

# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

## SALVADOR

Gilberto Corso Pereira  
e Claudia Monteiro  
Fernandes  
(Org.)

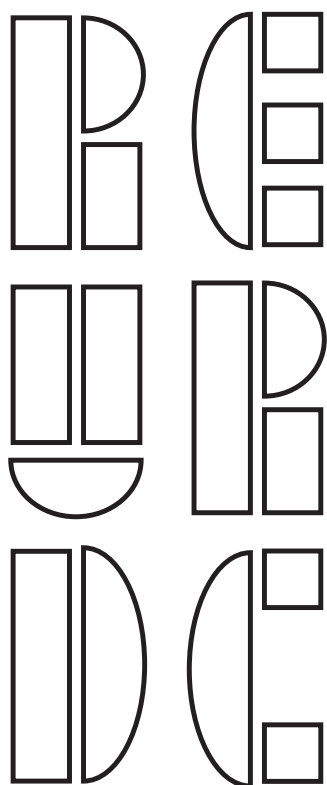


OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL







# REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

SALVADOR

Gilberto Corso Pereira  
e Claudia Monteiro  
Fernandes  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

LETRACAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



inct  
institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



CAPES

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2023

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os  
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO Gilberto Corso Pereira e  
Claudia Monteiro Fernandes  
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser  
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Gilberto Corso e Arivaldo Amorim  
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

S173  
v. 17

Salvador / organização Gilberto Corso Pereira, Claudia Monteiro Fernandes. - 1. ed. -  
Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

280 p. : il. ; 15,5x23 cm. (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 17)

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-7785-828-6


1. Planejamento urbano - Salvador (BA). 2. Política urbana - Salvador (BA). 3. Renovação  
urbana - Salvador (BA). I. Pereira, Gilberto Corso. II. Fernandes, Claudia Monteiro.  
III. Série.

23-82330 CDD: 307.3416098142  
CDU: 316.334.56:711.4(813.8)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

[www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

## **FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Sergio de Azevedo  
Orlando Alves dos Santos Junior  
Luciana Corrêa do Lago  
Adauto Lucio Cardoso  
Maria do Livramento Miranda Clementino  
Jupira Gomes de Mendonça  
Luciano Joel Fedozzi  
Lívia Izabel Bezerra de Miranda  
Marcelo Gomes Ribeiro  
Luís Renato Bezerra Pequeno  
Juciano Martins Rodrigues

### **Coordenação Editorial**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Demóstenes de Moraes  
Camila D'Ottaviano  
Juciano Rodrigues  
Jupira Mendonça

### **Editores**

Karoline de Souza  
Thais Velasco  
Tuanni Borba

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação .....</b>	<b>9</b>
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
GILBERTO CORSO PEREIRA	
<b>PARTE I - Como anda a metrópole? .....</b>	<b>25</b>
GILBERTO CORSO PEREIRA, CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES, MARIA DAS GRAÇAS GONDIM DOS SANTOS PEREIRA, INAIÁ MARIA MOREIRA DE CARVALHO, ERIKA DO CARMO CERQUEIRA E JOSÉ LÁZARO DE CARVALHO SANTOS	
População .....	28
Densidade demográfica .....	36
Educação e Saúde .....	40
Economia, trabalho e renda .....	46
Violência e segurança pública .....	57
Aspectos ambientais .....	69
Habitação .....	73
Riscos socioambientais e saneamento .....	84
Expansão urbana e metropolitana .....	95
Mobilidade .....	100
Estrutura social e urbana .....	105
Efeito território .....	115
BOX I - COVID-19 .....	125
Referências .....	129

**PARTE II - Como e para quem se governa?.....133**

CARLA GALVÃO PEREIRA, MAINA PIRAJÁ SILVA,

RAFAEL DE AGUIAR ARANTES E JOSÉ LÁZARO DE CARVALHO SANTOS

Trajetória da governança urbana e coalizões de interesse privado.....	136
Instrumentos de gestão compartilhada - a questão das parcerias público-privadas.....	151
Desafios da governança metropolitana - pacto federativo, conflitos e cooperação nas relações intergovernamentais .....	165
Cronologia das principais normativas urbanas, dos grandes empreendimentos e marcos políticos.....	182
Referências .....	203

**PARTE III - Lutas e reivindicações urbanas.....209**

APARECIDA NETTO TEIXEIRA, LAILA NAZEM MOURAD E

PABLO VIEIRA FLORENTINO

Campanha “Despejo Zero” - Pela vida no campo e na cidade.....	219
ZEIS Já - Campanha pelo Direito à Moradia e à Cidade em Salvador .....	223
ZEIS do Tororó .....	226
Articulação contra o Monotrilho do Subúrbio Ferroviário.....	229
Luta e resistência contra a remoção forçada das comunidades do entorno do projeto de macrodrenagem dos rios Mangabeira e Jaguaribe.....	232
Referências .....	236

**PARTE IV - Alternativas para o futuro ..... 239**

GILBERTO CORSO PEREIRA, RAFAEL DE AGUIAR ARANTES,

CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES E

MARIA DAS GRAÇAS GONDIM DOS SANTOS PEREIRA

Contexto atual.....	242
Empreendedorismo urbano? .....	247
Perspectivas para o futuro da metrópole.....	254
Acompanhar a cidade - controle social por indicadores.....	265
Referências .....	271

**LISTA DE AUTORES.....273**

**LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS.....279**



# **PREFÁCIO**

**Reformar a cidade,  
reconstruir a nação**

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO**

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrópoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978<sup>1</sup>. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

*Bento Gonçalves, 22/08/2022*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

# INTRODUÇÃO

GILBERTO CORSO PEREIRA

## **Apresentação<sup>1</sup>**

O Observatório das Metrópoles (OM) é uma rede de pesquisa nacional que se organizou em núcleos regionais metropolitanos e se caracteriza também como um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) desde 2009. A partir de 2017 vem sendo desenvolvido o segundo ciclo do INCT que deve ser concluído em 2024. A proposta desse ciclo foi produzir estudos sobre “As Metrópoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”.

Em 2003 o Núcleo Salvador se inseriu na rede de pesquisa do OM, com a reunião de três pesquisadores seniores vinculados a unidades de larga tradição na produção de análises sobre a realidade regional e nacional: o Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o Laboratório de estudos avançados em Cidade, Arquitetura e Tecnologias Digitais (LCAD) e o Laboratório de Habitação (LabHabitar), estes vinculados à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA. Formou-se, assim, um núcleo interdisciplinar reunindo especialistas nas áreas de população, condições sócio-ocupacionais, espaço urbano e direito à cidade, geografia e geoprocessamento, que começou a trabalhar na preparação de dados censitários e em outras atividades associadas ao projeto nacional do OM. Mais recentemente, passaram a compor o grupo pesquisadores da Universidade Católica de Salvador (UCSal) e do Instituto Federal da Bahia (IFBA), ampliando sua perspectiva interdisciplinar.

A partir dessa perspectiva interdisciplinar é que o Núcleo Salvador OM elaborou esta publicação, que é parte integrante da coleção organizada pelo INCT/OM. O contexto é de agravamen-

---

<sup>1</sup> Este livro tem uma versão digital, que permite uma melhor visualização das figuras, disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-salvador/>

to da crise política e institucional, que aprofunda desigualdades históricas do Brasil, inserido em conflitos internacionais de contestação da hegemonia política e econômica no sistema-mundo capitalista e em meio a uma pandemia, que ampliou as distâncias abissais entre centro e periferia em escala mundial. A proposta do INCT foi a de trazer elementos conceituais e empíricos para o debate de reconstrução nacional. A publicação toma por base um conjunto de estudos anteriores produzidos pelo Núcleo Salvador OM (CARVALHO e PEREIRA; 2008a; 2014; PEREIRA, SILVA, CARVALHO, 2017; PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO, 2019, 2020) como suporte para o texto final.

É importante citar as bases do trabalho porque este livro, embora tenha múltiplos colaboradores, não foi organizado como uma coletânea de trabalhos independentes nem se constitui tampouco como um livro autoral, mas sim como uma publicação composta coletivamente e organizada a partir de diversas colaborações. Podemos dizer que, embora para cada uma das quatro partes esteja registrada a responsabilidade maior de um grupo de autores, o livro é de autoria dos pesquisadores do Núcleo Salvador OM, nominados na seção “autores” ao final da publicação.

O conteúdo se organiza a partir da resposta a questões que estruturam as quatro partes do livro.

