turístico na Bahia referem-se às medidas implementadas para a gestão pública dessa atividade, como a criação da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo (Bahiatursa) e o fortalecimento da Empresa de Turismo de Salvador (Emtursa), que vem trabalhando crescentemente na organização do Carnaval com uma perspectiva de profissionalização e ampliação da renda municipal. Em relação ao planejamento regional, foram criados os Centros Turísticos Integrados, compreendendo as zonas de maior potencialidade turística do estado: Chapada Diamantina, litoral Norte e/ou Costa dos Coqueiros, litoral Sul e/ou Costa do Descobrimento, Costa do Dendê e Baía de Todos os Santos. De 1991 a 1994, o Estado fez 95% das suas inversões em turismo na extensão litorânea da Bahia, sendo que 80% dos investimentos foram destinados à chamada Região Turística de Salvador (Carta CPE n. 29, *apud* Porto, 1994).

Apesar dessas medidas, não se espera um crescimento vertiginoso na economia baiana a curto prazo. Ainda que venha a representar um importante vetor de geração de empregos diretos e indiretos, o setor de turismo caracteriza-se, em todo o mundo, como uma atividade de baixa remuneração, o que possivelmente não deverá ser alterado. Aponta-se como de suma importância a preservação e conservação dos atrativos naturais e culturais, como estratégia de ampliação do fluxo turístico no Estado da Bahia (Gottschall, 1994). Ainda segundo o estudo de Carlota Gottschall, é fundamental que se analise em profundidade os diversos aspectos econômicos e sociais que envolvem a atividade turística tendo em vista uma visão realista dos efeitos que traz e poderá vir a trazer para determinado lugar. Para Jorge Silva (1993), os efeitos econômicos só se farão sentir quando houver complementaridade entre o setor e as demais atividades econômicas, um bom nível de relações com outros ramos, elevando assim os níveis de emprego e renda geral.

Quanto às implicações espaciais, para Edgar Porto as novas possibilidades de ampliação da economia baiana colocadas pelo turismo no litoral e cidades históricas certamente implicarão uma nova estratificação espacial e a conseqüente migração populacional do centro para a periferia no território baiano, o que exigirá novos fluxos de capitais voltados não só para o turismo, como também para a criação de novos espaços habitacionais. Observa-se, ainda, nesta última década, o surgimento de unidades auto-suficientes segmentadas no litoral, com novos parâmetros de urbanização, espaços esses que, sem dúvida, mais intensamente internacionalizarão as suas relações, apesar do seu efeito segregacionista em relação às populações de média e baixa renda moradoras nos locais onde se instalam (Porto, 1994).

Diante dessas considerações, particularizando o caso de Salvador e seu entorno imediato, busca-se, nas seções seguintes, com base em dados atualizados, contribuir para o delineamento de novas possibilidades de intervenção em habitação social considerando as novas relações econômicas e dinâmicas espaciais urbanas.



Tal como nas demais grandes cidades brasileiras, em Salvador a problemática habitacional está centrada sobretudo na ocupação informal, ocorrida à revelia das legislações urbanísticas, que se consolidou como solução habitacional nas últimas décadas. Resultado das inúmeras favelas, invasões e loteamentos clandestinos, a cidade possui hoje grandes extensões de áreas em condições de habitabilidade deficiente. Composto com outras formas de produção habitacional, configuram um ambiente construído segmentado por diferentes graus de carências, onde habita a maioria da população. Essas áreas concentradoras da pobreza, além de excluídas de parâmetros urbanísticos adequados, estão segregadas das benfeitorias urbanas. Em sua essência, essa extrema diferenciação de moradia no interior da cidade constitui uma questão violenta e desagregadora, que amplia e aprofunda as desigualdades socioeconômicas, criando graves problemas relacionados ao *habitar* na cidade.

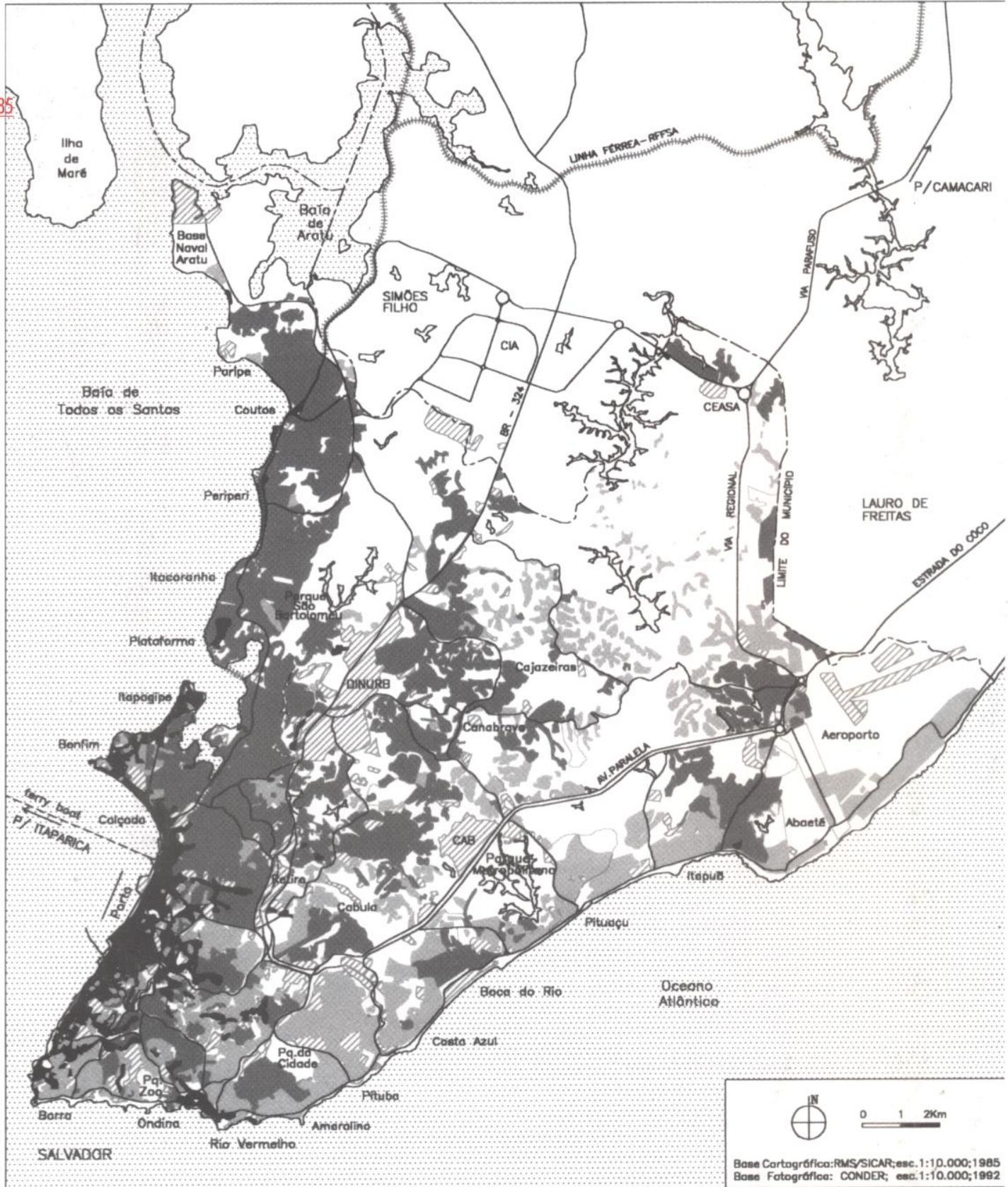
Nesse sentido, apesar do acervo considerável de estudos sobre habitação no Brasil, poucos são aqueles que tratam da configuração da cidade real, identificando suas diferentes espacialidades na composição urbana contemporânea, entendidas como conteúdo social materializado no espaço construído. Essas espacialidades representam aspectos indispensáveis para dimensionar e qualificar as questões referidas, ampliando as possibilidades de análise e possíveis interferências nesse processo de urbanização socialmente tão desigual. São questões que exigem, além de uma compreensão estrutural mais ampla, o entendimento das dinâmicas urbanas relacionadas a cada cidade. Com esse propósito, foi desenvolvido um amplo estudo sobre a cidade de Salvador, chegando-se aos resultados sucintamente apresentados a seguir (Gordilho-Souza, 1999).⁷

