Organização social do território e formas de provisão de moradia

Gilberto Corso Pereira

Resumo: Este texto analisa as mudanças nas formas de produção habitacional na primeira década do século XXI e sua relação com a evolução da estrutura sócioespacial de Salvador e Região Metropolitana. Apresenta o processo histórico de urbanização metropolitana, os recentes processos de provisão de habitação e produção do espaço urbano em Salvador e discute estratégias locacionais dos agentes produtores de habitação na Região Metropolitana de Salvador (RMS) que tinha em 2010 mais de três anos e a meio milhão de habitantes, com 75% desta população concentrada na área municipal de Salvador. O processo de crescimento acelerado das cidades brasileiras, desencadeada pela industrialização do último meio século tem produzido grandes assentamentos residenciais precários e forçou a convivência de lógicas de acesso à terra urbana e habitação não-capitalistas com a lógica da mercantilização do espaço urbano. O capítulo termina com uma discussão sobre as tendências recentes de expansão espacial e as relações entre a produção habitacional em Salvador com a estrutura sócioespacial de uma metrópole dinâmica, processo liderado hoje pelo capital imobiliário.

Palavras-chave: Produção da moradia, produção do espaço urbano, habitação, Região Metropolitana de Salvador

Abstract: This text analyzes the changes in forms of housing production in the first decade of this century and its relationship with the evolution of socio-spatial structure from Salvador and metropolitan area. It presents the historical process of metropolitan urbanization, the recent processes of housing provision and urban space production in Salvador and discusses strategies for housing location from the producing agents in the Metropolitan Region of Salvador (RMS), which had in 2010, more than three and a half million inhabitants, with 75 % of this population concentrated in municipal area of Salvador. The process of accelerated growth of Brazilian cities, triggered by the industrialization of the last half century has produced large precarious

residential settlements and forced the coexistence of logics of access to urban land and housing non-capitalists with the logic of commodification of urban space. The chapter concludes with a discussion of recent trends of spatial expansion and the relationship between the housing production in Salvador with the socio-spatial structure of a dynamic metropolis, process led today by real estate capital.

Keywords: dwelling production, urban space production, housing, Metropolitan Region of Salvador

Introdução

Este capítulo analisa as transformações nas formas de provisão de moradia na primeira década do século XXI e as relações dessas formas com a evolução da estrutura socioespacial de Salvador e de sua Região Metropolitana. A Região Metropolitana de Salvador (RMS) tinha, em 2010, segundo dados do último censo demográfico, mais de três e meio milhões de habitantes, com 75% dessa população concentrada no município de Salvador. Esses dados colocam a RMS como a oitava região metropolitana brasileira em população; já o município de Salvador é o terceiro mais populoso do país, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro.

Ainda que tenha acontecido uma relativa desconcentração, pois dados de 1980 mostram que Salvador chegou a ter 85% da população da sua região metropolitana¹, o estudo das formas de provisão de moradia na RMS é, em grande medida, o estudo da moradia em Salvador, pela sua macrocefalia em relação ao entorno metropolitano. Em parte, essa diminuição de 85% para 75% de habitantes no município-polo da RMS se explica mais pelo acréscimo de novos municípios à RMS² do que por uma decisiva expansão dos assentamentos residenciais fora de Salvador.

O processo de urbanização brasileira, no século passado, foi impulsionado por uma grande migração da população rural e de pequenos povoados para as cidades. De 1940 a 1980, a população urbana brasileira passa de 26,35% a 68,86%, pois, entre os anos 70 e 80, cerca de 30 milhões de novos habitantes passam a fazer parte da população urbana (MARICATO, 1996; SINGER, 1970).

O assentamento dessa população migrante e despossuída, nas me-

¹ Para maior aprofundamento, ver o capítulo inicial desta publicação.

² Em 2008, os municípios de Mata de São João e São Sebastião do Passé são incorporados à RMS e, em 2009, o município de Pojuca.

trópoles brasileiras, ocorreu sem políticas urbanas de provisão de moradia, tampouco políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbano. A mobilidade de amplas parcelas da população rural em direção às cidades e sua inserção na vida urbana se viabilizaram, em larga medida, por processos de autoconstrução de moradia (KOWARICK, 2009).

Salvador, como as demais metrópoles brasileiras, não está distante do padrão de urbanização que resultou desse processo, com grandes desafios para um controle efetivo do ordenamento, uso e ocupação do solo e com dificuldade para assegurar a prestação de serviços públicos e oferta de infraestrutura urbana para um grande número de seus habitantes mais pobres.

O processo de crescimento acelerado das metrópoles brasileiras, deflagrado pela industrialização da segunda metade do século passado, produziu amplos assentamentos residenciais que, na sua organização urbana, forçaram a coexistência de lógicas não mercantis de acesso à terra urbana e à habitação com lógicas de mercantilização do espaço urbano.

Tal processo, embora comum às metrópoles brasileiras, tem aspectos diversos em cada uma, associados à história e às condições de cada território, bem como à influência dos agentes nacionais e locais. Considerando isso como pressuposto, este texto se inicia apresentando o contexto histórico e a evolução urbana em Salvador, com ênfase na segunda metade do século XX, analisando as transformações recentes da primeira década do século XXI, o processo de produção da moradia e do espaço urbano e suas relações com os processos de segregação residencial, finaliza com uma breve análise das tendências de expansão urbana na RMS.

Na produção da moradia, é possível identificar a existência de dois grandes segmentos de produção, o capitalista e o não capitalista (RIBEIRO, 1997). Podemos considerar que o segmento não capitalista, em Salvador corresponde, em grande medida, às formas de autoprodução de moradia que se encontram nos subúrbios ferroviários, através de loteamentos irregulares e de ocupações coletivas de terras que ocorrem a partir dos anos 40. O que essas formas de produção da habitação têm em comum é o fato de não serem orientadas para a acumulação de capital, mas para a busca de valores de uso. A construção de abrigo, em outras palavras, é uma produção destinada ao consumo pelo próprio produtor.

Quanto ao segmento capitalista de produção da moradia, Ribei-

ro (2001), analisando o Rio de Janeiro, identifica três submercados: o submercado normal, o submercado superior e o infranormal. Essa classificação, ainda que elaborada para o Rio de Janeiro, é útil para analisarmos Salvador e as estratégias de localização dos agentes produtores da moradia.

O submercado infranormal, nas palavras de Ribeiro (2001) vai ser ... caracterizado por se organizar em razão da escassez absoluta de solo urbano e de crédito imobiliário. É formado pela expansão das periferias urbana e metropolitana, através das práticas dos loteamentos, em grande número clandestinos e irregulares, associados ao regime de autoconstrução da moradia. As favelas são também expressão deste submercado.

Os que não têm acesso ao mercado imobiliário também não têm acesso à legalidade urbana e a padrões mínimos de conforto, ocupando áreas pobremente urbanizadas. A tipologia arquitetônica predominante é a da casa isolada, e o tipo de ocupação é disperso quando nas franjas periféricas da cidade.

O submercado "normal" de habitação, por sua vez, pode ser definido como

... constituído pela maior parte do que é ofertado na cidade. Nele prevalecem formas hibridas de produção, tais como a produção por encomenda, a construção de casas para aluguel, nos fundos dos terrenos dos próprios proprietários, a construção de pequenos conjuntos de casas para aluguel por micro empreendedores, etc. A demanda desse submercado é formada pelos segmentos médios da estrutura social, portanto aqueles que têm capacidade de custear o aluguel. São as áreas intermediárias entre as periferias urbana e metropolitana e as áreas centrais que concentram grande parte desse submercado, onde há certa homogeneidade do solo urbano em termos dos equipamentos e serviços. (RIBEIRO, 2001)

Nesse submercado, encontra-se uma mistura de casas isoladas e edifícios de apartamentos, a ocupação do tecido urbano é densa e existe uma relativa homogeneidade de equipamentos urbanos e serviços. A localização da moradia não implica grandes diferenças na qualidade de vida.

No submercado superior,

... as moradias são produzidas de forma empresarial e estão localizadas nas áreas onde vigoram a escassez relativa do solo urbano. São as partes privilegiadas da cidade, que desfrutam acesso também privilegiado às amenidades naturais, em decorrência da proximidade da praia [...] são áreas únicas, cujos preços são superiores aos praticados do submercado normal e altamente diferenciados internamente por efeitos de situações de micro-localização. (RIBEIRO, 2001)

Nesse submercado, o incorporador imobiliário se torna um dos agentes principais da estruturação do espaço urbano, pois é quem planeja, organiza, busca o financiamento para a construção e, posteriormente, para a comercialização do empreendimento, controlando o processo construtivo e comercial. A tipologia arquitetônica predominante é a dos edifícios de apartamentos, nas áreas centrais ou próximas ao centro, e condomínios horizontais nas áreas mais afastadas onde a densidade é mais baixa e a disputa pelo solo urbano menor.