A primeira questão a responder é “Como anda a metrópole?”, encaminhada na Parte I da publicação, e trata das desigualdades, fragmentação e segregação que caracterizam a metrópole contemporânea. Essa seção do livro apresenta a caracterização da metrópole, tendo como eixos de análise as desigualdades nas suas diversas dimensões e a fragmentação social e espacial, que vão se expressar na segregação socioespacial, na assimetria de trabalho e renda, segurança pública, saúde e educação, no acesso aos serviços e à infraestrutura urbana, e nas dificuldades de mobilidade urbana e metropolitana. Esse quadro da metrópole estará baseado em en-

tendimento respaldado por estudos anteriores do Núcleo, e apresenta a caracterização da metrópole antes da pandemia de 2020 e os impactos que esse evento trouxe e que tornou mais agudas algumas questões. O pressuposto que guiará a elaboração dessa parte é o de que a resposta à questão central – “Como anda a metrópole?” – revelará os legados da metrópole atual e do passado, para a metrópole futura. As seções tratam de aspectos socioeconômicos, aspectos espaciais, de acessibilidade e mobilidade e aspectos do ambiente natural e do ambiente construído – habitação, moradia, infraestrutura urbana – e riscos socioambientais atuais.

A questão que estrutura a Parte II – “Como e para quem se governa?” – diz respeito aos processos de governança urbana e metropolitana, partindo do pressuposto de que a questão política expressa nas formas e estruturas de governança – urbana, metropolitana e regional – se constitui como variável explicativa fundamental dos legados históricos, das condições da metrópole contemporânea e, portanto, dos direcionamentos do seu desenvolvimento futuro. Essa parte se divide, assim, em quatro seções que analisam aspectos tais como: a trajetória da governança urbana e metropolitana em Salvador e na sua região, as principais coalizões de interesse empresariais constituídas, as formas de regulação do ambiente construído, incluindo aqui o uso e ocupação do solo, equipamentos e infraestrutura urbana, planejamento e legislação, novos ajustes regulatórios como as parcerias público-privadas, os grandes projetos urbanos metropolitanos e regionais, e seus impactos territoriais, e o pacto federativo e as relações intergovernamentais na Região Metropolitana de Salvador (RMS), incluindo a governança durante a pandemia.

A Parte III se organiza em torno da questão “Quais as lutas e demandas sociais e políticas estão atualmente em pauta na metrópole?”, abordando temas de habitação, mobilidade, infraestrutura, entre outros. A seção apresenta as demandas, resistências,

mobilizações sociais e conflitos urbanos existentes na metrópole, seus contextos socioespaciais e políticos e sua relação com os processos históricos. Os eixos centrais serão as demandas por moradia, mobilidade e ambiente e infraestrutura urbana, que serão ilustradas por casos e exemplos de mobilizações e conflitos metropolitanos atuais e históricos.

A Parte IV trata das “Alternativas de futuro da metrópole” e, considerando o contexto esboçado nas três partes anteriores, essa seção do livro faz um ensaio das possibilidades de futuro da metrópole, considerando como condicionantes de futuro o quadro apresentado: i) na Parte I, que traz os legados e os passivos históricos, sociais, econômicos e ambientais acumulados pela metrópole; ii) na Parte II, que discute as possibilidades e limites político-institucionais da governança e gestão metropolitana, e o papel nesse contexto dos grandes projetos urbano/metropolitanos; e iii) na Parte III, sobre as lutas e demandas políticas mobilizadas.

Se faz necessário uma referência às escalas de análise deste livro. Adotamos como premissa que é necessário envolver as distintas escalas de análise, mesmo que difiram da correspondência com a instância de governança administrativa municipal prevalecente – Salvador cidade-município. É necessário relevar que não existe uma instância de governança metropolitana ou regional, fato que explica porque na Parte II do livro as análises contrapõem a administração municipal de Salvador e a da administração do governo do Estado da Bahia. É imprescindível avaliar as efetivas interações dos fluxos e das relações da aglomeração urbana da Salvador metrópole, aqui considerada como a “mancha” urbana contínua que ocupa todo o espaço continental do Município de Salvador e grande parte dos municípios vizinhos – Lauro de Freitas e Simões Filho. Todavia, pelas limitações de espaço, dos dados disponíveis e de escopo do livro em muitas análises a escala é a do Município de Salvador, que representa

73% da população residente e mais da metade do PIB da região metropolitana.

## **Reforma Urbana**

A proposta da coleção do Observatório das Metrôpoles foi refletir sobre Reforma Urbana e Direito à Cidade, razão pela qual consideramos necessário discutir brevemente as possibilidades e limitações que esses termos, datados e com longa trajetória de discussões, trazem para o presente e sobretudo como podem ser atualizados para pensarmos alternativas para a metrópole futura.

Após duas décadas do estabelecimento do Estatuto das Cidades como marco regulatório da política urbana, consequência direta das reformas políticas e jurídicas trazidas pela Constituição de 1988, ainda é cabível debater se e de que modo ele foi efetivamente implantado no país. A história recente de uma metrópole como Salvador mostra poucos avanços, o que se pode comprovar pela cronologia organizada pelos autores na Parte II deste livro.

O caso de Salvador evidencia que, no processo de urbanização e desenvolvimento brasileiro, as desigualdades espaciais têm uma longa trajetória e um caráter extremado, com uma contribuição muito significativa da intervenção estatal. Há mais de quatro décadas, Kowarick (1979) já chamava a atenção para o que denominou como “espoliação urbana”, ou seja, para os mecanismos pelos quais o poder público aumentava a concentração de riqueza e de renda dos grupos dominantes por meio da distribuição desigual de investimentos geradores do bem-estar social urbano, tolerando, simultaneamente, as práticas de especulação imobiliária por meio das quais determinados segmentos se apropriaram de uma maneira improdutiva de parte expressiva do excedente econômico e viabilizando um rebaixamento do custo da

reprodução da força de trabalho apoiado em salários que podiam ser constantemente deprimidos (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

A constituição de poderosos circuitos de acumulação fundados na escassez relativa do solo urbano também foi destacada por Lessa (1983), ressaltando como a internacionalização da economia no processo de industrialização e desenvolvimento brasileiro foi “ancorada por uma sagrada aliança”, que garantiu uma complementaridade de interesses e uma solidariedade entre os capitais internacionalizados e os capitais nacionais, dominantes em órbitas não industriais. Como fiador dessa aliança, o Estado velou para que houvesse uma divisão de órbitas de atuação e uma distribuição horizontal do excedente, de forma a assegurar uma equalização da rentabilidade dos investimentos realizados nas diferentes órbitas, reservando o setor imobiliário para o capital nacional, adotando uma postura permissiva frente aos movimentos especulativos e tomando outras iniciativas que submeteram a organização do espaço urbano aos interesses e demandas do capital imobiliário (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

E se os tempos, os atores e os mecanismos de espoliação urbana se transformaram, os resultados permanecem, como mostra a Parte I deste livro. O poder do capital imobiliário permanece e até se fortalece nos dias atuais, como bem demonstra o histórico de atualizações e revisões das diversas versões de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano de Salvador, e da elaboração de estratégias de “empreendedorismo urbano”, tópicos discutidos com detalhes na Parte II deste livro. Podemos dizer que as estratégias de empreendedorismo se constituíram em tentativas de resposta neoliberal às crises econômico-políticas do início do século.

O conceito de Reforma Urbana adotado pelo OM, baseado em publicações anteriores, se orienta por princípios como: i) gestão democrática e participativa da cidade; ii) justiça espacial

na distribuição dos recursos e infraestrutura urbana; iii) formas de regulação pública da produção do ambiente construído, incluindo terra, habitação e infraestrutura; iv) inversão de prioridades na alocação de recursos públicos; v) universalização do Bem-Estar Urbano e promoção do acesso a oportunidades.

A esses princípios devemos, numa perspectiva de atualização e considerando o conjunto de crises que se instalaram no país no século XXI, agregar novos princípios. A emergência climática e a degradação ambiental tornam fundamental combater a injustiça socioambiental que resulta da combinação de mudanças climáticas, desastres meteorológicos e as desigualdades estruturais da nossa sociedade, que geram riscos socioambientais; o apagão da mobilidade que vivemos nas metrópoles e que precariza a vida dos mais pobres, torna fundamental encaminhar soluções de mobilidade urbana e deve ser enfrentado não só pela costuma oferta de infraestrutura de transportes, mas pela reestruturação do espaço intraurbano reduzindo as demandas de longas viagens casa-trabalho ou estudo; a busca de uma cidade sustentável, entendendo sustentabilidade como um conceito abrangente que se relaciona com os outros princípios na segmentação de suas dimensões: sociais, ambientais, espaciais e desenvolvimento econômico.

Depois da crise financeira global de 2008, que no Brasil foi ecoar na crise política de 2014/2015 seguida pela crise sanitária provocada pela pandemia em 2020, que deflagrou também uma nova crise política/econômica/institucional, ficou evidente que antigos paradigmas do século XX, como a associação entre prosperidade e crescimento econômico, precisam ser reajustados para responder a novas questões.