Na classificação das diferentes formas de habitação contemporânea em Salvador foram identificados os parcelamentos *formais* -- loteamentos aprovados, conjuntos habitacionais, vilas e loteamentos públicos -- e os *informais*, abrangendo as chamadas "invasões" e outras ocupações que não tiveram projetos urbanísticos previamente aprovados pelo município, como os arrendamentos, aforamentos e loteamentos clandestinos. Distinguiu-se a ocupação antiga, anterior à década de 20 deste século, uma vez que os parâmetros urbanísticos de ocupação eram outros.

Os dados obtidos indicam que a ocupação antiga corresponde a 8,4% da área continental do município, ao passo que a expansão ocorrida de 1925 a 1991 equivale a 91,6%. Do total da ocupação recente, 32,4% corresponde às ocupações *informais* 14,3% às invasões e 55,6%, às *formais*. Para o restante da área ocupada (3,6%) não foi possível obter informação quanto à legalidade urbanística. Apesar da predominância espacial da formalidade, verificou-se que a maioria da população de Salvador, próximo a 60% do total de habitantes, está morando em ocupações informais, tendo em vista os altos índices de densidade detectados para estes parcelamentos -- média em torno de 300 hab/ha.

Município de Salvador

LIMITES DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE NAS ÁREAS OCUPADAS, 1991



FONTE: Gordilho-Souza, Angela. *Limites do Habitar*, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1999.

LEGENDA

	OCUPAÇÃO ANTIGA (até déc.1920) (predominância de habitabilidade boa)		ÁREAS LOTEADAS SEM OCUPAÇÃO		SISTEMA VIÁRIO BÁSICO
	BOA		GRANDES EQUIPAMENTOS(edificados pós déc.1920)		VIA FERREA
	DEFICIENTE (regular, precária e insuficiente)		VAZIOS (parques, áreas verdes e livres)		LIMITE DO MUNICÍPIO
			REPRESAS, LAGOAS E DIQUES		

A situação investigada configura-se mais grave ainda se analisada do ponto de vista de limites de condições de habitabilidade. Tomando-se como referência os requisitos urbanísticos em vigor, classificou-se a ocupação contemporânea considerando as seguintes características: registro municipal e legalidade fundiária; sistema viário adequado (acessibilidade, dimensionamento, pavimentação); infra-estrutura básica coletiva (redes de energia, água e saneamento); lote mínimo estabelecido pela legislação; existência de áreas públicas abertas e de equipamentos coletivos; conservação do ambiente construído e ausência de situações topográficas de risco; enfim, os atributos necessários às idealizadas boas condições urbanísticas.

De acordo com esta qualificação, excluindo-se a ocupação antiga (8,4%) e as grandes áreas loteadas e não ocupadas (4,8%), no padrão considerado "bom" -- áreas que atendem aos principais requisitos normativos -- foi classificada 33,6% da ocupação urbana; 53,2% foi identificada como "deficiente" dos referidos atributos urbanísticos requeridos, representando o somatório das categorias classificadas como "regular" (22,5%), "precário" (18,9%) e "insuficiente", (11,8%), de acordo com os critérios estabelecidos. Associando-se esses dados à população moradora -- habitantes por subdistrito censitário -- em 1991, encontrou-se para o total de área considerada "deficiente" o equivalente a 73,1% do total de moradores, ou seja, uma estimativa de 1,3 milhão de habitantes da ocupação contemporânea.

Essas condições representam um desafio para intervenções físicas que objetivem a melhoria urbanística e a inclusão dessas imensas áreas de pobreza visando a uma cidade ambientalmente desejável e socialmente justa. Exigem investimentos públicos intensivos e a revisão de parâmetros técnicos e conceituais. Nesse sentido, foram analisadas algumas intervenções urbanas recentes ocorridas em Salvador, procurando-se verificar como têm contribuído para mudanças qualitativas nessa configuração espacial.

A partir de meados desta década, Salvador tem sido objeto de projetos urbanísticos de grande porte, voltados para o lazer, equipamentos de apoio para comércio e serviços, saneamento, transporte de massa e programas de habitação em áreas degradadas, Estes projetos, em seu conjunto, contribuem para o fortalecimento da

economia urbana de Salvador, voltada para sua vocação de cidade terciária e turística.

Inicialmente apontam-se a recuperação e a revitalização de espaços culturais, a exemplo do Teatro Castro Alves (1992), da Concha Acústica (1993 e 1999), da Biblioteca Central (1998), do MAM e do Museu Geológico (1998), assinalando-se também a implantação de novos espaços, como o Temporal (1997). Esses equipamentos estão, quase todos, localizados na área central e imediações do Centro Histórico.

O projeto de maior impacto foi o de requalificação do Pelourinho, que teve sua primeira etapa concluída em 1993, com a restauração de 102 imóveis antigos. Essas edificações, onde moravam majoritariamente inquilinos de cortiços, foram desocupadas para novos usos de comércio e serviço voltados para o turismo, tornando-se um local de concentração de espetáculos e outras atividades culturais. Dados do Ministério da Cultura, que tem apoiado decisivamente essas iniciativas locais, dão conta de um total de 600 casas já restauradas até o início de 1999 e anunciam investimentos, em convênio com o BID, para a recuperação de mais três hectares do bairro através do Projeto Monumenta, com previsão de investimentos da ordem de US\$10 milhões (*A Tarde*, 25/2/1999).