Essa forma de produção imobiliária é associada a uma contínua busca de transformações urbanas, característica que a transforma num agente produtor e reprodutor de segregação socioespacial, como analisaremos neste texto.

Contexto histórico

A Salvador colonial já apresentava uma ocupação densa nas cumeadas próximas à Baía de Todos os Santos. Entre os anos 1940 e 1950, a cidade experimentou um crescimento demográfico causado pelas migrações e, nesse período, a estrutura espacial de Salvador se modificou em função de fatores como a reestruturação do centro da cidade, que teve suas funções, até então predominantemente residenciais, substituídas. Isso levou a população de alta renda, que até os anos quarenta ali se concentrava, a ocupar outros espaços. A população de baixa renda ocupou as velhas edificações, o que fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão da periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por outras áreas ainda não urbanizadas, particularmente nas encostas.

Em Salvador, a urbanização foi lenta até as primeiras décadas do século XX. Alguns autores, como Almeida (2008), consideram o período entre 1920 e 1940 como de estagnação, com uma aceleração a partir dos anos 40, pela intensa migração do seu *hinterland* para a capital.

Nos anos sessenta, a expansão do sistema viário da cidade – definido, nos anos 40, pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), plano coordenado por Mario Leal Ferreira (PMS, 1976) – incorporou espaços novos ao tecido urbano, inverteu a lógica de circulação pelas cumeadas para a circulação pelos vales, aumentou o valor da terra urbana e tornou acessível ao mercado terras que não estavam disponíveis e abrigavam muitas das habitações precárias da cidade, que ocupavam fundos de vale e encostas. Embora a primeira avenida projetada pelo EPUCS tenha sido construída em 1949, somente na década de 70 a implantação é completa como um sistema articulado (VASCONCELOS, 2002).

Outro fato de destaque que impulsiona a expansão espacial urbana neste período é a substituição dos bondes pelos ônibus urbanos, que trazem mais flexibilidade para os processos de periferização da cidade. Isto se dá quase simultaneamente ao processo de privatização das terras municipais, que aconteceu com a lei de terras de 1968. Esse processo, no qual o Estado é protagonista, implantando um novo sistema viário, ao tempo em que privatizava as terras municipais e incentivava a ocupação da periferia, marca a constituição e emergência do mercado de terras em Salvador (BRITO, 2005; BRANDÃO,1981; VASCONCELOS, 2002).

A Figura 5.1 mostra a Salvador dos anos 50, uma cidade voltada para a Baía de Todos os Santos e o Recôncavo e sua expansão a partir dos anos 70. A figura ilustra o processo de expansão urbana de Salvador. Na imagem da direita, vemos que a cidade dos anos cinquenta se expande a partir do centro tradicional, configurando três vetores espaciais diferenciados: em direção à orla atlântica norte, à orla da Baía de Todos os Santos e à área conhecida como miolo, que se localiza entre a BR-324 e a avenida Paralela.

Carvalho e Pereira (2013, 2008) descrevem o processo de expansão da metrópole como um processo que levou à configuração de um espaço urbano desigual e segregado a partir de três vetores de expansão diferenciados – orla atlântica, miolo e subúrbio ferroviário –, que partem do centro tradicional da cidade, nos anos 70 já bastante esvaziado de suas funções. O vetor "orla" segue em direção ao norte, no litoral atlântico, e é área privilegiada quanto a moradia, serviços e lazer. É a área de concentração de riqueza, investimentos públicos, equipamentos metropolitanos, parques, hotéis, centros de consumo, oportunidades de trabalho. O vetor "miolo" corresponde ao centro geográfico do município, e começa a ser

ocupado nos anos 70, a partir da implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação para setores de rendimento médio. As áreas dos conjuntos que não foram edificadas deu lugar às invasões, e a expansão dessa área continuou por loteamentos populares. O subúrbio ferroviário tem sua ocupação inicialmente ligada à linha férrea, em 1860, se expande a partir do centro em direção norte, na orla da Baia de Todos os Santos, e se constitui a partir dos anos quarenta como um local de loteamentos populares ampliados nas décadas sucessivas sem controle urbanístico, com suas áreas livres invadidas e ocupadas. Concentra uma população pobre e é marcado pela precariedade habitacional, com a maioria de suas habitações autoproduzidas pelos seus moradores, pela carência de infraestrutura, equipamentos, serviços, oportunidades de emprego e, no período mais recente, pela violência.

Figura 5.1 – Crescimento de Salvador dos anos 50 aos 70
Salvador 1956

Vetores de Expansão de Salvador – anos 1970



Fontes: PMS, 1952; PMS, 1972; Google Earth; Elaboração do Autor.

A década de 70 marca o inicio da metropolização de Salvador, com um processo de industrialização na periferia da metrópole – implantação dos polos do CIA (Centro Industrial de Aratu) e COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) – e a expansão do tecido urbano, consolidada pelo novo sistema viário.

A década de 80 foi a da consolidação de um novo centro urbano, que não substituiu a centralidade existente e foi impulsionado por grandes empreendimentos públicos e privados realizados na década anterior, com destaque para a construção da Avenida Paralela, do Centro Administrativo da Bahia (CAB), da nova Estação Rodoviária e do Shopping Iguatemi. A Avenida Paralela complementou o sistema viário, configurando um vetor de expansão urbana Sul-Norte, que conectou os vazios urbanos já apropriados por empreendedores imobiliários.

Essa nova centralidade direcionou a expansão urbana no sentido da orla atlântica norte, e contribuiu para o gradativo esvaziamento do centro tradicional da cidade. A ocupação do miolo foi fortemente induzida pelo Estado com a implantação do CAB, a abertura da Avenida Paralela e a construção de grandes conjuntos habitacionais. As invasões e loteamentos irregulares ocupam a área dos subúrbios ferroviários e o entorno dos conjuntos habitacionais do miolo.

Em Salvador, como em outras cidades brasileiras, os planos de desenvolvimento urbano se sucederam, fornecendo discursos técnicos competentes que justificaram a indução pelo Estado da expansão urbana casada com uma modernização excludente da cidade.

Depois do EPUCS, veio a fase do "desenvolvimento industrial", com a elaboração do plano do CIA/COPEC, destinado a preparar o terreno para a expansão urbano-industrial da Região Metropolitana de Salvador. Em meados da década de setenta, iniciou-se uma experiência de planejamento comparável à do EPUCS, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PLANDURB), e do Estudo do Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador (EUST), em um momento em que os processos de urbanização e de metropolização se aceleravam no Brasil. O plano definia áreas de proteção ambiental, propunha "vetores de expansão" e um sistema viário metropolitano, mas teve uma vigência bastante curta, sendo encerrado já em 1979. Uma análise histórica da evolução do planejamento na RMS no século XX foi feita por Sampaio (2010). Só em 1984, a Lei de Ordenamento e Uso do Solo decorrente do PLAN-DURB foi aprovada e, além disso, como nos demais centros urbanos do país, os dispositivos da legislação urbana se aplicavam a uma cidade ideal, não à cidade real (MARICATO, 2002). No caso de Salvador, basicamente se reportavam ao centro e à orla atlântica, enquanto as demais áreas se expandiam desordenadamente e à margem da referida legislação.

O planejamento urbano configurou uma cidade onde, no vetor orla, encontravam-se as áreas incorporadas ao mercado de terras e constituiu um espaço com infraestrutura urbana e serviços que permi-

tiu o desenvolvimento de um circuito de acumulação urbana assegurado pelo Estado. Nas demais áreas – vetor miolo e vetor subúrbio – com o crescimento de extensos assentamentos populacionais de baixa renda, vigorou a precariedade de serviços e infraestrutura, ilegalidade e irregularidade da propriedade da terra.

Salvador no século XXI

A Salvador do início deste século é uma metrópole que Carvalho e Pereira (2008) descrevem como composta por três "cidades".

Na "cidade precária", predomina a irregularidade, em termos de situação fundiária, uma produção não capitalista da moradia, assim como a precariedade em termos habitacionais, particularmente no subúrbio ferroviário. No miolo, coexistem habitações formais (conjuntos habitacionais de baixo padrão), loteamentos populares e moradias precárias autoconstruídas. A mancha de ocupação é dispersa e descontínua. Em alguns trechos da orla, as áreas precárias aparecem como ilhas, sendo caracterizadas como Zonas Especiais em termos de legislação urbanística.