Os princípios da Reforma Urbana, por outro lado, devem ser reconsiderados à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sus-

tentável proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU). O quadro global de indicadores que foi aprovado pela ONU em julho de 2017 resultou em um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que orientam políticas públicas dos 193 países signatários do compromisso. O Brasil, além de validar os ODSs e suas metas, adequou as metas globais da Agenda 2030 para metas nacionais a partir de trabalho coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IPEA, 2018).

Um princípio fundamental estabelecido na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, o direito à moradia – a luta cotidiana dos assentamentos precários para resistirem a remoções e se integrarem à cidade é complexa e contraditória –, neste livro, é apresentado na Parte III.

Na Parte IV são levantadas algumas alternativas de futuro possíveis considerando essas condições colocadas pela evolução urbana e metropolitana descrita nas partes anteriores, tanto em termos de estrutura, como em termos de governança e de articulação política.

## **Direito à Cidade**

O conceito de “Direito à Cidade” adotado neste livro considera como central para sua realização a discussão da distribuição espacial dos recursos no espaço urbano, sejam eles habitação, mobilidade, oportunidades de trabalho, serviços e consumo, equipamentos urbanos, tais como os de educação, saúde, lazer, cultura, segurança, e redes técnicas. Sua distribuição espacial no espaço intraurbano, metropolitano e regional tem impactos distributivos sobre oportunidades e renda real dos diferentes grupos sociais. A acessibilidade diferenciada aos variados espaços intraurbanos e metropolitanos influencia o impacto e é afetada pelas distâncias

entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças no uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos grupos sociais em responder a essas mudanças e o acesso aos recursos financeiros, culturais, educacionais e políticos disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais.

Por outro lado, consideramos como adequada a definição de David Harvey (2014) de Direito à Cidade que considera que este é mais do que acesso a recursos, infraestrutura e equipamentos urbanos, mas deve ser entendido como um direito de mudar a cidade, um direito coletivo e não individual, que depende de ações coletivas para influenciar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, segundo Harvey, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2012).

No momento em que vivemos, temos que propor uma atualização do conceito de Direito à Cidade, tal como concebido por Henri Léfèbvre (1996), como uma chamada à participação na cidade, entendida como um valor de uso coletivamente produzido e apropriado livremente. Direito a dados e informações podem ser lidos como articulados com o direito à cidade, possibilitando aos cidadãos acesso a conhecimento que permita a participação efetiva na análise da cidade e dos meios de sua transformação. O acesso ao conhecimento sobre a cidade é um meio pelo qual seus atores podem se apropriar das evidências que caracterizam e suportam as decisões que transformam o espaço urbano.

Dados podem ser conectados a situações, eventos e populações urbanas. Direito à Cidade é uma concepção associada às possibilidades de participação na produção e reestruturação da cidade, considerada por Léfèbvre como uma “obra”, um lugar de trocas e encontros. O próprio Léfèbvre, já em 1996 (*apud* GABRYS, 2019), sugeria que o direito à informação deveria caminhar em pa-

ralelo ao direito à cidade e ao direito à diferença, de modo que os cidadãos pudessem formar sua própria visão da situação da cidade. Nesse sentido, esse seria um modo de entender esse direito (à cidade) como também um direito de gerar, coletar, analisar e comunicar dados que podem disputar e questionar informações oficiais em questões tão diversas quanto: meio ambiente, habitação, mobilidade, educação, saúde, emprego. Os dados podem apresentar uma “linha de base”, ou seja, um ponto de partida para pensar iniciativas de transformação da cidade e, se organizados em indicadores de fácil leitura fornecem aos grupos sociais argumentos e possibilidades de elaborar alternativas aos processos urbanos e viabilizam formas de controle social sobre resultados de políticas, decisões de governo e mudanças territoriais.

Trata-se também de dar visibilidade a situações concretas, como inadequação de habitações, deficiências de transporte, situações de violência, riscos socioambientais, carências de infraestrutura que afetam os habitantes da metrópole.

Considerando que os dados e informações devem ser abertos, transparentes e dar suporte à vida democrática da (e na) cidade, na Parte IV do livro trazemos propostas para incorporar formas de ampliar a legibilidade e a necessária decodificação de dados urbanos de modo que os cidadãos, movimentos sociais, grupos de pressão possam balizar suas ações e influenciar os processos de tomada de decisão, hoje concentrados nas instâncias executivas de governo, e em parte compartilhados, ou terceirizados a agentes privados, em processos que caminham para o que é discutido naquela seção do livro como “empreendedorismo urbano”. Consideramos que se trata de ampliar as “representações do espaço” e os “espaços de representação” de modo a propiciar a retomada daquele direito coletivo que emerge do controle social do processo social de produção do espaço das cidades, onde hoje vive a maior parte da população brasileira e mundial.

## Referências

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. (eds.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed., rev. e ampliada. Salvador: EDUFBA. 2008a. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1724> 2008a.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. As “Cidades” de Salvador. *In*: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (eds.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 81-211.

GABRYS, J. Data Citizens: how to reinvent rights. *In*: BIGO, D.; ISIN, E.; RUPPERT, E. (eds.). **Data Politics: Worlds, Subjects, Rights**. New York: Routledge, 2019.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. New York: Verso, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IPEA, 2018.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **Writings on Cities: Henri Lefebvre. Selected, translated and introduced by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas**. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. *In*: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. ONU Secretariado da Habitat 3, 2017.

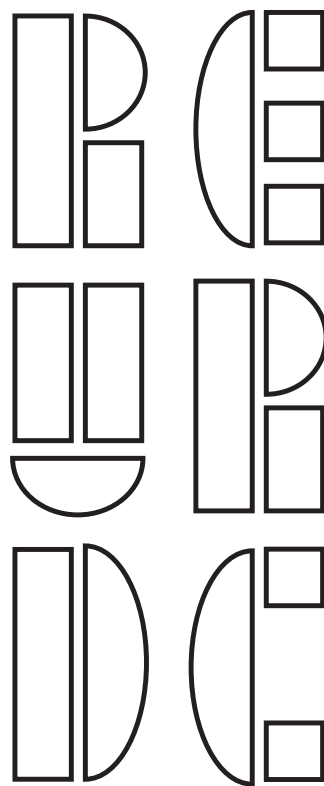
PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Sylvio B. M.; CARVALHO, Inaiá (orgs.). **Salvador no século XXI, transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas: cenários e desafios**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2017.

PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO. **Relatório 3 – Metrópole 2030**, T2, nov./2019.

PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO. **Relatório 5 – Metrópole 2049**, T2, jun./2020.

# PARTE I

## Como anda a metrópole?





# Como anda a metrópole?

GILBERTO CORSO PEREIRA

CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES

MARIA DAS GRAÇAS GONDIM DOS SANTOS PEREIRA

INAIÁ MARIA MOREIRA DE CARVALHO

ERIKA DO CARMO CERQUEIRA

JOSÉ LÁZARO DE CARVALHO SANTOS

## População

A dinâmica populacional da metrópole é um ponto de partida para pensar estrategicamente seu presente e seu futuro. Pensar a partir das pessoas que habitam a metrópole é importante para a previsão de demandas sociais e econômicas e para o planejamento de investimentos de diversas naturezas, tais como infraestrutura física, educação, saúde, moradia, áreas de lazer, transporte etc. Quanto mais qualificada for a projeção populacional, mais racional será o uso dos recursos públicos e melhor a prestação de serviços à sociedade, sobretudo àqueles que mais necessitam, e que podem ficar fora do alcance das ações públicas.

De acordo com os resultados das mais recentes projeções populacionais, o processo de urbanização do Estado da Bahia tende a se intensificar, com o aumento, em termos absolutos, da população residente nas áreas urbanas e uma sensível diminuição do volume da população rural. Mesmo com o aumento do contingente populacional das cidades, a Bahia deverá permanecer entre os estados menos urbanizados do país, com um grau de urbanização de 77,2%, ao final de 2030 (SEI, 2019).

Salvador concentra um significativo contingente populacional do estado e mesmo da região metropolitana. A capital tem passado por uma grande mudança de seu perfil demográfico, seguindo a tendência nacional e estadual de transição demográfica. Nos últimos anos a taxa de crescimento populacional tem reduzido significativamente, especialmente em virtude da diminuição da taxa de fecundidade. Uma característica marcante no processo de transição da população soteropolitana. A queda na taxa de crescimento populacional está ocorrendo em ritmo superior ao observado nas transições demográficas dos países desenvolvidos em momentos anteriores. Em paralelo, a tendência ao envelhecimento da população continua, com maior esperança de

vida ao nascer, ainda que suavizada mais recentemente por conta da pandemia de Covid-19. Consequentemente, esse cenário traz importantes implicações no perfil etário e também nas demandas por investimentos públicos, devido à necessidade de maior transferência de renda para cobrir os gastos com saúde e previdência, seja dos mais idosos ou para a prevenção de morbidades, intensificadas pelo crescente adensamento urbano, e que vêm se tornando mais complexas.