Esses empreendimentos, coordenados pelo governo do estado, logo foram seguidos de outras iniciativas de recuperação de grandes espaços públicos abertos, e/ou de implantação de novos parques e áreas de lazer, como o Jardim Zoológico (1993), Parque do Abaeté (1994), Parque de Pituacu (1994), Parque do Costa Azul (1997), Dique do Tororó (1998), Parque de Esculturas do Unhão (1998), Jardim dos Namorados (1999), Praça da Sé (1999), Parque do Aeroclube (1999).

Paralelamente a esses investimentos, localizados basicamente na cidade antiga e na orla oceânica, vieram as propostas para a modernização dos transportes, como o projeto para implantação do metrô, além de um abrangente projeto de saneamento e esgotamento sanitário, o *Bahia Azul*, associado a um amplo programa habitacional, o *Viver Melhor*, conforme se ilustra com os dados a seguir.

A partir de 1996, a Prefeitura Municipal de Salvador retomou iniciativas anteriores para a implantação de um sistema de transporte de massa. Conforme divulgado, associado ao transporte coletivo o projeto incluía a ampliação do sistema viário estrutural existente, a revitalização da linha ferroviária e a implantação de um sistema integrado multimodal para o município (novo metrô de superfície, ônibus e trem), a recuperação e ampliação do sistema viário e a implantação de projetos integrados de engenharia de tráfego. Com financiamentos do governo do estado, do BNDES e do BIRD, o projeto, a ser implantado por etapas e já em execução, irradia-se da zona central da cidade para atingir a periferia, ao longo dos principais eixos de circulação urbana, a BR-324 e a avenida Paralela, abrangendo investimentos, na primeira fase, no valor total de R\$ 111 milhões (Bahia, 1998). O novo sistema de circulação também prevê a implantação de novas vias nas zonas mais populosas, miolo e subúrbio, atualmente carentes de acessos e transporte fluidos. Ainda que não vinculados ao transporte de massa, embora no âmbito desse ciclo de modernização urbana em curso, no qual os principais acessos à cidade também representam elementos estruturantes, destacam-se a ampliação do aeroporto e o novo sistema viário de acesso ao mesmo, em fase de finalização.

Em relação ao saneamento, o *Programa Bahia Azul*, que está sendo implantado pelo governo do Estado desde 1996, através da Embasa, objetiva, conforme as publicações oficiais, ampliar redes de abastecimento de água, redes de esgotamento sanitário e sistemas de coleta e destinação final de lixo, com vistas à despoluição de rios e praias, recuperação de áreas degradadas, com implicações diretas na questão da saúde, qualidade do ambiente e estímulo ao turismo. Abrangendo os dez municípios da RMS e o entorno da Baía de Todos os Santos, atinge praticamente toda a população aí residente, em torno de 2,5 milhões de pessoas. A implantação está sendo viabilizada por financiamentos do BID, BIRD, OECF e BNDES, num total previsto de US\$ 600 milhões (Bahia, 1997a).

No que diz respeito à habitação, a partir de 1995-1996, depois de um longo período de recesso, o governo do estado vem implantando um amplo programa de melhorias de áreas ocupadas degradadas em Salvador e outros municípios da RMS, o *Programa Viver Melhor*. Apesar dos resultados ainda muito recentes, um breve esboço indica a dimensão do programa. Financiado através dos programas *Habitar Brasil* e *Pró-Moradia*, com intermediação da Caixa Econômica Federal (CEF), foi implantado pela URBIS, empresa

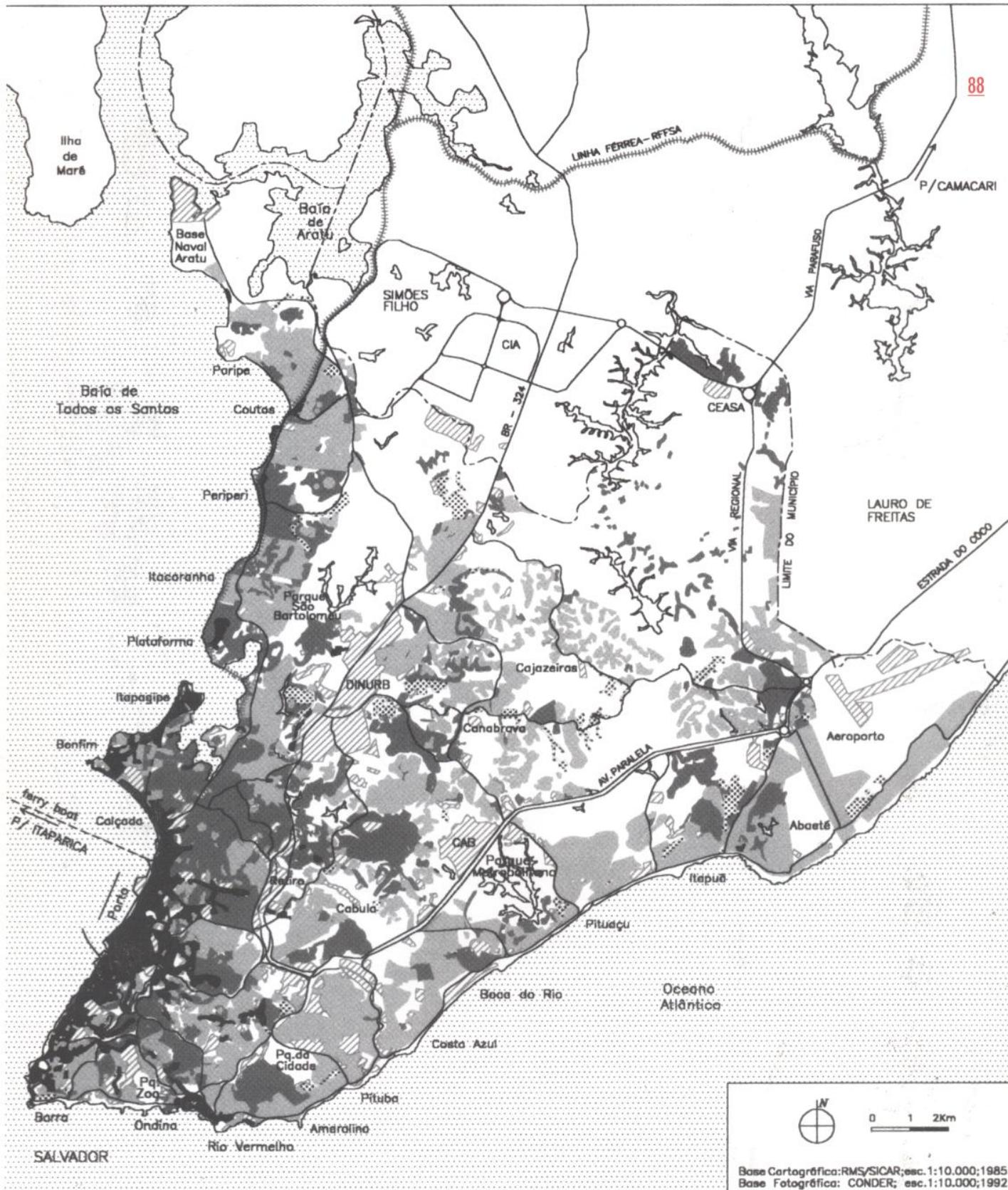
pública voltada para produção de habitação social no estado, responsável pelo programa. Conforme dados da CEF, de 1997 a 1998 realizaram-se 94 projetos em todo o Estado da Bahia, sendo a maioria, 65, em Salvador, 5 nos demais municípios da RMS e 24 no restante do estado. Desse total, no município da capital, 53 projetos intervieram em áreas de ocupação informal deficiente, abrangendo 31.053 famílias; 6 foram para a melhoria de infra-estrutura em conjuntos habitacionais existentes, envolvendo 4.282 famílias, e 6 corresponderam a projetos de implantação de novos conjuntos, num total de 3.137 unidades. Os investimentos em Salvador foram da ordem de R\$152 milhões, abrangendo 38.472 famílias. Portanto, a grande maioria dos projetos envolveu áreas já ocupadas. Foram atingidas principalmente as áreas de invasão algumas localizadas em glebas remanescentes de conjuntos habitacionais construídos no passado pela própria URBIS, melhorando-se a infra-estrutura e substituindo-se algumas habitações relocadas na própria área, num total de 5.089 novas unidades. Representam investimentos vultosos, com resultados significativos, comparados a momentos anteriores, constituindo, em termos de novas unidades habitacionais, 22% do total produzido até 1986 na RMS.⁹