Na "cidade tradicional", há domicílios adequados de padrão médio, em edificações antigas e numa mancha ocupada compacta e contínua. O processo de esvaziamento do centro tradicional persiste, mas já se pode notar um processo de transformação do espaço urbano e gentrificação de algumas áreas (MOURAD, 2011), acompanhado de sua valorização imobiliária. Essa área se localiza no entorno do centro histórico expandido e corresponde à mancha de ocupação vista na Figura 5.1, que retrata a Salvador nos anos 70.

O que Carvalho e Pereira (2008) denominam "cidade moderna" corresponde às áreas da orla, cujas edificações obedecem às disposições urbanísticas, têm um padrão arquitetônico e urbanístico mais alto do que o das demais áreas, e o acesso à moradia ocorre através do submercado superior. Na orla mais ao norte, predominam os loteamentos e condomínios horizontais fechados. A predominância de habitações horizontais e de baixa demanda territorial começa a ser afetada pela consolidação do processo de verticalização que foi acelerado no final dessa década e está em curso, como veremos adiante. Nas áreas mais centrais, como Barra, Graça e Pituba, as habitações de alto padrão se encontram principalmente em condomínios verticais, com um proces-

so de substituição dos imóveis com menor área construída por edifícios cada vez mais altos.

A produção capitalista da habitação vai se localizar basicamente nos vetores da orla e miolo - com destaque para a orla, como área de expansão do submercado imobiliário superior. Até o final do século XX, a partir dos anos 70, o miolo vai se tornar a área onde coexistem o submercado normal, alavancado pela promoção estatal da moradia, com a construção de grande conjuntos habitacionais, e a produção não capitalista de habitação com as ocupações precárias nas bordas desses conjuntos e em loteamentos irregulares. Nesse caso, poderíamos caracterizar um segmento específico em que o promotor da produção habitacional é um organismo público estatal ou os próprios compradores, no caso das cooperativas, com a produção e a comercialização financiadas pelo Estado, que, desse modo, também induz a ocupação de áreas periféricas. As áreas do entorno do centro histórico, de onde partem os vetores do subúrbio, miolo e orla constituem uma área do submercado normal, com poucas transações comerciais até o inicio do século XXI.

Dentre as transformações que a metrópole experimenta nos anos recentes, o destaque é o protagonismo do capital imobiliário na sua dinâmica urbana e metropolitana. Para um melhor entendimento desse fenômeno, é preciso levar em conta como o crescimento econômico do Brasil, no período mais recente, vem se refletindo especialmente no mercado imobiliário. As demandas por infraestrutura e novos espaços para atividades produtivas, habitação, turismo, consumo e lazer (especialmente para as camadas de média e alta renda), assim como a dimensão da demanda habitacional reprimida, as políticas nacionais de incentivo à habitação de interesse social, a ampliação do crédito, do emprego e da renda, tornaram o mercado imobiliário brasileiro um dos mais dinâmicos do mundo. (CARVALHO; PEREIRA, 2013)

Conforme dados da SEI citados pela ADEMI (2010b), o setor da construção civil, entre junho de 2009 e junho de 2010, cresceu no Brasil 5,5% e, na Bahia, mais do que o dobro – 13,9%. Somente o mercado imobiliário residencial baiano saiu de 3.151 unidades vendidas em 2005 para uma previsão de 15.000 unidades em 2010 (ADEMI, 2010a).

Nesse contexto, o capital imobiliário e a coalisão de interesses por ele comandada ganham novo poder e protagonismo no que tange ao desenvolvimento das cidades, acentuados, inclusive, pelo seu atual porte e perfil, pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade de que ele passou a desfrutar a partir de processos de desregulamentação das leis de controle e uso do solo urbano.

As principais empresas atuantes nesse mercado não têm mais um caráter local ou regional. Trata-se, agora, de grandes conglomerados, muitas vezes internacionalizados, que constroem obras como barragens, pontes e metrôs, e que, tendo participado dos processos de privatização, atuam, hoje, em ramos como a petroquímica, telecomunicações ou a limpeza pública das grandes cidades. Exemplos dessas empresas são a Odebrecht e a OAS, que, na sua origem, eram empreiteiras baianas e, hoje, podem ser caracterizadas como multinacionais, presentes em diversos setores da economia. E como o tamanho dos empreendimentos é proporcional ao dos *players*, essas empresas têm hoje um novo poder de interferência sobre a estrutura urbana, inclusive pelo porte e características de seus novos empreendimentos, como *shoppings*, centros empresariais, complexos multifuncionais e bairros planejados.

A ideia que as cidades se organizam como "máquinas de crescimento" é defendida por Molotch (1976) e desenvolvida posteriormente por Logan e Molotch (1987), que analisam o conflito entre valor de troca (capital imobiliário) e valor de uso (residentes na cidade, ou comunidade), como esse conflito é gerenciado e como isso determina a forma das cidades contemporâneas. Segundo os autores, o conflito é tanto causa como consequência da estratificação social. Eles vinculam a estratificação social a uma estratificação dos lugares.

Logan e Molotch (1987) partem de uma premissa – conflitos locais sobre o crescimento urbano são centrais para a organização das cidades. O conflito central é entre os residentes, que usam o espaço urbano para satisfação de necessidades essenciais (viver e trabalhar na cidade) e empreendedores que buscam retorno financeiro, que é conseguido, de um modo geral, intensificando o uso do solo (mais construções, verticalização, etc.). A busca de maiores valores de troca para as propriedades urbanas não implica, necessariamente, a maximização do valor de uso do solo urbano. De fato, os dois objetivos são contraditórios e geram uma contínua fonte de tensão e conflito.

A busca de valor de troca leva as cidades a se organizarem como empresas devotadas ao aumento do valor agregado da renda da terra através da intensificação do uso do solo urbano. A cidade se torna, de

fato, uma "máquina de crescimento" (*growth machine*). Com raras exceções, o item que gera consenso entre as elites locais é "crescimento". Perseguir o crescimento da cidade cria consenso entre diversos grupos da elite, não importando o quanto tenham interesses contraditórios em outros tópicos. A análise dos dados que mostram a relação entre candidatos a prefeito em Salvador nas últimas eleições e doadores de campanha ligados ao mercado imobiliário dá respaldo à hipótese de Logan e Molotch (1987).

O estabelecimento de uma "máquina de crescimento" se baseia em duas pré-condições. A mercantilização do solo urbano (bem como edifícios e infraestrutura) e o poder das elites locais em ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo, o "lugar" como parte da economia política.

A mercantilização do solo pode ter nuances. No caso mais extremo, podem-se vender, comprar e alugar propriedades sem qualquer tipo de restrição. Em Salvador, as bases iniciais para essa mercantilização podem ser datadas nas décadas de sessenta e setenta, quando, em duas grandes ações, o poder público municipal forma, de fato, um mercado imobiliário até então virtualmente inexistente. A primeira ação é a privatização do espaço urbano. O poder público, que detinha a maior parte das terras do município, transfere as propriedades para o setor privado. Uma análise desse processo pode ser vista no trabalho seminal de Maria Brandão (1981). O segundo passo foi permitir o uso urbano de terras então inacessíveis, o que foi feito com a abertura das avenidas de vale articuladas como um sistema viário que é complementado, posteriormente, pela implantação da Avenida Paralela, o que consolida a frente de expansão do submercado superior no vetor orla atlântica.

Ações subsequentes das elites locais elevaram o valor de troca dessas terras, com a implantação de infraestrutura urbana, abertura de novas avenidas, construção de grandes equipamentos urbanos (shopping centers, rodoviária, Centro Administrativo da Bahia).

A contínua expansão do crescimento e do valor de troca dos imóveis implica também o controle do poder político local, fundamental para contornar as restrições à mercantilização que poderiam ser impostas pelo movimento pela Reforma Urbana e pelo Estatuto da Cidade, instrumentos que dão suporte jurídico aos movimentos que buscam mais qualidade de vida urbana.

O controle do poder político local garante a criação de uma legis-

lação de uso e ocupação do solo permissiva e conveniente, que pode ser customizada conforme os interesses dos empreendedores. As diversas leis urbanas propostas a partir de 2000 em ações de planejamento vão sempre na direção de ampliar a mercantilização, retirando restrições à ocupação do solo e ao desenvolvimento urbano, tais como restrições de uso, gabarito, zoneamentos, proteção ambiental, patrimônio histórico-cultural. O PDDU 2004, o PDDU 2008, a modificação da LOUOS 2011, TRANSCON e o PDDU da Copa são exemplos desse processo em Salvador, que Sampaio (2010) e Carvalho e Pereira (2013) analisam com mais detalhe.

