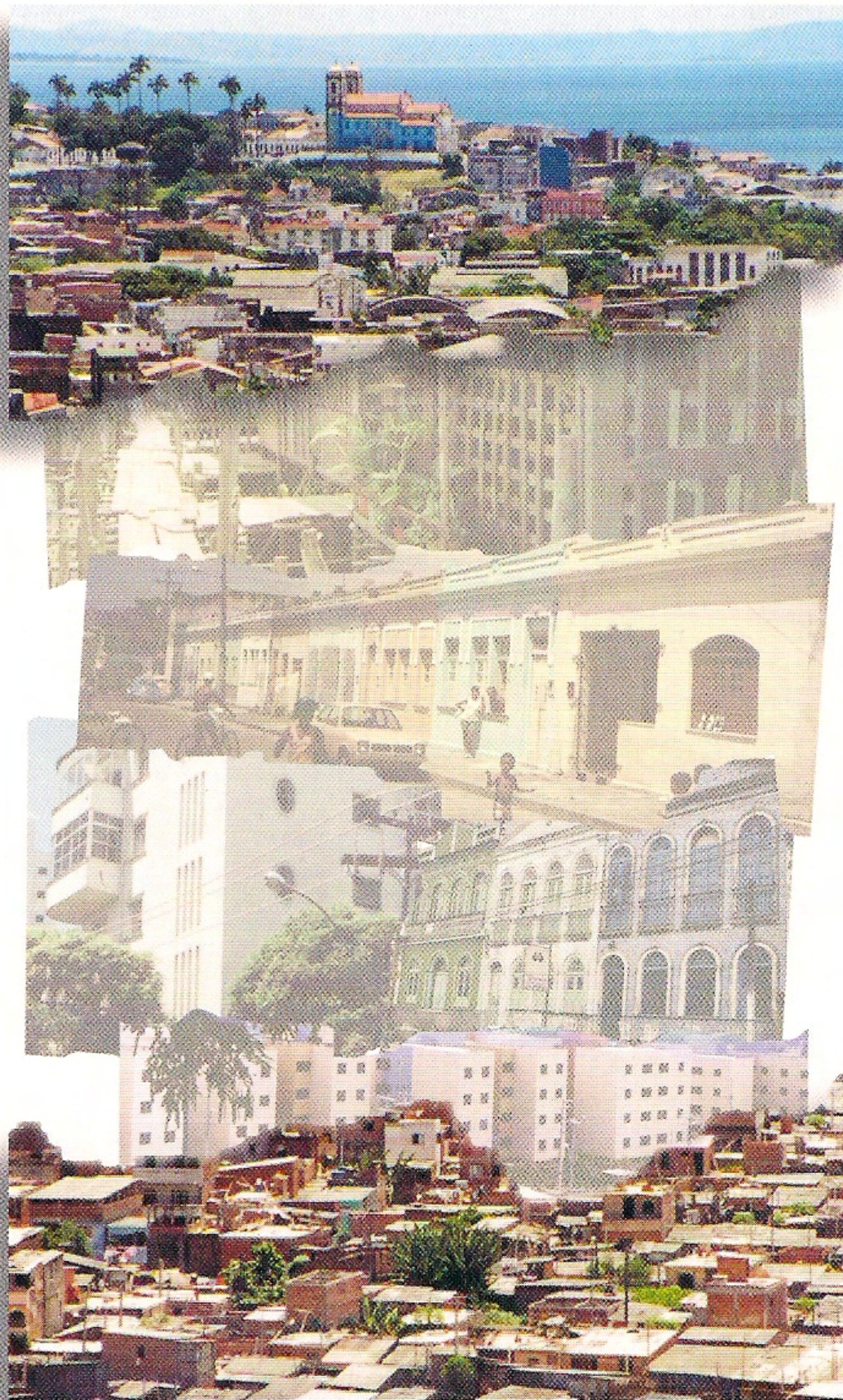


Angela Gordilho Souza

LIMITES DO HABITAR



Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea
de Salvador e perspectivas no final do século XX



2ª edição,
revista e ampliada

Sumário

Agradecimentos | 9

Introdução | 13

Capítulo 1

Habitação, intervenções e configuração urbana contemporânea: especificidades no Brasil | 23

Configuração urbana, questão habitacional e segregação na emergência da cidade industrial: pontuando referências para a atualidade | 25

Breve histórico das formas de moradia e intervenções públicas no Brasil do século XX: dos sobrados, cortiços e vilas aos loteamentos, conjuntos e favelas | 35

Novas e velhas questões da habitação no Brasil dos anos noventa | 49

Da segregação à exclusão no espaço urbano | 66

Capítulo 2

Cidade do Salvador: ocupação urbana, habitação e segregação na configuração da metrópole moderna | 77

Referências históricas e características do sítio | 79

Expansão urbana e metropolização industrial | 113

Limites na situação atual da habitação e do habitar | 142

Capítulo 3

Salvador, 1925-1991: configurações do habitar contemporâneo, segregação socioespacial e exclusão urbanística | 191

Delimitações da pesquisa e questões teórico-metodológicas | 193

Configurações do habitar contemporâneo em Salvador, 1925-1991 | 207

A exclusão se sobrepõe à segregação no habitar contemporâneo | 262

Capítulo 4

Salvador, final do século XX: intervenções recentes em áreas de habitação, mudanças e permanências no habitar | 323

Políticas públicas e intervenções em habitação nos anos noventa | 325

Novas interações na gestão pública de projetos de habitação | 338

Atuação de ONGs em habitação-ambiente-cidadania | 345

Indicações de mudanças e permanências na segregação e exclusão do habitar na atualidade | 354

Considerações finais

Segregação e exclusão na perspectiva da configuração urbana em construção: por trás dos cartões-postais | 399

Pós-fácio

Atualização e novas tendências na questão habitacional e urbana: Salvador na entrada do século XXI | 413

Apresentação | 415

Vulnerabilidade ambiental e persistência das grandes invasões, 1993-1998 | 420

Maior intensidade de verticalização e de condomínios fechados, 1999 - 2002 | 424

Pequena expansão urbana, ocupação de prédios e novas políticas habitacionais, 2003 - 2006 | 427

Sobre as novas intervenções e tendências na questão habitacional e urbana | 431

Bibliografia | 469

Lista de siglas | 483

Índice de quadros resumos | 488

Índice de tabelas | 489

Índice de mapas | 491

Índice de mapas temáticos | 492

Índice de painéis de fotos e gráfico | 494

Introdução

No final do mês de março de 1999, quando foi encerrada a pesquisa sobre Salvador para este trabalho, comemorava-se o aniversário da cidade, que completava 450 anos de fundada. Na ocasião, entre tantas celebrações, festas e lembranças – muito merecidas pela sua história e pela alegria de viver que a essa cidade inspira –, vinham à tona também seus dissabores. Reportagem jornalística abordando a favela Padre Elói, uma dentre tantas existentes em Salvador, buscava revelar qual o sentimento de festejo entre seus moradores. Nos depoimentos colhidos, eles declaravam: “Não temos nada a comemorar, pois os melhoramentos e as festas são privilégios dos bairros nobres”. Descrevendo o ambiente desse lugar, em que predominam casas toscas, esgotos a céu aberto, vielas enlameadas, surto de doenças e desemprego, a reportagem referia-se à visão dos moradores sobre a cidadania como algo vago e inatingível. Dentre os diversos depoimentos registrados, um chama especial atenção: “Se pudesse ganhar um presente pelo aniversário da cidade, eu queria que o rio ficasse limpo e acabasse o fedor que tem lá em casa”, declaração feita por um jovem soteropolitano de dez anos, que demonstra ainda não ter encontrado seu direito à cidadania (A Tarde, 30/03/99, reportagem do jornalista Cláudio Bandeira).

Passada a festa, é hora, ainda que tardia, de enfrentar essa realidade.

Um olhar profissional aguçado, debruçando-se sobre o ambiente construído de Salvador na atualidade, assusta-se com a amplitude da pobreza e das condições precárias de habitação. Entretanto, as possibilidades que se colocam, a partir de um

maior conhecimento dessa realidade, incentivam a vontade de projetar, intervir, melhorar, recuperar, enfim, ajudar a criar com o coletivo possibilidades de mudanças nesses espaços de viver. Afinal, essa é uma das funções essenciais do arquiteto e do urbanista.

Este trabalho, além do objetivo acadêmico de produção do conhecimento, busca contribuir com insumos para uma melhor aproximação no entendimento da grave questão habitacional da Cidade do Salvador e para estudos comparativos com outras cidades brasileiras, de forma a subsidiar novas intervenções e políticas públicas de melhoria do ambiente construído e do habitar no meio urbano.

A questão da habitação na atualidade das grandes cidades brasileiras, tema tomado como substrato deste estudo, revela uma problemática que se pronuncia com maior gravidade ao enfocar-se o fenômeno do ponto de vista da segregação espacial da pobreza associada à exclusão urbanística. Este constitui o objeto de análise específico deste trabalho.

O pressuposto considerado é que as ocupações informais ocorridas nessas cidades, no decorrer deste século, ao consolidarem-se, acabaram constituindo-se na "solução da casa própria" para a grande maioria de seus moradores. Representando os menores custos possíveis na distribuição social da produção, esse processo culminou por configurar imensos aglomerados precários, deficientes, densos, destituídos de conforto ambiental e coletivo, segregados e excluídos da cidade formal. Desse modo, diante de sua amplitude na cidade atual e dos significativos investimentos individuais e coletivos realizados, pode-se afirmar que essas ocupações, consolidando-se no espaço urbano, "resolveram", em grande parte, o déficit de novas habitações, surgido com a urbanização acelerada ocorrida neste século. Em contrapartida, criaram graves problemas relacionados ao *habitar na cidade*, entendido como qualidade do ambiente onde se vive. Esses fatos indicam a necessidade de uma avaliação mais cuidadosa sobre o que representa atualmente o déficit habitacional, tendo em vista as amplas conquistas da ocupação informal para moradia. Para esse tipo de análise, a abrangência vai além da unidade edificada em si, compreendendo também as deficiências ambientais e de infra-estrutura da localidade e, sobretudo, sua inserção no meio urbano.

Na composição espacial urbana, essas formas de ocupação habitacional configuram um ambiente construído intensamente segmentado, diferenciado e complexo, marcado por grandes contrastes, desigualdade e deficiências, como é apontado pelas análises recentes sobre a problemática habitacional no Brasil. Criou-se, assim, um espaço construído que apresenta maiores dificuldades de intervenção, diante das demandas que se colocam na dinâmica urbana, exigindo outros parâmetros

técnicos relacionados ao campo da arquitetura e do urbanismo. Representam um desafio para intervenções que objetivem a melhoria e inclusão dessas imensas áreas de pobreza numa cidade ambientalmente desejável e socialmente justa.

Muitas análises têm enfatizado a questão da segregação e, mais recentemente, da exclusão no espaço urbano, fenômenos que se intensificaram nas últimas décadas, marcando profundamente as grandes cidades brasileiras. Toma-se como referência o conceito de segregação como separação da população no espaço habitacional por classes sociais relacionadas à renda, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e o de exclusão como privação do direito aos benefícios urbanos individuais e coletivos, conformando uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não-cidadãos, construídos de forma aleatória, deficiente e desassistida pelo poder público. Apesar do acervo considerável de estudos sobre habitação no Brasil, poucos são aqueles que tratam da cidade real, em sua configuração espacial, e da inserção dos distintos espaços habitacionais presentes na composição urbana contemporânea. Esses aspectos revelam-se indispensáveis para dimensionar e qualificar as questões referidas, em cada cidade, ampliando as possibilidades de análise e possíveis redefinições desse padrão de urbanização socialmente tão desigual. Nesse sentido, o propósito deste estudo é buscar identificar e dimensionar a diversidade de formas de ocupação habitacional no ambiente construído, tomando a Cidade do Salvador como objeto empírico de pesquisa, com vistas a analisar a amplitude da segregação e da exclusão na cidade atual e os limites e perspectivas que se colocam para sua transformação.

Em termos gerais, entende-se que esses fenômenos, evidentemente, estão inter-relacionados à distribuição de renda e à dinâmica de estruturação do espaço urbano capitalista industrial, a partir do qual se desenvolve amplamente a privatização fragmentada do solo para moradia. Nessa dinâmica, vários processos de ocupação interagem para a configuração do espaço, através de diversas lógicas sociais e individuais, as quais, ainda que atuantes e com marcas próprias, são tendencialmente absorvidas pela lógica geral das relações de produção capitalista no espaço e do espaço em si, e reguladas, principalmente, pela propriedade privada do solo e pelas normas urbanísticas. Os elementos estruturantes do modo de produção capitalista no espaço tendem, pois, a se manifestar em permanente processo de mercantilização, forjando, através de sua lógica, um espaço prioritariamente racional, funcional e produtivo, em tensão permanente de destruição/construção. Nesse sentido, o espaço, como elemento de interação no processo social, não é apenas suporte na produção do ambiente construído: é também meio de produção que, submetido a apropriações diversas, torna-se também elemento de valorização do solo na sua

diferenciação. Na atualidade, os processos produtivos que envolvem o espaço buscam novas realizações para investimentos que vão além da sua própria materialidade, ampliando-se na privatização de serviços urbanos e na exploração de áreas públicas, capturando o próprio ambiente urbano como mercadoria. Observa-se, no entanto, que esse processo contínuo de mercantilização conflita com o conjunto plural das relações sociais como um todo, acumuladas historicamente. Desse modo, criam-se, no processo de interação, formas diversas de comportamento dos grupos envolvidos, transformando permanentemente o espaço construído, o que leva a uma fragmentação no processo de organização capitalista da cidade contemporânea, e dá origem a situações e fenômenos específicos em cada momento e em cada formação social.

Essa dinâmica também se reproduz nos chamados países de economia periférica, como o Brasil. Apesar de trazer, em sua gênese, a mesma lógica de estruturação do espaço urbano e da moradia, apresenta especificidades históricas, conjunturais, culturais e geográficas. Na configuração do espaço habitacional, os resultados se manifestam com padrões e formas semelhantes e, ao mesmo tempo, distintos. Produz-se, nessa realidade, um ambiente construído que, além de segregado, revela-se mais degradado e excludente, como se verifica nas grandes metrópoles.

Na reprodução do espaço sob a lógica capitalista, a segregação habitacional, que sempre existiu, desde os primórdios da metrópole industrial, separa os ricos e os pobres na cidade; para os primeiros, são destinadas as áreas mais nobres, melhor servidas de infra-estrutura e outros benefícios coletivos e, para os demais, aquelas “largadas à própria sorte” e à ganância especulativa. Portanto, a exclusão social se manifesta no próprio fenômeno da segregação espacial, uma vez que a distribuição das áreas de habitação na cidade por classes sociais distintas, coloca “de fora” das melhores condições de habitabilidade as populações mais pobres, e, portanto, com acessos diferenciados às benfeitorias e ao conforto urbano. Essa condição, associada aos altos níveis de pobreza presentes na realidade brasileira, acaba por intensificar os processos de exclusão na cidade, que adquirem outras dimensões socialmente mais graves, envolvendo o aumento da violência, o afastamento dos padrões institucionais estabelecidos, a privação na geração de oportunidades, enfim, o distanciamento da condição de cidadania.

Em relação ao agravamento desses processos socioespaciais, este estudo privilegia a análise da informalidade na ocupação urbana, entendida como a conformação de áreas fora dos padrões formais previstos para parcelamentos habitacionais e, portanto, à revelia dos códigos e normas urbanísticas estabelecidas. Nesse senti-

do, restringe-se a trabalhar com a condição da *segregação socioespacial*, associada ao que se designa como *exclusão urbanística*. Ou seja, distingue-se as áreas concentradoras de pobreza que, além de segregadas espacialmente, e situadas fora dos limites da cidade formal, estão também excluídas da possibilidade de crescer conforme os parâmetros necessários às condições de habitabilidade adequada.

Entende-se que esses fenômenos podem ser lidos através da configuração das diferentes espacialidades, compreendidas como conteúdo social materializado no espaço construído. Nesse sentido, é possível identificar determinadas características de conformação física que definem uma certa homogeneidade entre determinadas formas de ocupação habitacional, utilizando-se como indicadores: a) os processos distintos de produção de parcelamentos do solo e apropriação individualizada de lotes; b) o estabelecimento de normas urbanísticas relativas ao uso e ocupação do solo para habitação.

Para se trabalhar essa questão, verificou-se que há enormes limitações para coleta de dados em fontes oficiais. Os dados do Censo restringem-se ao domicílio, com poucas informações sobre o lote em si, e, quando se referem às questões de irregularidade, os dados são subdimensionados, possivelmente pelo fato de os entrevistados se recusarem a responder sobre esse assunto. Por outro lado, em relação à irregularidade urbanística, as informações dependem das prefeituras locais, que nem sempre têm esses dados sistematizados, o que torna difícil construir-se um quadro sobre esses aspectos na atualidade.

Considere-se ainda que, na perspectiva de mudanças almejadas para melhoria do habitar na cidade, como indicado na análise das intervenções recentes em habitação, além da questão da materialidade, expressa pelas diferentes *espacialidades* na ocupação primária do solo, não se podem ignorar as diferentes *territorialidades* contidas nessas áreas – compreendendo linguagens/conteúdos abstratos próprios aos grupos sociais na sua referência espacial –, que também irão caracterizá-las em sua inserção urbana.

Além de uma compreensão estrutural mais ampla, essas questões exigem o entendimento das dinâmicas urbanas e estudos localizados para cada cidade, procedimento desenvolvido neste trabalho.

Tendo em vista esses propósitos, buscou-se, então, montar uma metodologia própria, capaz de gerar dados para qualificação da configuração urbana em Salvador. Privilegiou-se como informação básica a macrodistinção entre uso e ocupação do solo e, no que diz respeito à habitação, as características do parcelamento em si e não da unidade edificada. Obteve-se, dessa forma, a identificação de subáreas homogêneas, conforme indicadores preestabelecidos, definindo-se uma determinada classificação

para as formas de ocupação habitacional. Além dos dados secundários para as ocupações do tipo formal, existentes em acervos da prefeitura local, diante da escassez de informações sobre as ocupações informais, procedeu-se também à coleta direta de dados, através de aerofotos e plantas cartográficas, empreendendo-se uma investigação de campo para checagem e obtenção de informações complementares, subsídios que deram origem aos mapas temáticos elaborados para este trabalho.

A escolha da Cidade do Salvador como estudo de caso foi motivada, primeiramente, pela vivência pessoal e pela oportunidade de sistematização de pesquisas anteriores sobre habitação nessa cidade, elementos indispensáveis para o desenvolvimento dessa metodologia, baseada em pesquisa de campo. Considerou-se também a pertinência da escolha em relação à temática abordada, pelas características de configuração habitacional dessa cidade, intensamente segmentada, e por estar sendo objeto de um amplo programa de intervenções em áreas degradadas, o *Viver Melhor*. Tomou-se como início do período de análise 1925, por ter sido o ano do primeiro registro de loteamento na Prefeitura, concomitante à aprovação dos Códigos de Posturas Municipais, em 1920 e 1926, que estabelecem as primeiras medidas de regulação da ocupação urbana e parcelamento de lotes. Esse foi, portanto, o momento oficial em que se iniciou a privatização fragmentada do solo através da mercantilização de lotes regulados por normas urbanísticas. O período de estudo encerra-se em 1991, ano do Censo, objetivando-se o cruzamento de dados atualizados de população e de renda. Para as investigações sobre intervenções públicas recentes em habitação, observou-se o período de 1989, início da primeira administração municipal dos anos noventa, até final de 1998, quando se encerrou esta frente de pesquisa.