Evidentemente, os dados analisados indicam uma mudança de atuação da URBIS. Historicamente, desde sua criação, em 1965, a empresa atuou basicamente na construção de novos conjuntos em grandes vazios da periferia urbana, seja em áreas limítrofes do município ou mesmo próximo dos núcleos industriais metropolitanos. A partir do programa *Viver Melhor*, a URBIS passa a atuar mais intensivamente na melhoria habitacional de áreas degradadas já ocupadas, com a perspectiva de manter as populações nos assentamentos de origem. Por outro lado, os dados colhidos para a última década indicam que a proporção entre o número de novas unidades habitacionais implantadas pelo setor público e o número total de famílias envolvidas em projetos de urbanização tem diminuído, passando de uma relação de 40,4%, em 1989-1992, para 21,9% em 1993-1996, até alcançar um percentual de 21,3% entre 1997 e 1998. Ou seja, tendencialmente investe-se menos em novas unidades e mais em urbanização de áreas ocupadas.

Nesse processo, observam-se alguns avanços na experimentação de novos parâmetros urbanísticos. Se nos primeiros projetos do programa *Viver Melhor*, ocorridos em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais, como na invasão Yolanda Pires-Ogunjá, percebe-se um modelo físico de intervenção com

Município de Salvador

LEGALIDADE URBANÍSTICA NAS ÁREAS DE HABITAÇÃO, 1925-1991



Fonte: Gordilho-Souza, Angela. *Limites do Habitar*, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1999.

LEGENDA

	OCUPAÇÃO ANTIGA (até déc.1920)		GRANDES EQUIPAMENTOS(edificados pós déc.1920)		SISTEMA VIÁRIO BÁSICO
	FORMAL		VAZIOS (parques, áreas verdes e livres)		VIA FÉRREA
	INFORMAL		REPRESAS, LAGOAS E DIQUES		LIMITE DO MUNICÍPIO
	INSUFICIÊNCIA DE DADOS				



remanejamento total das unidades existentes, ainda que na própria localidade, as últimas intervenções concluídas têm procurado manter uma grande parte das casas existentes, relocando-se algumas na própria área, a exemplo do que foi realizado para a localidade da Gamboa.

Ainda que a atitude da intervenção pública tenha mudado, nesse programa, em relação à permanência da maioria das invasões em Salvador, observam-se algumas limitações no sentido de atingir-se uma melhor qualidade do habitar, tal qual conceituado nesta pesquisa. Em quase todos os projetos implantados o padrão predominante foi: novas unidades/equipamento comunitário local/melhorias de habitações precárias. Apenas em alguns casos percebem-se mudanças de atuação urbanística, avançando-se timidamente na direção da preservação das características espaciais de uma "ocupação popular" (Gamboa); da valorização da estética do lugar (Candeal); da interação com novos agentes sociais, como ONGs, escritórios de projeto, através de concursos públicos e parcerias (Novos Alagados, Caranguejo, Camurujipe e Candeal).

Em relação à qualidade de espaços públicos e tratamento de áreas verdes: plantio de árvores, cuidados com a paisagem natural, recomposição de áreas verdes e tratamento de espaços coletivos, praticamente não houve avanços qualitativos, seja para a comunidade local, seja para a população em geral. Quanto aos equipamentos comunitários implantados, visam atender apenas às demandas específicas dessas localidades, como posto de saúde, escola, creche, áreas de esporte. Não existem propostas para implantação de equipamentos de uso extensivo ao bairro e à cidade.

Para esse enfoque de análise, observa-se ainda que nem todos os projetos urbanos recentes mantiveram as populações moradoras originais. Tal qual ocorreu no Pelourinho, em algumas outras intervenções de revitalização de espaços culturais e de lazer, em áreas de localização privilegiadas como Costa Azul, Abaeté e Unhão, as aglomerações habitacionais de baixa renda, do tipo "invasões", que lá haviam foram retiradas, sendo os antigos moradores indenizados ou relocados para loteamentos públicos na periferia.

Ainda analisando as medidas públicas recentes que envolvem a questão urbana, observa-se que, nos últimos anos, as empresas públicas encarregadas dos serviços de infra-estrutura ou já foram privatizadas, a exemplo da COELBA (energia elétrica) e TELEBAHIA (telefonía), ou estão previstas para privatização

imediate, como a EMBASA (água). Por outro lado, no âmbito da reforma administrativa promovida pelo governo do Estado, houve a liquidação da URBIS, que teve suas funções incorporadas à CONDER, que deixa de ter apenas atribuições na Região Metropolitana de Salvador, passando a atuar em todo o estado. Foi aprovada também a privatização das principais vias de acesso à cidade -- BR-324 e Estrada do Coco --, com previsão de implantação de pedágios. São medidas que sinalizam o processo de ampliação da *privatização do meio urbano*, o que certamente trará desdobramentos ainda não definidos para as condições da moradia e fluxos nesta cidade de composição social nitidamente desigual e extremamente pobre.

Enfim, esse conjunto de medidas e projetos são prenúncios de mudanças na dinâmica urbana, intervenções essas que se deparam com a realidade complexa do ambiente construído e, certamente, enfrentam contradições e conflitos ante as perspectivas que se colocam no redimensionamento das condições urbanas na atualidade.

Em relação à macroexpansão urbana na década de 1990, algumas intervenções recentes trazem novos conteúdos para a estruturação do espaço que envolve Salvador, devendo, portanto, ser consideradas como referência para os objetivos desta análise.