O controle do poder político local possibilita também trasvestir de campanha cívica pelos interesses de todos os cidadãos as ações que visam a ampliar a ocupação de trechos determinados da cidade, com o consequente aumento do valor de troca dos imóveis nessas localizações (Salvador Capital Mundial, preparação da cidade para a copa do mundo 2014, ponte Salvador-Itaparica, Linha Viva, dentre outros exemplos) e resistir aos movimentos sociais que se opõem à mercantilização absoluta do solo urbano, com os argumentos da promoção da cidade, criação de empregos, revitalização da economia, promoção do bem-estar social, transformando o crescimento num fim em si mesmo e politicamente justificado.

A análise de dados sobre as eleições municipais pode mostrar as articulações entre os empreendedores imobiliários e as administrações municipais. Vejamos, por exemplo, as doações do grupo JHSF³ nas eleições municipais de 2008, mostradas no quadro abaixo. As doações se dividem nos dois municípios – Salvador e São Paulo – onde a empresa concentra sua atuação. Não existe preferência partidária, e as doações são para os cargos executivos, mas também para o legislativo, o que se justifica pela necessidade de ter interlocutores nos processos de alteração de restrições do uso e ocupação do solo urbano, o que, no Brasil, é definido por lei municipal.

³ A JHSF é uma empresa paulista que lançou, em Salvador, o empreendimento Horto Bela Vista, um condomínio (fechado) com 19 torres residenciais, 4 torres empresariais, um *shopping*, um hotel, um clube e um colégio particular, com 330.000 m² de área, num dos grandes vazios urbanos da cidade, articulado com investimentos municipais que garantirão acessibilidade. http://www.hortobelavista.com.br

Quadro 5.1. Doações da empresa JHSF nas eleições de 2008

Cargo	situação	valores	nome	estado	partido	num	municipio
Prefeito	Não eleito	R\$ 600,000,00	ANTONIO CARLOS PEIXOTO DE MAGALHÃES NETO	BA	DEM	25	SALVADOR
Prefeito	Eleito	R\$ 500.000,00	GILBERTO KASSAB	SP	DEM	25	SÃO PAULO
Prefeito	Eleito	RS 400.000,00	JOÃO HENRIQUE DE BARRADAS CARNEIRO	BA	PMDB-	15	SALVADOR
Prefeito:	Não Eleito	R\$ 200,000,00	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO	SP	PSDB	45	SÃO PAULO
Prefeito	Não eleito	R\$ 150,000,00	MARTA TERESA SUPLICY	SP	PT	13	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	RS 80.000,00	JOSÉ POLICE NETO	SP	PSDB	45000	SÃO PAULO
Vergador	Eleito	R\$ 60.000,00	JOSE ROBERTO NAZELLO DE ALVARENGA TRIPOLI	SP	PV	43666	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 40,000,00	MARA CRISTINA GABRILLI	SP	PSDB	45177	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 20.000,00	EVERALDO BISPO	BA	PMDB	15123	SALVADOR
Vereador	Suplente	RS 20.000,00	NABIL GEORGES BONDUKI	SP	PT	13633	SÃO PAULO
Vereador	Suplente	RS 20.000,00	JOÃO CARLOS CAMISA NOVA	SP	PV	43999	SÃO PAULO

Fonte: www.asclaras.org.br, dados do TSE - Tribunal Superior Eleitoral, elaboração do Autor.

A Figura 5.2 mostra a relação entre doadores e candidatos a prefeito na campanha municipal de Salvador de 2012 e sugere a organização de diferentes coalizões que se articulam em torno dos candidatos. O gráfico mostra só os três candidatos mais expressivos, em número de votos, e os dez maiores doadores por candidato (em alguns casos os doadores são os mesmos). Os círculos vermelhos mostram os doadores ligados ao capital imobiliário e a espessura das setas retrata o maior ou menor volume de recurso doado. A estrutura em rede mostra duas grandes coalizões com alguns dos doadores destinando recursos a todos os candidatos. Ainda que alguns não estejam diretamente ligados a corporações imobiliárias, como a cervejaria Petrópolis, indiretamente fazem parte da estrutura da "máquina de crescimento", neste caso a arena Itaipava Fonte Nova.

A articulação entre os empreendedores imobiliários e o poder público municipal é parte de um processo que Carvalho e Pereira (2013) descreveram como "a privatização da gestão e do planejamento da cidade", que não é novo nem exclusividade de Salvador⁴, mas que, nessa metrópole, se expandiu muito na última administração municipal. De fato, não se trata de eliminar o planejamento urbano e regional ou a regulação do uso e ocupação do solo urbano, mas de garantir que sejam feitos atendendo às necessidades e demandas de expansão do mercado imobiliário, que podem ser dificultadas por diferentes motivos, como a escassez de terras, a falta de mobilidade urbana ou as restrições ambientais. Assim, a implantação de grandes projetos se casa com a flexibilização de leis municipais (e estaduais também, quando necessário) e viabiliza as estratégias locacionais desses agentes.

⁴ Ver, por exemplo, o trabalho de Mattos (2004) analisando as metrópoles latino-americanas.

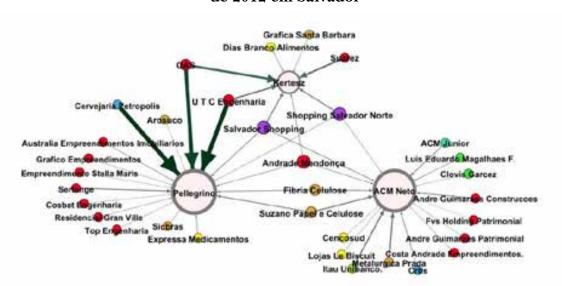


Figura 5.2 - Relação entre doadores e candidatos na campanha municipal de 2012 em Salvador

Fonte: www.asclaras.org.br, dados do TSE - Tribunal Superior Eleitoral, elaboração do Autor.

Na década de 2000 a 2010, Salvador teve dois planos diretores - o primeiro, em 2004, e a sua revisão em 2008. Nos anos seguintes, novas legislações urbanas se seguiram a pretexto de preparar a cidade para a Copa do Mundo em 2014. Todas as modificações da legislação urbana tiveram como fundamento a flexibilização das normas de ocupação do solo e construção, e foram contestadas e embargadas pelo Ministério Público, um reflexo do conflito entre os que buscam a ampliação do valor de troca dos imóveis na produção do espaço urbano e a resistência de setores da sociedade que se apoiam no que resta da legislação para preservar os seus valores de uso dos espaços urbanos. Sampaio mostra que uma área infraestruturada e adensada como a Pituba recebeu 33,7 % dos empreendimentos TRANSCON⁵ aprovados entre 1997 e 2009. Também é notável a elevação do número de empreendimentos que têm usado esse instrumento após 2004, ano de aprovação do novo PDDU, que foi revisto em 2008. Passou-se de uma média de 33,8 empreendimentos aprovados por ano entre

⁵ TRANSCON é um instrumento urbanístico que cria a "transferência do direito de construir". Em Salvador, passou a ser usado sem o mapeamento das áreas cujos direitos de construir podem ser transferidos ("áreas doadoras") para outras áreas ("áreas aptas a receber adensamento"), possibilitando a realização de qualquer operação independentemente de haver restrições urbanísticas. Tal instrumento foi usado desse modo em Salvador como uma espécie de licença para transgredir qualquer norma restritiva. Para mais detalhes, ver Sampaio (2010).

1997 e 2004 para uma média de 56,2 por ano a partir de 2005 (SAM-PAIO, 2010, p.174).

Produção da moradia e do espaço urbano

A produção da moradia inclui diferentes formas de produção da habitação. Primeiramente, devemos considerar que uma grande quantidade das edificações destinadas à moradia é produzida pelos próprios moradores, num processo que está fora da lógica de um mercado capitalista de habitação. Outra forma é a "produção por encomenda" (RIBEIRO, 2001), que inclui um mercado de pequenos construtores e empreiteiros que produzem habitação por contratação direta ou para venda e aluguel. Uma forma diversa é a habitação promovida pelo Estado, que é principalmente direcionada às camadas de baixo poder aquisitivo. E, finalmente, temos as habitações que estão plenamente inseridas num mercado capitalista de habitação, aquelas produzidas de forma empresarial e que correspondem a uma pequena parcela do que é produzido na metrópole, tendendo a se concentrar espacialmente em áreas onde vigora uma relativa escassez do solo urbano.

Na RMS, a produção da habitação, até o final da primeira década do século, foi bastante segmentada em termos espaciais. A produção não capitalista – invasões, autoconstrução – se localizou no vetor do subúrbio ferroviário e em áreas do miolo. A promoção estatal da habitação induziu a ocupação do miolo, com as áreas não edificadas dos conjuntos habitacionais sendo ocupadas irregularmente por invasões. Já as áreas centrais e a orla atlântica constituem o espaço do mercado imobiliário voltado para os grupos superiores.