Salvador representa uma referência urbana importante no Brasil, não só por sua dimensão populacional, com cerca de 2,5 milhões de habitantes no Censo de 1991 – tendo sido apontada, como terceira maior capital do País, depois de São Paulo e Rio de Janeiro –, mas, sobretudo, pelos seus 450 anos de história. *Constituindo-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 urbano contemporâneo. Absorvida na dinâmica do capitalismo industrial brasileiro, no final da década de 1940, tornou-se um pólo industrial de referência nacional, tendo sido objeto de um intenso processo de urbanização e de transformações sociais e espaciais, o que lhe confere uma superposição de padrões diferenciados de ocupação e de produção do espaço construído. Algumas dessas formas, em sua origem, foram produzidas por processos não-capitalistas; outras resultam de posse imobiliária dividida – os arrendamentos –, justapondo-se*

àquelas produzidas pelo capital imobiliário. Registra-se, também, a ocorrência de um amplo processo de ocupação informal, tendo nas “invasões” – nome que ficou conhecido os processos de ocupação coletiva ocorrido a partir do final da década de 1940 – a principal forma de habitação para a população pobre imigrante do campo. Enfim, vários fatores incidem na diversidade das formas de habitação que foram investigadas nesta pesquisa.

Assim, como metrópole do capitalismo periférico, marcada pela pobreza de grande parte de seus habitantes, segregados e excluídos dos direitos aos benefícios urbanos, Salvador representa um caso típico dessa fragmentação socioespacial que caracteriza por excelência as grandes áreas urbanas no Brasil. Recentemente, observam-se redefinições do padrão produtivo, sinalizadas pelos investimentos vultosos, públicos e privados, relacionados a serviços turísticos, infra-estrutura urbana e habitação, através de grandes projetos urbanos recentemente implantados, o que certamente traz impactos importantes na configuração do habitar urbano.

Entendendo-se que as raízes do problema investigado estão, em sua essência, fora do lugar observado, tendo sua origem inter-relacionada à lógica ampliada da reprodução capitalista, o caminho escolhido para o percurso de entendimento e análise das questões colocadas foi o mais longo. Retomam-se os pressupostos estruturais de produção do espaço, correndo-se, portanto, o risco de simplificações e omissões. Mas, ao desvendá-los, fica evidente que ignorar essa abordagem tornaria mais opaco o olhar sobre essa situação empírica, já suficientemente complexa na sua configuração física.

Assim, estruturou-se este trabalho de forma a localizar a gênese da questão da segregação habitacional numa perspectiva histórica, relacionando-se diferenças de tempo e lugar. Foram pontuadas as particularidades da questão no Brasil, ressaltando-se também a atualização das discussões, suas mudanças e permanências. Com base nessas referências, procura-se, então, identificar as questões na cidade real, para permitir que as informações encontradas qualifiquem a problemática e elucidem as perspectivas e limites de transformação.

Dessa forma, no **Capítulo 1**, recuperam-se as principais referências teórico-conceituais que envolvem a questão da habitação e seus impactos na configuração do espaço habitacional na cidade industrial, enfocando-se, em particular, a gênese da crise da moradia e o processo de segregação espacial da pobreza. Identifica-se, nesse momento, a ampliação da privatização fragmentada do solo urbano e suas implicações no processo de expansão espacial. Toma-se esse referencial para entender as especificidades das formas de moradia no processo de urbanização contemporânea do Brasil, relacionando-o às principais intervenções públicas e

iniciativas privadas, aos resultados dos padrões de produção habitacional e às diferentes localizações na ocupação do espaço das grandes cidades. Com base nos dados recentes para a década de 1990, busca-se introduzir o objeto deste estudo: a problemática da segregação socioespacial e da exclusão urbanística na atualidade dessas cidades.

No **Capítulo 2**, tomando-se como referência a Cidade do Salvador, que, em seus 450 anos de história, passou por diferentes formas de organização social e econômica, procura-se delinear, em sua dinâmica de ocupação, como se manifestam as relações espaciais de habitação nas diversas épocas. Procedendo-se a um breve histórico dos períodos que antecederam a formação da metrópole moderna, observa-se, em particular, a forma como se deu a interação entre os espaços de habitar para as diferentes classes sociais, o que, desde os primórdios, aponta para uma forte segregação habitacional. Retrocedendo-se às raízes desse processo, são ressaltadas as características que permitem identificar manifestações distintas no espaço construído em diferentes momentos, bem como a intensificação e a crescente diversidade do fenômeno, apontando-se, no início do século XX, para novas relações espaciais na inserção urbana, que conformam a cidade contemporânea. Para delimitá-las, monta-se um quadro referencial das principais questões que envolvem habitação na configuração da metrópole moderna, buscando-se identificar os limites que se colocam na atualidade. Além de serem apontadas as intervenções recentes e os novos indicadores espaciais na configuração urbana, procede-se a uma discussão sobre o déficit habitacional divulgado, ao confrontá-lo aos dados recentes do IBGE-PNAD/1997 sobre as características do domicílio. Salienta-se, então, a necessidade da leitura das espacialidades da habitação na ocupação urbana, diante da insuficiência que a informação do domicílio representa para responder à questão que se coloca das demandas atuais do habitar na cidade.

No **Capítulo 3**, propõe-se, a partir de levantamento inédito para Salvador, ilustrar espacialmente e dimensionar o quadro atual da ocupação habitacional, qualificando questões contemporâneas relacionadas às condições do habitar no ambiente urbano. Como salientado, essas questões vêm sendo discutidas, embora sejam pouco conhecidas em suas reais dimensões físicas e diferentes espacialidades na cidade. Para identificá-las na contemporaneidade, toma-se como período temporal de análise o momento de adoção das primeiras normas municipais para parcelamentos de glebas na cidade, estabelecidas na década de 1920, quando também tem início a difusão de propriedade individualizada da moradia, até o momento atual, tendo como referência o ano do Censo de 1991 e aerofotos

de 1992, o que possibilita o cruzamento de dados socioespaciais. Classificam-se as principais tipologias encontradas para as formas de ocupação habitacional, levantando-se vários aspectos da dinâmica intra-urbana relacionados às características urbanísticas do ambiente construído, como parcelamento do solo, legalidade, verticalidade e padrões de habitabilidade. Analisando-se a inserção das diferentes ocupações na cidade, associa-se a essas informações a distribuição da população e da renda por subdistrito censitário. Com base nesse subsídio, ilustram-se as configurações do habitar contemporâneo, possibilitando a leitura da segregação e da exclusão no atual ambiente urbano.

No **Capítulo 4**, com base na leitura da segregação e exclusão na configuração urbana de Salvador no início da década de 1990, busca-se, pontuando as intervenções públicas realizadas ao final dessa década nas áreas em condições de habitabilidade deficiente, analisar o que elas significam em termos de mudanças e permanências na qualidade do habitar urbano. Identifica-se, por período administrativo, a partir de 1989, as principais intervenções em habitação voltadas para a população de baixa renda, abrangendo informações sobre localização, população envolvida, tipo de atuação urbanística, produção realizada, porte do investimento, origem do financiamento, agentes envolvidos, enfim, questões que possam apontar as perspectivas que se colocam para melhoria do ambiente construído na atualidade.

Nas **Considerações finais**, são retomadas as principais conclusões parciais produzidas em cada capítulo, procurando interpretá-las em seu conjunto, frente às demandas exigidas pela reprodução do espaço urbano de Salvador na atualidade, formulando questões para novas investigações e estudos comparativos com outras cidade brasileiras.

Dessa forma, as análises de âmbito mais geral, confrontadas aos resultados encontrados para Salvador, fundamentam a principal argumentação deste estudo: na atualidade, a questão da habitação se aprofundou, demarcando outros limites. Mantendo a gênese da desigualdade social, a situação investigada indica o deslocamento do problema de demandas de novas habitações na cidade para demandas de melhorias do habitar no meio urbano.

É sobre esses *limites do habitar* que se desenvolvem as idéias e análises a seguir apresentadas, atualizadas no **Posfácio** da 2ª edição deste livro.

Políticas públicas e intervenções em habitação nos anos noventa

Desde a extinção do BNH, em 1986, até início dos anos noventa, mudanças significativas ocorreram nas diretrizes federais voltadas para políticas de habitação. Como já plenamente reconhecido, a produção de novas unidades, no período do SFH/BNH, foi bastante significativa em relação ao parque imobiliário brasileiro, correspondendo, aproximadamente, a $\frac{1}{4}$ do total das novas habitações produzidas no País, seja através da produção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias urbanas, seja pelos financiamentos imobiliários para rendas médias, bem como pela ampliação das redes de infra-estrutura urbana.¹ No entanto, nas grandes cidades, tal como verificado para o caso de Salvador, a maioria da população pobre, abaixo da faixa de renda de 3 SM, ficou fora do sistema, improvisando, nessas últimas décadas, a moradia através dos processos informais de ocupação, que se expandem, em particular, na década de 1980, através das invasões. Atualmente, verifica-se a consolidação dessas ocupações, diante dos gradativos investimentos individuais e coletivos realizados, processos que revelam, na configuração do espaço urbano, uma forte segregação espacial de classes de renda e uma ampla exclusão urbanística dessas ocupações, como demonstrado nos capítulos anteriores deste estudo.

Com o desmantelamento do sistema anterior, numa conjuntura política de restituição das eleições diretas para representantes de estados e capitais, e diante de novas atribuições municipais a partir da Constituição de 88, delineiam-se ações públicas distintas na questão da habitação. Percebe-se o início de um processo de descentralização de iniciativas para a esfera municipal, associado a um menor fluxo de recursos federais capazes de fortalecer uma política habitacional.² Para esse novo momento, iniciado em final dos anos oitenta, manteve-se o SFH, a partir de então, associado à Caixa Econômica Federal - CEF, agente financeiro que ficou responsável pelos contratos pendentes e novos. No entanto, até meados desta

década, esse foi um período recessivo quanto a investimentos de recursos federais para intervenções públicas em habitação social.

Nesse sentido, no início dos anos noventa, embora timidamente, observa-se, na atuação da CEF, a implementação de linhas de financiamento diversificadas, destinadas, basicamente, a empresas construtoras e a empréstimos individuais, diretrizes essas que dificilmente poderiam atingir a população de renda mais baixa. Assim, esses programas específicos dão curso a uma nova sistemática na implementação de financiamento para habitação, mais fragmentada e individualizada. Em paralelo, salienta-se também, nesse período, o surgimento de programas e projetos de iniciativa municipal, com formatos próprios e diferenciados, no entanto, efetivamente pouco abrangentes diante da ampla problemática habitacional no espaço construído, bem como das limitações impostas pela aplicação de recursos da arrecadação municipal, como se verificará também para o caso de Salvador, no período de 1989 a 1996.

No que se refere aos programas de financiamento público para habitação em geral, através da CEF, na primeira metade dos anos noventa, conforme dados obtidos junto ao escritório local da Bahia, observa-se que os projetos realizados no Estado, no período pós-extinção do BNH até início da década de 1990, também seguiram as diretrizes nacionais de contratar empréstimos diretamente com empresas da construção civil, sem intermediação de órgãos da administração pública. Foram empreendimentos voltados basicamente para faixas de renda média, com resultados de produção relativamente baixos em relação aos períodos anteriores. Nesse sentido, até 1991, foi dada continuidade aos Programas de Cooperativa Habitacional através do INOCOOP, compreendendo projetos em que os mutuários, basicamente na faixa de 5 a 12 SM, arcariam com todos os custos de implantação. De certa forma, esses programas foram desvirtuados em sua concepção, pois, ao invés de incorporarem demanda espontânea de grupos de pessoas sem habitação, acabaram sendo conduzidos por empresas construtoras, através da composição das cooperativas, o que ampliou ainda mais os custos finais.

Outras experiências implementadas na Bahia e em Salvador nesse período foram:

- PROHAP - Programa de Habitação Popular

Substituindo as COHABs, nessa modalidade, o setor privado assume empréstimos junto à CEF diante das restrições de crédito aos governos e agentes públicos inadimplentes. Foram construídos conjuntos habitacionais para faixas de renda em torno de 3 a 5 SM, sendo os empréstimos limitados a 2.000 UPFs. Como exemplo dessa modalidade na RMS, cita-se o conjunto Santa Rita, em Lauro de Freitas.

- PEP - Plano Empresário Popular

Compreende linhas de empréstimos para empresas privadas de menor porte, com o objetivo de produzir habitações para faixas de renda um pouco mais altas, de 5 a 15 SM, com limites de financiamento até 2.500 UPFs. Exemplos, na RMS, são os conjuntos Águas Belas e Alto do Cachoeirinha, ambos em Salvador.

- PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação

Implantado no governo Collor, objetivando ampliar a produção através da construção de conjuntos habitacionais com unidades menores, tipo *embrião* – com perspectivas, portanto, de atender a um maior número de pessoas –, esteve voltado, principalmente, para cidades do interior, através de agentes promotores públicos e privados. Visava atingir a população de baixa renda, em torno de 3 SM, com limite do financiamento até 700 UPFs, mas a sua produção efetiva foi relativamente baixa. Têm-se, como exemplos, na Bahia e na RMS, conjuntos em Itaberaba, Feira de Santana e Ilha de Itaparica, este último próximo ao Terminal Bom Despacho, de *ferry boat*.

Nesse período, em que predominaram os empréstimos diretos aos agentes promotores privados, segundo depoimentos dos técnicos envolvidos com os programas para o Estado da Bahia, as poucas experiências realizadas demonstraram algumas desvantagens. Como não havia envolvimento da administração pública na implantação de infra-estrutura, o investimento referente a esse item era repassado diretamente para o mutuário final, o que tornava o custo da unidade habitacional muito caro para a demanda em questão, inviabilizando a continuidade desses programas.

Em meados desta década, registra-se uma ampliação efetiva de investimentos em habitação através da CEF, que passa a atuar em várias frentes, com agentes promotores públicos e privados, bem como com programas dirigidos diretamente ao mutuário final, sem intermediações. Objetivam, além da produção de novas unidades de habitação e implantação de novos conjuntos, a melhoria das condições de habitabilidade de áreas precárias ocupadas e já consolidadas, a recuperação e a construção de unidades isoladas, bem como o financiamento para compra de imóveis usados e para a implantação de pequenos estabelecimentos de comércio local, nesse caso visando à geração de renda nos conjuntos implantados.

Compreendem, basicamente, as seguintes modalidades de financiamento, conforme origem dos recursos:

OGU - Orçamento Geral da União

- *Pró-Infra*, destinado a infra-estrutura do tipo pavimentação e drenagem.
- *PASS* - Programa de Ação Social e Saneamento, voltado para saneamento básico do tipo instalação de água, esgoto, drenagem e educação sanitária.
- *Habitar-Brasil*, previsto para construção da unidade habitacional, a fundo perdido para a União, acoplado ao Programa Pró-Infra, tendo o estado ou município como responsável pelo empréstimo junto à CEF.

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

- *Pró-Moradia*, com a finalidade de substituição de unidades precárias - taipa, madeira, adobe -, remanejamento de unidades em área de risco, construção de novas unidades em vazios urbanos, instalação de sanitários e reparos parciais em telhados e cozinhas das unidades existentes. O custo máximo previsto por unidade é de R\$ 7.000,00, tendo o estado ou município como responsável pelo empréstimo junto à CEF. Há previsão de retorno dos investimentos realizados nas edificações, a ser comercializado diretamente com as COHABs locais, com prazo máximo de cinco anos e parcelas em torno de R\$25,00 mensais. A urbanização e a infra-estruturação da área constituem-se em investimentos a fundo perdido.
- *Pró-Saneamento*, para instalação de rede de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e execução de projetos.

Recursos da Caixa Econômica Federal

- *Prodec* – Programa de Desenvolvimento Comunitário, destinado à construção de equipamentos em conjuntos habitacionais para geração de renda, como padarias, oficinas etc.
- *Construcard* - Cartão para aquisição de materiais de construção, espécie de cheque eletrônico válido para lojas credenciadas, destinado a reformas, ampliação e construção de imóveis residenciais; financiamento direto de material de construção para quem ganha até 12 SM.
- *Poupança de Crédito Imobiliário - Poupanção* - Elimina sorteio para mutuários depois de um ano de poupança prévia, com possibilidade de financiar 100% do valor do imóvel.
- *Carta de Crédito – Individual e Carta de Crédito – Associativa* - Constituem financiamentos diretos ao mutuário final, individualmente ou de forma associativa, este ultimo através de grupos constituídos por associações, cooperativas e sindicatos. Na modalidade individual, pode ser utilizado tanto para aquisição de imóvel pronto quanto para lote urbanizado, ou ainda para

construção. Para financiamento de aquisição do imóvel, é exigido o comprovante de escritura do terreno e da edificação, estipulando-se um valor de teto máximo de R\$ 34.800,00, em até 25 anos. Destinam-se apenas a cidadãos que não tenham outro imóvel na cidade, com renda familiar de até 12 salários mínimos.

Em relação às intervenções públicas recentes ocorridas em áreas de habitação deficiente e à produção de novas unidades voltadas para população de renda abaixo de 3 SM, objeto mais específico desta análise, observa-se, a partir da virada da década, algumas particularidades a serem consideradas em termos de melhoria habitacional, que resultaram em mudanças e permanências na qualidade do habitar urbano.

Para uma análise geral dessa questão em Salvador, foram montados os Quadros Resumos 11, 12 e 13, apresentados no anexo deste capítulo, listando-se as principais intervenções em áreas de habitação de baixa renda, ocorridas nos últimos dez anos, de 1989 a 98, por gestão municipal. Para cada período foram levantadas as informações necessárias à quantificação e à qualificação das ações implementadas, as quais, por sua vez, foram agrupadas nas tabelas, a seguir, bem como, ilustradas nos painéis de fotos e mapas temáticos, apresentados no anexo deste capítulo.

Inicialmente, foram tomados os resultados, sistematizados por ano e por período das últimas gestões municipais de Salvador, nesta década, conforme Tabela 17, a seguir, sendo prefeitos: de 1989/92, Fernando José Guimarães Rocha; de 1993/96, Lídice da Mata e Souza; e, de 1996 até o momento atual, Antônio Imbassahy.

A tendência de municipalização de programas e projetos habitacionais registrada em outras capitais do País também se manifesta em Salvador, no período de 1989 até 1996, quando ocorreram, prioritariamente, iniciativas da Prefeitura na implementação de projetos habitacionais, basicamente com recursos próprios, alguns apoiados por verba do Orçamento da União, a fundo perdido, referentes às obras emergenciais. Nesse sentido, na segunda metade dos anos oitenta, criou-se a COHAB municipal, vinculada à também recém-criada Secretária de Terras e Habitação – SETHA. As ações estiveram voltadas principalmente para a questão da legalização fundiária de áreas municipais ocupadas por loteamentos públicos e invasões consolidadas, além da produção de lotes urbanizados e de conjuntos municipais destinados a famílias pobres, desabrigadas ou desalojadas de área de risco.

A rigor, como se analisou na história recente da questão da habitação em Salvador, esse tipo de iniciativa municipal já estava acontecendo desde o final dos anos sessenta, com a implantação do Loteamento Popular Municipal da Boca do Rio, que

Tabela 17
Município de Salvador

INFORMAÇÕES BÁSICAS DAS PRINCIPAIS INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO, POR ANO E POR PERÍODO DE GESTÃO MUNICIPAL, 1989-1998¹

Ano/ N° de intervenções	Iniciativa / apoio financeiro	N° de áreas apenas urbanizadas	N° de unidades novas em áreas urbanizadas	N° sanitários/ N° equip. coletivos	N° famílias envolvidas	Participação comunitária	Valor (R\$) investimento
1989 / 03	Municipal / Estado	-	203 / 03	- / 01	203	01	inf. insuficiente
1990 / 07	Municipal / União	05	205 / 02	- / -	2306	04	inf. insuficiente
1991 / 13	Municipal / União	07	2668 / 06	- / 02	3828	05	inf. insuficiente
1992 / 06	Municipal / União, CEF	05	220 / 01	- / 01	1820	04	inf. insuficiente
Subtotal 29	-	17	3296 / 12	- / 04	8157	14	-
1993 / 01	Municipal /	01	- / -	- / -	100	01	inf. insuficiente
1994 / 01	Municipal / União	01	- / -	- / -	220	01	inf. insuficiente
1995 / 01	Municipal / União, CEF	01	- / -	- / 01	250	01	inf. insuficiente
1996 / 16	Municipal / União	12	1244 / 04	- / 02	5090	11	inf. insuficiente
Subtotal 19	-	15	1244 / 04	- / 03	5660	14	-
1997 / 08	Estadual / CEF, PMS	04	624 / 04	651 / 16	3.014	01	14.870.034
1998 ³ / 57	Estadual / CEF, PMS	04	7602 / 53	7831 / 94	35.458	04	138.065.080
Subtotal 65	-	08	8226 / 57	8482 / 110	38.472	05	152.252.117
Total Geral 113	-	40	12766 / 73	8482 / 117	52.289	33	-

FONTES: Montagem para a pesquisa, com base nos dados da PMS, Mensagem do Prefeito à Câmara, para o período 1989/96 e Caixa Econômica Federal URBIS, para o período 1997/98.