Observe-se que a ocupação contínua tem se ampliado significativamente na faixa da orla de Lauro de Freitas e Camaçari, impulsionada pela implantação de uma nova via litorânea, inicialmente com o trecho da Estrada do Coco, até Itacimirim, no final da década de 1970, ampliada com a construção da Linha Verde, BA-099, na década de 1990. Já nas décadas de 1970 e 1980, inicia-se a ocupação urbana nessa direção, com a implantação de loteamentos balneários, o que foi consolidado com a efetivação de um grande empreendimento habitacional privado, o *Vilas do Atlântico*, objetivando atender às novas demandas do Pólo Petroquímico de Camaçari. Mais recentemente, vêm sendo implantados nessa faixa atlântica outros tipos de empreendimentos privados, voltados para o turismo, como os *resorts* da Praia do Forte, Guarajuba e Itacimirim. Em 1997, iniciou-se a construção de um grande complexo turístico, o *Projeto Sauípe* (4 mil quartos de hotéis, parques e áreas de lazer, ocupando 1.700 hectares). Localizado a 90 quilômetros do centro de Salvador e a 70 quilômetros do aeroporto, o *Projeto Sauípe* foi inaugurado recentemente, passando a funcionar em sua primeira etapa (180 hectares), com um total de 1.650 leitos -- o correspondente a 60% da capacidade dos hotéis cinco estrelas de toda a Região Nordeste. Abrange cinco hotéis de padrão internacional, seis pousadas temáticas, uma vila de lazer e entretenimento, trilhas ecológicas, campo de golfe, centro eqüestre e diversos conjuntos de quadras de esportes.¹⁰

Ressalte-se que a modernização e ampliação do aeroporto internacional de Salvador, intervenção iniciada em 1999, está também prevista para conclusão em 2001, e que está em vias de implantação o sistema de pedágio para a Estrada do Coco. Concomitantemente a essas ações, efetivou-se o Plano de Ocupação para a Costa dos Coqueiros, através da CONDER, definindo-se uma legislação urbanística e ambiental específica para esse novo vetor de crescimento, iniciativa pública que reafirma essa nova dinâmica regional de expansão urbana (Bahia, 1997b).

Considerando-se, em conjunto, a implantação dessa nova infra-estrutura urbano-regional, as medidas de controle da ocupação para essa zona de expansão urbana, conjugadas à implantação dos projetos recentes em Salvador, entende-se que essas são intervenções que evidenciam a intenção pública de "preparar" a cidade e sua macrorregião para um novo ciclo econômico relacionado à ampliação do terciário, agora envolvendo o ambiente e a cultura como mercadorias.

Assim, Salvador e a região de seu entorno imediato, em suas diversas relações socioespaciais, têm se pronunciado fortemente como um dos principais pólos turísticos do Brasil, o que já esboça, na expansão urbana, uma ampliação além das suas próprias fronteiras metropolitanas. Os investimentos públicos e privados aí realizados, voltados para os serviços turísticos, buscam as mais diversas fontes culturais e ambientais existentes no seu espaço regional imediato. Diferentemente dos fluxos viários, direcionados aos pólos industriais na periferia da cidade, e das localizações habitacionais centro-periferia, essas novas intervenções apontam um possível redirecionamento em relação à dinâmica urbana anterior. Os investimentos para a valorização da "cidade antiga", a seleção de áreas afastadas e isoladas da ocupação urbana contínua para investimentos de lazer à beira-mar, as medidas de controle do ambiente, representam indicadores de mudanças na dinâmica espacial da cidade, promovendo outras interações na economia urbana, o que certamente traz impactos importantes na configuração do habitat em Salvador.

Ariane CNV



Esses novos circuitos terciários, que envolvem o ambiente urbano e natural e se ampliam significativamente no mundo atual, encontram no acervo do patrimônio histórico e cultural de Salvador e sua região imediata uma abundante fonte geradora de riquezas. No entanto, essas relações demandam um meio ambiente atrativo, dificilmente podendo conviver e prosperar com indicadores de pobreza tão amplos e com a intensa segregação e precariedade habitacional apontadas para Salvador, que exclui uma grande parte da cidade e de sua população.

Considerando-se esse esboço urbanístico das condições atuais do meio urbano de Salvador e das intervenções recentes, algumas mudanças e permanências relacionadas à questão da produção e melhoria habitacional já podem ser apontadas.

Primeiramente, observa-se que a implantação de conjuntos habitacionais e dos loteamentos públicos na periferia, produzidos desde os anos 60 para atender ao déficit habitacional e absorver as populações desabrigadas ou transferidas de invasões e dos cortiços das áreas centrais mais valorizadas, contribuiu para intensificar a segregação espacial na cidade.

Diferentemente, as intervenções que foram realizadas mais recentemente visando à melhoria de áreas ocupadas representam uma mudança de atitude do poder público em relação ao problema da habitação em Salvador, contribuindo para tornar as condições do habitar menos segregadora e excludente. Embora, no passado recente, algumas tentativas de urbanização e legalização em áreas de ocupação informal e degradadas tivessem ocorrido Projeto Minha Casa (1987/89), Programa de Legalização Fundiária (1987/96), Programa de Proteção de Encostas (1989/92) e projetos de mutirão e parceria (1993-1996), representaram ações setoriais, tendo resultado em atuação pública de pouca abrangência. No período 1997-1998 notificam-se investimentos sistemáticos e maciços em projetos de urbanização e melhoria habitacional nas áreas mais deficientes da cidade, em sua grande maioria suscetíveis à legalização, mantendo-se, em quase todos os casos, as populações originais.

Outra mudança a ser assinalada, com base nos dados levantados, refere-se ao fato de que, gradativamente, o número de famílias envolvidas em projetos de urbanização de áreas ocupadas vem se sobrepondo ao número de novas unidades habitacionais construídas pelo poder público em conjuntos habitacionais, significando que nos anos 90, no que se refere à habitação social, se investiu mais nas áreas ocupadas degradadas, envolvendo prioritariamente a questão do ambiente construído.

No entanto, se por um lado alguns projetos foram inovadores no provimento de melhorias físicas em áreas de ocupação informal, por outro ainda avançaram pouco na relação habitação/cidade. Pontuam que a urbanização de áreas degradadas envolvendo infra-estrutura, remanejamento da ocupação em áreas de risco, implantação de equipamentos comunitários locais e substituição e/ou melhorias de habitações deficientes, enfim, melhorias físicas das unidades habitacionais e da infra-estrutura na localidade, certamente constituem ações públicas dirigidas às carências mais imediatas de

grande parte da população urbana de baixa renda. No entanto, ainda não atingem o âmago da questão que atualmente se apresenta sobre o habitar no meio urbano. Mesmo absorvendo-se as invasões e suas localizações na cidade, melhorando-se as condições materiais e sanitárias, poucos foram os avanços quanto à legalização fundiária, o tratamento de espaços públicos, a questão ambiental e, principalmente, quanto às possibilidades de inserção real dessas áreas na "cidade formal", através da definição de parâmetros urbanísticos próprios, da implantação de equipamentos de abrangência urbana, medidas indispensáveis para garantir condições de habitabilidade e direitos urbanísticos para a coletividade no ambiente urbano construído.