A Região Metropolitana de Salvador tem hoje uma população de mais de 3,5 milhões de habitantes, dos quais 75% concentrados na cidade de Salvador. O crescimento da população e a pobreza de seus habitantes trazem limitações à expansão da ocupação de seu território. Estudos realizados para a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), com base em imagens aéreas de 2006, mostram que há poucas áreas não edificadas e sem restrições para ocupação residencial (PEREIRA, 2011). Esse quadro de escassez de terras livres se agrava porque a ele se somam as demandas do capital imobiliário – voltadas para o atendimento do mercado residencial dos setores médios e altos da popu-

lação, com a oferta de condomínios horizontais e verticais e grandes centros de consumo e serviços – e a existência de reservas ambientais, parques e mananciais.

Desde a década de 1940 que, em Salvador, o acesso à moradia da população de baixa renda esteve vinculado a processos de parcelamento improvisado e autoconstrução envolvendo as "invasões" (como ficaram conhecidos processos de ocupação coletiva de terras urbanas em Salvador), os loteamentos clandestinos e outras formas de habitação precária, que constituem ocupações irregulares na área urbana. Irregulares no sentido de que tais assentamentos se constituíram sem obedecer aos parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram e se consolidaram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações, parcelamento e infraestrutura. Portanto, sem controle público.

A "invasão" do Corta Braço, em 1946, hoje o bairro de Pero Vaz, foi o primeiro movimento social, em Salvador com essa característica na construção de habitações. De 1945 até o final dos anos 60, a cidade viveu uma aceleração da expansão populacional e espacial caracterizada por: surgimento das grandes invasões – Liberdade, Alagados e Nordeste de Amaralina; concentração da propriedade fundiária propiciada pela lei de terras de 1968; abertura da orla atlântica à expansão da cidade, com os loteamentos do Rio Vermelho (1945), Amaralina (1951), Pituba (1956 e 1958), Armação (1967), Stiep (1968) e Boca do Rio (1969) ⁶.

No início dos anos 90, em Salvador, as chamadas, invasões chegavam a 14% das áreas ocupadas por habitação. Somadas a outras áreas de ocupação informal, tais áreas chegariam a 32% da ocupação habitacional, segundo Souza (2000).

As áreas com condições mais inadequadas em termos habitacionais se localizam no subúrbio ferroviário e miolo, no que foi denominado "cidade precária" por Carvalho e Pereira (2008). Nas áreas centrais e ao longo da orla atlântica, existem ilhas de ocupação precária em bairros populares, que se originaram quando essas terras não eram valorizadas. Essas ilhas de precariedade na "cidade moderna" são hoje classificadas como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) pelo plano diretor de Salvador. Sua localização pode ser vista na Figura 5.8.

⁶ Um maior detalhamento desse período pode ser visto em Vasconcelos (2002).

Como características dessas áreas destacam-se, além da precariedade das habitações, o grande adensamento das áreas antigas, com alguns assentamentos mais antigos e populosos como o Nordeste de Amaralina, que, considerada a população registrada nos setores censitários do censo de 2010, chega a uma densidade de quase 48.000 habitantes por quilometro quadrado. Outra característica comum é a pobreza de seus habitantes, embora aqui também se registre desigualdade. No Bairro da Paz, mais da metade da população tem renda *per capita* familiar até meio salário mínimo, ao passo que, no citado Nordeste de Amaralina, esse índice é inferior a 30 por cento.

Na década de sessenta do século passado, o principal agente da promoção estatal da moradia foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), através do Sistema Federal de Habitação (SFH) com o financiamento do Estado na produção e comercialização da habitação. O BNH foi criado em 1964, no inicio do governo militar, com o objetivo de alavancar o crescimento econômico e atender à demanda por habitação da população de baixa renda. O banco operou até 1986.

Na Bahia, a produção de moradia intermediada pelo Estado se deu principalmente através da URBIS, empresa de economia mista criada em 1965, cujo maior acionista era o Estado da Bahia. A empresa visava a atender a famílias com renda até 5 salários mínimos, mas atendeu, efetivamente, famílias com renda de 3 a 5 salários, pela insolvência verificada na faixa como renda menor do que 3 salários. Famílias com renda a partir de cinco até doze salários seriam atendidas pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), que vai iniciar as operações na Bahia em 1967.

A análise da distribuição espacial da produção habitacional da URBIS permite verificar que ela foi, em grande medida, concentrada em Salvador, embora tenha chegado a mais de sessenta municípios. A maior parte dos investimentos da URBIS foi realizada na região do miolo.

O destaque em termos de estruturação do espaço urbano de Salvador é o Projeto Urbanístico Integrado Cajazeira, iniciado em 1978, com a pretensão de implantar, no vetor miolo, um grande núcleo habitacional com serviços públicos e infraestrutura que se integraria com núcleos já existentes, como o bairro de Pau da Lima e conjuntos

habitacionais⁷. Pretendia-se que o centro tivesse um impacto metropolitano e atendesse a uma demanda de 250.000 habitantes, cerca de um quarto da então população da cidade (ALMEIDA, 2005).

A área desapropriada chegou a 16 milhões de metros quadrados sendo que apenas 6,9 milhões foram legalmente regularizados pela URBIS, que, posteriormente (1982), ampliou a área do projeto, com a aquisição direta de novas áreas em Fazenda Grande, somando mais 3,8 milhões de metros quadrados e se constituindo na maior intervenção urbanística em Salvador. O total da área não ocupada pelos conjuntos habitacionais era de 7,2 milhões de metros quadrados, parte invadida, parte alienada e incorporada para usos diversos (2005).

A ocupação das áreas pelas moradias produzidas pela URBIS se deu nas áreas de platô e nas encostas com baixa declividade. Cerca de 70 % da área do projeto é deixada sem uso, ocupação prevista nem plano futuro de utilização (2005). As áreas de alta declividade (mais de 30%) que o plano não previa serem ocupadas, bem com as áreas de vales, foram ocupadas irregularmente por "invasões".

A área de Cajazeiras e Fazenda Grande, que hoje é um subcentro da cidade, era, então, uma área periférica da metrópole, de baixo valor no mercado imobiliário e constituída de grandes vazios que adquiriu acessibilidade, equipamentos coletivos e disponibilidade de infraestrutura como consequência dos investimentos estatais.

Na década de 90, a URBIS implementou política de alienação do seu patrimônio fundiário para obtenção de receitas, ocasião em que grande parte das terras foi alienada, sem controle e sem planejamento (ALMEIDA, 2005), sendo devolvida ao mercado imobiliário.

Após a extinção do BNH em 1986, as políticas estatais voltadas para a produção da habitação se caracterizaram pela descontinuidade, surgindo alguns programas do governo federal como o Habitar Brasil e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e iniciativas de governos locais e cooperativas. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, tem inicio um processo de elaboração de políticas habitacionais mais estáveis. A crise econômica global de 2008 levou o governo federal a conceber um programa habitacional que impulsionasse a economia através do setor da construção civil e contemplasse a produção habitacional em larga escala.

⁷ Conjuntos Habitacionais Presidente Castelo Branco e Sete de Abril

Em março de 2009, na sequência da crise de 2008, é lançado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que propunha a produção de habitações em escala, de modo a desenvolver toda a cadeia produtiva e ampliar o volume de recursos do crédito imobiliário.

Analisando os valores alocados pelo programa, verifica-se que seu núcleo central é voltado para as empresas, que têm acesso aos recursos mediante apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF (CARDOSO *et al.*, 2011). No modelo, o papel do Estado (instâncias estadual e municipal) é o de organizar a demanda através de cadastros dos beneficiários e de criar condições para facilitar a produção. O promotor do empreendimento não é o setor público, mas o setor privado. A análise dos projetos, a contratação e o acompanhamento das obras são feitos pela Caixa Econômica Federal (CEF), não cabendo aos municípios responsabilidade pelos resultados alcançados.

Como os preços finais são pré-determinados pelos tetos de financiamento, os ganhos com a produção da moradia, nesses casos, podem vir da redução do custo de produção ou da redução do preço da terra (possibilidades que não são excludentes). Cardoso (*et al.*, 2011) aponta que o lucro imobiliário será

... maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias.

A redução do custo pela ampliação da escala do empreendimento necessita de terrenos de grandes dimensões, o que, aliado à busca pela redução do preço da terra, são fatores que impulsionam o processo de periferização. Quer pelo preço da terra, quer pelas dimensões das glebas necessárias para os empreendimentos, as empresas vão privilegiar as localizações periféricas.

Entre os municípios da RMS, alguns tinham Planos Diretores

e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), casos de Salvador, Lauro de Freitas e Mata de São João. Entretanto, na maior parte dos casos, a definição da localização é feita pelo empreendedor, guiado pela relação entre valor da terra e custo da produção. O custo da terra urbana incrementou a periferização dos empreendimentos. Como valores médios, estudo da CEF aponta, em Salvador, um custo de R\$ 256,00 por metro quadrado e, na RMS (excluindo Salvador), um custo de R\$ 69,90 por metro quadrado (MASCIA, 2012), o que impulsiona a ocupação fora do município-polo da metrópole.