¹Considerou-se o ano de finalização da intervenção, referindo-se às obras de urbanização e infra-estrutura. Para os casos de construção de novas unidades e melhorias nas edificações, computaram-se os resultados separadamente.

²Para os períodos anteriores a 1997, não foi possível obter informações para todos os projetos desenvolvidos a cada ano, embora constem, nos Quadros Resumos 11 e 12, em anexo, dados referentes a determinados projetos.

³Para o ano de 1998, foram consideradas também as obras em execução, com recursos já alocados pela CEF. Em out./98, das 57 intervenções previstas naquele ano, 23 estavam concluídas, 17 tinham sido executadas em mais de 50%, e as 17 restantes já estavam iniciadas.

foi seguido por outros projetos, os denominados loteamentos públicos, realizados para abrigar famílias em situação de emergência (alagamentos e desabamentos) e populações removidas de invasões localizadas na área urbana central. O que se destaca, a partir do final dos anos oitenta, é a continuidade sistemática dessas iniciativas, a institucionalização de órgãos públicos municipais específicos para tratar da questão, bem como algumas tentativas de efetivarem-se projetos experimentais de tecnologia alternativa, participação comunitária, além de parcerias com empresas construtoras.

Sobre essas questões, observa-se que, no período administrativo do início desta década, 1989/92, em 14 das 29 intervenções realizadas, ocorreu algum tipo de participação comunitária, na maior parte do casos relacionada às ações que envolveram legalização fundiária.

Para o período seguinte, 1993/96, salienta-se uma maior sistemática de atuação em conjunto com as populações envolvidas, no total das 19 intervenções realizadas. Nessas, identificou-se participação comunitária em 14, com ênfase em projetos de parceria comunitária, em que a Prefeitura fornecia material e apoio técnico para a efetivação de pequenos projetos, implantados com o envolvimento de mão-de-obra dos moradores. Os resultados, no entanto, foram tímidos, tanto no processo de gestão com participação comunitária quanto em termos de avanços tecnológicos e de qualidade de projeto.³

No período de 1997/98, ocorrem mudanças significativas nos programas habitacionais implementados em Salvador. Os investimentos na produção de novas unidades habitacionais ampliam-se consideravelmente, representando quase o dobro dos dois períodos anteriores. Constituíram-se, basicamente, em projetos de iniciativa do Governo Estadual junto à CEF, através da URBIS, com financiamentos do tipo *Pró-Moradia e Habitar Brasil*, com 11 áreas nesta última modalidade, dentre o total de 65 áreas. Nota-se, também, uma prioridade de intervenção para urbanização de ocupações por invasão, sendo a maioria em área remanescente de conjuntos habitacionais construídos no passado pela própria URBIS. Prevê-se, também, a legalização fundiária, ainda que essa não se tenha realizado em nenhuma das áreas objeto de intervenção, por estar atrelada ao processo de comercialização previsto, etapa que apenas foi iniciada em algumas áreas. Nota-se, no desenvolvimento desse programa, uma diversidade na gestão de projetos, questão que será analisada mais detidamente, adiante. Salienta-se, ainda, numa análise geral desse período, conforme indicado na Tabela 17, que a participação comunitária nas definições da proposta esteve presente em apenas cinco desses projetos, em situações específicas e não como sistemática de atuação.

Comparando-se os dados indicados para os três períodos, ainda de acordo com a Tabela 17, verifica-se que não só o montante de unidades produzidas é mais significativo no último período (8.226 casas ou lotes), portanto quase o dobro do total registrado para os dois períodos anteriores, como também um maior número de áreas foi atingido, correspondendo a 57,5% do total das intervenções em toda a década analisada. Por outro lado, também no último período, verifica-se que as novas unidades construídas, em sua maioria, substituíram unidades precárias existentes, implantando-se também um grande número de sanitários (8.482 unidades). Nesses casos, as intervenções estiveram sempre associadas a projetos de urbanização de áreas ocupadas. Nos períodos anteriores, para áreas ocupadas, predominaram as intervenções restritas à legalização fundiária e, nos casos de urbanização, as ações empreendidas estiveram voltadas para saneamento, melhoria do sistema viário e proteção de áreas de risco, sem promover construção ou melhoria das unida-

des habitacionais. Os equipamentos comunitários implantados concomitantemente a essas intervenções também predominam em número, no último período, representando 94,0% do total de unidades construídas. Basicamente, foram do tipo creche, posto de saúde, escola e quadras de esporte. Nos períodos anteriores, os poucos equipamentos implantados estiveram voltados para o incentivo do fortalecimento comunitário, através da edificação de sedes das associações. Essa mesma observação é válida quando relacionada ao número de intervenções em que ocorreu participação da comunidade, destacando-se, nesse aspecto, sobretudo a gestão de 1993/96, quando houve algum tipo de parceria na maior parte das intervenções, com mutirões e participação na definição de projetos, a exemplo da Baixa do Camurujipe e Vale do Paraguari.

O total de famílias envolvidas para todo o conjunto de intervenções, nos três períodos, seja pela urbanização, seja pela melhoria da unidade ou edificação de novas habitações, soma 52.289 famílias. Verifica-se que, nos últimos dois anos, o número de famílias diretamente envolvidas, 38.472, alcançou quase três vezes a soma dos dois outros períodos, que foi de 13.817, o que representa, aproximadamente, 150 mil habitantes, cerca de 6,5% do total da população da cidade, à época.⁴

Em termos de montante de famílias por intervenção, conforme Tabela 18, verifica-se que a predominância, nos dois primeiros períodos, recai em pequenos aglomerados de até 200 famílias, enquanto que, no período mais recente, a maioria das intervenções, em 33 áreas, ocorreu em ocupações com mais de 500 famílias, seguida pela faixa de 200 a 500 famílias, em 28 áreas. Juntas somam 54,0% do total de áreas de intervenção para todo o período de 1989/98.

Tabela 18
Município de Salvador

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO POR MONTANTE DE FAMÍLIAS ENVOLVIDAS E POR PERÍODO DE GESTÃO MUNICIPAL, 1989-1998¹

Período de gestão municipal	Montante de famílias envolvidas (por número de áreas de intervenção)						Totais por período	
	Até 200 famílias	%	Mais de 200 a 500 famílias	%	Mais de 500 famílias	%	No. de Intervenções	%
1989 – 1992	19	16,8	05	4,4	05	4,4	29	25,7
1993 – 1996	09	8,0	07	6,2	03	2,7	19	16,8
1997 – 1998	04	3,5	28	24,8	33	29,2	65	57,5
Total Geral	32	28,3	40	35,4	41	36,3	113	100,0

FONTES: Montagem para a pesquisa, com base nos dados da PMS, Mensagem do Prefeito à Câmara, para o período 1989/96, e Caixa Econômica Federal/URBIS, para o período 1997/98.

¹ Considerou-se o ano de finalização da intervenção, referindo-se às obras de urbanização, infra-estrutura, construção de unidades habitacionais e melhorias nas edificações.

Na ocupação urbana, essa distribuição de montante de famílias por área de intervenção, como indicado no Mapa Temático 14, revela, para os dois primeiros períodos, uma certa predominância de localização nas proximidades do Retiro, ao longo da BR-324, e na área do Subúrbio. No período mais recente, além do Subúrbio, percebe-se uma frequência significativa de intervenções na região do Miolo. A comparação dessas informações às dos Mapas Temáticos 6 e 7, referidos no capítulo anterior, revela que, no geral, as maiores concentrações de intervenções localizam-se nas áreas que foram identificadas como deficientes, particularmente naquelas ocupadas por invasão, apontadas por esta pesquisa como de maior precariedade quanto às condições de habitabilidade.

Em relação ao montante de investimentos, conforme Tabela 19, os dados obtidos foram insuficientes para proceder-se a uma análise comparativa dos totais nas três diferentes gestões municipais da década de 1990, tendo-se obtido dados completos apenas para o período mais recente. Contudo, informações parciais colhidas para 1995/96 revelam que, naquele ano, os recursos repassados pela União, através do Ministério do Bem Estar Social, permitiram ampliar consideravelmente a atuação em habitação, intervindo-se em 12 áreas do total de 15 para toda a gestão, o que representa R\$ 11 milhões em urbanização e R\$ 2 milhões em estabilização de encostas, conforme dados fornecidos pela representante da Secretaria de Infra-Estrutura do Município, à época, Eng^a. Maria Del Carmen. Para 1997/98, do total das 65 intervenções realizadas em Salvador, os investimentos, de acordo com os dados da CEF, em outubro de 1998, somavam aproximadamente R\$ 152 milhões, sendo que a maior parte desse montante foi aplicado em 33 áreas, com custos na faixa de R\$ 1 milhão a 3 milhões, vindo, em seguida, 19 áreas com investimentos acima de R\$ 3 milhões. Portanto, a maioria constituiu grandes investimentos envolvendo urbanização e constru-

Tabela 19
Município de Salvador

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO POR PORTE DE INVESTIMENTO E POR PERÍODO DE GESTÃO MUNICIPAL, 1989-1998¹

Período de gestão municipal	Porte do investimento (em R\$, por número de áreas de intervenção)				Totais por período			
	Até 1 milhão		Mais de 1 a 3 milhões		Mais de 3 milhões		No. de intervenções	%
		%		%		%		
1989 – 1992	inf. insuficiente	-	inf. insuficiente	-	inf. insuficiente	-	29	25,7
1993 – 1996	inf. insuficiente	-	inf. insuficiente	-	inf. insuficiente	-	19	16,8
1997 – 1998	13	11,5	33	29,2	19	16,8	65	57,5
Total Geral	-	-	-	-	-	-	113	100,0

FONTES: Montagem para a pesquisa, com base nos dados da PMS, Mensagem do Prefeito à Câmara, para o período 1989/96, e Caixa Econômica Federal/URBIS, para o período 1997/98.

¹ Considerou-se o ano de finalização da intervenção, referindo-se às obras de urbanização, infra-estrutura, construção de unidades habitacionais e melhorias nas edificações.

ção de novas unidades habitacionais, resultados que serão retomados adiante, comparados aos investimentos realizados pelo programa em todo o Estado da Bahia.

Na inserção urbana, conforme Mapa Temático 15, comprova-se que os maiores investimentos do período 1997/98 estão também localizados no Miolo e no Subúrbio, identificados como áreas das mais carentes da cidade em condições de habitabilidade. Para os demais períodos, não foi possível localizar as intervenções por porte de investimentos, mas por tipo de projeto. De acordo com os dados levantados, verifica-se que certamente os maiores investimentos foram aqueles relativos à implantação de novos conjuntos em loteamentos públicos, como o Conjunto Beiru/Arenoso (800 unidades) e Vila Verde (700 unidades), localizados no Miolo, destinados a alojamento de desabrigados e relocação de invasões, bem como para obras de macrodrenagem de áreas ocupadas, como foi o caso de Vale do Paraguari, no Subúrbio.

Ainda com relação aos custos, com base nos dados do Quadro Resumo 13, verifica-se que a área identificada como de maior custo médio por família envolvida no projeto como um todo foi da antiga invasão Yolanda Pires, atual Vila Viver Melhor, onde foram aplicados valores que correspondem a R\$ 16.104,00 por família. Considerando-se isoladamente o total de unidades edificadas, a média de custo, nesse caso, amplia-se para R\$ 27.843,00 por unidade. Em seguida, destaca-se o Jardim Valéria, também área de invasão, com custo médio por família de R\$ 10 mil, valor que, nesse caso, corresponde a custos de construção de novas habitações e de urbanização, para o total de famílias envolvidas. No geral, os custos médios corresponderam a R\$ 3.500,00 por família envolvida na intervenção como um todo, e entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.000,00, por edificação de embrião e/ou unidade sanitária, a exemplo de áreas como Baixa do Cajueiro e do Caranguejo. Para os novos conjuntos habitacionais, a exemplo de Jaguaripe I e Lagoa da Paixão, encontrou-se, a partir dos valores registrados, uma média por unidade edificada de R\$ 19.619,00 e R\$ 12.628,00, respectivamente.

Comparando-se as intervenções para melhoria da ocupação que envolveram infra-estrutura, além da produção de casas e lotes, com aquelas que resultaram apenas em urbanização, conforme Tabela 20, nota-se, nos dois primeiros períodos, um maior percentual de áreas onde ocorreu apenas urbanização, compreendendo: legalização fundiária, infra-estrutura, proteção de encostas de risco e pavimentação de ruas. Nesses períodos, a produção de unidades habitacionais compreendeu, basicamente, parcelamentos de glebas em lotes para desabrigados, verificando-se, algumas vezes, a construção de unidades do tipo embrião, variando na área construída.

Tabela 20
Município de Salvador

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO POR MONTANTE DE CASAS CONSTRUÍDAS E/OU URBANIZAÇÃO, POR PERÍODO DE GESTÃO MUNICIPAL, 1989-1998¹¹

Período de gestão municipal	Produção de casas e lotes (na urbanização de áreas ocupadas ou novas)						Apenas urbanização		Totais por período	
	Até 50 unid	%	Mais de 50 a 100 unid	%	Mais de 100 unid	%	Nº de áreas	%	No. de intervenções	%
1989 – 1992	03	2,7	03	2,7	06	5,3	17	15,0	29	25,7
1993 – 1996	-	-	-	-	04	3,5	15	13,3	19	16,8
1997 – 1998	13	11,5	17	15,0	27	23,9	08	7,1	65	57,5
Total Geral	16	14,2	20	17,7	37	32,7	40	35,4	113	100,0

FONTES: Montagem para a pesquisa, com base nos dados da PMS, Mensagem do Prefeito à Câmara, para o período 1989/96, e Caixa Econômica Federal/URBIS, para o período 1997/98.

¹¹ Considerou-se o ano de finalização da intervenção. No geral, referem-se às obras de urbanização, infra-estrutura, construção de unidades habitacionais e melhorias nas edificações. Os projetos de urbanização computados separadamente podem abranger legalização fundiária, porém não incluem construção de casas e parcelamento de lotes.

Já no período mais recente, quando a atuação se efetivou através dos programas *Pró-Moradia* e *Habitar Brasil*, predominam intervenções de urbanização associadas à produção de unidades habitacionais, representado 53 áreas do subtotal de 65, sendo que a maioria, 27 áreas, envolve produção de mais de 100 unidades habitacionais do tipo casas de 29,62m² e embriões de 12/16,00m². Nesse período, os projetos referentes apenas a urbanização ocorreram em 6 áreas, voltados para melhorias em conjuntos habitacionais existentes, através da linha de financiamento *Pró-Moradia-Resolução 211/96*, abrangendo infra-estrutura e equipamentos comunitários. Nesses casos, observou-se que, quase sempre, envolveram muitas famílias e poucos recursos, a exemplo das intervenções em Marback e Doron. Poucos foram os novos conjuntos implantados em áreas desocupadas, esses especificamente voltados para programa de atendimento a funcionários públicos, a exemplo de Recanto da Lagoa e Lagoa da Paixão, perfazendo um total de 1.000 unidades nesses 2 conjuntos, em fase de implantação. Nessa modalidade, ocorreram também algumas ampliações de conjuntos existentes, em 4 áreas, a exemplo de Jaguaripe I e II, somando um total de 2.137 unidades em novas ocupações.

Essas indicações, quando analisadas na inserção urbana, conforme Mapa Temático 16, revelam que os novos empreendimentos na produção de casas e lotes envolveram, prioritariamente, localizações na área do Miolo e do Subúrbio, enquanto que aqueles voltados apenas para urbanização, melhorias e legalização fundiária localizaram-se prioritariamente na Orla Oceânica e região central. Desses, a maioria

corresponde a intervenções ocorridas no período de 1989/96. Observa-se, ainda, que os chamados loteamentos públicos implantados nessa época mantiveram a tendência à localização periférica detectada para as décadas anteriores, a exemplo de Santo Inácio. Em relação ao último período administrativo, as novas unidades foram construídas, na grande maioria, no próprio local da habitação anterior, em substituição às moradias precárias, como ocorreu em Gamboa de Baixo. Algumas vezes, procedeu-se a um total remanejamento no perímetro da ocupação, a exemplo da antiga invasão Yolanda Pires, onde praticamente se construiu um novo conjunto habitacional no local da antiga ocupação.

Ainda sobre a localização e tipos de intervenção na cidade, nota-se que, no período 1989/92, algumas ações estiveram voltadas para a implantação de lotes urbanizados em áreas remanescentes de invasões, de propriedade pública, a exemplo de Bate Coração e Nova Constituinte, no Subúrbio, bem como para a remoção de famílias moradoras em invasões, como ocorreu na antiga União Paraíso, no Costa Azul, em que os ocupantes foram transferidos para o conjunto do Beiru-Arenoso, na região do Miolo. O mesmo aconteceu no período seguinte, 1993/96, quando se atendeu basicamente a situações emergenciais – desabrigados de chuvas e desabamentos –, procedendo-se, também, à transferência dessas famílias. Em relação à legalização fundiária, nesses dois primeiros períodos, foi dada continuidade ao Programa de Legalização Fundiária, que havia sido iniciado em meados em 1987, incluindo-se áreas de propriedade municipal, como loteamentos públicos e algumas invasões.⁵ Ainda que não se tenha o número preciso de lotes atingidos, informações coletadas junto aos técnicos envolvidos com o programa indicam que foram poucos os lotes de fato legalizados, seja por Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, seja através de escritura plena. Para as intervenções dos dois últimos anos, ainda que esteja previsto esse tipo de atuação nas áreas de ocupação por invasão, até então não se efetivaram novas legalizações.

Assim, no caso de Salvador, fica evidente que o pico de intervenção pública a partir de 1997, com a implantação do programa *Viver Melhor*, esteve associado ao retorno de investimentos federais através da CEF, utilizando-se das modalidades de financiamento *Pró-Moradia*, *Pró-Moradia Resolução 211* e *Habitar Brasil*, tendo como responsável pelo empréstimo o próprio Governo do Estado da Bahia, que também alocou recursos em contrapartida, correspondendo a proporções entre 10% a 20% do total investido. Representam, portanto, intervenções subsidiadas, sendo que, para aquelas ocorridas através do *Habitar Brasil*, os investimentos realizaram-se a fundo perdido para a União e, nos demais programas, foram financiados pelo FGTS, com o Governo do Estado responsabilizando-se pelos custos de urbanização

e infra-estrutura. Está previsto o repasse dos investimentos relativos à edificação para as famílias atendidas, através de financiamento direto com a URBIS.

Dessa forma, verifica-se que a URBIS, executora dos referidos programas – que, nos últimos anos, registrara uma baixa produção de novas unidades –, a partir de 1996, passa a desenvolver uma sistemática de intensiva atuação na realização de novos projetos, iniciando obras em todo o Estado da Bahia, com maior concentração de investimentos em Salvador.

Até outubro de 1998, conforme dados fornecidos pela CEF, registrados na Tabela 21 a seguir, observa-se que, no total, realizaram-se intervenções em 94 localidades diferentes para todo o Estado, sendo 65 projetos em Salvador, cinco nos demais municípios da RMS e 24 em outros municípios do Estado, compreendendo obras de urbanização e produção de novas unidades habitacionais.

Do total investido, 25 projetos foram implantados através da modalidade de financiamento do tipo *Habitar Brasil*, sendo 13 para o Estado da Bahia, um para a RMS e 11 para Salvador. O restante das intervenções ocorreu através da modalidade *Pró-Moradia*, somando 69 projetos, sendo que, desses, oito foram do tipo *Resolução 211/96*, destinados à melhoria de infra-estrutura e equipamentos de conjuntos habitacionais existentes, seis em Salvador e dois em outros municípios da Bahia. Para a RMS, comparando-se com a produção de habitação da URBIS desde a sua criação, em meados da década de 1960, até 1986 – que resultou em 43.850 unidades, como já registrado no Capítulo 2 –, verifica-se que o total produzido nesses dois últimos anos, de 9.643 unidades, 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.