No que se refere ao problema de encostas e ao conforto de acessibilidade em áreas de declive acentuado, esses projetos recentemente implantados tampouco inovaram em tecnologias próprias a essa questão, tão peculiar na ocupação habitacional de Salvador.

Os avanços mais significativos foram notificados nas intervenções que envolveram ONGs e participação comunitária, salientando-se Novos Alagados e Candeal. Primeiramente, porque partiram de iniciativas de projetos já discutidos com os moradores, com uma certa margem de amadurecimento para que se trabalhassem as demandas locais. Em segundo lugar, destaca-se o fato de esses projetos incorporarem novas diretrizes de âmbito social, ambiental e urbano, com potenciais mais amplos que a mera urbanização da "favela", capazes de promover a sua melhoria e a sua incorporação ao cotidiano da cidade.

Mesmo considerando que alguns projetos representem um certo avanço na conquista de um ambiente menos excludente, ao confrontarem-se esses resultados com o quadro atual da ocupação habitacional retratado, com a predominância significativa de população habitando em áreas informais e deficientes, os resultados mostram-se tímidos diante da grandeza da questão. Por outro lado, a fragilidade financeira do município para enfrentar problemas de tal envergadura indica que não basta a vontade política local para realizações de mudanças efetivas, fazendo-se necessários recursos externos significativos, possíveis somente com apoio federal. Todavia, desde 1999 não há previsões imediatas da CEF para novos financiamentos através do programa *Pró-Moradia e Habitar Brasil*.

Portanto, diante dessa interrupção na esfera da ação pública, as perspectivas de melhoria das condições de habitabilidade na realidade atual são vagas, ainda sem contornos definidos, mas com indicações de poucos desdobramentos para efetivação de uma política social de habitação. Em acréscimo, verifica-se que os problemas analisados ampliam-se para questões que envolvem a privatização dos serviços urbanos, o que exige uma postura pública explícita e contínua para que essas áreas de pobreza sejam incluídas entre aquelas atingidas pelos benefícios públicos e o conforto coletivo.

Eliana Vidal Ferreira



Vista sob essa ótica, a problemática habitacional atual de Salvador indica que, nesse processo de ocupação desigual, deficiente e ambientalmente predatório, ganharam os lucros imediatos, mas em relação à cidade em seu conjunto, todos perderam e, duplamente, aqueles para os quais nada mais restou além de um pequeno alojamento na periferia desassistida. A melhoria desses espaços ocupados representa atualmente um custo muito alto, tendo em vista que, consolidados, são praticamente irreversíveis em sua morfologia básica e, portanto, contraditoriamente incompatíveis com os novos padrões produtivos que se avizinham, tendo a própria cidade e seus ambientes como meio de produção no processo de acumulação.

A análise dos novos projetos urbanos em fase de implantação já delinea o incremento desses processos produtivos emergentes, sobrepondo-se aos anteriores. Caracterizam-se por fluxos diferenciados, tendo como principal mercadoria a cidade, sua história e a produção cultural própria da região, como potenciais para o consumo. Portanto, mercadorias localizadas e não-materializadas, iniciativas econômicas que demandam outras relações espaciais envolvendo a cidade e seu entorno, em sua via de entrada para a globalização.

Trazem, no conjunto, novos condicionantes que delinham outras relações e limites socioespaciais, certamente envolvendo a gestão e produção do espaço urbano e da habitação. Percebe-se a emergência de um "redesenho" para a cidade, dinamizando suas possibilidades turísticas, sobretudo nos limites da área antiga e na sua relação com o mar. Voltando-se novamente para a Baía de Todos os Santos, as intervenções agora atingem outras perspectivas econômicas, além da cidade portuária, envolvendo investimentos de cunho cultural-ambiental. Diferentemente da cidade industrial, as demandas da economia do turismo no espaço parecem criar outras relações de localização habitação-trabalho e habitação-cidade, que já começam a despontar em Salvador, haja vista os investimentos em curso. Entende-se que essa perspectiva que se delinea no espaço construído guarda em seu seio profundas contradições sociais.

A mercantilização dos ambientes e a privatização do meio urbano desestatização das empresas de serviços urbanos e privatização dos acessos de entrada para a cidade já despontam no cenário de Salvador e de outras cidades brasileiras e, ao emergirem, deparam-se com esse ambiente construído complexo, fragmentado e deficiente, de composição social nitidamente desigual e extremamente pobre. Miséria, violência, ambiente precário e turismo não são ingredientes que se conjugam numa cidade cujos serviços e ambientes se pretenda "vender". No entanto, são condições que estão fortemente presentes na realidade brasileira, e esse parece ser o grande desafio dos circuitos econômicos que envolvem cidades como Salvador. Como será enfrentado esse enorme fosso criado pelas diferenciações sociais e espaciais no ambiente urbano?

Nesses tempos de globalização intensiva, as interações entre sociedade e espaço adquirem outros conteúdos, a serem considerados na perspectiva de intervenção urbana. Alain Lipietz, ao tratar de reestruturação produtiva e impacto intra-urbano, afirma que, numa estratégia de desenvolvimento local, o conteúdo é mais importante do que a forma. Na implementação de novas estratégias produtivas, além da capacitação local, seja em termos de formação profissional, seja em meios de articulação entre empresas, é sobretudo importante prover, no conjunto da aglomeração, uma qualidade de vida ambiental atrativa. Na sua compreensão, o saneamento e urbanização de bairros populares, o desenvolvimento de espaços verdes ou a implantação de parques e de atividades culturais, um bom sistema de transporte coletivo: tudo isso não é um luxo social e ecologista, mas sim uma condição de desenvolvimento econômico (Lipietz, 1996).

As análises aqui efetuadas apontam para essa direção. Entende-se que as atuais políticas de melhorias urbanas e habitacionais, longe de representarem a "produção de bens de consumo coletivo" para melhores condições de "reprodução da força de trabalho" ou respostas às "lutas urbanas" que se manifestaram fortemente nas décadas de 1970 e 1980, aparecem como exigência da própria possibilidade de inserção econômica dos lugares no mercado e em circuitos globalizados. Mais do que políticas sociais em si, representam novas demandas econômicas na renovação de padrões produtivos.

Dessa forma, as contradições e conflitos se ampliam do direito à moradia enquanto unidade habitacional, ao direito ao habitar, compreendido num sentido mais abrangente, que vai além das benfeitorias materiais. Traduz-se no reconhecimento e preservação das identidades de vivências e de lugares, na liberdade de representações espaciais e na melhor qualidade do ambiente natural e construído. Enfim, representam as novas necessidades para formas de sustentação de vida cotidiana, adequadamente confortáveis e diferenciadas, requisitos estes que parecem ser propostos pela sociedade de nosso tempo.