Em Salvador, apesar do número de onze mil unidades do programa MCMV 18 (2012), ele está ainda está longe de atender ao déficit habitacional, que era estimado, para 2008, na RMS, em 114.524 unidades habitacionais a partir de dados PNAD/IBGE pela Fundação João Pinheiro (2011). A maior parte dos empreendimentos em Salvador se localiza na região do miolo, que historicamente já havia recebido os investimentos da URBIS e do PAR no período do BNH, e nas áreas de conurbação de Salvador com Lauro de Freitas e Simões Filho. Fora de Salvador, a maioria dos empreendimentos na RMS se localiza em áreas periurbanas de Simões Filho, Lauro de Freitas, Dias D'Ávila, Camaçari, Candeias e Mata de São João. A Figura 5.8 mostra a localização desses empreendimentos.

O resultado da implantação dos projetos MCMV na RMS, considerando a estruturação do espaço da metrópole, é a expansão do território metropolitano para áreas periféricas, sem infraestrutura urbana e sem articulação com alguma forma de planejamento público, e a construção de grandes estruturas monofuncionais segregadas social e espacialmente.

O acesso à moradia das camadas de renda alta e média se dá através do mercado imobiliário. O crescimento do submercado imobiliário superior, até o inicio da primeira década do século XX, foi concentrado nas áreas do tipo médio-superior ou superior da orla atlântica (ver CARVALHO; PEREIRA, nesta publicação), num processo de adensamento baseado em verticalização crescente, pois as terras desocupadas estão se tornando escassas, notadamente na área "nobre" da cidade.

⁸0 a 3 salários mínimos.

A possibilidade de ocupar espaços na orla mais ao norte de Salvador, nos municípios de Lauro de Freitas ou Camaçari, tornou-se pouco atrativa pela acelerada perda de mobilidade que os habitantes da capital baiana experimentaram nos últimos anos, associada ao aumento da frota, à carência de transportes de massa e à falta ou incapacidade de gerenciamento do tráfego. O resultado é que os trajetos urbanos passaram a ser feitos em um tempo muito superior nos mesmos trechos de alguns anos atrás. Assim, o adensamento da orla atlântica (espaço privilegiado e mais valorizado pelas camadas de maior poder aquisitivo) vem sendo a alternativa preferida pelos incorporadores, seguida pela ocupação das áreas livres da Avenida Paralela, onde persistiam resquícios da Mata Atlântica até recentemente.

Esse adensamento é baseado em uma forte verticalização, incentivada por uma legislação urbanística mais permissiva a partir dos planos diretores de 2004 e 2008, que alteraram os parâmetros de ocupação sem apresentar critérios técnicos que justificassem as mudanças (SAMPAIO, 2010). Confirma-se a hipótese de Villaça (2001, pp.224) de que a verticalização da orla de Salvador ainda não se dera porque, até aquele momento, os interesses do capital imobiliário não haviam sido contrariados. De fato, o processo de verticalização da orla de Salvador ocorre com velocidade a partir da metade da primeira década do século.

As Figuras 3 e 4 mostram a cartografia dos lançamentos imobiliários recentes¹⁰ e ilustram bem a dinâmica atual. Esses lançamentos, quase todos de condomínios verticais, estão concentrados na Pituba (área já extremamente adensada) e em alguns *clusters* ao norte, na orla e nas bordas da Avenida Paralela. No cartograma à esquerda da Figura 5.3, vemos os empreendimentos lançados em 2008 e 2009 sobre a tipologia socioespacial de 2000 (CARVALHO; PEREIRA, 2008), demonstrando que, em grande maioria, eles se localizam nas áreas superiores e médias superiores. Na imagem à direita, vemos os empreendimentos

⁹ Sobre os problemas de mobilidade em Salvador e RMS ver o capítulo 7 desta publicação.

Os dados vêm de levantamento realizado anualmente no mesmo período – outubro/novembro – de 2008 a 2012, usando como fonte os lançamentos imobiliários anunciados no salão imobiliário promovido pela Associação de Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI), georreferenciados. Não é um levantamento extensivo a toda a produção do mercado imobiliário, pois o objetivo central é registrar os padrões habitacionais e as tendências locacionais do mercado.

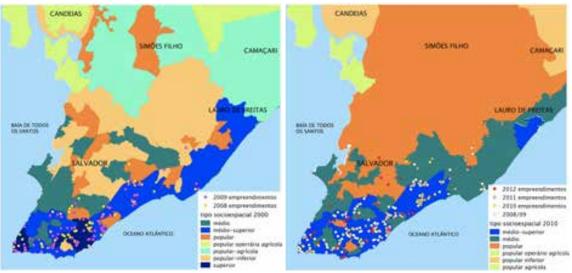
de 2008 a 2012 (2008, 2009 em branco) sobre a tipologia socioespacial de 2010.¹¹ Aqui, vemos que os lançamentos mais recentes (2010, 2011, 2012) cruzam a Avenida, que até então constituía a "fronteira" entre a cidade "moderna" e a cidade "precária" (2008), ensaiando um novo padrão de segregação sociorresidencial. Os empreendimentos mais recentes - 2011 e 2012 - se afastam mais da Avenida em direção ao interior da área municipal, ocupando o vetor miolo mencionado anteriormente confirmando as novas estratégias de localização dos empreendimentos imobiliários.

Esta estratégia de localização não é verdadeiramente nova: tratase de ocupar áreas então periféricas que vão se tornar centrais na medida em que se conectarem e adquirirem acessibilidade. Essa acessibilidade será garantida pela abertura de novas vias e conexão ao sistema de transporte urbano, o que permitirá a incorporação deste espaço ao submercado superior.

Figura 5.3 - Lançamentos imobiliários de 2008 a 2012 e tipologias socioespaciais 2000 e 2010

Empreendimentos 2008 e 2009 e tipologia socioespacial 2000 - Salvador socioespacial 2010 - Salvador

Empreendimentos 2008 a 2012 e tipologia



Fonte: Pesquisa e dados do IBGE processados e compilados pelos organizadores, elaboração do autor.

A falta de grandes glebas desocupadas na orla e a elevação do valor da terra urbana explicam esse movimento em direção ao interior, com o lançamento de empreendimentos em condomínios fechados,

¹¹ Ver o texto de Carvalho e Pereira nesta publicação – capítulo 4.

com controle de acesso, guarita, muros e demais aparatos da atual arquitetura de segurança descritos por Caldeira (2008).

A Figura 5.4 faz o cruzamento dos mesmos lançamentos com dados sobre o valor por m² dos imóveis novos e usados. A mancha que mostra o valor dos imóveis usa dados baseados em pesquisa da revista Exame (2011), explicita a dimensão espacial do que chamamos anteriormente de submercado superior e reforça a percepção de que os agentes que operam nesse submercado estão num processo de expansão, disputando o espaço no miolo. A imagem da esquerda mostra o valor dos imóveis usados e, à direita, vemos o valor dos imóveis novos, com a sobreposição da localização dos vazios urbanos ainda disponíveis em 2006.

Nota-se que o *cluster* de empreendimentos na borda da Avenida Paralela ocupou um dos poucos vazios disponíveis nessa área, onde o valor dos imóveis está entre os mais altos, tanto dos imóveis novos quanto dos usados, o que sugere que os imóveis estão sendo adquiridos do incorporador e revendidos no mercado (os dados são de 2011). Os empreendimentos lançados no miolo disputam os vazios existentes nessa região.

A viabilidade mercantil desses empreendimentos será garantida pela acessibilidade a ser criada pelo sistema viário atualmente projetado, com destaque para uma via chamada "Linha Viva", com quase 18 km de extensão, que se liga às novas vias estruturantes – Gal Costa e 29 de Março –, na qual, segundo o *website* que apresenta o projeto, "será possível realizar o percurso em 15 minutos e velocidade média de 100 km/h" A Linha Viva, projeto do governo municipal de Salvador, é uma via que será implantada, construída e operada privadamente, e a circulação somente se dará mediante pagamento de pedágio.

Em Salvador, automóveis e ônibus disputam o espaço das vias públicas, e esses últimos são, até hoje, o grande modal de transporte da população (mais do que 40% das viagens, segundo a pesquisa O-D de 2012). Esse fato levou Salvador a se tornar uma das poucas metrópoles onde ricos e pobres levam o mesmo tempo nas viagens cotidianas, o que explica a criação de um "espaço do automóvel", cujo papel é o de ampliar as áreas para o submercado superior. Essa ampliação im-

¹² http://www.linhaviva.salvador.ba.gov.br/index.php/evento>.