Tabela 21
Estado da Bahia

INTERVENÇÕES HABITACIONAIS DO PROGRAMA VIVER MELHOR, 1996-1998

Local/ Nº de intervenções	Unidades habitacionais		Unidades sanitárias		Equipamentos comunitários		Famílias envolvidas		Investimento	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	(R\$)	%
Salvador / 65	8.226	74,2	8.482	60,8	110	75,3	38.472	71,2	152.252.117,00	75,0
Demais municípios da RMS / 05	1.417	12,8	129	0,9	7	4,8	2.014	3,7	18.485.592,00	9,1
Restante do Estado da Bahia / 24	1.445	13,0	5.332	38,3	29	19,9	13.579	25,1	32.114.814,00	15,9
Total – 94 intervenções	11.088	100,0	13.943	100,0	146	100,0	54.065	100,0	202.852.523,00	100,0

FONTE: Caixa Econômica Federal/URBIS, out.1998.

Ainda conforme os dados apresentados na Tabela 21, a prioridade de investimentos, até então, esteve basicamente voltada para Salvador, representando 75,0% do total de investimentos realizados, com percentuais próximos a esse em relação aos quantitativos de todos os itens do programa, à exceção da implantação de unidades sanitárias, que teve uma grande incidência também em cidades do interior do Estado.

Além dos investimentos em programas de habitação, foram iniciados projetos complementares de saneamento na Bahia e em Salvador, através do Pró-Saneamento, em 1997, e Bahia Azul, em 1995, abrangendo Salvador e dez cidades que circundam a Baía de Todos os Santos. Estão previstos, no total, recursos da ordem de US\$ 600 mil, provenientes do BID (44,0%), BIRD (12,2%) e Governo do Estado da Bahia (43,8%), sendo a maior parte destinada para esgotamento sanitário e abastecimento de água, abrangendo um total de 2,5 milhões de pessoas. Em termos de abrangência, apenas 26,0% da área urbana de Salvador possui rede de esgoto, à época, correspondendo à região sul da cidade e parte da Orla Atlântica. Os contratos em andamento deverão ampliar esse percentual para aproximadamente 36,0% e, com sua finalização, estima-se uma cobertura de 80,0% da área ocupada na cidade (Bahia, 1998b).

Sem dúvida, em Salvador, os últimos dois anos representam um período significativo de investimentos públicos realizados em habitação, se comparados aos períodos anteriores, havendo uma nítida prioridade de intervenções no ambiente construído mais do que na abertura de novas áreas para conjuntos habitacionais. Esse tipo de prática exige uma avaliação cuidadosa dos resultados alcançados, buscando-se apontar possíveis erros e acertos na melhoria das condições de habitabilidade de áreas deficientes, uma vez que, em acréscimo à produção permanente de novas unidades, essa representa atualmente a principal demanda para projetos habitacionais nas grandes cidades brasileiras.

Novas interações na gestão pública de projetos de habitação⁶

Com base nos dados levantados para Salvador para a década de 1990, na questão mais geral da gestão de projetos de habitação, verificou-se que, de 1989/96, ocorreu, de fato, seguindo uma tendência nacional, uma atuação predominante da administração municipal. Esse cenário modifica-se radicalmente no período 1997/98, quando o Governo do Estado reassume a iniciativa na produção de ha-

bitação de interesse social em todos os projetos executados. Um outro aspecto relevante observado na gestão dos novos projetos foi a mudança de atuação da URBIS, que, rompendo com uma tradição de mais de 20 anos de atividades voltadas exclusivamente para produção de novos conjuntos habitacionais em áreas desocupadas da periferia, passa, prioritariamente, a atuar em áreas degradadas, ocupadas por invasões, mantendo as populações originais nessas áreas. Nesse sentido, revelam-se também algumas alterações relacionadas às interações no próprio processo de elaboração e implantação dos projetos urbanísticos, com participação diferenciada das comunidades envolvidas, o que resulta em variações conceituais nas propostas de intervenção. Portanto, além dos resultados quantitativos analisados, referentes à produção, ao tipo de projeto e à sua localização na cidade, busca-se abordar alguns aspectos relacionados a essas novas interações na gestão dos projetos. Enfatizam-se as diferentes abordagens e os impactos dessas intervenções no ambiente construído, de forma a ampliar o entendimento do que significam em relação às mudanças das condições do habitar no meio urbano.

Para melhor subsidiar essa análise, tomam-se como referência algumas das experiências significativas de projetos recentes, também ilustradas em fotos, no anexo deste capítulo.

Inicialmente, como observado para o passado recente, a maioria dos projetos habitacionais para população de baixa renda do SFH/BNH, em Salvador, foram desenvolvidos pelo Governo Estadual, através da URBIS, empresa de economia mista especificamente criada com essa finalidade, que atuou intensivamente até meados da década de 1980 e, após, um período de recesso, retomou suas atividades de forma sistemática, a partir de 1996. Nesse primeiro período de atuação intensiva, os projetos foram realizados pelo setor técnico da própria empresa, seguindo basicamente moldes de gestão e modelos de urbanização até então desenvolvidos nas grandes capitais do País. Foram, então, implantados grandes conjuntos habitacionais e parcelamentos de lotes urbanizados na periferia da cidade, comercializados, *a posteriori*, através de contrato de financiamento com as famílias selecionadas, conforme inscrições na própria URBIS. Fruto de uma política centralizada em definições das esferas do Governo Federal, essas ações, também em Salvador, traduziram-se no espaço habitacional através dos grandes conjuntos de casas padronizadas e de blocos de apartamentos, produzidos em série, de forma praticamente homogênea, seguindo um “estilo internacional” dos grandes complexos habitacionais localizados em vazios urbanos distantes da área central, dotados de equipamentos comunitários destinados especificamente a essas populações. Conforme ilustram as fotos de conjuntos habitacionais, no anexo do Capítulo 3, as variações no tempo centram-se

basicamente no tipo de unidade habitacional, casa ou apartamento, bem como no número e no tamanho dos blocos de apartamentos. No caso de Salvador, de topografia variada, foram assentados basicamente nas cumeadas, deixando-se as encostas e vales vazios, áreas essas que, a partir de meados dos anos oitenta, passaram a ser sistematicamente ocupadas por invasões.

As primeiras tentativas da URBIS de implantar um programa de urbanização em áreas ocupadas deficientes ocorreram ainda no período 1987 até 1989, no Governo Estadual de Waldir Pires, quando foi elaborado o projeto denominado *Minha Casa*, associado ao programa de *Humanização de Favelas*, buscando-se parceria com as comunidades dessas áreas (Bahia, 1988). Para isso, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR e uma coordenação específica para a questão das invasões. Apesar dessa iniciativa política e das medidas institucionais adotadas, na prática, poucos resultados foram alcançados, ressaltando-se que os recursos pleiteados ao Governo Federal não foram obtidos.⁷

Em Salvador, de 1989 a 1996, como assinalado, há um recesso na produção pública de habitação na esfera estadual e uma atuação mais presente da administração municipal. Nesse momento, realizaram-se basicamente projetos de cunho emergencial para desabrigados e transferência de invasões, intervindo-se, também, na questão da legalização fundiária, projetos esses que lidaram diretamente com as comunidades, sem necessariamente envolvê-las no processo de definição. Quanto às tentativas de projetos experimentais em tecnologia alternativa, parcerias e participação comunitária – a exemplo do Projeto de Proteção de Encostas, Projeto de Vila Tecnológica, Programa de Parceria Comunitária – alguns projetos antecipam intervenções inovadoras, voltadas para melhorias de áreas degradadas. Outras experiências de parceria foram empreendidas com o envolvimento de empresas imobiliárias para custeio da transferência de invasões localizadas em zonas valorizadas da cidade, a exemplo da União Paraíso, no Costa Azul, e de Malvinas, na Av. Paralela. Propunha-se que, em troca da desocupação dessas faixas de terreno de grande valor imobiliário, as empresas envolvidas deveriam custear e implantar projetos de urbanização e produção de novas unidades habitacionais para as populações a serem removidas. No caso do Costa Azul, realizou-se o intento, com a transferência dos moradores dessa antiga invasão, localizada próximo à Orla Oceânica, para o bairro do Beiru/Arenoso, na periferia, tendo o projeto sido realizado pela própria empresa.⁸ Esse tipo de parceria foi também esboçado para o projeto de urbanização do Bairro da Paz, antiga invasão Malvinas, no entanto com outras definições quanto à localização do novo assentamento. Para viabilizar o projeto economicamente, propunha-se a transferência de parte da ocupação situada em uma determinada faixa

de alto valor imobiliário, ao longo da Av. Paralela, prevendo-se, no entanto, a relocação para outra faixa anexa, de menor valor. Esse projeto acabou não se realizando, conforme assinalado na nota 3 deste capítulo.

No cômputo geral, os resultados foram tímidos em termos quantitativos e experimentais, tanto no processo de gestão com participação comunitária, quanto em relação aos avanços tecnológicos, econômicos e em termos de projetos. Por outro lado, na efetivação do processo de remoção, algumas famílias que possuíam unidades maiores na ocupação anterior, ainda que tenham obtido a possibilidade de uma habitação legalizada, de acordo com os parâmetros urbanísticos mínimos em vigor, na permuta, acabaram perdendo, seja em relação ao valor de troca da edificação em si, seja quanto à proximidade da moradia da área urbana formal. Essa situação gerou fortes conflitos quando da efetivação de projetos como o de reconstrução, em Yolanda Pires, e o de transferência de moradores da invasão do Costa Azul para o Beiru.

Nesse período, nota-se que as propostas de intervenção em áreas de habitação deficiente foram pontuais, não configurando um programa contínuo de ação. Os projetos compreenderam basicamente implantação de infra-estrutura, macrodrenagem, melhorias de arruamentos e estabilização de encostas em situações críticas. Os poucos projetos que envolveram construção de unidades habitacionais limitaram-se à implantação de loteamentos públicos, com a edificação de “embriões” em lotes mínimos de 64,00m², a exemplo de Mussurunga, Jaguaribe e Santo Inácio, também localizados na periferia, aos moldes daqueles ocorridos nas décadas anteriores.

A retomada da gestão estadual de habitação em Salvador, com o início do programa *Viver Melhor*, em 1996, através da URBIS, traz, no seu conjunto, além de uma perspectiva de ação contínua e da evidente ampliação quantitativa, já assinaladas, alguns outros aspectos relativos às interações no processo de gestão, que devem ser ressaltados. Além da construção de novos conjuntos, o órgão passa a atuar efetivamente em áreas precárias de habitação, inicialmente naquelas invasões localizadas em áreas de sua propriedade (Alternativa, Democrática, Moscou) e, em seguida, em outras ocupações tanto de propriedade pública (Baixa do Fiscal, Novos Alagados) quanto privada (Baixa do Cajueiro, Baixa do Cacau). Quanto à execução dos projetos nessa fase, verifica-se que os primeiros foram efetuados pelo próprio corpo técnico da URBIS (Boca da Mata, Daniel Gomes, Cajazeira), passando em seguida a serem contratados em escritórios locais de arquitetura (Gamboa de Baixo, Baixinha de Santo Antônio, Yolanda Pires), tendo sido também realizado concurso público para seis áreas (Alto da Bela Vista, Baixa do Cacau, Baixa do Cajueiro, Baixa

da Gia, Saboeiro e Ulisses Guimarães). Para outros, firmou-se parceria para efetivação do projeto com ONGs, a exemplo do Candeal Pequeno, com a Pracatum, e Novos Alagados, com a Associação Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI, essa última com intermediação da CONDER.

O tipo de proposta urbanística adotada também variou ao longo desse período recente. As primeiras procederam à remoção de moradores de invasões para outras áreas, como no caso do projeto em parceria com a CONDER, que, em 1996, transferiu os moradores da invasão do Unhão para Projeto Jaguaribe, com a perspectiva da implantação do Parque de Esculturas na área evacuada. Outras que se seguiram, mesmo mantendo os moradores na localidade, eliminaram a maioria das edificações existentes em área de encosta da invasão, procedendo ao remanejamento da ocupação e à construção de novas unidades na própria área, como ocorrido em Yolanda Pires, 1996/97, renomeada Vila Viver Melhor. Foram identificados, também, casos em que grande parte das ocupações originais foram mantidas, com a construção de unidades sanitárias e melhoria de infra-estrutura, remanejando-se e/ou substituindo-se apenas aquelas unidades de precariedade extrema ou em situação de risco, como ocorreu nos casos da Gamboa de Baixo e Daniel Gomes, intervenções iniciadas em meados de 1997. As diferentes propostas, ao longo do programa, foram geridas no âmbito de fortes conflitos com as comunidades envolvidas que, buscando apoio político junto à Câmara Municipal e a outras entidades civis, demandaram negociações com a URBIS para se proceder a mudanças em relação aos projetos originais (A Tarde, 15/08/96).

Essa multiplicidade de ações produziu intervenções urbanísticas diferenciadas, como pode ser observado nas ilustrações em fotos de projetos recentes, em anexo. Mesmo que de forma relativamente prematura para um detalhamento dessa questão, apontam-se alguns resultados significativos quanto à obtenção de melhores condições de habitabilidade nessas localidades, destacando-se, nesse sentido, aqueles projetos que tiveram efetiva participação da comunidade envolvida, conforme indicações nos estudos de caso a seguir.

Salienta-se que, ao priorizarem-se projetos em áreas já ocupadas, a participação da comunidade no processo de gestão torna-se um componente inevitável e indispensável. Entretanto, poucas foram as iniciativas em que essa condição foi assumida previamente, envolvendo um trabalho de assessoria técnica. Mesmo nos casos em que o projeto foi definido sem consulta às demandas da população envolvida, na prática, verifica-se que, no momento da implantação, necessariamente a participação irá ocorrer, ainda que seja de forma "conquistada" ou "negociada", processo esse gerador de fortes atritos e prejuízos nos custos.

Observe-se que, nas duas primeiras gestões municipais dessa década, foram registradas tentativas de parceria comunitária em várias situações, conforme identificado nas análises anteriores. Naquele momento, as intervenções que mais avançaram em resultados significativos tiveram uma efetiva participação da comunidade, a exemplo da urbanização da Baixa do Camarujipe e do projeto Paraguari.

A primeira surgiu da iniciativa da Escola Politécnica da UFBA, através do projeto experimental denominado Ações Integradas de Saneamento Ambiental – AISAM, que implementou o processo de participação dos moradores desde as primeiras discussões na questão da educação sanitária e ambiental. Prosseguindo com esse tipo de atuação, iniciou o projeto de urbanização, através de recursos do programa federal *Habitar Brasil*, transferidos para a Prefeitura. Criou-se, para isso, um Comitê Gestor, formado por representantes da comunidade e dos diversos órgãos envolvidos, implementando-se, na produção das unidades habitacionais, o regime de mutirão e discussão dos projetos individuais (Moraes & Guimarães, 1997).⁹ O segundo caso mais expressivo esteve relacionado ao Vale do Paraguari. A intervenção foi iniciada através de um projeto de macrodrenagem e infra-estrutura, eminentemente de perfil tecnológico, culminando com o engajamento dos moradores da área, que foram assessorados pela Associação Nacional do Solo Urbano – ANSUR. Esse processo acabou provocando a discussão para avaliação do projeto inicial, que foi ampliado para atender às reivindicações da comunidade, passando a manter, na localidade, as famílias que seriam removidas com as obras.¹⁰

Para o período mais recente, 1997/98, a participação prevista da comunidade limitou-se ao momento de apresentação dos projetos, antes de sua implantação. Poucos foram os casos em que, na fase de definições técnicas, levantaram-se subsídios através de discussões com as comunidades envolvidas, destacando-se, basicamente, cinco casos em que isso ocorreu, através de processos diferenciados.

Nesse período, a primeira experiência de participação de moradores manifestou-se no projeto para Novos Alagados, através dos trabalhos implementados por iniciativa de uma ONG italiana, a AVSI. Essa entidade iniciou uma ação social nessa comunidade a partir de 1993/94, tendo desenvolvido, entre outros trabalhos de cunho social-religioso, a montagem de uma proposta de urbanização para a área, convocando os moradores para sua discussão. Em seguida à elaboração dos projetos, foi solicitado o apoio de órgãos públicos, resultando na anuência da CONDER, que tomou a si a responsabilidade pela implantação do mesmo, em parceria com a referida ONG e com a URBIS (Bahia, s.d.).

O segundo caso relaciona-se à antiga invasão Yolanda Pires. No início das obras, após a apresentação do projeto elaborado para aquela localidade – cuja proposta

era o remanejamento radical das ocupações nas áreas de risco –, houve um intenso movimento de resistência por parte dos moradores para sua aceitação, que buscou o apoio das representações políticas da Câmara Municipal, nas negociações. Alegava-se, principalmente, perda no valor de troca, uma vez que muitas famílias estariam substituindo habitações que variavam de 40,00 a 80,00m², ou até mesmo de dois pavimentos, por embriões habitacionais em torno de 20,00m². Ainda que construídos com infra-estrutura e sistema viário adequados, havia poucas alternativas de ampliação da unidade habitacional. Depois de longas e tumultuadas negociações, o projeto foi finalmente implantado com pequenas modificações (A Tarde, 15/02/97).

No terceiro exemplo, na localidade de Gamboa de Baixo, poder-se-ia dizer que ocorreu uma participação “conquistada”. Ao ser anunciada a perspectiva de um projeto de urbanização para a área, diante dos antecedentes de remoção da invasão do Unhão, em 1996, já referida, vizinha a essa localidade, os moradores da Gamboa se mobilizaram para tomar conhecimento do que estava sendo planejado, buscando o apoio das representações políticas na Câmara Municipal e de setores técnicos na Universidade. Essa intervenção, que também gerou fortes conflitos, resultou em negociações para mudanças no projeto original, que acabou mantendo integralmente a população na área. Foram realizadas pequenas melhorias nas habitações originais, procedendo-se, também, ao remanejamento de algumas unidades em situação de risco, localizadas sob a Av. Contorno, transferidas para edificações do tipo habitação coletiva, com pequena verticalização, construídas em áreas livres da própria localidade. Os moradores consideraram a permanência uma vitória e, ao final do processo, promoveram o seminário “Gamboa de Baixo e Luta por Moradia” (A Tarde, 28/09/98).

A quarta intervenção identificada com participação sistemática dos moradores nesse período recente ocorreu no Candeal Pequeno, com a implantação do Projeto Tá Rebocado, originado de forma diferenciada. Nesse caso, o referido projeto foi elaborado, por iniciativa da ONG Pracatum, fundada por um dos membros da comunidade, com propósitos ligados à educação e profissionalização musical. Paralelamente a essas iniciativas, buscou-se discutir com os moradores da localidade, de forma sistemática, os problemas existentes de moradia, o que resultou na elaboração de um projeto de urbanização para a área, realizado por um grupo técnico formado para esta finalidade. Essa proposta foi submetida à apreciação da URBIS, em 1997, solicitando-se financiamento para sua implantação, tendo sido aprovada no âmbito do programa *Viver Melhor*. Estabeleceu-se, então, um convênio de parceria para desenvolvimento do projeto executivo com o mesmo grupo técnico, que manteve o processo participativo, de acordo com a proposta original. (Documento Proposta, 1997).

Por último, destaca-se, no conjunto de projetos da URBIS que foram objeto do concurso público já mencionado, a explicitação de participação comunitária na elaboração de um deles, o da localidade Baixa do Caranguejo, no Subúrbio, que se encontra em fase de implantação.

Constituindo-se num processo em pleno curso, evidentemente as possibilidades de avaliação dos impactos socioespaciais nessas localidades ainda são limitadas, exigindo uma abordagem mais detalhada dos seus resultados, depois de uma certa consolidação. No entanto, para os propósitos deste estudo, essas experiências, além das questões já apontadas, evidenciam também o envolvimento de entidades não-governamentais em projetos de habitação. Nesses casos, atuando em projetos diferenciados daqueles originados oficialmente, com proposta de uma atuação mais ampla do que o âmbito urbanístico-habitacional, essas entidades certamente representam novas iniciativas a serem consideradas na perspectiva da análise de mudanças e permanências em relação às intervenções que envolvem a melhoria do habitar nas localidades onde atuam.