Para isso, as ações públicas em habitação social terão de priorizar a melhoria de áreas ocupadas sem perder de vista a necessidade de produção de novas habitações. Como analisado, essas demandas englobam, além de infra-estrutura e melhoria da edificação, a criação de espaços públicos, a inserção de equipamentos urbanos, legislação própria e assessoramento técnico na construção do ambiente coletivo. Envolver recursos vultosos e subsídios públicos, dentro de um escopo de planejamento que dimensione e priorize as intervenções, sem dispensar a permanente participação dos

moradores, parcerias diversas e redefinições conceituais -- se, de fato, a sociedade se propõe a enfrentar efetivamente a questão da qualidade do meio urbano.

Sobre um projeto político-territorial de conquista da cidadania relacionada a questões da legalidade urbanística, evidentemente entende-se que seria utópica a expectativa de ampliar a vigência das normas e códigos estabelecidos para toda a cidade, frente à situação atual. Em primeiro lugar, porque o fato de que essas áreas foram edificadas sem controle não necessariamente significa tratar-se de áreas fora de padrões urbanísticos desejáveis. Por outro lado, as normas da legislação atual não estão isentas de crítica sobre questões de conforto, ambiente e garantia de qualidade de vida.

Como caminho para enfrentar-se a situação desvendada aponta-se sobretudo a necessidade de implementar-se uma política urbana específica e contínua, valorizando-se as características e particularidades de cada cidade e localidade, para inclusão dessas áreas num coletivo mais amplo. Nesse sentido, terão de ser criados meios de melhorias físicas e fortalecimento desses lugares na cidade, identificando-se potencialidades de transformação de áreas dormitórios em áreas de habitar no meio urbano, lugar onde se vive e se viverá no próximo milênio.

No processo de reestruturação econômica que se vivencia no mundo atual, a gestão de cidades como Salvador, que detêm um grande potencial sociocultural, terá de ir além das medidas pontuais e intervenções em áreas turísticas. Ao se constatar esse alto grau de diversidade e de não regulação no uso e ocupação do solo, com impactos no ambiente natural e construído, fica evidente a necessidade de revisão das políticas de atuação em habitação social, para que os conteúdos de fato se modifiquem, adquirindo potencialidades de mudanças qualitativas. Responder aos desafios que agora são colocados supõe que não sejam ignoradas essas condições tão díspares. Por trás dos cartões-postais há uma imensa cidade à deriva, silenciosa, segregada, excluída dos circuitos e parâmetros formais, contudo integrante dessa múltipla realidade urbana.

- 1 Estimativas da Organização Mundial do Turismo e do Anuário Estatístico da Embratur para 1993, *apud* Ribeiro *et al.* (1996).
- 2 Com esses novos projetos de renovação urbana, manifesta-se nos países centrais o que se denominou de *gentrification* – expulsão das populações pobres residentes em áreas centrais degradadas, substituídas por outras de renda mais alta. Essas intervenções, em pleno curso nas grandes cidades, basicamente têm sido relacionadas à ampliação dos setores financeiro e turístico, associadas à dinamização de atividades imobiliárias. Geralmente incidindo em áreas de propriedade pública ou semipública – ruínas de fábricas, antigas docas etc. –, esses projetos de urbanização têm como objetivo integrar atividades de recreação, cultura, compras, habitação para moradores de alta renda. Esse modelo se reproduz em cidades antigas, incentivando a vocação turística, tendo a "cidade-como-palco", envolvendo pesados investimentos públicos e privados que valorizam essas áreas "revitalizadas". Ver, a esse respeito, Harvey (1992 [1989]) e (Hall, 1995 [1988]).
- 3 As tendências de arranjos espaciais da habitação nos países altamente industrializados delineiam a continuidade de uma ampla descentralização espacial em regiões urbanas, polinucleadas, praticamente ligando as áreas suburbanas de cidades distintas, tendência que ocorre concomitantemente a uma polarização extrema entre ricos e pobres nas áreas centrais da metrópole (Gottdiener, 1990). Ao mesmo tempo, intensifica-se o fechamento de áreas residenciais de classes de renda alta, os novos *enclosures* – condomínios privados de moradores exclusivos na periferia urbana imediata (Hall, 1995 [1988]).
- 4 Essa compreensão tem como referência alguns autores que tratam das cidades contemporâneas no processo de globalização, entre eles David Harvey (1992 [1989]), analisando os projetos de revitalização urbana e a competição entre as cidades; Susan Feinstein (1996 [1990]), que trabalha as perspectivas de reestruturação urbana, analisando as relações entre o global e autonomia local; Alan Lipietz (1996), analisando as divergências das trajetórias nacionais na globalização, e Octávio Ianni (1996), que relaciona a inserção de cidades na economia global às formações socioculturais específicas.
- 5 Henri Lefebvre (1991 [1968]), com o seu trabalho *O Direito à Cidade*, é um dos pioneiros na análise dessa relação habitação e cidade. No Brasil, esse enfoque foi abordado nos anos 70, sobretudo pelos estudos para São Paulo, sobre o chamado padrão periférico de autoconstrução, conforme Maricato (1982 [1979]) e Bonduki e Rolnik (1982 [1979]). Para Salvador, os primeiros estudos que analisam a habitação na dinâmica de crescimento urbano são os de Santos (1959) e Brandão (1978 [1963]).
- 6 Durante o período de vigência do BNH, 1964-1986, a produção correspondeu a um total de 4,5 milhões de unidades, o que representa em torno de 25% do parque imobiliário brasileiro produzido para o período. Desse total, somente 1,5 milhão de

unidades (33,3%) destinaram-se às camadas populares da população, tendo sido produzidos apenas 250 mil unidades em programas alternativos, ou seja, para 1-3 SM (Azevedo, 1988). Sobre a população moradora em favelas e áreas de pobreza nas grandes cidades brasileiras, Suzana Taschner, com base em estudos existentes, indica, no início dos anos 90, os seguintes percentuais comparativos: em São Paulo, 11,3%; no Rio de Janeiro, 17,5%; em Belo Horizonte, quase 20%; para as invasões em Salvador, próximo de 30%; em Brasília, as cidades-satélites abrigam cerca de 75% da população do Distrito Federal (Taschner, 1997). No caso de Salvador, o estudo que foi consultado refere-se apenas às ocupações coletivas por invasões, havendo outras formas de habitação precária na cidade que, somadas, ampliam esse percentual (Gordilho-Souza, 1990).