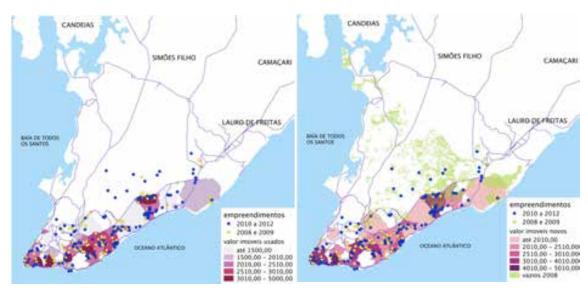
¹³ Ver o texto de Delgado nesta publicação – capítulo 7.

plicará uma disputa por essas áreas, que até então estavam à margem desse submercado, que atuava, até o final da última década, essencialmente no vetor orla atlântica e nas áreas centrais.

Figura 5.4 - Lançamentos imobiliários de 2008 a 2012, valor do m² dos imóveis 2011 e vazios urbanos 2006

Empreendimentos 2008 a 2012 e valor por m² dos imóveis usados 2011

Empreendimentos 2008 a 2012, valor por m² dos imóveis novos 2011 e vazios urbanos 2006



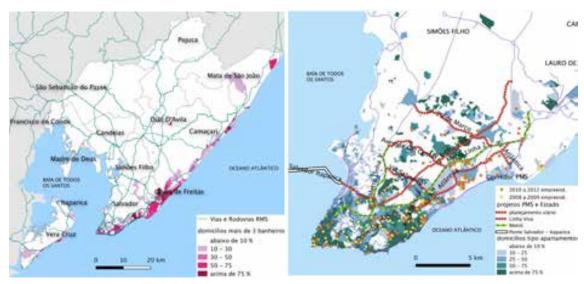
Fontes: Pesquisa; adaptação de dados publicados por Exame (2011), elaborada pelo Autor (Pereira, 2011)

A Figura 5.5 mostra dois cartogramas. O da esquerda traz a distribuição dos domicílios com mais de três banheiros, variável usada para refletir a localização das moradias de padrão superior. Na imagem da direita, vemos a localização das vias projetadas e sua relação com os empreendimentos recentes nas áreas de alta verticalização.

Figura 5.5 – lançamentos imobiliários de 2008 a 2012, valor do m² dos imóveis 2011 e vazios urbanos 2006

RMS – percentual de domicílios com mais de 3 banheiros, 2010

Salvador – verticalização, projetos de acessibilidade



Fontes: Censo Demográfico 2010 do IBGE e pesquisa de campo.

Nota-se, na cartografia acima, que, até 2010, a moradia de padrão mais alto na RMS se localizava com exclusividade no vetor orla, em Salvador e nos demais municípios da costa atlântica, particularmente Lauro de Freitas e Camaçari. Os novos empreendimentos imobiliários¹⁴ estão se localizando em áreas centrais, já verticalizadas, e, além disso, mostram uma expansão em direção ao miolo por parte dos novos imóveis. Essa tendência está coordenada com o "novo" sistema viário projetado, que vai requalificar a acessibilidade das áreas do miolo, criar um espaço privilegiado para a circulação por automóvel e ampliar o submercado superior, entendido, como foi definido anteriormente, como o setor do mercado onde a moradia é produzida de forma empresarial, vigora uma escassez relativa do solo e se localiza nas zonas privilegiadas da cidade. Nesse caso, o privilégio principal será a acessibilidade por automóvel para as áreas centrais.

166

¹⁴ Os dados levantados pela pesquisa são de 2008 até 2012; portanto, a grande maioria do projetos habitacionais levantados na pesquisa não está representado no último censo demográfico de 2010.

Moradia e estrutura socioespacial da metrópole

A distribuição dos grupos e classes sociais no espaço é resultado, em grande medida, da atuação do mercado imobiliário. O preço da terra urbana e das habitações filtra o acesso dos grupos sociais às diversas regiões da cidade. Nas cidades capitalistas, a produção da moradia de forma empresarial procura alcançar uma sobrevalorização dos preços dos imóveis produzidos. Essa sobrevalorização é suportada pela diferenciação espacial, pois cada localidade é única e diferenciada. Embora numa metrópole como Salvador esse segmento da produção habitacional seja uma pequena parte das moradias produzidas, ele tem um impacto profundo na organização do espaço urbano. A produção de moradia pelo mercado imobiliário tem resultado numa oferta estratificada em termos socioeconômicos e fragmentada em termos socioespaciais. A organização socioespacial do território metropolitano é, em parte, produto e, em parte, resultado da atuação dos agentes, empresariais ou não, envolvidos na produção da moradia.

Analisando a cartografia apresentada anteriormente, podemos considerar a existência de dois movimentos: um de reforço à centralidade, com um adensamento das áreas centrais pelos incorporadores que atuam para o submercado superior; e outro movimento de periferização dos incorporadores que atuam no submercado de moradia promovido pelo Estado, dos incorporadores que atuam em projetos de baixa densidade demográfica como os condomínios horizontais e das moradias autoconstruídas, que procuram se localizar em espaços onde não existe demanda do mercado imobiliário ou em que, por algum motivo, não vigoram os direitos de propriedade.

Essas estratégias, até o final da década de 2010, resultavam, numa análise esquemática, na ocupação do vetor orla pelas moradias destinadas às camadas superiores, do miolo pelas moradias cuja produção é promovida pelo Estado e do subúrbio ferroviário pelas moradias autoconstruídas. Com a ressalva que as bordas dos conjuntos habitacionais do miolo foram ocupadas irregularmente por moradias autoproduzidas e precárias, e que persistem, na orla atlântica, assentamentos populares originados em ocupações que se estabeleceram décadas atrás.

Após 2010, temos um incremento do movimento em direção à periferia, que, em Salvador, foi induzido pelo Estado como promotor de habitação no período do SFH/BNH (anos 70 e 80) e, agora, pelo programa MCMV, que, em Salvador, ocupou parte dos vazios urbanos do

miolo. Esse processo de periferização, estimulado pelo aumento da escassez da terra urbana e dos preços, se dirige, na RMS, principalmente para os municípios vizinhos a Salvador – Simões Filho, Camaçari e Lauro de Freitas –, em localizações distantes da orla atlântica. A franja litorânea está sendo ocupada quase exclusivamente pelos grupos de alta renda com uma sequência de condomínios horizontais fechados.

A configuração espacial resultante desses processos contribui para a formação de enclaves que reforçam a segregação residencial, aproximando-se do padrão que Caldeira (2008) descreve como "cidade de muros". O movimento de reforço à centralidade leva a um aumento da densidade das áreas centrais ou próximas aos centros e subcentros. Isso acontece nos assentamentos populares consolidados, onde os dados mostram aumento da densidade sem aumentar a expansão horizontal, por um processo que podemos chamar de verticalização incremental, produto da autoconstrução de novos pavimentos em imóveis existentes. Já nos bairros superiores centrais, a densificação é provocada pela construção de novos imóveis residenciais produzidos de modo empresarial, com o aumento da verticalização viabilizada pela flexibilização da legislação urbana que permite aos novos empreendimentos atingirem alturas cada vez maiores.

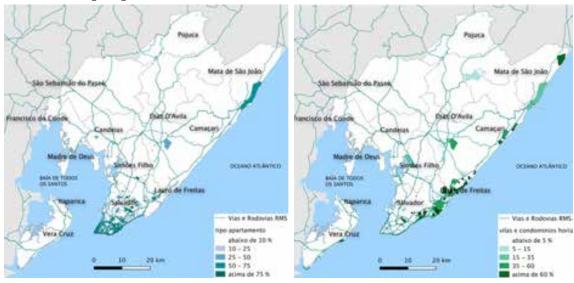
Outra tendência recente é a construção de megacondomínios, alguns com mais de mil unidades residenciais, localizados em áreas não centrais – horizontais nas áreas mais periféricas e verticais nas áreas próximas ao centro. Esses empreendimentos são fisicamente fechados, com dispositivos como muros, guaritas, câmeras. Os condomínios verticais integram a tendência de densificação dos centros; já os condomínios horizontais reforçam a tendência de "urbanização dispersa" (REIS FILHO, 2006) e de periferização. A Figura 5.6 mostra a localização predominante desses dois tipos de moradia na RMS. A "cidade vertical" nas áreas centrais de Salvador e a "cidade murada" dos condomínios horizontais ao longo da orla atlântica da RMS.