*Atuação de ONGs em habitação-ambiente-cidadania*¹¹

Conforme pesquisa realizada na Região Metropolitana de Salvador, em novembro de 1993, sobre metodologias e experiências de recuperação de áreas urbanas degradadas, associadas a programas de promoção social em áreas de habitação, verificou-se que foram poucos os projetos implantados em parceria com organizações civis. Naquela ocasião, ainda em número pouco expressivo, foram registrados alguns projetos com envolvimento de ONGs como agentes de intervenção, vinculados a diferentes entidades e numa perspectiva plural de ação e voltados, inclusive, para intervenção no ambiente físico.¹²

Entre essas iniciativas, o projeto de maior porte identificado naquela ocasião foi o iniciado em 1994, na localidade conhecida como Novos Alagados, através da AVSI, ONG italiana já referida.¹³ Essa ocupação, originada de invasão em 1977, através da construção de palafitas em áreas de mangue às margens da Enseada do Cabrito, na Baía de Todos os Santos, está localizada na periferia de Salvador, na região do Subúrbio. O cadastramento da área realizado pelo projeto revelava uma população extremamente pobre, em torno de 13.100 habitantes, 34,0% ocupando palafitas e 65,75% ocupando terra firme (Bahia, s.d.). De acordo com seus princípios conceituais de

atuação, o projeto objetivava melhorias físico-ambientais para a área e desenvolvimento comunitário assistido, em conformidade com pressupostos de desenvolvimento auto-sustentado, tomando como base três fatores: proteção ao ambiente, atendimento às necessidades básicas e fortalecimento da comunidade.¹⁴

Implantado através de parceria com o Governo do Estado, em 1996 – no âmbito do Projeto Metropolitano de recuperação sanitária e ambiental em áreas degradadas na RMS – em sua concepção básica de intervenção, propunha-se a atuar através de sete programas específicos, englobando: 1 - Loteamentos para relocação de palafitas em áreas anexas; 2 - Conformação do aterro existente e recuperação ambiental; 3 - Urbanização, infra-estrutura e saneamento básico da ocupação em terra firme; 4 - Geração de emprego e renda; 5 - Formação de mão-de-obra; 6 - Melhoria habitacional, sanitária e regularização fundiária; 7 - Educação ambiental (Bahia, s.d.).

Analisando-se a proposta de intervenção até então executada, o que se destaca é o enfoque de recuperação socioambiental no âmbito da cidade, relacionado a um projeto de melhoria urbanístico-habitacional localizado. As medidas propostas para a comunidade e para a localidade em si relacionam-se às melhorias das habitações existentes: construção de novas unidades para remanejamento interno, em substituição às palafitas; implantação de infra-estrutura e de novos equipamentos comunitários, entre os quais lavanderia coletiva, posto policial, posto médico e Centro de Formação Profissional; criação de via costeira, para melhoria de acessibilidade e preservação da enseada existente; e projeto de recuperação e educação ambiental. Para além das demandas habitacionais, representam, portanto, medidas voltadas, para qualificação de trabalho e, principalmente, para a questão ambiental-ecológica.

Em relação aos precedentes dessa parceria, fica claro que, nesse caso, as novas qualidades na questão de interações na gestão pública em espaços urbanos habitacionais localizam-se, principalmente, no fato de que uma ONG permeou o processo como indutora e intermediadora de políticas públicas. Promoveu, assim, continuidade e agilidade nas tomadas de decisão pública, ao contrário de processos anteriores, em que as reivindicações se davam, de forma direta, entre o Estado e as populações carentes, através das associações de moradores.

Ao abordar a questão da pluralidade de natureza política desses novos atores sociais, as investigações preliminares reafirmam a idéia de que “existem ONGs, ONGs e ONGs”, conforme analisado no Capítulo 1. Nota-se, claramente, que essas manifestações, que vêm se afirmando nas últimas décadas, num crescendo intensivo e pulverizado, multiplicam-se para atuar em um amplo leque de projetos e de forma diversificada, como comprovam as experiências apontadas, que envolvem áreas de habitação precária em Salvador.

A relação entre movimentos sociais por moradia em Salvador e ONGs, no entanto, não constitui processo recente. A entidade civil CEAS - Centro de Estudos e Ação Social, desde os anos setenta, atua no âmbito de ações voluntárias de combate às desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida para as populações pobres, com apoio de jesuítas e pessoas comprometidas com esses objetivos. Por outro lado, os movimentos populares por moradia, em Salvador, tiveram início desde a década de 1940, como já analisado, quando surgiram as primeiras invasões promovidas por movimentos de ocupação coletiva, com a forte crise habitacional que se estabeleceu na cidade. Observe-se que, apesar das intervenções repressivas do Estado, desde o surgimento do fenômeno até os dias atuais, as invasões, em sua maioria, se consolidaram, fortalecendo os chamados movimentos sociais urbanos (Gordilho-Souza, 1990). Nos anos setenta/oitenta, esses movimentos populares ganham maior representação, com a emergência de muitas associações de moradores e com a formação de congregações articuladas, em nível local e nacional, como a FABS - Federação de Associações de Bairro de Salvador e, em seguida, o MDF - Movimento em Defesa dos Favelados, representações que, nessa última década, enfraqueceram-se na dinâmica de refluxo do movimento social urbano (Carvalho, 1993).

Ao lado desses processos, nota-se a expansão de outras formas de mobilização em áreas de habitação popular, de natureza cultural e lúdica, diretamente ligadas às influências da cultura afro-baiana, de forte tradição em Salvador, que vêm se afirmando e tornando-se mais visíveis no panorama das organizações populares (Fischer et al., 1993). Fortaleceram-se, principalmente, a partir dos anos setenta, quando surgiram os primeiros "blocos afro", que afirmavam-se com "um novo padrão estético negro" no carnaval baiano, como aponta Milton Moura em um dos trabalhos pioneiros sobre a questão (Moura, 1987).

Algumas dessas entidades, inclusive, constituem-se institucionalmente também como ONGs, como o Olodum, grupo musical criado em 1974 como bloco afro de carnaval, que, a partir do trabalho comunitário desenvolvido, associado à sua produção artística, atingiu projeção internacional. Por trás dessa ascendência estão vários fatores, dentre eles o fortalecimento da identidade étnica da cultura negra, associado ao crescimento do mercado cultural e turístico local.¹⁵ Na trajetória desse grupo musical, estudada por Marcelo Dantas, fica evidente o seu crescimento como organização, a sua influência na projeção da cultura negra na Cidade do Salvador e o papel que tem desempenhado na transformação do seu lugar de origem.¹⁶

Nesse sentido, passando a constituir-se Grupo Cultural Olodum em 1983, reestruturou-se, centrando-se não apenas em atividades relacionadas ao evento do carnaval mas, através delas, desenvolvendo a perspectiva de afirmação étnico-cul-

tural do negro e da cidadania voltada para a comunidade do Marciel-Pelourinho. Essa área, situada no Cento Histórico de Salvador, tem sido referência para vários grupos afro-culturais organizados, surgidos quando ainda era constituída de cortiços, degradada fisicamente e estigmatizada como local de marginais e prostitutas. Buscando reverter a segregação social daquela área, a partir de um forte trabalho comunitário de educação para fortalecimento de identidade coletiva e revalorização do lugar, o Olodum criou estratégias próprias de atuação, mesclando, em sua estrutura organizacional, vertentes de ações lucrativas e não-lucrativas, passando, assim, a constituir-se em uma verdadeira "holding cultural", conformando uma forte ambigüidade entre arte, negócio e ações político-sociais (Dantas, 1994).¹⁷

As melhorias físicas do Maciel-Pelourinho acabaram acontecendo em 1993, através de intervenções maciças no Centro Histórico. No entanto, frustraram as expectativas do trabalho comunitário que vinha sendo desenvolvido por essa entidade para beneficiar diretamente a população local, uma vez que, na operação, os moradores acabaram sendo removidos em sua grande maioria. O projeto de recuperação da área, encampado pelo Governo do Estado, implementou uma ampla e rápida reforma na área tombada, processo que continua, atingindo um perímetro mais ampliado. Com objetivos de dinamizar a economia urbana, os antigos casarões coloniais, ocupados por cortiços, foram transformados, em sua grande maioria, em espaços de comércio e serviços, ainda que preservando-se algumas atividades existentes, como o Olodum e outras entidades populares proeminentes para a cultura da cidade.

Os desdobramentos dessas mudanças recentes estão em pleno curso, estabelecendo-se, assim, relações mais complexas no processo de redefinição desse território. Alguns estudos procuram entender essas novas dinâmicas de requalificação desse espaço da cidade, apontando para o reforço e explicitação de uma rede de territórios estruturada a partir da organização e multiplicação de grupos culturais e identificando o Pelourinho como o "papel de território central dessa rede" (Fernandes & Gomes, 1993).¹⁸

Em relação ao conjunto desses grupos musicais nascidos no seio dos movimentos culturais de origem afro-baiana, relacionados à produção do carnaval em Salvador, observa-se que todos eles têm uma referência espacial de lugar de origem, denotando o caráter de pertencimento a uma comunidade e a um território na cidade. São exemplos o Ilê Aiyê, no Curuzu-Liberdade, o Muzenza em Macaúbas, o Araketu no Subúrbio de Periperi, a Timbalada no Candeal, além de tantos outros menos conhecidos nacionalmente. Geralmente, têm como referência localizações-bairros pobres, com predominância de população mestiça e negra, em zonas periféricas da cidade.

Entre essas duas dinâmicas sociais nos bairros de Salvador (movimentos de moradia e movimentos músico-culturais), embora contidas nos mesmos espaços físico-comunitários, observa-se um certo distanciamento, distinguindo-se as associações dos chamados movimentos reivindicativos de bairro dos grupos de produção cultural.¹⁹ Nesse sentido, a profusão de organizações de produção cultural, ligadas principalmente à música percussiva e à dança, indica desdobramentos significativos para o espaço do habitar, quando se vinculam aos movimentos por moradia, como vem acontecendo mais recentemente no Candeal, resultando no projeto de intervenção já referido, sobre o qual também se identificam novas iniciativas na interação de ONGs na gestão pública de projetos de habitação.

A localidade denominada Candeal Pequeno, surgida, nos anos trinta/quarenta, como um núcleo de poucas famílias de origem afro-baiana, nos perímetros de expansão da cidade antiga, reúne, nos dias atuais, uma população de aproximadamente 5.000 pessoas, de média e baixa renda, formada, em grande parte, por descendentes diretos das famílias pioneiras, que, entre si, subdividiram suas posses de terra. Essa relação socioespacial confere ao Candeal uma qualidade de forte densidade cultural, com redes de parentesco e práticas coletivas próprias, que conformou um território muito específico e um forte sentimento de comunidade (Alves, 1995). Está encravado no Bairro de Brotas, que é bem situado no que se refere a serviços e benfeitorias urbanas, integrando também zonas de alta renda no seu perímetro. Ainda que localizado em área urbana central, o Candeal, tendo se constituído por ocupações em áreas de encostas e fundo de vale, através de parcelamentos não-planejados, cresceu como área de periferia, com um sistema viário precário, casas de material rústico e/ou inacabadas, ausência de esgotos e outros tratamentos e serviços urbanos. Portanto, segregado da cidade formal, mesmo que inserido nos seus limites.

O Candeal é também o lugar onde surgiu a Timbalada, grupo musical de grande evidência, que continua tendo como localização essa área, uma vez que é lá que estão as suas referências culturais e onde ocorrem os ensaios do grupo, atraindo grande quantidade de pessoas de fora do lugar. Em 1997, foi inaugurado o *Candyall Guetho Square*, um espaço cultural privado para realização de *shows* musicais das bandas locais, que também vem sendo utilizado pelos moradores para eventos artísticos e comunitários. Também empreendidos por iniciativa desse movimento, já estão em funcionamento, nessa mesma localidade, a Escola Profissionalizante de Músicos - Pracatum, constituída através de uma associação sem fins lucrativos, o Armazém de Tambores, além da existência de uma banda só de mulheres, a Bolacha Maria (A Tarde, 09/09/96 e 16/11/96).

Segundo anunciou o fundador e líder dessas iniciativas, o músico Carlinhos Brown, parte dessa renda também seria revertida para potencializar melhorias das habitações e do bairro, através do Projeto Tá Rebocado, como forma de alavancar iniciativas para a recuperação física das casas do Candeal Pequeno. Em reportagem jornalística, anunciou: "O que vamos fazer aqui é uma revolução com elegância [...] uma revolução estética [...] garantir o conforto dos moradores do bairro para que eles possam viver com dignidade [...] em casas onde rato não entre para trazer doenças ou disputar o alimento que o trabalhador luta para conseguir" (A Tarde, 09/09/96).

A proposta de intervenção urbanística, que acabou sendo aprovada em 1998, no âmbito do programa *Viver Melhor* não se limita, nos seus objetivos, apenas às intervenções urbanístico-habitacionais e de legalização fundiária previstas pelo referido programa. Além das intervenções relacionadas à melhoria de infra-estrutura e das unidades habitacionais precárias, busca também a "potencialização de vocações e identidades desse lugar e a promoção de projetos de crescimento humano, individual e coletivo, para essa comunidade e as demais envolvidas, podendo provocar a urbanização e melhorias da habitação" (Documento Proposta, 1997:9). Para isso, propõe a realização de trabalhos de cunho educacional e de outras iniciativas relacionadas à implantação de equipamentos coletivos que possam envolver não apenas a comunidade local, como também atrair a população da cidade em geral, para buscar, na localidade, atividades de interesse, a exemplo da Pracatum, escola de música para adolescentes, em fase de implantação. Conceitualmente, entende-se essa expectativa como alavanca para elevar essa localidade de periferia-dormitório, segregada no interior da própria área central da cidade, à categoria de "lugar na cidade", mantendo-se a população original, e tendo como referência as atividades musicais que já ocorrem na área, reconhecidas pela população da cidade.²⁰

As primeiras medidas já começam a interferir nas condições de vida e no ambiente construído do Candeal, não só pelos empreendimentos efetivados, que, por si só, já trazem mudanças espaciais significativas, como também pelas iniciativas comunitárias dessa organização, que tem atraído a população local para discutir seus problemas de moradia e alternativas de melhoria. Ainda que haja um engajamento da população local para esse movimento de melhoria, também são discutidas e buscadas alternativas para os impactos negativos imediatos, trazidos pelo fluxo concentrado de mais de 2.000 pessoas nos momentos de *show*.²¹ O saldo parece ser positivo para a maior parte dos que ali habitam. Visualizam-se possibilidades de melhorias imediatas nas condições do habitar, incluindo saneamento, pavimentação de ruas, recuperação física das habitações, mas, sobretudo, anuncia-se a expectativa de legitimidade do bairro na cidade. Por outro lado, esse

enorme fluxo de pessoas, dirigindo-se à localidade semanalmente, durante os meses de verão, significa possibilidades de prestação de serviços e criação de emprego-renda no próprio lugar de moradia.

Portanto, diferentemente das outras interações socioespaciais similares na cidade, a exemplo do que ocorreu na área Maciel-Pelourinho, nessa há uma expectativa de possibilidade real de mudanças ambientais e sociais para os moradores da área, sem que isso implique, necessariamente, a expulsão da população original.

Com base nesses dados preliminares e sem perder de vista a crítica a essas considerações, entende-se que esse tipo de movimento popular de cunho afro-cultural-musical não é novidade. A rigor, sempre existiu, com forte representatividade no Brasil, em locais como Salvador e Rio de Janeiro. Nessas cidades, com formações históricas específicas, ao mesmo tempo que similares, registra-se, notoriamente, a influência africana, com suas peculiaridades culturais e sua vocação para manifestações musicais, tendo como palco original o lugar da habitação nas senzalas, morros e favelas, desdobrando-se posteriormente para a cidade.

É evidente que, por trás desse movimento, há um crescente mercado de serviços ávido por lucros que, ao transformar cada vez mais a cultura em mercadoria, acaba por produzir um movimento concomitante de ampliação e redução dos seus valores. Ampliação, porque o antes reprimido é agora valorizado e difundido, embora manuseado seletivamente. Redução, por constituir um processo de transformação de manifestações culturais em produto industrial.

Essas são questões a serem melhor analisadas, referenciando-se ao tempo e ao lugar em que são produzidas, para uma melhor compreensão das mudanças no espaço e no habitar. Haja vista, por exemplo, que, na Cidade do Rio de Janeiro, a mercantilização das escolas de samba, que já ocorre desde meados deste século, foi capitaneada pela contravenção, com apoio das políticas de turismo, exercendo assim uma forte interferência sobre as áreas de favelas. Contribuiu, assim, juntamente com outros fatores, para o controle que determinados grupos vêm exercendo sobre essas áreas, com desdobramentos na violência que hoje se assiste nessas verdadeiras trincheiras urbanas. Em Salvador, só nas últimas décadas, esses movimentos da produção cultural parecem ocorrer através de organizações institucionalizadas, num processo de emergência aparentemente distinto do que ocorreu no Rio de Janeiro. No bojo desse forte ciclo da indústria do turismo eco-cultural, o Estado demonstra claramente a intenção de capitalizar esse processo, criando a infra-estrutura urbana necessária, através do incentivo a novos empreendimentos relacionados aos serviços de entretenimento, dando apoio também aos promotores culturais mais dinâmicos.²²

Portanto, nessas interações socioespaciais observadas em Salvador, é marcante a presença de novos atores sociais que se movem através de organizações civis de natureza diversa, “híbridas” em sua essência, ora interagindo com o mercado, ora com o Estado, ora com populações específicas. Munidas de objetivos socio-comunitários, aparentemente não-lucrativos, sinalizam possibilidades inovadoras na construção e gestão de espaços do habitar.

Ainda que seja um tanto prematuro esboçar conclusões – uma vez que as interações são relativamente recentes e as intervenções estão pouco delineadas no ambiente construído –, as ações dessas organizações, notadamente aquelas de natureza músico-cultural, a exemplo do Candeal, parecem conter em si novos significados metodológicos para os que atuam com projetos de arquitetura, urbanismo e planejamento urbano relacionados à habitação. Nesse sentido, podem-se considerar, preliminarmente, os seguintes indicadores:

- Ocorrendo em áreas de periferia urbana, ao se integrarem à cidade formal, melhorando também as suas condições de habitabilidade, essas organizações parecem, de fato, trazer conteúdos significativos no sentido de redefinições na relação centro/periferia, rompendo os limites da condição de habitação segregada espacialmente e excluída das condições urbanísticas formalizadas.
- Embasadas nos movimentos artísticos-culturais que as suscitam, elas valorizam a questão estética como elemento construtivo de identidade e de ambiente, possibilitando expressões próprias nas redefinições espaciais e do ambiente construído.
- Fortalecendo a condição de cidadania e, aparentemente, independentes de política partidária, potencializam processos de autogestão nas práticas comunitárias.
- Ocorrendo em áreas de moradia de população de baixa renda, com expressividade cultural susceptível ao *marketing*, atraí a “visita” de outros habitantes da cidade, valorizando o lugar, sem o risco iminente de expulsão da população original, ao tempo em que atraem investimentos públicos, visíveis para a opinião pública.

Como parâmetro para a avaliação do significado dessas novas questões, observe-se que os princípios técnico-metodológicos e conceituais que nortearam, nas últimas décadas, a atuação em habitação social, como já analisado, indicam que as intervenções geridas pelo Estado privilegiaram, até então, o enfrentamento de carências quantitativas e sanitárias. De forma padronizada e a custos mínimos, vêm

atuando em produção de novas unidades habitacionais, infra-estrutura e equipamentos coletivos, seja naquelas iniciativas técnico-autoritárias ou mesmo naquelas derivadas do chamado planejamento participativo, essas últimas como forma de atender às pressões dos movimentos sociais dos anos setenta/oitenta. Ressaltando-se que os aspectos quantitativos não podem ser ignorados, uma vez que, no Brasil, estima-se um “déficit habitacional” atual ultrapassando o índice de 5 milhões de moradias, como já referido no Capítulo 1, tampouco as questões qualitativas relacionadas à melhoria de infra-estrutura sanitária, contudo, é importante ir além. É preciso, também, qualificar as demandas do habitar em cada cidade e em cada área da cidade, qualificá-las no ambiente urbano e na perspectiva do fortalecimento da cidadania.