Considerando a importância do uso das projeções populacionais e seus impactos para o planejamento, um conjunto de informações disponíveis nos períodos intercensitários é monitorado continuamente, porque baseiam-se em informações sobre o comportamento passado e hipóteses futuras para as componentes do crescimento demográfico: mortalidade, fecundidade e migração.

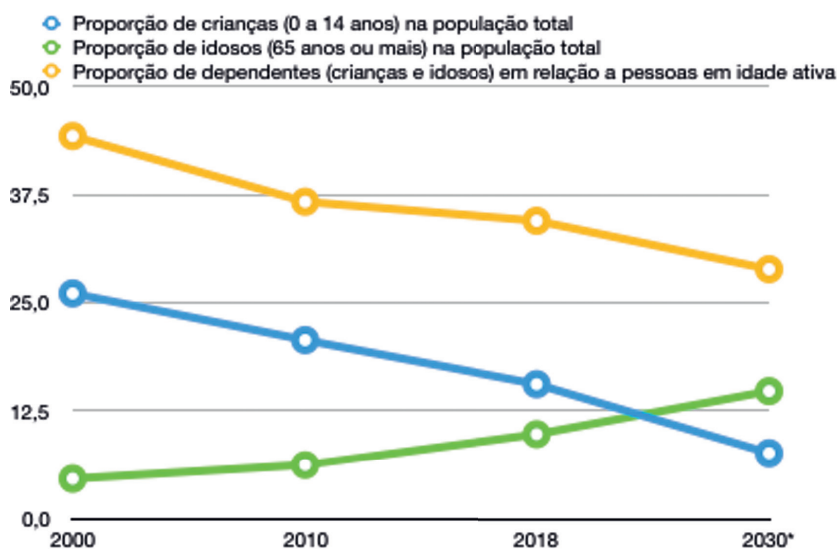
O mais recente cenário demográfico para o Município de Salvador incorpora as revisões de 2018 de projeção da população divulgadas pelo IBGE em 2019, considerando as tendências, padrões e ritmo da transição demográfica para o Estado da Bahia. A mudança no regime demográfico tem sido considerada uma das transformações sociais mais marcantes da sociedade brasileira nas últimas décadas e voltou a ser amplamente debatida com os efeitos da elevada mortalidade por Covid-19 no Brasil.

Desde o final dos anos 1960, como reflexo da intensificação do processo de urbanização da população brasileira, do aumento dos níveis de escolarização, do ingresso crescente das mulheres no mercado de trabalho, da disseminação de meios contraceptivos e da difusão de novos padrões de família e consumo, as taxas de fecundidade passaram a cair rapidamente. Por outro lado, a ampliação das redes de saúde e do conhecimento sobre doenças e riscos de morbidade vêm se refletindo na redução da mortalidade infantil e no aumento da esperança de vida ao nascer, resultando

na rápida desaceleração nas taxas de crescimento populacional. O Brasil ingressou em um estágio mais avançado da transição demográfica, com redução significativa das taxas de crescimento populacional, nas décadas seguintes, e importantes mudanças na estrutura etária de sua população. Salvador acompanhou a tendência nacional e estadual de transição demográfica, mas com especificidades de uma metrópole que atrai imigrantes tanto do interior do estado como de outras regiões do país.

Salvador apresentou nas últimas décadas o chamado “bônus demográfico”, seguindo a tendência nacional de um período favorável da estrutura etária para o crescimento econômico, uma vez que a população em idade de trabalhar (de 15 a 64 anos) tendia ao crescimento. Mas esse bônus vem se reduzindo nos últimos anos. Projeções populacionais divulgadas em 2019 pelo IBGE mostram, porém, que esse fenômeno demográfico chegou ao fim em 2018 no Estado da Bahia, cinco anos mais cedo do que o previsto. Mesmo com a redução da população, sobretudo a mais idosa, prevista após a pandemia de Covid-19, a capital e sua região metropolitana ainda deverão aproveitar o “bônus demográfico” por mais alguns anos além do esperado para o estado como um todo, principalmente devido à sua atratividade de jovens adultos em idade ativa em busca de oportunidades de trabalho. Essa é uma informação relevante para o planejamento de políticas públicas em Salvador.

Observou-se um aumento da população em idade ativa (15 a 64 anos), reduzindo a razão de dependência, caracterizada pela proporção da população com menos de 15 e acima de 64 anos em relação à população entre 15 e 64 anos. O grau de dependência de uma população é capaz de revelar a evolução da dependência econômica de uma determinada população e de sinalizar o processo de envelhecimento populacional. A Figura 1.1 mostra que as transformações estão em curso e se acentuam até o final desta década.



**Figura 1.1 – Transformações na razão de dependência.**

Fonte: projeções elaboradas pelo Núcleo Salvador OM com base em dados do IBGE.

Ainda que a redução no número de nascimentos tenha superado as expectativas sinalizadas pelos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, conforme demonstrado pelas Estatísticas de Registro Civil, manteve-se a tendência de migração para a capital baiana, mas em ritmo mais lento a cada período censitário. Por outro lado, mesmo identificando um aumento na esperança de vida ao nascer, é importante considerar o crescimento das taxas de mortalidade e morbidade de jovens adultos, bem mais elevada que no interior do estado; e mais recentemente, as taxas de morbidade e mortalidade por Covid-19, que afetam os mais idosos. Essas componentes demográficas levaram à estimativa de que a população de Salvador continuará a crescer até 2030, mas em ritmo bem mais lento do que o esperado, com probabilidade de decréscimo nos anos seguintes.

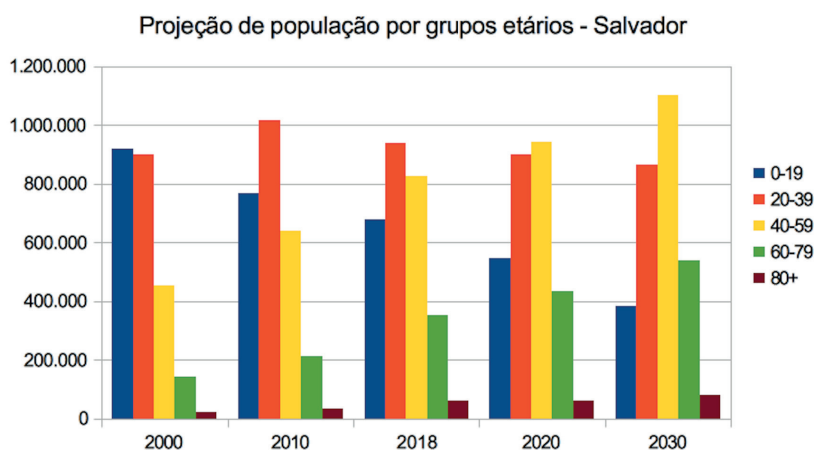
Espera-se que os contingentes populacionais comecem a diminuir a partir de 2035, o que se confirma na *Estimativa de Popu-*

*lação* publicada pelo IBGE em 2018 e já pode-se perceber para o Estado da Bahia, por exemplo. Tal diminuição pode ser acelerada com os impactos da pandemia de Covid-19, não considerados nas estimativas de 2018. Esse movimento pode levar a uma força de trabalho menos numerosa e mais envelhecida.

Nos anos mais recentes, Salvador tem apresentado taxas decrescentes: de 1,8% ao ano entre 1991 e 2000 e 0,9% ao ano de 2000 a 2010. Com a estimativa de população de 2018, a taxa média geográfica de crescimento foi de 0,8% ao ano, confirmando a projeção de desaceleração do ritmo de crescimento da capital. Apesar de cair, a taxa manteve-se positiva, ou seja, não há perspectiva de redução da população no médio prazo (2030).

Esses resultados indicam que devemos olhar para as possibilidades decorrentes do crescimento populacional previsto até 2030, ainda que pequeno, mas que gera oportunidades tais como o dividendo ou “bônus” demográfico, a urbanização, o aumento da escolaridade, as mudanças na composição da força de trabalho e o novo papel social da mulher na produção e reprodução social, entre outras. A Figura 1.2 mostra a evolução da distribuição da população por grupos etários segundo as projeções feitas por estudos do Núcleo Salvador OM.

Apesar do agravamento das crises econômica e política no Brasil nos últimos anos, não se espera uma reversão na tendência à melhoria de indicadores básicos de qualidade de vida de Salvador, como o aumento da esperança de vida ao nascer, a queda da mortalidade infantil e da mortalidade na infância. Esses indicadores tiveram uma melhora substantiva, ainda que abaixo da média nacional, como reflexo de mudanças na atenção básica e das melhorias, ainda que lentas, nas condições de saneamento do município. Uma vez que há espaço para melhorias significativas, que podem ter impactos positivos no curto prazo, espera-se a manutenção da tendência apresentada até 2018.