- 7 A referida pesquisa tomou como principais indicadores para identificação das formas de ocupação habitacional os processos de produção e apropriação privatizada na fragmentação do solo e o atendimento às normas urbanísticas relativas aos parcelamentos para habitação. Nesse sentido, para Salvador, considerou-se 1925, ano do primeiro registro de loteamento na Prefeitura, como início do período de análise, estendida até 1991, ano do último censo, objetivando-se o cruzamento de dados atualizados de população e de renda. Foram consideradas os dados oficiais para os loteamentos aprovados pelo município e, diante da escassez de informações sobre as demais ocupações na cidade, procedeu-se à pesquisa direta em aerofotos, empreendendo-se uma investigação de campo para checagem e informações complementares. Esses dados foram especialmente qualificados, possibilitando mapear um esboço das condições de ocupação e de habitabilidade na cidade atual.
- 8 Ver, a esse respeito, o estudo realizado por Fernandes e Gomes (1993) sobre as reformas do Pelourinho, apontando para o "abandono radical" da proposta de melhorias habitacionais com manutenção da população, que caracterizou a ação das políticas anteriores de patrimônio, dando curso, assim, a uma nova dinâmica de consumo cultural na requalificação de espaços na cidade.
- 9 Para a RMS, comparando-se com a produção da URBIS, desde a sua criação, em meados da década de 1960, até 1986, que resultou em 43.850 unidades, verifica-se que o total produzido nesses dois últimos anos, de 9.643 unidades (8.226 unidades em Salvador e 1.417 unidades nos demais municípios), praticamente representa 22% do que havia sido efetivado no passado, considerando-se todo o período de grande intensidade de atuação da referida empresa, viabilizada por financiamentos do BNH (Bahia, 1986).
- 10 Esse empreendimento está localizado na Fazenda Soupe, do Grupo Odebrecht, que esteve à frente na implantação do empreendimento, com a participação do Governo do Estado da Bahia. Os recursos investidos nessa primeira etapa, tendo a Previ – Caixa da Previdência Social dos Funcionários do Banco do Brasil como principal investidor, são da ordem de R\$ 200 milhões (*Odebrecht Informa*, 1998).

A TARDE. (25/2/1999), "A Bahia de Cara Nova". *A Tarde*, Salvador, Caderno 2, p. 6.

AZEVEDO, Sérgio de. (1988), "Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória e Extinção do BNH". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 4: 107-119.

B AHIA, Governo do Estado. (1986), Relatório dos Servidores da URBIS -- Avaliação e Mudanças. Salvador, URBIS.

_____. (1994), Informações Básicas dos Municípios Baianos. Região Metropolitana de Salvador. Salvador, CEI/CONDER-SEPLANTEC.

_____. (1997a), *Bahia -- Análise & Dados. Saneamento* (Apresentação). Salvador, SEI-SEPLANTEC, vol. 7, n. 1, junho.

_____. (1997b), Oportunidades de Investimentos. Salvador, Secretaria de Cultura e Turismo.

_____. (1998), *Bahia -- Análise & Dados*. Salvador, SEI--SEPLANTEC, vol. 8, n. 1, junho.

BRANDÃO, Maria David de Azevedo. (1978 [1963]), "Origens da Expansão Periférica de Salvador". *Revista Planejamento*, Governo do Estado da Bahia, SEPLANTEC/CPE, vol. 6, n. 2.

ANGELA GORDILHO SOUZA

Arquiteta, mestre pelo IPPUR/UFRJ e doutora pela FAUUSP. É professora da FAUFBA e pesquisadora do LabHabitat/ PPG-AU, na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia; amgs@ufba.br

- BONDUKI**, Nabil e **ROLNIK**, Raquel. (1982 [1979]), "Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho". In Erminia Maricato (org.), *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega.
- CARVALHO JR.**, César Vaz de. (1992), "Resultados do Censo de 1991 para a Bahia". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. Bahia. Indicadores Sociais na Década de 80*. Salvador, Série Especial, CEI-SEPLANTEC, n. 5.
- FAINSTEIN**, Susan S. (1996 [1990]), "The Changing World Economy and Urban Restructuring". In Susan S. Fainstein e Scott Campbell, *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell Publishers Inc.
- FERNANDES**, Ana e **GOMES**, Marco Aurélio A.F. (1993), O Passado Tem Futuro? Os (Des) Caminhos da Requalificação do Pelourinho. Trabalho apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR, Sessão Temática Memórias, Identidades e Utopias, Belo Horizonte.
- GORDILHO-SOUZA**, Angela. (1990), *Invasões e Intervenções Públicas: Uma Política de Atribuição Especial em Salvador, 1946-1989*. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.
- _____. (1999), *Limites do Habitar; Segregação e Exclusão na Configuração Urbana Contemporânea de Salvador e Perspectivas no Final do Século XX*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- GOTTDIENER**, Mark. (1990), "A Teoria da Crise e a Reestruturação Sócio-Espacial: O Caso dos Estados Unidos". In Licia Valladares e Edmond Préteceille (coords.), *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*, Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ.
- GOTTSCHALL**, Carlota. (1994), "O Turismo na Economia Baiana". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia - Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- HALL**, Peter. (1995 [1988]), *Cidades do Amanhã: Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY**, David. (1992 [1989]), *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- IANNI**, Octávio. (1996), *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- IBGE** -- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1997), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, vol. 19, n. 22, Rio de Janeiro, IBGE.
- KRAYCHETE**, Gabriel. (1994), "A Região Metropolitana de Salvador nos Anos 80: Alguns Indicadores Econômicos e Sociais". *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 150, mar.-abr.
- LEFEBVRE**, Henri. (1991 [1968]), *Direito à Cidade*. São Paulo, Moraes.
- LIPIETZ**, Alain. (1996), "Globalização, Reestruturação Produtiva e Impacto Intra-Urbano". In *Anais do Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo: Experiências e Possibilidades*, Pólis, número especial, n. 27, São Paulo.
- MARICATO**, Erminia. (1982 [1979]), "Autoconstrução, a Arquitetura Possível". In E. Maricato (org.), *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega.
- ODEBRECHT INFORMA**. *Uma revista de cultura empresarial*. (1998), Rio de Janeiro, Ano XXV, n. 88, jul.-ago.
- PORTO**, Edgar. (1994), "A Interiorização e a Relitoralização das Cidades Baianas". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- PROSERPIO**, Renata. (1994), "A Bahia no Final do Século". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- RIBEIRO**, A.C.T., **SILVA**, C.A., **VIEIRA**, H.M. e **SILVA**, R.C. (1996), "Turismo: Uma Prática entre a Crise e a Inovação na Metrópole do Rio de Janeiro". In E. Yáziqi et al. (orgs.), *Turismo, Paisagem e Cultura*, São Paulo, Hucitec.
- SANTOS**, Milton. (1959), *O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana*. Salvador, Livraria Progresso.
- SILVA**, Jorge Antonio S. (1993), "O Desempenho do Turismo em Salvador 1981-91". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia: Análise & Dados. Turismo*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 2, n. 4, mar.
- TASCHNER**, Suzana Pasternack. (1997), "Favelas e Cortiços no Brasil: 20 Anos de Pesquisas e Políticas". *Cadernos de Pesquisa do Lap*, n. 18. São Paulo, USP, mar.-abr.