Algumas experiências recentes no Brasil já avançaram nesses caminhos, com resultados socioespaciais qualitativos. Nesse sentido, podem ser apontados:

- O Programa FUNAPS - 1989/92, em São Paulo, que trabalhou a questão do “direito à arquitetura” e à co-gestão na habitação social, como meios de construção da cidadania (Bonduki et al., 1993).
- As propostas de intervenções urbanas que enfatizam o fortalecimento de identidade, através da criação de “unidades espaciais de vida urbana”, idealizadas para o Plano Diretor de Ipatinga- MG (Schmidt & Costa, 1991).
- O Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, iniciado em 1994, que, através de concurso de idéias de propostas metodológicas para intervenção pública, busca novas estratégias de intervenção para integração de áreas faveladas à estrutura urbana, propondo “melhoria de infra-estrutura e ambiência urbana” (Duarte et al., 1996).
- As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana, realizadas em várias cidades brasileiras, através de projetos e programas de cunho ambiental-participativo, premiados no Habitat II (Bonduki, 1996).

Constituem, enfim, tentativas de alcançar resultados mais qualitativos para as populações, seja no âmbito da habitação e da cidadania, seja para a cidade, como ambiente de viver.

Nessa mesma direção, as novas interações na gestão pública de projetos de habitação aqui apontados para Salvador, no que se refere aos indicadores de mudanças na qualidade de espaços do habitar, também sugerem novas questões a serem consideradas.

Indicações de mudanças e permanências na segregação e exclusão do habitar na atualidade

Tomando-se como referência o quadro de acentuada segregação espacial da pobreza identificada no habitar da cidade atual, questão associada a um amplo processo de exclusão, medida pelas condições de habitabilidade deficiente do ponto de vista urbanístico, os projetos recentes analisados apontam algumas mudanças e permanências relacionadas à questão.

Primeiramente, pontua-se que a implantação de novos loteamentos públicos na periferia, produzidos para absorver as populações desabrigadas ou transferidas de invasões e dos cortiços da área central e dos seus arredores valorizados, obviamente, são ações que contribuem para intensificar o processo de segregação socioespacial já existente. Representam, assim, a continuidade da “política de atribuição espacial”, identificada nos períodos anteriores, para as intervenções públicas voltadas para as invasões, intervenções essas que se somam à implantação dos novos conjuntos habitacionais, também localizados nas periferias distantes da cidade.

Diferentemente, as intervenções que foram realizadas visando à melhoria de áreas ocupadas por invasão, mantendo as populações originais, particularmente, no que se refere às áreas inseridas na cidade formal, representam uma mudança de atitude do poder público em relação ao problema da habitação em Salvador, que certamente poderá contribuir 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 (1993/96) –, representaram ações setoriais, tendo resultado em atuação pública de pouca abrangência. No período 1997/98, pela primeira vez, notam-se investimentos sistêmicos e significativos em projetos de urbanização e melhoria habitacional nas áreas mais deficientes da cidade, em sua grande maioria susceptíveis à legalização, passando-se a manter, em quase todos os casos, as populações originais.

Outra mudança a ser assinalada, com base nos dados sistematizados, nesta pesquisa, para o que corresponde a habitação de interesse social, refere-se ao fato de que, gradativamente, a proporção entre o número de novas unidades habitacionais implantadas pelo setor público, incluindo-se aquelas em áreas urbanizadas, e o número total de famílias envolvidas em projetos habitacionais tem diminuído, passando, em 1989/92, de uma relação de 40,4%, para, em 1993/96, atingir 21,9%, até alcançar, de 1997/98, um percentual de 21,3%, conforme indicam os subtotais

encontrados na Tabela 17. Ou seja, tendencialmente, investe-se menos em novas unidades e mais em urbanização de áreas ocupadas, abrangendo um maior número de pessoas. Esse aspecto fortalece os argumentos anteriormente apresentados sobre a necessidade de qualificação do déficit habitacional na atualidade, envolvendo, prioritariamente, a questão do ambiente construído.

Ainda que a atitude da intervenção pública tenha mudado em relação à permanência da maioria das invasões em Salvador, observa-se que, em quase todos os projetos implantados, o padrão predominante foi: novas unidades/equipamento comunitário local/melhorias de habitação de baixa renda. Apenas em alguns casos percebem-se mudanças de atuação nesse padrão, como na tentativa de manterem-se as características físicas de uma “ocupação popular” (Gamboa), valorização da estética e do lugar (Candeal), interação com novos agentes sociais, como ONGs, escritórios de projeto e parcerias (Novos Alagados, Caranguejo, Camurujipe e Candeal).

No entanto, esses projetos, se, por um lado, foram inovadores, no que diz respeito às melhorias físicas em áreas de ocupação informal, por outro, ainda avançaram pouco na relação *habitação-cidade*, como forma de enfrentamento da segregação e da exclusão no espaço urbano. Ou seja, o que se deseja pontuar é 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, constitui ação pública dirigida às carências mais imediatas colocadas por grande parte da população urbana de baixa renda. Entretanto, ainda não atingem o âmago da questão que atualmente se coloca sobre o habitar no meio urbano. Mesmo absorvendo as invasões e suas localizações na cidade, melhorando as condições materiais e sanitárias, poucos foram os avanços quanto à legalização fundiária, tratamento de espaços públicos, áreas verdes e questão ambiental, revisão e estabelecimento de parâmetros urbanísticos próprios, e, principalmente, quanto às possibilidades de inserção real dessas áreas na “cidade formal”, medidas essas indispensáveis para que sejam garantidas boas condições de habitabilidade e conforto para a coletividade, no ambiente construído do habitar na cidade.

Observe-se que, em relação à qualidade de espaços públicos abertos e na questão de áreas verdes, não houve, na maioria dos projetos recentes, avanços qualitativos – plantio de árvores, cuidados com a paisagem natural, recomposição de áreas verdes e tratamento de espaços coletivos –, seja para a comunidade local, seja para a população em geral. Quanto aos equipamentos comunitários implantados, esses visam atender apenas a demandas específicas dessas localidades, como posto de saúde, escola,

creches e áreas de esporte. Para essas áreas pobres de habitação e/ou no seu entorno, não existem propostas para implantação de equipamentos com abrangência que envolvam o bairro e a cidade.

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

De fato, os avanços mais significativos foram observados nas intervenções que envolveram ONGs e participação comunitária. Primeiramente, porque partiram de iniciativas de projetos já discutidos, com uma certa margem de amadurecimento quanto às definições das demandas locais apropriadas. Em seguida, destaca-se o fato de esses projetos incorporarem, na projeção de melhoria para o local, novas diretrizes de âmbito urbano. No caso de Novos Alagados, notoriamente a questão ambiental e, no caso de Candeal, a questão da valorização das características culturais do lugar na cidade. Sem dúvida, são ações que ultrapassam as medidas de melhorias físicas da edificação e da infra-estrutura, observando-se, por um lado, a importância do ambiente urbano e, por outro, a implantação de equipamentos coletivos para uma população além dos limites da localidade segregada, ou seja, equipamentos de abrangência urbana. Percebe-se, nessa forma de atuação, a perspectiva de inseri-las no conjunto de fluxos urbanos em geral e no incentivo à geração de atividades de emprego e renda para os moradores dessas localidades. Enfim, representam novas intervenções que podem contribuir para reverter a condição de "favela", portanto, com potenciais mais amplos que a mera urbanização, ao possibilitar uma real inclusão no cotidiano da cidade.

Desse modo, entende-se que as áreas deficientes de habitação, objeto de intervenção para melhoria das suas condições materiais e sanitárias, ainda assim permanecem "estigmas" na área urbana. As ações implantadas, embora essenciais, não são suficientes para inseri-las, com cidadania, como localidade, no seio da cidade, pois, no pós-intervenção, as áreas de "periferia" continuam se consolidando segregadas e excluídas da "cidade formal". Diferentemente, as intervenções que tomam como parâmetro de mudança qualitativa as possibilidades de inserção dessas localidades na dinâmica urbana revelam possibilidades singulares, que podem potencializar vocações e identidades, requalificando as condições sociais e ambientais da cidade como um todo.

Mesmo que alguns projetos representem um certo avanço na conquista de um habitar urbano menos excludente, o confronto desses resultados com o quadro atual da ocupação habitacional retratado por esta pesquisa indica a predominância significativa de população que habita em áreas informais e deficientes. São, pois, resultados

insignificantes diante da grandeza da questão. A efetividade de mudança qualitativa do habitar na atualidade só é possível com uma política habitacional ampla e, ao mesmo tempo, relacionada às características e especificidades de cada cidade e localidade.

Complementando essa análise, pode-se afirmar que essas ações isoladas, empreendidas por iniciativas não-governamentais, ainda que confirmem possibilidades potencializadoras de mudanças qualitativas, com base no quadro analisado para Salvador, não podem se realizar sem uma política efetiva de investimentos públicos, com fortes componentes de subsídio. A manifestação recente da municipalização de ações voltadas para habitação, se, por um lado, indica conquistas no que se refere a uma participação mais direta da população e permite diretrizes para implementação de ações mais estreitamente vinculadas às demandas locais, por outro evidenciou a fragilidade financeira do município para enfrentar problemas de tal envergadura. Indica também que, sem recursos externos significativos, possíveis somente com apoio federal, não basta a vontade política local para realizações que possam contribuir para mudanças efetivas.

As evidências apontadas para a grandeza do problema da habitação, na atualidade das grandes capitais como Salvador, exigem, portanto, uma política habitacional centrada efetivamente no atendimento da população de baixa renda. Representando a maioria dos habitantes nas áreas urbanas, esse segmento ocupa amplas áreas em condições deficientes de habitabilidade, plurais em sua essência, tendo em comum o fato de serem segregadas e excluídas da cidade formal. São questões que exigem, necessariamente, a presença do poder público, a participação dos moradores, a busca de parcerias diversas e redefinições conceituais de intervenção, envolvendo subsídios e recursos vultosos, para o que, na realidade atual, não se pode prescindir do apoio das esferas de Governo Estadual e Federal, se, de fato, a sociedade se propõe a enfrentar efetivamente a qualidade do habitar no meio urbano.

No momento em que se encerrou esse levantamento, início de 1999, no âmbito da reforma administrativa estadual, anunciou-se a extinção da URBIS, empresa vinculada ao Governo do Estado da Bahia, que tem sido responsável, como visto, desde meados da década de 1960, pelos programas habitacionais de cunho social para populações com renda abaixo de 5 SM. O governo já iniciou a liquidação da empresa e o repasse de suas funções para a CONDER, que deixa de ter apenas atribuições na Região Metropolitana, passando a atuar em todo o território estadual, como Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. A alegação apresentada foi de que a URBIS vem operando ao longo de sua existência com déficit operacional, o que tem sido questionado por representantes do corpo técnico, que argumentam: como um órgão de caráter social poderia dar lucro? O anúncio foi

seguido também de grande apreensão por parte das lideranças de comunidades envolvidas no programa *Viver Melhor*, que manifestam o “medo de que a relação que a URBIS mantinha com os moradores seja extinta com a empresa” (A Tarde, 20/01/99).

Por outro lado, no âmbito federal, não há previsões imediatas da CEF para novos financiamentos através do programa *Pró-Moradia e Habitar Brasil*, para 1999. Portanto, ainda que os investimentos do Governo Federal, através da CEF, tenham sido significativos para Salvador nos últimos dois anos, a interrupção dos programas em curso fragiliza a possibilidade de uma política habitacional contínua e efetiva para o enfrentamento das questões apontadas, as quais, como visto, dificilmente podem se sustentar apenas a partir de iniciativas municipais.

Em acréscimo a essas mudanças, observe-se que o crescente movimento de privatização das empresas públicas encarregadas dos serviços urbanos, como COELBA (energia elétrica) e TELEBAHIA (telefonía), seguido pelo anúncio de privatização das principais vias de acesso à cidade, a BR-324 e a Estrada do Coco – com implantação de pedágios –, já se falando também de medidas similares para a EMBASA (água) e até para a CEF (financiamento habitacional), no conjunto, sinalizam a ampliação de *privatização do meio urbano*. Constituem medidas que certamente trarão desdobramentos ainda não definidos para as condições da moradia e os fluxos, numa cidade de composição social nitidamente desigual e extremamente pobre.

Portanto, mesmo que algumas experiências inovadoras em habitação tenham ocorrido em casos específicos, apontando para novas possibilidades de intervenção qualitativa nas áreas de ocupação informal, diante dessas novas diretrizes na esfera da ação pública, as perspectivas de melhorias das condições de habitabilidade, na realidade atual, representam uma questão ainda sem contornos definidos, mas com indicações de poucos desdobramentos para uma política social de habitação. Sobretudo quando se considera que, na atualidade, os problemas ampliam-se para questões do habitar como meio urbano, o que exige uma postura pública explícita e contínua para lidar com as questões de interesse coletivo no ambiente construído.

Notas

¹ Para um maior detalhamento dessa questão, ver o Capítulo 1 deste trabalho.

² Nesse sentido, o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, vinculado ao IPPUR/UFRJ, em conjunto com a FASE, vem desenvolvendo a pesquisa “A municipalização das políticas habitacionais; uma avaliação da experiência

recente (1993-1996)", envolvendo análise comparativa de práticas implementadas pelos governos municipais em 45 grandes cidades brasileiras, distribuídas em todas as regiões, comprovando um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais no período (IPPUR, 1999).

- ³ As informações referentes ao período 1989/96 foram obtidas em entrevista com a engenheira Maria del Carmen Fidalgo Sanchez Puga, em abril de 1999, que atuou, com secretária da Prefeitura de Salvador, nas duas gestões. O projeto de proteção de encostas, desenvolvido pela SURCAP, esteve voltado para áreas de habitação em situação de risco, utilizando-se de tecnologia alternativa à contenção de cortina atirantada, com redução de custos significativa. Quanto à tentativa de implantação da Vila Tecnológica, que se propunha a trabalhar com diferentes tecnologias alternativas para barateamento da edificação habitacional, a ser implantada em Mata Escura, como núcleo de efeito demonstrativo, nos moldes do que foi efetivado em Curitiba, as iniciativas resumiram-se à elaboração do projeto, que não foi implantado. O projeto para Malvinas – Bairro da Paz, uma das maiores áreas de ocupação por invasão em Salvador (mais de 5.000 famílias), localizada em área valorizada, próxima ao aeroporto, buscou parceria com a empresa construtora proprietária da área e a participação da comunidade, propondo-se permuta de uma determinada faixa ocupada, de alto valor imobiliário, por outra próxima, de menor valor, em troca da urbanização da ocupação, o que no entanto não se efetivou. Já o Projeto da Baixa do Camurujipe, originado de uma iniciativa da Escola de Engenharia da UFBA, acabou se efetivando através da Prefeitura, com a participação da comunidade em experiência de mutirão e de um amplo comitê gestor, envolvendo o Governo do Estado, tendo sido um dos primeiros projetos financiado pelo Programa Habitar Brasil da CEF.
 - ⁴ O IBGE-PNAD/97 estimou, para a RMS, um total de 2.769.532 pessoas. A relação populacional de Salvador com a RMS, de acordo com o IBGE-Censo de 1991, foi de 83,1%, o que, correlacionando-se à estimativa populacional para 1997, na RMS, indica para o Município de Salvador, naquele momento, uma população de aproximadamente 2.300.000 habitantes.
 - ⁵ O Programa de Legalização Fundiária, implantado por convênio entre os órgãos municipais SETHA/RENURB-DITER, em 1987, representava a continuidade das intervenções já iniciadas em 1984 pelo prefeito Manoel Castro, através da CDS/SEAD/Casa Civil, que restabeleceu normas relativas ao uso e alienação de bens imóveis do município, com base na Lei nº 3.293/83 e nos Decretos 7.125/84 e 7.369/85. O tipo de titulação prevista era a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU. No caso de Boca do Rio, loteamento público implantado em final dos anos sessenta, os moradores originais – transferidos das antigas invasões Bico de Ferro e Ondina – recusaram-se a receber o CDRU, exigindo o título de Escritura Plena. As demais áreas previstas para atuação do referido Programa, com estimativa de lotes, estão listadas a seguir. Segundo relatório de atividades, até setembro de 1988, o Programa havia sido implantado apenas nas nove primeiras áreas (Salvador, 1988c).
- | | | |
|---------------------------|------------------------------------|------------------------|
| 01. São Cristóvão (1.324) | 07. Coutos I, II, III e VI (5.000) | 13. Polêmica (800) |
| 02. Boca do Rio (3.800) | 08. Antônio Albino (113) | 14. Cana Brava (350) |
| 03. Péla Porco (383) | 09. Calafate (57) | 15. Vila Canária (600) |
| 04. Baixa do Tubo (62) | 10. Profilurb (353) | 16. Bom Juá (2.821) |
| 05. Nova Divinéia (800) | 11. Nova Sussuarana (2.000) | |
| 06. Rocinha do IAPI (600) | 12. Conjunto ACM (700) | |
- ⁶ As análises contidas neste bloco foram inicialmente apresentadas em artigo da autora, tendo sido acrescidas de dados atualizados para os propósitos deste trabalho (Gordilho-Souza, 1997a:1100).
 - ⁷ Antes desse programa, implantou-se o projeto de urbanização pioneiro de Alagados, na Península de Itapagipe, ocorrido ainda no início dos anos setenta, quando o Governo do Estado criou uma empresa específica para essa intervenção, a AMESA – Alagados Melhoramentos S.A., que atuou na área até início dos anos oitenta, quando foi

extinta, tendo sido o seu corpo técnico absorvido pela URBIS. O projeto envolvia uma grande área de palafitas, edificadas gradativamente, desde final dos anos quarenta, nos mangues da enseada de Itapagipe, onde moravam mais de 10 mil famílias na época da intervenção. Em relação ao projeto *Minha Casa*, as dificuldades de obtenção de financiamento, através da CEF, deveram-se, principalmente, ao problema de inadimplência do Governo do Estado à época.

- ⁸ A PMS negociou um acordo com a empresa de construção civil Ecomati, que, em troca do conjunto habitacional de moradias do tipo "embrião", com 800 unidades, repassaria a área pública evacuada, do Costa Azul, de 131.900,00m², conforme mensagem enviada à Câmara Municipal de 31/05/88, transformada na Lei de Permuta de Terras nº. 3.887/88. Esse fato gerou fortes conflitos envolvendo a comunidade, entidades civis e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o projeto ficou paralisado até a posse do novo prefeito, Fernando José Rocha, que reiniciou o projeto, quando os moradores da invasão tiveram a liminar revogada. Um maior detalhamento sobre a implantação desse projeto consta no estudo sobre as invasões como mercadoria (Gordilho-Souza, 1990:238).
- ⁹ A produção de moradias ocorreu em regime de mutirão com a assessoria técnica do Programa de Tecnologias de Habitação – THABA, da Universidade do Estado da Bahia, tendo como eixo metodológico a participação comunitária em todas as etapas do processo. O projeto contemplou a reconstrução de 124 casas, consideradas precárias pelo levantamento realizado no início das atividades.
- ¹⁰ As referidas informações estão registradas em entrevista realizada com Alan Trajano, representante da ANSUR-BA, que participou do projeto em questão (Gordilho-Souza, 1993b).
- ¹¹ As análises contidas neste bloco, foram publicadas em artigo da autora, tendo sido acrescidas de dados atualizados para os propósitos deste trabalho (Gordilho-Souza, 1997b:201).
- ¹² O referido levantamento, integrante de projeto da AVSI para várias capitais, no caso de Salvador, contou com a cooperação técnica da pesquisa desenvolvida sob a coordenação da autora. Foi indicada, nas práticas levantadas, a atuação de novas organizações, quais sejam: ANSUR/Ba, Associação Nacional de Solo Urbano/Regional Bahia - ligada à Arquidiocese de Salvador e voltada para capacitação de lideranças comunitárias e assessoria a projetos urbanos, ex. Projeto Paraguari; AVSI, Associação Voluntários para o Serviço Internacional - ligada à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e ao Governo Italiano, voltada para recuperação de áreas marginais urbanas, em Salvador com o Projeto Novos Alagados; Equipe Urbana da Comissão de Justiça e Paz - apoio da Coordenadoria Ecumênica de Serviços, trabalhos de assessoria jurídica; Entidade Francesa Nicholau Catene, voltada para melhoria de moradias em invasão próxima ao Aeroporto; Entidade Evangélica, voltada para implantação de lotes residenciais em Paripe/Vila Cristalina; Fundação José Silveira - ligada a Odebrecht, trabalhos educacionais e de habitação no bairro do Calabar (Gordilho-Souza, coord., 1993b).
- ¹³ A entidade italiana mencionada, apoiada pela Arquidiocese de Salvador, iniciou trabalhos em comunidades de Salvador no ano de 1993, tendo selecionado a área de Novos Alagados para projeto pioneiro. Buscou parceria inicialmente com a Prefeitura de Salvador, tendo, no entanto, efetivado convênio com o Governo do Estado em 1995. O projeto de recuperação de Novos Alagados foi orçado em US\$ 10 milhões, sendo que, na 1ª etapa, foram alocados US\$ 5 milhões, para atender 650 famílias (80 casas construídas para transferências de palafitas e o restante para área de aterro). Desse recurso, US\$ 4 milhões foram do Banco Mundial, e o restante, US\$ 1 milhão, da AVSI. Nessa parceria, a AVSI responsabilizava-se pela construção de creches e outros equipamentos a serem implantados na área (A Tarde, 11/03/95 e 21/01/97).
- ¹⁴ Os pressupostos da coordenação científica do projeto têm como referência o PEC – Primary Environmental Care. Referem-se a documentos publicados pelo Italian Ministry of Foreign Affairs, *Lessons Learned in Community - Based Environmental Management*, Primary Environmental Care Workshop, Edited by Grazia Borrini, 1990; *Primary Environmental Care: proposte operative per la cooperazione italiana*. Documento conclusivo dell'incontro di lavoro, Siena, 1-7 dec 1991; *Working Documents*. WG/U, Siena Meeting, MAE/DGCS and CERFE, Apr. 25-28, 1993.