**Figura 1.2 – População por grupos etários.**

Fonte: projeções elaboradas pelo Núcleo Salvador OM com base em dados do IBGE.

Podemos esperar também que uma juventude na força de trabalho que está cada vez mais escolarizada formalmente e que tem mais acesso à tecnologia da informação consiga se inserir cada vez melhor no mercado de trabalho. Mesmo que a oferta de postos de trabalho em Salvador seja de baixa qualidade, concentrada em serviços precários e ocupações médias, como veremos mais à frente, uma força de trabalho mais escolarizada, qualificada e socialmente organizada pode ser um elemento para a redução da precariedade que domina historicamente o mercado de trabalho metropolitano.

Além disso, a população incentiva o crescimento econômico por meio do consumo que, também, é fortemente influenciado pelo perfil etário e pela renda disponível. As indicações de que a população em idade de trabalhar crescerá em Salvador, principalmente entre os grupos de maior idade – portanto, mais experientes e melhor estabelecidos, ainda que carregando uma escolaridade média menor do passado – podem levar a perspectivas otimistas de melhoria no consumo de bens e serviços no muni-

cípio, desde que essa população encontre espaço no mercado de trabalho e em melhores condições.

O perfil etário é, também, um determinante importante das demandas por políticas públicas setoriais, de segurança pública e de pressões ambientais. Uma força de trabalho jovem e mais escolarizada tende a responder mais rapidamente a políticas de qualificação do setor de serviços, por exemplo, um tradicional “gargalo” das atividades econômicas de Salvador e um segmento que vem chamando a atenção nas economias modernas pela sua dinâmica positiva. Por outro lado, os indicadores de vitimização de jovens negros de Salvador mostram que as políticas voltadas para a inclusão qualificada focada nesses jovens deve ser uma prioridade urgente.

Ainda sobre o perfil etário da população, a RMS tem um perfil jovem, e muitos deles vêm de localidades do interior do estado e mesmo de outros estados do Nordeste com o objetivo de estudar ou ter acesso a serviços de saúde, e pessoas em idade de trabalhar em busca de oportunidades de ocupação. A oferta de serviços de saúde é um diferencial em relação ao interior do estado e tem atraído novos investimentos, e pode gerar oportunidades de ocupação.

Uma das principais características da população soteropolitana é a predominância de pessoas negras (pretas e pardas, segundo classificação do IBGE). Com base no Censo Demográfico de 2010, a Região Metropolitana de Salvador era a que possuía a maior proporção de pessoas autodeclaradas negras (80,2%); em 2019, continua entre as primeiras (84,3%), e o processo de fortalecimento da identidade negra fez com que populações de outras metrópoles nordestinas passassem a assumir essa característica (como a Grande Teresina, no Piauí, com 85,7% e Aracaju, em Sergipe, com 85,2% de autodeclarados negros). As componentes demográficas de mortalidade, por exemplo,

trazem evidências da importância de abordar a raça nas análises sobre a RMS, mas essa abordagem nem sempre é priorizada. Por exemplo, a mortalidade materna de mulheres negras é bem mais elevada que a de mulheres brancas. No Brasil, em média, 61% dos óbitos maternos registrados pelo DataSUS<sup>1</sup> entre 2010 e 2020 foram de mulheres negras; na região metropolitana de Salvador, essa proporção foi de 86%.

Também a mortalidade por causas externas (mortes violentas e homicídios aí inclusos) é mais elevada para pessoas negras, principalmente para jovens homens negros. A proporção de pessoas negras que morreram por causas externas entre 2010 e 2020 no Brasil foi de 58%; na RMS essa proporção passa a 87% – acima da participação populacional. Incluir, pois, a variável cor ou raça nas discussões sobre a RMS é indispensável para pensar a cidade e suas desigualdades, segregações e exclusões.

Como já mencionado, cada vez mais a população em idade ativa se aproximará dos grupos etários mais idosos, seguindo a tendência de envelhecimento da Bahia e do Brasil. A diferença é que as pessoas em idade ativa ainda serão maioria até 2030, o que permite, no médio prazo, contar com pessoas na força de trabalho, dispostas a trabalhar. Será importante investir na capacitação dessa força de trabalho, nas alternativas de melhoria da escolarização formal, na educação ambiental e na intermediação para colocação no mercado de trabalho, considerando as desigualdades expressas na cor ou raça e no sexo dessas pessoas, iniciativas que podem ser parte de políticas públicas municipais ou metropolitanas de médio prazo.

---

<sup>1</sup> Consulta DATASUS/TABNET disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10br.def>. Acesso em 29 set. 2022.

## Densidade demográfica

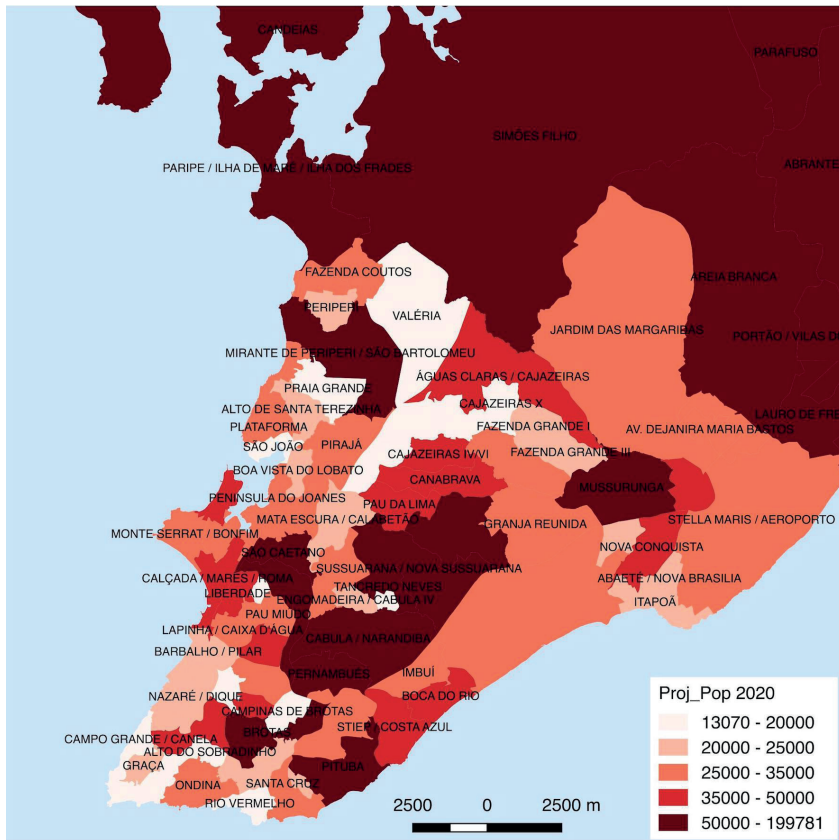
As figuras a seguir mostram a variação da densidade demográfica para 2020 e 2030, usando como indicador “habitantes por km<sup>2</sup>”, sobre a base de AEDs de 2000. Para analisar a evolução do crescimento, optamos por construir bases com o mesmo recorte para garantir a comparabilidade.

Percebe-se que áreas historicamente densas tendem a se manter em crescimento, mesmo que em um ritmo menos acelerado. Áreas como Santa Cruz/Nordeste de Amaralina/Vale das Pedrinhas, Bonfim, Ribeira, Itapagipe, Liberdade, Caixa d’Água, Pau Miúdo são áreas populares de Salvador, com grande concentração de moradores de média e baixa rendas, que demandarão uma atuação mais próxima da gestão pública para garantir melhores condições de vida aos seus moradores, principalmente no que diz respeito ao planejamento do uso do solo e à oferta de serviços básicos.

As áreas de Pituaçu, Abaeté, Nova Brasília e Boca do Rio estão mais próximas à Orla Atlântica da capital, na qual disputam espaço pessoas de média e baixa renda com grupos de renda mais elevada. Nessas regiões, o mercado imobiliário poderá ter espaço para investimentos e será necessário pensar formas de integração entre grupos socialmente distantes para evitar conflitos e garantir espaços de convivência coletiva, pensando uma cidade menos segregada.