Além dessas áreas de alta verticalização localizadas próximas ao centro e na orla mais central, temos o desenvolvimento recente de novas áreas de verticalização nas bordas da Avenida Paralela, cuja implantação se mostrou perfeitamente articulada ao planejamento estatal (municipal, local e federal), beneficiando-se dos recentes projetos de aumento de acessibilidade por automóvel, promovidos pelo Estado, e demonstrando a força da "máquina de crescimento" local.

Figura 5.6 - Localização dos domicílios tipo apartamento e condomínios horizontais na RMS em 2010

Domicílios tipo apartamento

Vilas e condomínios horizontais



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010, elaboração do Autor.

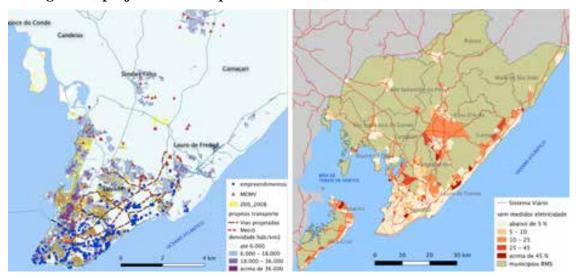
Os condomínios horizontais ocupam quase toda a orla da RMS a partir do norte de Salvador, passando por Lauro de Freitas, Camaçari e parte de Mata de São João, predominando na faixa entre a Via Litorânea e a praia. Parte desses empreendimentos no litoral mais ao Norte constitui o que foi denominado de "imobiliário-turístico" por Silva (2010), uma articulação financeira, operacional e produtiva entre operadores turísticos e incorporadores imobiliários que tem transformado a orla das metrópoles nordestinas. Esse processo, na RMS e na orla norte da Bahia, Sylvio Bandeira e outros descrevem com dados e detalhes (SILVA et al., 2008). O movimento de periferização e dispersão é reforçado, de outro lado, também pela implantação de grandes conjuntos habitacionais populares localizados em áreas periféricas e com pouca infraestrutura, como são os empreendimentos do MCMV, embora eles se espalhem no interior da RMS.

Os assentamentos precários se localizam em Salvador principalmente na área do subúrbio ferroviário, em áreas de alta densidade, dispersos nas áreas periféricas, e vão se estabelecer nas áreas conurbadas entre Salvador e Simões Filho e Lauro de Freitas, nas áreas periurbanas de Dias D'Ávila e Camaçari e ao longo da orla, mas sempre na faixa a oeste da via litorânea em Lauro de Freitas, Camaçari, Mata de São João e ainda na orla de Vera Cruz, na ilha de Itaparica (a faixa entre a via litorânea e o mar é ocupada pelos estratos superiores). Os Cartogramas da Figura 5.7 mostram essa configuração, ilustrada pela distribuição espacial dos domicílios sem medidor de eletricidade (mas ligados à rede elétrica) usado aqui como um indicador de precariedade da moradia. A cartografia mostra os percentuais dessa variável para os domicílios localizados nos setores censitários urbanos da RMS e aparece com mais evidência nos municípios no entorno de Salvador e na orla na área interior, tendo a via litorânea como limite.

Figura 5.7 – Dinâmica imobiliária e domicílios sem medidor de energia elétrica na RMS

Empreendimentos imobiliários 2008/2012, MCMV, ZEIS, densidade demográfica, projetos de transporte

Domicílios sem medidor de energia elétrica na RMS, 2010



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010, elaboração do Autor.

Sumariando, pode-se dizer que a expansão atual da metrópole ocorre de dois modos principais. De um lado, temos a concentração no centro, através da intensificação do processo de verticalização de áreas da "cidade moderna" e de áreas consolidadas da "cidade precária", e na orla atlântica com a ocupação das últimas áreas livres do território continental de Salvador. Pode-se estimar que cenário futuro seja a extensão do processo de adensamento e verticalização, que hoje predomina em áreas como Barra e Pituba, ao longo da orla atlântica de Salvador até Itapuã.

De outro lado, temos a tendência de expansão horizontal, com o espraiamento da metrópole num padrão de urbanização dispersa. Na direção de Simões Filho, a expansão da cidade precária e, na direção

Norte, na franja da orla atlântica, entre a via litorânea e a praia, as moradias de padrão superior, impulsionadas, nesse caso, pelos empreendimentos imobiliários voltados para o turismo e grandes condomínios horizontais fechados de habitações de alto padrão. Esse desenvolvimento traz grandes equipamentos de consumo e serviços e incorpora ao mercado imobiliário áreas periurbanas, expulsando a população nativa para longe da franja litorânea e reproduzindo o padrão já cristalizado em Salvador e Lauro e Freitas, com a orla ocupada pelas camadas sociais superiores e o interior ocupado pelas camadas inferiores. A tendência de ocupação dispersa das áreas periurbanas da região metropolitana é potencializada pela construção dos conjuntos habitacionais do MCMV, que se descolam tanto da demanda de habitação que existe no polo da metrópole, quanto da existência de infraestrutura urbana. A imagem da esquerda, na Figura 5.7, mostra a dinâmica atual de expansão, com os projetos municipais e estaduais de transporte que cruzam áreas ocupadas pelos empreendimentos imobiliários recentes e ignoram as áreas populares de maior densidade demográfica e a localização periférica dos empreendimentos do MCMV.

A metrópole, com seu núcleo adensado e verticalizado e suas bordas espraiadas e dispersas, reconfigura-se numa dinâmica comandada pelo capital imobiliário, sem um papel para o planejamento territorial regional ou municipal, sem instâncias de gestão do espaço regional ou metropolitano e sem espaços públicos, com a privatização em curso de todos os espaços, inclusive as praias e com o crescimento de enclaves residenciais de diversas características socioespaciais.

Referências

ADEMI. Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. **Revista da Ademi,** Rio de Janeiro, v.9, n.43, 2010a.

ADEMI. Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. **Revista da Ademi**, Rio de Janeiro, v. 9, n.46, 2010b.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. "A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana". In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana.** Salvador: EDUFBA, 2006. p. 11-54.

ALMEIDA, Tania Maria Scofield de Souza. **Planejamento, processos de ocupação e contradições:** um percurso entre os discursos e as práticas que configuraram o território cajazeira. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFBA, Salvador.

A maior alta do mundo. **Exame,** São Paulo, Editora Abril, v.9, n.992, p. 34–50, 2009.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, Lícia do Prado. (Org.) **Habitação em questão.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 125-142.

BRITO, Cristóvão. (2005). A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-BA a partir de 1970. **GeoTextos,** Salvador, v.1, n.1, p. 51–80, 2005.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2.ed. São Paulo: EDUSP; Editora 34, 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPUR.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. A cidade como negócio. *EURE*: revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Santiago, v.39, n.118, p. 5–26, 2013.

_____; PEREIRA, Gilberto Corso. As "Cidades" de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana.** Salvador: EDUFBA, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasilia: Ministério das Cidades, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes:** the political economy of place, Berkeley: University of California Press, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. (2002). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MASCIA, Eleonora Lisboa. **Habitação para além da metro** *pole*: a descentralização do programa Minha Casa, Minha Vida na Bahia (2009-2010). 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFBA. Salvador, UFBA.

MATTOS, Carlos A. de. "Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana". In: RIBEIRO, Luiz C. de Q. (Ed.) **Metrópoles:** entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: Editora Perseu Abramo/FASE, 2004. p. 157-196.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: toward a political economy of place. *The* American Journal of Sociology, v.82, n.2, p. 309-332, 1976.

MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador (2000 a 2010)**. 2011. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, Salvador.

PEREIRA, Gilberto Corso. Vazios urbanos: mapeamento e classificação da terra urbana em Salvador/BA. In: 17th European Colloquium on Quantitative and Theoretical Geography (ECQTG2011), 17., 2011. **Anais...** Atenas. Disponível em: http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7813>.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. Moradia segregação, desigualdade e sustentabilidade urbana. **Rio em Estudos,** Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, n.13, 2001. Disponível em: http://www.armazemdedados.rio.rj. gov.br/arquivos/81moradia,%20 segrega%C3%A7%C3%A3o,%20desigualdade%20e%20 sustentabilidade%20 urbana.PDF>.

SAMPAIO, Antônio Heliódoro Lima. **10 necessárias falas**: cidade, arquitetura e urbanismo. Salvador: EDUFBA, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. "Estratégias do mercado e investimento privado imobiliário turístico no nordeste brasileiro". In: DANTAS, Eutógio; FERREIRA, Ângela; CLEMENTINO, Maria do Livramento (Eds.) **Turismo e imobiliário nas metrópoles.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2010. p.171–190.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; CARVALHO, Silvana Sá de. "Metropolização e turismo no Litoral Norte de Salvador: de um deserto a um território de enclaves?" In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. (Eds.) **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador:** transformações e permanências, 1549-1999. Ilhéus: Editus; Ed. UESC, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.