- ¹⁵ Alguns estudos já investigaram esses processos sob o ponto de vista de identidade étnica, cidadania, movimentos de bairros, estrutura organizacional da entidade e gestão. Ver Moura (1987), Carvalho (1993), Fischer et al. (1993), Risério (1993), Bahia: Análise & Dados (1994a), Dantas (1994).
- ¹⁶ Analisando a estrutura organizacional desse bloco-afro, Marcelo Dantas identifica o Olodum no universo das organizações não-governamentais, embora com características distintas, uma vez que, sendo produto da sociedade civil, não se restringe à atuação de conteúdo social, voltando-se, também, para ampliar a sua vocação empresarial.
- ¹⁷ Algumas das vertentes de ação lucrativa são: Banda Olodum e Banda Mirim, Boutique do Olodum, Fábrica de Carnaval e outras produções vinculadas a essas. As não-lucrativas estão vinculadas à Fundação Olodum e desenvolvem vários projetos como: Rufar dos Tambores, Escola Criativa, convênio com o Projeto Axé, além de diversos cursos e publicações.
- ¹⁸ Ver, nesse sentido, além dos estudos já referidos, aqueles realizados por Ana Fernandes e Marco Aurélio Gomes sobre as reformas recentes 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.
- ¹⁹ No “Seminário de Solo Urbano e Moradia”, realizado em Salvador, organizado pela Equipe Urbana da Comissão de Justiça e Paz, em 14 e 15 de julho de 1995, um dos pontos discutidos foi relativo às diversas questões que interferem na crise de representatividade das associações de bairro e o esvaziamento dos movimentos de cunho reivindicativo por melhorias. Percebe-se uma dissociação entre essas associações e os movimentos culturais que vêm sendo fortemente absorvidos por outras entidades do tipo “promotores culturais”.
- ²⁰ Ver proposta metodológica para montagem do projeto urbanístico elaborada pela equipe técnica do Projeto *Tá Rebocado*, apresentado à URBIS (Documento Proposta, 1997).
- ²¹ Os ensaios da Timbalada, que antes ocorriam nas ruas do Candeal, agora são realizados nas tardes de domingo, na quadra recém-inaugurada, com entrada paga. A presença de um enorme contingente de pessoas traz também algumas consequências que perturbam a vida de moradores próximos, como a questão higiênica, dada a insuficiência de infra-estrutura necessária para eventos desse tipo, como sanitários públicos, áreas de estacionamento, além dos tumultos que acarreta.
- ²² Veja, nesse sentido, para Salvador, além das intervenções recentes no Centro Histórico, a implantação da Linha Verde, que liga o litoral do Nordeste e a elaboração de Plano Diretor para essa região. Por outro lado, os grupos afro-culturais de projeção, como Olodum, Timbalada e outros, pelo *marketing* e divisas econômicas que potencializam para a cidade, também recebem algum tipo de apoio do Estado, ainda que tenham se desenvolvido e sobrevivam de forma independente.

Toda síntese traz em si o risco da simplificação. No entanto, representa a possibilidade de novas interpretações. Este estudo sobre a configuração do espaço habitacional contemporâneo em Salvador certamente deixou de considerar questões pertinentes do ambiente construído da cidade, resultantes de relações socioespaciais muito mais complexas que a possibilidade de captá-las. Mas revela importantes conteúdos para se pensar e agir sobre perspectivas em construção, que possam interferir na melhoria do habitar.

Neste texto final, busca-se pontuar as argumentações centrais levantadas em cada capítulo, de forma a interpretá-las em seu conjunto. Frente às novas demandas que se colocam na reprodução do espaço urbano de Salvador na atualidade, formulam-se questões para novas investigações e estudos comparativos com outras cidades brasileiras.

Ao retratar uma cidade como estudo de caso, verifica-se que as especificidades históricas, físico-geográficas, conjunturais e culturais dão forma a um espaço construído específico, ainda que guardando as mesmas marcas da segregação espacial e da exclusão urbanística que caracterizam as grandes cidades brasileiras. Como analisado no Capítulo 1, entende-se que, da mesma forma que a raiz da problemática enfocada tem sua origem fora do lugar, os resultados de sua amplitude no espaço e a gravidade da situação encontrados para Salvador certamente ilustram uma condição que é geral para outras cidades do País, com variações de tempo e lugar, mas emergindo dessa mesma raiz estrutural presente no processo brasileiro de industrialização periférica. Constrói-se, assim, uma metodologia capaz de qualificar as condições de habitação no ambiente construído em outras realidades similares, permitindo o dimensionamento socioespacial e as interpretações atualizadas dos fenômenos enfocados. Sua aplicabilidade reafirma as possibilidades de análises comparativas com outras metrópoles brasileiras, de forma a identificar diferenças e semelhanças entre elas, bem como de investigar os diversos aspectos das condições de habitabilidade do meio urbano nessas realidades.

Nos capítulos 2 e 3, ao proceder-se à identificação das formas de ocupação habitacional em Salvador, percebe-se que, com a privatização ampliada do solo para moradia, surge uma pluralidade de situações de parcelamentos, rompendo-se a lógica rentista anterior e iniciando-se um outro processo de configuração do espaço habitacional. Os critérios de classificação adotados para identificação dessas ocupações levam a compor um mapeamento de subáreas homogêneas, com características físicas distintas. A qualificação socioespacial dessas áreas, ao privilegiar os dados de renda da população e os aspectos normativos urbanísticos em vigor, comprova nitidamente a intensa segregação habitacional no âmbito da cidade, como também sua conjugação a um amplo processo de exclusão urbanística. Por outro lado, ao recuperarem-se as características históricas da ocupação urbana e das formas de habitação, evidenciam-se as origens do fenômeno da segregação, que separa ricos e pobres no espaço, e as mudanças ocorridas na sua delimitação. Manifestada inicialmente no interior do próprio domicílio e na edificação, por diferenciação de ambientes e de pavimentos, expandir-se-á, no período analisado, em segmentações no espaço urbano, caracterizando três momentos distintos de segregação habitacional em Salvador.

Constatou-se que, na atualidade, o processo de segregação espacial da pobreza isola pobres e ricos em cidades diferenciadas, separadas e ao mesmo tempo justapostas. Em sua essência, constitui uma questão violenta e desagregadora, que se amplia como problemática socioespacial e econômica, com a formação de um imenso universo de informalidade das ocupações habitacionais, situação conjugada a um quadro amplo de deficiências. Isso implica a exclusão não só de uma grande parcela da população dos direitos de cidadania, mas sobretudo fomenta situações irreversíveis no ambiente construído, que afetam as perspectivas de mudanças para a sua melhoria.

Na produção e na apropriação da moradia, verificou-se que, em Salvador, a grande maioria da população de baixa renda, pela própria contingência de ter que morar em algum lugar e de não encontrar outras alternativas oferecidas pela sociedade, a não ser a ocupação aleatória de terras urbanas, acabou fazendo "justiça com as próprias mãos", conquistando um espaço de moradia através das invasões. Detectou-se, também, que essa não constitui a única forma de ocupação ocorrida à revelia dos parâmetros urbanísticos estabelecidos; outras iniciativas de parcelamentos clandestinos, promovidos por supostos proprietários de glebas, também contribuíram para compor esse quadro. Verificou-se que, entre as décadas de 1920 e 1990, os investimentos do capital imobiliário, com apoio do financiamento público, criaram uma ampla superfície parcelada por processos produtivos formais - 55% do total da área ocupada por habitação. Esse processo esteve conjugado à formação de um imenso universo de ocupação informal, correspondente a 32%. Essa fatia, abrigando predominantemente a popula-

ção mais pobre, corresponde, em 1991, a uma estimativa de 60% do total de pessoas moradoras na área de ocupação contemporânea do município (1,1 milhões de pessoas), habitando nos 3.684 hectares de ocupação informal. Esses dados qualificam o confinamento da população de renda mais baixa, espremida em pequenos espaços, em condições de habitabilidade mínimas, sem regras de ocupação para o conforto coletivo e sem condições ambientalmente satisfatórias. Confirmou-se, portanto, a grandiosidade quantitativa da informalidade habitacional, até então estimada de forma imprecisa. Portanto, também em Salvador, a informalidade da ocupação foi a forma encontrada para a propagação da "casa própria", através da apropriação individualizada do solo e da autoconstrução nas periferias da cidade formal. Por outro lado, qualificando essas áreas quanto a condições atuais de habitabilidade e quanto à sua inserção urbana, a pesquisa fornece subsídios, acredita-se, indispensáveis para uma intervenção pública criteriosa, na perspectiva de melhoria dessas condições.

Nesse sentido, as diferentes espacialidades identificadas na cidade demonstram a condição de periferia associada a pobreza e a informalidade, o que não significa, necessariamente, estarem essas áreas sempre afastadas do núcleo urbano. De fato, as ocupações formais e informais estão predominantemente localizadas em determinadas zonas de concentração na cidade, mas também entrelaçam-se em outras situações, delineando uma certa fragmentação na distribuição espacial dos dois tipos de ocupação. Salienta-se que, nesses casos, em que a segregação aparece mais diluída, numa visão em menor escala, delineia-se uma outra condição de separação de classes de rendimento no espaço, marcada por limites físicos mais próximos, constituídos nos condomínios fechados, grades e muros entre territórios de pobreza e de riqueza, ainda que justapostos.

Assim, a informalidade da ocupação e os territórios de pobreza conjugam-se, conformando ambientes de moradia que se densificam sob condições de descaso público e social, relegados a situações permanentemente deficientes. Essa expressão da exclusão urbanística, no entanto, não se limita às áreas que surgiram informalmente. Ao identificarem-se, com critérios preestabelecidos, o grau de deficiência nas áreas de ocupação habitacional em toda a cidade, detectou-se que, com a efetivação e a ocupação, muitos dos parcelamentos aprovados de acordo com os parâmetros estabelecidos à época, evidenciam situações que os caracterizam atualmente com algum tipo de precariedade. Isso está presente em vários dos loteamentos formais do tipo popular, localizados na periferia, que tiveram suas áreas livres invadidas ou consolidaram-se irregularmente. Essa circunstância eleva, em muito, a amplitude de exclusão urbanística, uma vez que, para Salvador, 53% da ocupação urbana de predominância habitacional, correspondendo a 6.046 hectares, apresen-

tam algum tipo de deficiência urbanística, tais como ausência de áreas verdes e áreas para equipamentos coletivos, presença de lotes fora dos padrões mínimos, características topográficas e de infra-estrutura desfavoráveis, que se juntam aos problemas de edificações precárias e, freqüentemente, também irregulares. Enfim, as condições de habitabilidade previstas pelas normas estabelecidas para o que deveria ser uma boa moradia não se confirmam na realidade pós-ocupação desses loteamentos. Cerca de 73% da população da área de ocupação contemporânea de Salvador habitam essas áreas, o que equivale a 1,3 milhões de pessoas, em 1991.

Comprova-se, assim, que, de forma análoga ao que ocorre nas grandes metrópoles do Brasil, esse processo tem sido, de fato, a “solução” habitacional para a maioria da população urbana. Foi sem dúvida, a forma mais barata de custeio social do trabalho, liberando recursos para a produção e para o processo de acumulação acelerado na industrialização do País. As políticas habitacionais de provisão da habitação social, como visto, não foram suficientes para anteciparem-se a essa situação. Ao contrário, contribuíram para a intensificação do processo de segregação socioespacial, ao localizarem os novos conjuntos habitacionais predominantemente em vazios da periferia. Por outro lado, na produção habitacional formal, muitas vezes prevaleceram os interesses da especulação fundiária e imobiliária, em detrimento da questão do conforto ambiental. Dessa forma, a segmentação dos processos de ocupação habitacional, ao diferenciar marcadamente o espaço construído, acaba por fortalecer as estratégias de supervalorização de determinadas áreas na cidade, criando possibilidades de ganhos imobiliários extraordinários a curto prazo.

Diante do amplo processo de “privatização informal” da habitação e dos investimentos significativos, individuais e coletivos, essas ocupações consolidaram-se, rompendo a expectativa desenvolvimentista da eliminação de casebres, que seriam substituídos por novos conjuntos habitacionais. Atualmente, configuram um ambiente construído complexo, com diferentes características de legalidade e de precariedade urbanística, somadas a altos índices de deficiência físico-ambiental. Dessa forma, a idéia predominante, até a política do SFH/BNH, de que os assentamentos informais representavam condições urbanas “provisórias”, cai totalmente por terra. As grandezas da realidade são significativas e irreversíveis, acrescidas, ainda, das conquistas sociais e dos conteúdos culturais adquiridos. Por outro lado, nem todas essas áreas constituem moradias impróprias, que possam estar inseridas na estatística de déficit habitacional.

No entanto, o resultado alcançado por essa “solução” representa custos vultosos para sua melhoria. O problema habitacional, que cresce com a cidade, não é mais “substituir” e sim “melhorar” e “incluir” as áreas ocupadas no habitar coletivo.

Argumenta-se que, conquistada a habitação através da edificação autoconstruída em áreas informais, dotadas de infra-estrutura mínima, ainda que em situação de precariedade e deficiência, as novas demandas situam-se, prioritariamente, na criação e na qualificação de seus espaços públicos, de infra-estrutura sanitária, de melhorias individuais nas habitações e, sobretudo, na sua inclusão urbana.

Enfim, de forma social e ambientalmente perversa, “reduziu-se” o déficit habitacional quantitativo, o que leva, necessariamente, a uma revisão conceitual da questão, privilegiando-se, nas demandas atuais, o “déficit qualitativo ampliado” para o habitar no meio urbano – o direito à cidade e à cidadania, num sentido mais abrangente, entendido para além das benfeitorias materiais. Traduz-se no reconhecimento e na preservação da identidade e das vivências dos lugares, na melhor qualidade do ambiente natural e construído e, sobretudo, na liberdade de representações espaciais. Ressaltam-se, assim, novas necessidades para as formas de sustentação de vida cotidiana, adequadas, confortáveis e diferenciadas, requisitos que parecem ser colocados pela sociedade de nosso tempo e que suscitam outras leituras da habitação na atualidade.

Portanto, levando-se em conta esses milhares de hectares de área ocupada informalmente, que se densificam em condições extremamente precárias, onde mora a maior parte da população da cidade, a questão iminente refere-se aos novos mecanismos possíveis para pensar caminhos de mudança.

Sobre um projeto político-territorial de conquista da cidadania, relacionada a questões da legalidade urbanística, entende-se, evidentemente, que a expectativa de ampliar a vigência das normas e códigos estabelecidos para toda a cidade seria utópica, frente à situação atual. Em primeiro lugar, porque as áreas edificadas sem controle não necessariamente estão fora de padrões urbanísticos desejáveis. Em segundo, pelo fato de que os padrões estabelecidos pela legislação urbanística não estarem isentos de crítica sobre questões de conforto, ambiente e garantia de qualidade de vida. Por outro lado, salienta-se que o estabelecimento legislativo de normas, parâmetros e códigos reguladores da construção de espaços, nas grandes cidades brasileiras, esteve estreitamente vinculado aos interesses do capital imobiliário moderno e das elites locais e contribuiu, diretamente, para os resultados da segregação e da exclusão que atualmente se configuram. Certamente, os pactos de interesse comprometem não só a eficácia do aparato legislativo urbanístico, como suas próprias definições.

O movimento ampliado de privatização e de homogeneização da ocupação do solo como mercadoria plena, nessa realidade, ao se consolidar, parece encontrar grandes obstáculos no caminho, com esses significativos indicadores da *formalidade perdida*. Questiona-se, por exemplo, como fica a situação do

alargamento de financiamentos para habitação, pretendido pela Caixa Econômica Federal, através de créditos diretos ao consumidor, com a exigência de escritura do terreno e de comprovação das condições formais de ocupação.

Diante da formalidade perdida, certamente há uma legalidade por ser conquistada. Como foi analisado, nas intervenções recentes para Salvador, os caminhos nessa direção abrem-se ainda muito timidamente. Foram detectados avanços em relação àqueles projetos de urbanização que mantêm os moradores no lugar onde estavam, buscando meios de integrar esses lugares aos circuitos da cidade e promover melhorias ambientais. No entanto, quanto à legalização, as realizações são pouco significativas, registrando-se apenas algumas referências de abrangência limitada. Nesse sentido, observa-se uma grande novidade, com a recente aprovação, por unanimidade, na Câmara Municipal de Salvador, do Projeto de Lei nº 97/97, que suprime a exigência de apresentação da escritura registrada em cartório, para imóveis de até 125 m², em relação à obtenção de alvará de construção na Prefeitura, o que certamente poderá trazer impactos positivos, diante da amplitude da situação irregular evidenciada na questão fundiária (A Tarde, 19/03/99). Evidentemente, sem as condições de legalização, ficam limitadas as possibilidades de regulação e melhoria das construções individuais, o que contribui para que os investimentos realizados em áreas coletivas tornem-se inócuos em pouco tempo. O acesso da população de baixa renda aos direitos urbanísticos constitui, pois, um mecanismo indispensável, para romper-se essa condição atual de *idades distintas para cidadãos diferenciados*.

Em relação ao ambiente urbano como um todo, ressalta-se que a ocupação habitacional realizada no período analisado, praticamente já atinge quase toda a superfície da área do município de Salvador passível de ocupação, restando apenas algumas poucas áreas intersticiais, além das áreas verdes e reservas hídricas. Essas já começam a ser atingidas por ocupações informais, que comprometem a sua preservação ambiental.

Em consequência, o atual processo de ocupação desigual, deficiente e ambientalmente predatório representa um custo muito alto para sua integração, recuperação e qualidade ambiental. Essas ocupações, uma vez consolidadas, são praticamente irreversíveis em sua morfologia básica e, portanto, contraditoriamente incompatíveis com os novos padrões produtivos que se avizinham, os quais têm a própria cidade e seus ambientes como meio de produção, no processo de acumulação. Vista sob essa ótica, a problemática habitacional demonstra que, nesse processo de ocupação, os lucros imediatos ganharam; mas, em relação à cidade em seu conjunto, todos perderam, e, duplamente, aqueles para os quais nada mais restou que um pequeno alojamento na periferia desassistida.

Dessa forma, as contradições e conflitos se ampliam, do direito à moradia como unidade habitacional para o direito ao habitar.