As áreas de maior presença de pessoas nas faixas etárias mais elevadas continuam sendo os bairros tradicionais e de renda mais elevada, como o Centro, Vitória, Graça, Barra, Ondina, Pituba, Itaigara, Costa Azul e Stiep. Por outro lado, a presença de crianças até 14 anos é mais frequente em áreas do chamado “Miolo”, de menor renda, como Arenoso, São Cristóvão, Fazenda Grande, Cajazeiras e Valéria. Os projetos fomentados pela prefeitura,

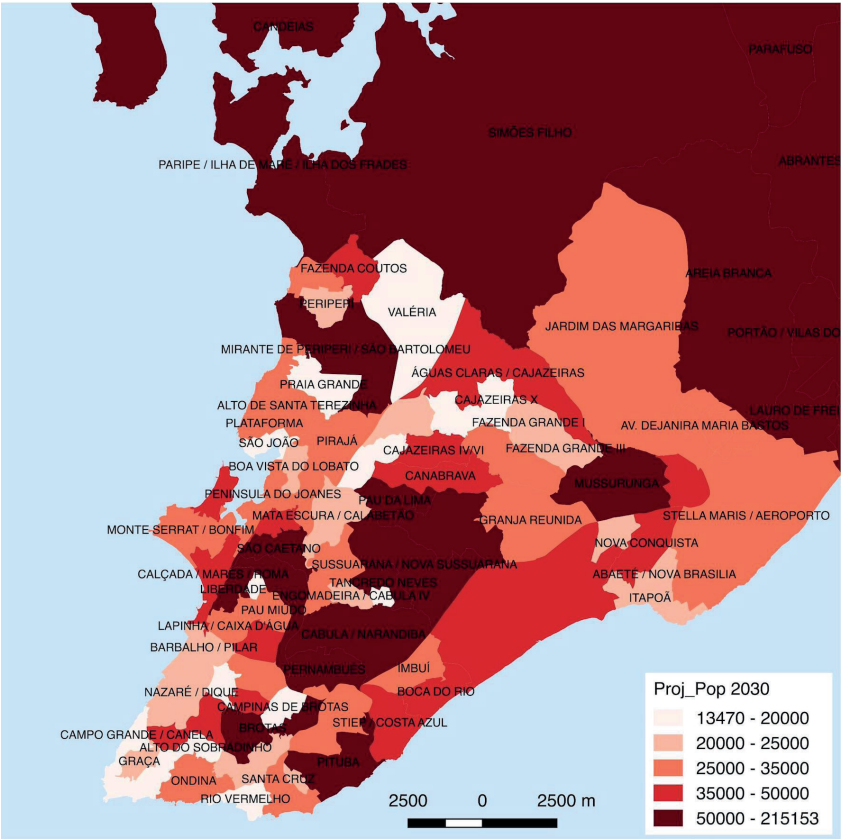
públicos ou em parcerias com o setor privado, devem levar em conta o local de moradia para atrair o perfil de público adequado. A Figura 1.5 mostra como se distribuem jovens e idosos em Salvador em projeções para 2030 elaboradas pelo Núcleo Salvador OM para estudos anteriores.



**Figura 1.3 – Densidades demográficas por áreas – Salvador 2020.**

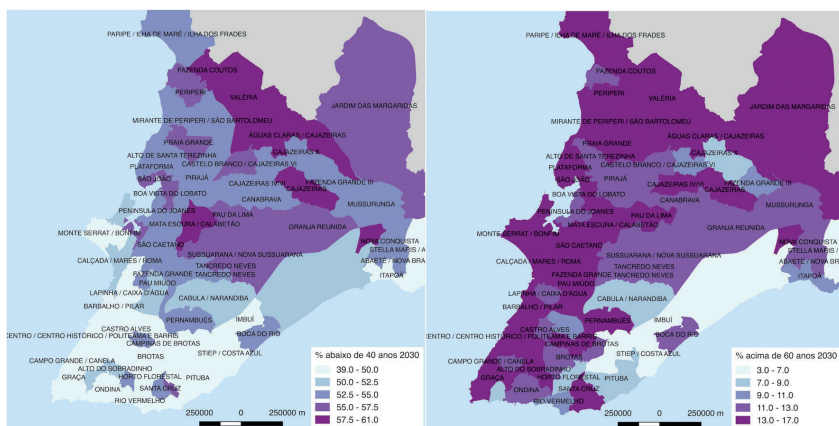
Fonte: projeções do Núcleo Salvador OM. Dados IBGE. Elaboração dos autores.

parte i | Como anda a metrópole?



**Figura 1.4 – Densidades demográficas por áreas – Salvador 2030.**

Fonte: projeções do Núcleo Salvador OM. Dados IBGE. Elaboração dos autores.



**Figura 1.5 – Densidades demográficas por faixas etárias, jovens e idosos – Salvador 2030.**

Fonte: projeções do Núcleo Salvador OM. Dados IBGE. Elaboração dos autores.

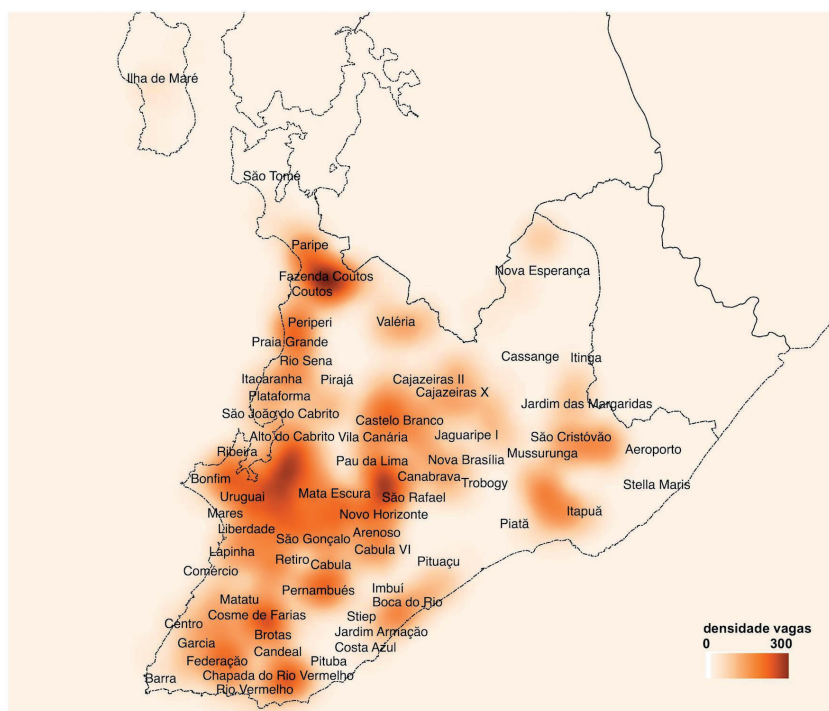
## Educação e Saúde

Na educação, indicadores positivos alcançados, a exemplo da redução da taxa de analfabetismo, universalização da pré-escola, universalização do Ensino Fundamental 1, e outros, são conquistas muito importantes em Salvador nos anos recentes ante indicadores bastante precários.

Vale mencionar que quando se busca a elevação do padrão educacional metropolitano, as ações carecem de um plano concertado interfederativamente de integração escola e comunidade, e de valorização do papel dos centros educacionais na estruturação do território. A transformação social via educação deposita nas escolas a possibilidade de elas se tornarem núcleos irradiadores de estreitamento das relações entre cidadãos e dos cidadãos com a cidade. A cidade aberta (SENNET, 2018), na qual seja possível para seus habitantes viver e se apropriar dos espaços urbanos, não combina com escolas fechadas e cercadas por muros físicos e simbólicos que excluem a comunidade de seus próprios estudantes.

Ressalta-se que a questão educacional também perpassa outras variáveis espaciais da base urbana: acessibilidade, segurança, transportes, dentre outros. Na relação estratégica cidade/escola e escola/cidade a transformação dos centros educacionais em ambientes que se abrem para os demais cidadãos, não apenas alunos, com o compartilhamento da sua estrutura – espaços de esporte e lazer, biblioteca, salas polivalentes –, tornam-se vetores para o estímulo à frequência e à redução da evasão escolar, concorrendo à sociabilidade ampliada nas comunidades. Tais recursos são muito pouco debatidos nas políticas públicas educacionais, que tendem a valorizar o espaço escolar apenas como reprodutor de conteúdos e não como espaços de socialização de toda a comunidade escolar.

A distribuição espacial das escolas municipais mostra uma elevada concentração nos bairros de baixa e média renda e o cartograma da Figura 1.6 ilustra isso, com a distribuição das vagas em escolas municipais (não inclui as vagas na rede privada) e pode ser cotejado com a Figura 1.8 que mostra a distribuição espacial da renda domiciliar.



**Figura 1.6 – Densidade da distribuição de vagas na educação pública municipal.**

Fonte: PMS, elaboração dos autores.

Na perspectiva para os próximos anos, temos a provável deterioração das condições socioeconômicas como resultado das crises econômicas e de saúde pública recentes. Sem sinalização de superação dos parâmetros, a questão da saúde se apresenta como um grande sintoma da precariedade das condições sociais da população brasileira. A seguridade social é um fator básico de

cidadania, e a saúde, que a integra, é parte inerente e estratégica da dimensão social do desenvolvimento.

Salvador, enquanto capital e polo metropolitano, tem histórico de atração cotidiana de pessoas do interior do estado em busca de atendimento mais qualificado de saúde, ainda precário fora da capital. As Secretarias de Saúde de municípios de médio porte no interior do estado mantêm saídas regulares de veículos públicos para transportar seus moradores para a capital em busca de atendimentos especializados em saúde, que eles não dispõem nos seus municípios. Algumas mantêm casas de passagem temporária para seus munícipes na capital enquanto fazem tratamentos ou consultas pontuais.

Mesmo com os protocolos de regulação do Sistema Único de Saúde (SUS) para transferências, internações e procedimentos de média e alta complexidade na capital, a discrepância entre a demanda que vem do interior e a capacidade de atendimento concentrada em Salvador é enorme, gerando filas e elevados tempos de espera. Há portanto duas tendências a serem consideradas nesse contexto: i) o fortalecimento de políticas públicas de interiorização dos serviços de saúde de média e alta complexidade, aumentando a autonomia de cidades médias que são polos regionais, reduzindo a pressão da elevada demanda pelos serviços na capital; ii) a oportunidade de atração de investimentos privados na saúde, reforçando a concentração desses serviços na metrópole.

Em 2022<sup>2</sup>, mais de um terço (33,6%) dos leitos hospitalares existentes no Estado da Bahia estavam na RMS; só a capital concentrava 27,4% dos leitos do estado. A maior parte estava disponível para o SUS (67,9% na RMS), mas é na metrópole que também estão mais da metade de todos os leitos para internação

<sup>2</sup> De acordo com o DATASUS/TABNET, consultado em 28 set. 2022 (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/leiintba.def>).

não disponíveis para o SUS (privados). Em maio de 2022 foi inaugurada uma unidade de saúde privada da rede Mater Dei em Salvador, já considerado o maior hospital privado da Bahia. Com essa unidade consolida-se a tendência de atração de investimentos privados, que vem sendo considerada uma das mais importantes oportunidades de negócios de Salvador. Em contraponto, a rede pública de atendimento mantém problemas históricos de elevada demanda.

A saúde vem sendo indicada como uma área fundamental para o desenvolvimento da RMS, que ficou ainda mais evidente com a pandemia de Covid-19.

As características da saúde colocam-na como destaque de um projeto de desenvolvimento nacional em múltiplas dimensões, além da social: dimensão econômica, pela importante participação no PIB, participação do capital nacional em 45% do faturamento total, pelo quanto impacta o emprego com ocupações diretas com crescimento superior às ocupações totais na economia (IBGE, 2009); dimensão tecnológica, pela permanente demanda e difusão de tecnologia de futuro; dimensão democrática, como campo fortemente institucionalizado, de participação social na gestão; dimensão territorial e regional, como condicionador do desenvolvimento por meio da organização regionalizada dos serviços de saúde (GADELHA; COSTA, 2011, apud FIOCRUZ, 2012), e, em síntese, o vínculo saúde e desenvolvimento estabelece “um processo dinâmico e virtuoso que combina, ao mesmo tempo, crescimento econômico, mudanças fundamentais na estrutura produtiva e melhora do padrão de vida da população” (VIANA; ELIAS, 2007, p. 1.766 apud FIOCRUZ, 2012).

Segundo a OMS, os três princípios de ações corretivas das iniquidades da saúde são: i) melhorar as condições de vida cotidiana (circunstâncias em que nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem); ii) abordar a distribuição desigual de poder, di-

nheiro e recursos nos níveis global, nacionais e locais; iii) quantificação do problema, alargar a base de conhecimento, especialização dos recursos humanos sobre os determinantes sociais da saúde e promover a consciência pública sobre o tema.

O primeiro dos princípios recai fortemente na urbanização e reconhece no modelo corrente de urbanização que é preciso colocar a saúde e a equidade no acesso a serviços de saúde no centro das atenções da administração e do planejamento urbano provendo: i) disponibilidade de habitação de custo suportável; ii) investimento na requalificação de bairros degradados; iii) abastecimento de água e condições de saneamento; iv) eletricidade e pavimentação das vias de comunicação para todos; v) investimento em transportes ativos; vi) planejamento do mercado de consumo de forma a controlar o acesso a produtos alimentares insalubres ou menos saudáveis; vii) regulamentos de controle e planejamento ambiental de qualidade, inclusive com a restrição do número de postos de venda de bebidas alcoólicas; viii) promover a igualdade na saúde entre zonas rurais e urbanas mediante o investimento sustentado no desenvolvimento rural, abordando-se as políticas e processos de exclusão que conduzem à pobreza rural, à ausência de propriedade e à migração (FIOCRUZ, 2012).

A integração das redes de produção rurais dentro da metrópole e próximas a ela é um dos caminhos para reduzir custos de transporte e induzir a dinamização econômica dos municípios menos urbanizados, com melhorias na qualidade e na segurança alimentar. Com a experiência do isolamento durante a pandemia e com a elevação internacional de preços de combustíveis, estratégias de redes locais de produção e consumo tornam-se cada vez mais importantes para pensar o desenvolvimento das metrópoles. A dependência da produção realizada no Sudeste do país ou mesmo em mercado globalizado tem sido colocada em xeque nesse novo contexto.

No cerne da estratégia futura, para o objetivo de redução das desigualdades, está a introdução de dispositivo para atenuar a rigidez da tendência à segmentação, e mesmo exclusão, com o isolamento intraurbano e regional de segmentos sociais. Criar fissuras na estabilidade do que confere à organização do sistema urbano a reafirmação desses padrões da organização socioespacial, romper o ciclo depende fortemente de atrelar as políticas urbanas aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

A extensão da tarefa requer foco e planejamento, o que é pouco coordenado na RMS. Na saúde, a atenção básica está em crescimento e é latente a demanda por oferta de unidades de saúde, unidades de acolhimento a idosos e outras de apoio e assistência social e prevenção de agravos. Mas os esforços em atração de investimentos privados parecem ser prioritários nos discursos dos gestores públicos. O alcance e a equidade na oferta desses equipamentos estão condicionados a critérios de alocação que observem as densidades populacionais e não apenas da distributividade territorial ou a geração de emprego e renda de empreendimentos privados.

O planejamento de investimentos em saúde na Bahia e na RMS devem levar em conta a dinâmica populacional e as possibilidades de interiorização de serviços essenciais para a população. Mas a lógica da mercantilização de tais serviços, assim como da habitação e da mobilidade, vem prevalecendo na metrópole sotopolitana.

## Economia, trabalho e renda

A economia da Região Metropolitana de Salvador é historicamente marcada por uma elevada informalidade do trabalho, elevadas taxas de desocupação e baixos níveis de rendimento. Ainda que a capital não tenha vocação para a atividade industrial, representando apenas 12% do valor adicionado industrial do Estado da Bahia, os 13 municípios da região metropolitana representavam 51,3% do valor adicionado da indústria do estado em 2019, uma vez que inclui o Polo Petroquímico de Camaçari e a Refinaria Landulpho Alves (que passou a se chamar Refinaria de Mataripe com sua venda em 2021), em São Francisco do Conde. Esses dois últimos municípios foram responsáveis por 18,8% e 8% do valor adicionado da indústria na Bahia em 2019 respectivamente (SEI/IBGE, 2019). A vocação da capital é a atividade de serviços: somente Salvador foi responsável por mais de um quarto (26,5%) do VA de Serviços do Estado em 2019.

A pandemia de Covid-19 teve impactos importantes na retração das atividades econômicas, especialmente de serviços, no mundo inteiro, e em Salvador esse impacto agravou a frágil economia da capital e da RM, como veremos mais à frente.

É consenso que um cenário do mercado de trabalho não pode ser estabelecido em um futuro próximo quando existem mais incertezas do que certezas. Isso diz respeito a mudanças tecnológicas e as mudanças de cargos e estruturas ocupacionais, que estão transformando a demanda por habilidades em um ritmo mais rápido do que nunca. Portanto, para alcançar uma visão positiva do futuro dos empregos será imperativo um movimento econômico e social dos governos, empresas e indivíduos em direção à aprendizagem ágil ao longo da vida, bem como estratégias e programas inclusivos para reciclagem de habilidades e atualização em todo o espectro ocupacional. No novo contexto

do mercado de trabalho, as habilidades relacionadas à tecnologia e não cognitivas estão se tornando cada vez mais importantes em conjunto, e há oportunidades significativas para parcerias inovadoras e criativas de múltiplos atores de governos, empregadores da indústria e serviços tecnológicos, provedores de educação e outros para experimentar e investir em novos formatos de educação, qualificação profissional e treinamento de trabalhadores, considerando desigualdades históricas raciais e de gênero na metrópole.

Além das mudanças estruturais relacionadas à oferta de trabalho, escolhas políticas em favor de mercados globalizados, da terceirização e da financeirização irrestritas desmontaram economias regionais e locais de formas muitas vezes irreversíveis. Iniciativas planejadas de reconfiguração de novas redes de produção regionais e locais, sem abrir mão das redes internacionais mas reduzindo a dependência delas, são estratégias viáveis de investimento no médio e longo prazo.