Os resultados encontrados para essa realidade assustam, mas permitem penetrar mais fundo nas avaliações e perspectivas de intervenção relacionadas às políticas públicas. Como desdobramento, o Capítulo 4 demonstra que a complexidade da questão da habitação na cidade atual leva à necessidade de revisar, conceitualmente, o desafio de como intervir. Que parâmetros urbanísticos são próprios para acionar condições de mudanças qualitativas nessas áreas?

Mais do que uma cidade funcionalmente dividida por atividades, as segmentações espaciais que se estabelecem demarcam separações entre ricos e pobres, formal e informal, legal e ilegal, deficiente e bom. No entanto, essas dualidades são insuficientes para o entendimento da realidade complexa atual e para o delineamento de novas perspectivas de intervenção. Assim, este estudo sobre a segregação socioespacial e exclusão urbanística para Salvador demonstra também as limitações para a apreensão da complexidade que envolve o habitar contemporâneo. Como afirma Raquel Rolnik ao analisar a questão da legalidade urbanística, “a condição de irregularidade não se refere a *uma* configuração espacial, mas a *múltiplas*” (Rolnik, 1997:182, grifo original). Nesse sentido, além das muitas possibilidades de irregularidade na própria ordem jurídico-urbanística, na prática, elas podem ter diferentes significados para os atores sociais, dependendo das condições políticas e culturais de tempo e lugar.

Nesse sentido, ao ser evidenciada a amplitude das deficiências materiais nas condições de habitabilidade e a ausência de parâmetros coletivos de ocupação, coloca-se a necessidade de uma efetiva e firme política de intervenção estatal, para que se efetivem as mudanças físico-ambientais e normativas desejáveis. Por outro lado, os atuais níveis de intensidade da segregação espacial da pobreza e da exclusão urbanística demonstram que as futuras intervenções terão de ir além das questões materiais. Como verificado em alguns projetos que tentam acionar a condição do lugar na cidade, as diferentes territorialidades contidas nesses aglomerados precários e isolados, não podem ser ignoradas. Aos poucos, seus moradores vão construindo conteúdos e referências socioespaciais próprios, que personalizam e dão potencialidade de mudança a essas áreas em sua inserção urbana. Portanto, mais do que periferias-dormitórios, as diferentes áreas de moradia representam lugares a serem identificados e valorizados no meio urbano, indicando-se novos limites a serem conquistados no habitar e sinalizando-se com perspectivas capazes de enfrentar o “estigma da favela”, que se mantém mesmo depois de urbanizadas e melhoradas fisicamente.

As demandas de interesse coletivo relacionadas à melhoria do ambiente construído exigem, necessariamente, a presença do poder público, porém sem dispensar a participação dos moradores, de parcerias diversas e redefinições conceituais de intervenção. Envolvem também subsídios e recursos vultosos, que, na realidade atual, não podem prescindir de uma política habitacional de intervenção explícita e contínua, se, de fato, a sociedade se propõe a enfrentar efetivamente a qualidade do meio urbano. Enfim, uma política de mudança desse quadro terá de criar os meios para a promoção de melhorias, considerando esses espaços não apenas como áreas de moradia, nos moldes da cidade industrial, circunscritas nas relações de centro-periferia, mas identificando potencialidades de transformação de áreas-dormitório em áreas do habitar na cidade, lugar onde se vive e se viverá no próximo milênio.

Tendo em vista que alguns processos dessa natureza são ainda experimentais e estão em pleno curso, para os quais apenas os primeiros passos estão sendo dados, é impossível a previsão dos rumos que, de fato, irão seguir. No entanto, eles sublinham importantes questões para a retomada de discussões sobre habitação nas grandes cidades brasileiras. Ações isoladas? Perspectivas de reproduzirem-se em outras cidades, ou mesmo em outras áreas da cidade? Cada caso parece ser um caso, apresentando conjugações particulares, conjunturais e locais. Em comum, vislumbra-se a necessidade da expressão coletiva, de linguagens estéticas próprias, de potencialização de vocações, enfim, de fortalecimento da identidade e da cidadania. Nesses movimentos, a qualidade do novo parece ser a diferença, a especificidade, como possibilidade de absorção das novas demandas da sociedade atual.

Essas observações, ainda que preliminares, indicam um pouco mais do que possibilidades de reverem-se metodologias de intervenção em áreas precárias de habitação. São também indícios de que essas práticas podem incrementar novas conquistas da coletividade e contribuir para atingir expectativas de condições de urbanidade, entendida como "amadurecimento das relações políticas e sócio-culturais no urbano" (Ribeiro, A.C., 1996). Esses são desafios colocados neste final de século, visando a uma melhor qualidade de vida urbana e à construção de uma sociedade menos desigual e culturalmente diversificada.

É evidente que essas questões não estão dissociadas dos novos padrões produtivos, os quais têm, além do espaço, a própria cidade e seu ambiente como meio de reprodução do capital. No caso de Salvador, ainda que não constituam objeto específico desta pesquisa, foram apontados novos projetos urbanos em fase de implantação, que já delineiam outras dinâmicas espaciais. Esses investimentos representam, possivelmente, sinais de um novo ciclo econômico, que associando-se à expansão de pólo industrial fabril, tem, nos serviços voltados para o turismo, a prin-

principal alavanca para a economia urbano-regional. Observa-se, em pleno curso, o incremento desses processos produtivos emergentes, sobrepostos aos anteriores e caracterizados por fluxos diferenciados, que elegem como principal mercadoria a própria cidade, sua história, a produção cultural da região, absorvidas como potenciais para o ecoturismo internacional. Constituem, portanto, mercadorias localizadas e não-materializadas, alvos de iniciativas econômicas que demandam outras atribuições e qualificações espaciais para Salvador e seu entorno, em sua via de entrada para a globalização.

Esses novos padrões de produção trazem, ainda, no seu conjunto, novos impactos que delineiam outras relações socioespaciais, certamente envolvendo a gestão e a produção do espaço urbano e da habitação. Percebe-se a emergência de um “redesenho” para a cidade, que dinamiza suas possibilidades turísticas, sobretudo nos limites da cidade antiga e na sua relação com o mar. Voltando-se novamente para a Baía de Todos os Santos, a cidade, agora, atinge outras perspectivas econômicas, além da portuária, o que envolve grandes investimentos na área dos serviços turísticos. 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 na cidade. Quanto às intervenções recentes em habitação, ainda que quantitativamente insignificantes diante da grandeza do problema, já apontam nessa mesma direção. Entende-se que essa perspectiva, delineada 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 sociedade-espço adquirem outros conteúdos a serem considerados na perspectiva de intervenção urbana. Alain Lipietz, em conferência proferida em São Paulo, 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, em termos de formação profissional e meios de articulação entre empresas, é sobretudo importante prover, no conjunto da aglomeração, uma qualidade de vida ambiental atrativa. "O saneamento e urbanização de bairros populares, o desenvolvimento de espaços verdes ou implantação de parques e de atividades culturais, um bom sistema de transporte coletivo: tudo isto não é um luxo social e ecologista, mas sim uma condição de desenvolvimento econômico" (Lipietz, 1996:16).

As análises aqui efetuadas apontam para essa direção. Entende-se que as políticas de melhorias urbanas e habitacionais, atualmente 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.

Elucida-se, assim, a perspectiva deste estudo, de buscar demonstrar que, na atualidade, a "questão da habitação" se aprofundou, demarcando outros limites. Mantendo a gênese da desigualdade social, a situação investigada indica o deslocamento do problema de demandas de novas habitações na cidade para demandas de melhorias do habitar no meio urbano.

Finalizando, observe-se que, nesse processo de reestruturação econômica que se vivência, a gestão de cidades como Salvador, que detêm um grande potencial sócio-cultural, terá de ir além das medidas de "cirurgias plásticas" em pontos turísticos. 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 do habitar contemporâneo, fica evidente a necessidade de revisão das políticas de atuação, para que os conteúdos de fato se modifiquem, adquirindo potencialidades de mudanças. Se é que ainda se acredita que essas marcas de desigualdade profunda e de um ambiente construído seriamente comprometido não sejam situações indelévels e intratáveis, dentro de parâmetros mínimos de habitabilidade em nossa realidade.

Mais uma vez as análises de Milton Santos contribuem para o entendimento da dinâmica dessa cidade. Em palestra, por ocasião da aula inaugural da UFBA para o ano acadêmico de 1999, ocorrida no mês de aniversário dos 450 anos da cidade, assinalou que Salvador, "atravessa os séculos respondendo aos desafios do mundo, fortalecendo sua originalidade [...] inédita mistura de plantas, ambientes, homens, línguas e sistemas de vida que iriam marcar a história do lugar [...] cidade que nasceu múltipla, numa unidade contraditória [...] [fruto de] planejamento que ig-

norou condições ambientais e que reproduziu condições imperiais [...] planificação seletiva para os grupos dominantes, *o resto* é deixado à espontaneidade" (Santos, apud A Tarde, 17/03/99).

Como se analisou neste trabalho, esse *resto* atinge, na atualidade, dimensões grandiosas, configurando um ambiente construído de ampla complexidade, diante do qual não se podem ignorar os desafios colocados agora para o seu continuar. Por trás dos cartões-postais, há uma imensa cidade à deriva, silenciosa, segregada e excluída dos circuitos e parâmetros formais, contudo integrante dessa múltipla realidade urbana. Mas essas são questões levantadas para futuras investigações.

Apresentação

Após quase dez anos de conclusão da pesquisa que fundamentou este trabalho, a publicação desta 2ª. Edição do livro *Limites do Habitar – Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*, viabilizada com o apoio da FAPESB, em conjunto com SEDUR e SECTI, traz uma atualização das informações habitacionais de Salvador, mapeadas com base em novas aerofotos que foram disponibilizadas posteriormente às de 1992, anteriormente consideradas, tendo agora como referencia os anos 1998, 2002 e 2006, que delimitaram os novos períodos analisados.¹ Para isso, utilizou-se a mesma metodologia que foi elaborada para a tese de doutorado da autora, obtendo-se, assim, novas informações sobre as configurações espaciais traduzidas pelas diversas formas de ocupação habitacional, relacionadas aos demais usos ocorridos no espaço municipal.² Esse avanço permitiu o desenvolvimento de estudos comparativos inéditos sobre o crescimento urbano recente, bem como o delineamento das tendências apontadas pelas análises dessas configurações espaciais, confrontadas às novas políticas habitacionais e às intervenções ocorridas nesta primeira década do século XXI.

Com as possibilidades geradas por um escopo tecnológico informático mais avançado, os novos mapas foram produzidos com o uso da ferramenta do geoprocessamento, apoiado por sistema de informação geográfica, com interpretação de mapas temáticos, de dados institucionais, de aerofotos e ortofotos, além da utilização de programas de editoração eletrônica de imagens.³ O uso desse instrumental possibilitou uma maior precisão na definição dos novos mapeamentos, publicados no anexo deste posfácio, viabilizando a atualização das ocupações a partir da superposição das informações obtidas e permitindo, também, um melhor tratamento de imagens dos mapas e das fotos originalmente publicados.⁴

A Cidade do Salvador, em 2007, com uma população de cerca de 2,8 milhões de habitantes⁵, mantém um dos maiores déficits habitacionais do país, acumulando uma demanda de novas habitações que ultrapassa 100 mil unidades – déficit quan-

titativo –, sendo a maioria, cerca de 80% dessa estimativa, para as faixas de renda abaixo de cinco salários mínimos. Sobre essa população de baixa renda, moradora nos chamados bairros populares, incide também um déficit qualitativo – referente à necessidade de melhorias da unidade habitacional, de infra-estrutura e de outras medidas de regularização urbanística – que implica, portanto, ações diferenciadas de intervenções públicas de interesse social. Para essas condições de habitabilidade deficiente, o montante estimado por esta pesquisa para 2006 representa um universo próximo a 527 mil unidades habitacionais no município, o que equivale a cerca de 73% do total existente de domicílios, à época, conforme atualizado por este estudo.⁶ Acrescentem-se a essas demandas presentes, as necessidades habitacionais futuras, que compreendem a demanda demográfica, incluindo o crescimento vegetativo, a migração e a substituição de unidades por obsolescência ou por mudanças de uso. Compõe-se, assim, um conjunto de questões para as quais as respostas político-institucionais terão de estar respaldadas no conhecimento atualizado dessa diversidade de situações socioespaciais, na interação permanente com as organizações de moradia e no aprofundamento das soluções estruturais, que abrangem a efetividade das demais políticas sociais, a ampliação do mercado de trabalho e a melhoria da renda.

Dessa forma, conforme demonstrado nos itens a seguir apresentados, Salvador, na última década, manteve, na sua dinâmica de crescimento espacial, uma expansão territorial caracterizada, sobretudo, pelo agravamento da segregação socioespacial e pela persistente exclusão da maioria da sua população das benfeitorias urbanísticas. Essa situação, associada aos limites de renda e aos altos índices de desemprego impostos à maioria dos seus habitantes – o maior entre as capitais brasileiras nessa última década –, faz com que o estreitamento do mercado imobiliário traga, ele próprio, uma maior especulação sobre o valor do solo produzido formalmente, gerando uma nítida segmentação entre cidade formal e informal.

Na sua condição de metrópole, o município de Salvador vem registrando, gradativamente, uma pequena diminuição no índice de concentração populacional, atingindo 80% do total de habitantes de toda a região metropolitana na contagem do IBGE/2007. Mantém, entretanto, um dos maiores índices de concentração entre as cidades brasileiras, o que lhe confere também uma densidade territorial das mais elevadas, próxima a 84 hab/ha.

Assim, com o crescimento extensivo do território municipal esgotando-se praticamente nos seus limites, observa-se uma gradual escassez de áreas livres disponíveis para ocupação habitacional, conforme mapeamento de vazios apresentado em anexo, atingindo, em 2002, na sua área continental, um índice de apenas

14,28% de áreas aptas às novas ocupações habitacionais para todas as faixas de renda – excluindo-se as áreas de parques, de mananciais, de risco e rural –, o que representa apenas 40 Km².⁷ Essa situação traz, como resultado, um processo de verticalização intensivo das construções, verificado tanto em *ocupações formais* – produzidas de acordo com as legislações estabelecidas – quanto em *ocupações informais* – ocorridas à revelia das normas urbanísticas –, o que gera altas densidades habitacionais, sem que seja apresentado à cidade um contraponto adequado de infra-estrutura e de oferta suficiente de áreas públicas urbanizadas.

Em contraste, registra-se um alto índice de domicílios vagos, ou seja, sem moradores (imóveis à venda, para aluguel, para serem demolidos, etc.), sendo levantados pelo Censo 2000/ IBGE um total de 89.405 domicílios vagos em Salvador, correspondendo a 12,5% do total de domicílios, o que indica uma correspondência quantitativa próxima ao percentual encontrado para o déficit de novas habitações no mesmo ano, ou seja, 13,9%.⁸

Nesse período recente, considere-se ainda que foram poucos os novos empreendimentos de parcelamento formal implantados em Salvador, esses localizados, sobretudo, nas áreas remanescentes da Orla Atlântica e na região do chamado Miolo da Cidade, nesse caso abrangendo também os loteamentos populares. Nessa região do Miolo, também é notória a presença de novas ocupações informais – parcelamentos clandestinos e invasões –, que também começam a aparecer na área rural do município, bordejando as grandes represas e áreas de proteção ambiental.

Em relação às recentes ocupações coletivas por invasões, ressalta-se ainda que, diferentemente do que ocorreu até o final dos anos 1990, envolvendo grandes áreas, registra-se, mais recentemente, a formação de pequenos assentamentos em limitados espaços, principalmente nas bordas limítrofes das grandes ocupações surgidas nos anos 1980. Ainda que produza um crescimento territorial mais fragmentado, essa forma de ocupação habitacional apresenta um maior índice em relação ao período anteriormente analisado (14,36% em 1992 e 15,62% em 2006). Essa questão torna-se urbanisticamente agravada pelo também crescente índice encontrado para outros tipos de parcelamento informal, que compreendem os loteamentos clandestinos e outras formas de parcelamentos comercializados à revelia das normas urbanísticas (18,04% em 1992 e 19,24% em 2006).

Por outro lado, diante do esgotamento paulatino de vazios remanescentes susceptíveis à ocupação habitacional na área continental do município, o centro antigo, que, notoriamente nas últimas décadas, emite sinais de decadência e esvaziamento, vem sendo pressionado por ocupações coletivas informais de famílias sem teto, sobretudo nas áreas deixadas para trás pelas antigas fabricas, na maioria

dos casos com dívidas acumuladas de grande monta, o que praticamente inviabiliza a sua requalificação para habitação de interesse social, sem que sejam definidos instrumentos adequados para essa finalidade.

Acrescente-se o fato de que, embora a oferta de novas habitações através de conjuntos habitacionais para as faixas de renda de interesse social tenha sido também crescente (10,88% em 1992, e 11,20% em 2006), esse incremento atingiu índices menores se comparados à ocupação informal, atendendo prioritariamente à demanda de renda na faixa entre três e seis salários mínimos (SM). O principal incentivo para esse recente incremento de conjuntos habitacionais foi a implantação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com recursos federais, que produziu, por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), na Região Metropolitana de Salvador (RMS), entre 2001 e 2006, um total de 10.241 unidades habitacionais, sendo 7.638 unidades na capital.⁹ Para as faixas de renda abaixo de três salários mínimos, os poucos empreendimentos a fundo perdido, realizados nesse novo período estudado, os chamados loteamentos públicos, esses são implantados em áreas de ocupação precária na periferia. Tais empreendimentos têm sido destinados, quase sempre, a famílias deslocadas de áreas de risco, em decorrência de projetos de urbanização na própria área, não podendo, portanto ser contabilizados como provisão de novas habitações para atendimento ao déficit quantitativo acumulado ou à demanda demográfica.¹⁰

A construção de grandes empreendimentos, concentradores de atividades geradoras de emprego e renda, também não apresentou alteração significativa na dinâmica de crescimento recente da cidade, revelando um índice de crescimento muito baixo, sobretudo no período mais recente de 2003 a 2006. Além disso, observa-se que foi mantida uma concentração de equipamentos quase que exclusivamente nas áreas destinadas ao uso industrial, na área central e no eixo entre a Orla Atlântica e Região do Miolo. Na periferia, poucos são os novos empreendimentos edificadas na última década, identificando-se, entre esses, equipamentos de tratamento de resíduos sólidos, a exemplo do novo Aterro Sanitário Metropolitano, que começou a operar em 1998, e da implantação do Parque Socioambiental de Canabrava, na área do antigo aterro sanitário municipal.

No âmbito da trajetória profissional da autora, que, de janeiro de 2005 até fevereiro de 2008, esteve à frente da Secretaria Municipal da Habitação da Prefeitura de Salvador, na condição de titular da pasta, foi possível vivenciar, na prática, os limites e as possibilidades de gestão desse conjunto de questões, através, principalmente, do delineamento e implantação de uma nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social.¹¹ A formulação dessa política pública pautou-se na perspectiva

de capacitação institucional, da adesão federativa em prol de ações integradas e articuladas, da captação de recursos, da atração de parcerias e na participação das entidades envolvidas, em particular das associações de moradia, consciente do seu papel essencial para a continuidade dessas ações a médio e a longo prazo. Por sua vez, a montagem do Plano Municipal de Habitação de Salvador, 2008-2025¹², tendo como horizonte o ano 2025, aponta claramente que uma mudança significativa desse quadro implica a alocação de vultosos recursos para o setor, com expressivos subsídios, concomitantemente aos incentivos sociais estruturantes – sem os quais não será possível o enfrentamento e a sustentabilidade das respostas às demandas habitacionais atualmente colocadas. Além disso, faz-se necessário o aprofundamento dos meios de descentralização da gestão e da produção, com amplo envolvimento da população organizada e dos segmentos da construção civil, iniciativas essas que foram apenas despontadas nesse período recente e que são fundamentais para o enfrentamento dessa ampla problemática habitacional.

Nesta oportunidade, disponibilizo a todos os interessados em questões urbanas e para aqueles que trabalham com intervenções na cidade, e, em particular, no campo da habitação, informações inéditas sobre o crescimento recente de Salvador, uma das maiores cidades brasileiras, confiante que essa contribuição irá subsidiar novos avanços na implantação de políticas públicas para alcançarmos cidades melhores e mais justas.

A todos que contribuíram nessa nova etapa do trabalho, os meus agradecimentos.

A autora
Salvador, fevereiro de 2008