À medida que essas mudanças no mercado de trabalho começam a se concretizar, governos, empresas e indivíduos também se encontrarão confrontados com uma série de questões totalmente novas. Por exemplo, à medida que as relações de trabalho mudam cada vez mais para acordos temporários e precarizados, como podemos garantir que os indivíduos recebam o apoio e a orientação necessários para adquirir as habilidades certas ao longo de suas vidas profissionais? Como os empregadores estão desconstruindo os cargos tradicionais e reorganizando as tarefas de trabalho em resposta às novas tecnologias, como eles podem minimizar os riscos e aproveitar melhor novas parcerias com profissionais autônomos a distância e banco de talentos? Como garantir que as discriminações históricas sejam reconhecidas e abolidas em sistemas de seleção, sejam eles públicos ou privados? E mesmo que as organizações consigam garantir o

melhor relacionamento com os trabalhadores, isso não impede a “segregação de tarefas”, em que grupos específicos de trabalhadores recebem desproporcionalmente as tarefas de trabalho mais ou menos gratificantes.

Três são as questões fundamentais relacionadas ao futuro do trabalho. Em primeiro lugar, há uma necessidade urgente de abordar o impacto das novas tecnologias nos mercados de trabalho por meio de políticas educacionais aprimoradas, destinadas a elevar rapidamente os níveis de educação e habilidades de indivíduos de todas as idades, principalmente no que diz respeito à ciência, tecnologia, engenharia e matemática, além de habilidades sociais não cognitivas, permitindo que as pessoas elevem suas capacidades humanas únicas. Pontos de intervenção relevantes incluem currículos escolares, formação de professores e uma reinvenção da formação profissional para a era da Quarta Revolução Industrial, ampliando seu apelo para além das ocupações tradicionais de baixa e média qualificação.

Em segundo lugar, as melhorias na oferta de educação e habilidades devem ser equilibradas com esforços no lado da demanda. Os governos podem ajudar a estimular a criação de empregos por meio de investimentos públicos adicionais, sem negligenciar a produção local e popular. A natureza exata dos investimentos desejáveis variará em cada território. Há uma clara necessidade não atendida na criação de infraestrutura rígida e flexível para alimentar a Quarta Revolução Industrial – desde redes de comunicação digital a redes de energia renováveis e inteligentes, escolas e hospitais inteligentes, a casas e centros de assistência aprimorados. No caso do Brasil, as necessidades de infraestrutura permanecem mais básicas, mas um tipo de investimento não excluirá o outro. No caso mais específico da RMS, a resposta mais imediata para garantir a ocupação de uma força de trabalho ainda pouco qualificada passa pela valorização da economia

popular e das redes de produção entre a capital, os demais municípios da RMS e o Recôncavo baiano, incluindo Feira de Santana, segundo maior município do estado e vizinho da capital.

Terceiro, na medida em que novas tecnologias e crescimento da força de trabalho mais qualificada tenderão a aumentar a produtividade, a renda e a riqueza, os governos podem descobrir que o aumento da receita tributária oferece espaço para aprimorar as redes de segurança social para melhor apoiar aqueles que precisam de suporte para se adaptarem às novas características do mercado de trabalho e assistir financeiramente empreendimentos de pequeno e médio porte. Isso poderia ser alcançado através da reforma e ampliação dos esquemas de proteção social existentes ou da mudança na oferta de serviços básicos, assim como por meio de políticas de incentivo associadas a um projeto de desenvolvimento metropolitano.

Novas tecnologias, em nível mundial, por um lado, eliminam muitos empregos de baixa qualificação nas economias avançadas e nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a tecnologia tem criado oportunidades, abrindo caminho para novas ocupações, aumentando a produtividade e melhorando a prestação de serviços públicos. Pensar no desafio de nos prepararmos para o futuro do trabalho deve ser entender que muitas crianças atualmente na escola primária trabalharão, quando adultos, em ocupações que nem existem hoje. O conceito de flexibilidade assume, portanto, um caráter de construção de capacidades e habilidades de aprendizado, fundamentado em bases educacionais formais sólidas e continuadas ao longo da vida que ao mesmo tempo permitam rápida adaptação a mudanças dos mercados de trabalho. Tais habilidades são uma combinação de conhecimento tecnológico, capacidade de solução de problemas e pensamento crítico – além de habilidades sociais como perseverança, colaboração e empatia.

Três tipos de habilidades são consideradas cada vez mais importantes nos mercados de trabalho: habilidades cognitivas avançadas, como solução complexa de problemas; habilidades sociocomportamentais, como trabalho em equipe; e combinações de habilidades que são preditivas de adaptabilidade, como raciocínio e autoeficácia. A construção dessas habilidades requer fortes bases de capital humano e aprendizado ao longo da vida. Com isso, as bases fundantes do capital humano, criadas na primeira infância, tornaram-se mais importantes. É fundamental dar prioridade ao desenvolvimento da primeira infância para garantir os resultados esperados do capital humano a partir da educação básica.

Políticas de estímulo à criação de empregos formais, consistentes com a agenda de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), são uma forma de aproveitar os benefícios da mudança tecnológica. No entanto, constata-se que a maioria dos trabalhadores permanece com empregos de baixa produtividade, geralmente no setor informal, com pouco acesso à tecnologia, e a falta de empregos de qualidade no setor privado deixa jovens talentosos com poucos caminhos para conseguir um trabalho decente. Mesmo o aumento de graduados em universidades de alta qualificação não conseguem inserção qualificada e há desencontro entre a demanda e a oferta de trabalho. Melhores oportunidades de aprendizagem de adultos, não apenas em conteúdos formais, mas em habilidades demandadas pelo mercado de trabalho em transformação, permitiriam que aqueles que abandonaram a escola tivessem mais oportunidades de inserção.

Ainda caberia aos governos suprir as necessidades de investimentos em infraestrutura básica e investimentos em acesso à Internet para pessoas que permanecem desconectadas. Igualmente importantes são os investimentos na infraestrutura rodoviária,

portuária e municipal, nível onde empresas, governos e indivíduos confiam na exploração de tecnologias em todo o seu potencial.

Ajustar-se à próxima onda de empregos requer proteção social. Oito em cada dez pessoas nos países em desenvolvimento não recebem assistência social e seis em cada dez trabalham informalmente sem seguro social. A proteção social pode ser fortalecida pela expansão da cobertura geral que priorize as pessoas mais necessitadas da sociedade. Investimentos em saúde na comunidade (atenção básica), assistência social e os sistemas de seguro aprimorados reduziriam o ônus da gestão de riscos na regulamentação trabalhista. À medida que as pessoas se tornam mais protegidas por esses sistemas, a regulamentação do trabalho pode, quando apropriado, ser mais equilibrada para facilitar a movimentação entre empregos. Para que as sociedades se beneficiem do potencial que a tecnologia oferece, será necessário um novo contrato social centrado em maiores investimentos em capital humano, progressiva proteção social universal e políticas ativas de promoção da dinâmica econômica local, regional e global de forma mais equilibrada.

Serão necessárias melhorias nas estruturas fiscais dos governos que permitam financiar investimentos sociais em educação, saúde e assistência social. A inclusão social requer espaço fiscal, e muitos países em desenvolvimento carecem das finanças por conta de bases tributárias inadequadas, concentradoras de renda, grandes setores informais e administração ineficiente. Exemplos de melhorias relacionadas com a gestão municipal e que poderiam ser fontes relativamente rápidas de financiamento seriam: aprimorar a cobrança de impostos prediais em municípios urbanos, a reforma de subsídios e a redução da evasão fiscal. As economias emergentes estão no meio de uma mudança tecnológica que está trazendo transformações para a natureza do trabalho. Qualquer que seja o futuro, o investimento em capital humano é

uma política sem arrependimentos que prepara as pessoas para os desafios futuros.

Os indicadores mais recentes do mercado de trabalho brasileiro apontam uma dinâmica mais favorável da ocupação do que o ritmo de retomada da economia, que permanece lento. Em Salvador, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE, a participação na força de trabalho vinha se mantendo estável entre 2012 e 2019, mas começou a cair pouco antes da pandemia, no segundo semestre de 2019, e chegou no primeiro trimestre de 2022 a níveis tão baixos quanto em 2016. Em termos relativos, a participação de pessoas de 14 anos ou mais na força de trabalho é a mais baixa desde o início da série, em 2012 (65,6%, quando a média era de 70%).

O nível da ocupação, que parecia mostrar uma tendência de recuperação antes da pandemia após quedas sucessivas em 2015 e 2016, também caiu ao menor nível da série: 53,1% das pessoas de 14 anos ou mais estavam ocupadas no primeiro trimestre de 2022, em comparação com uma média de 58,9% entre 2012 e 2020.

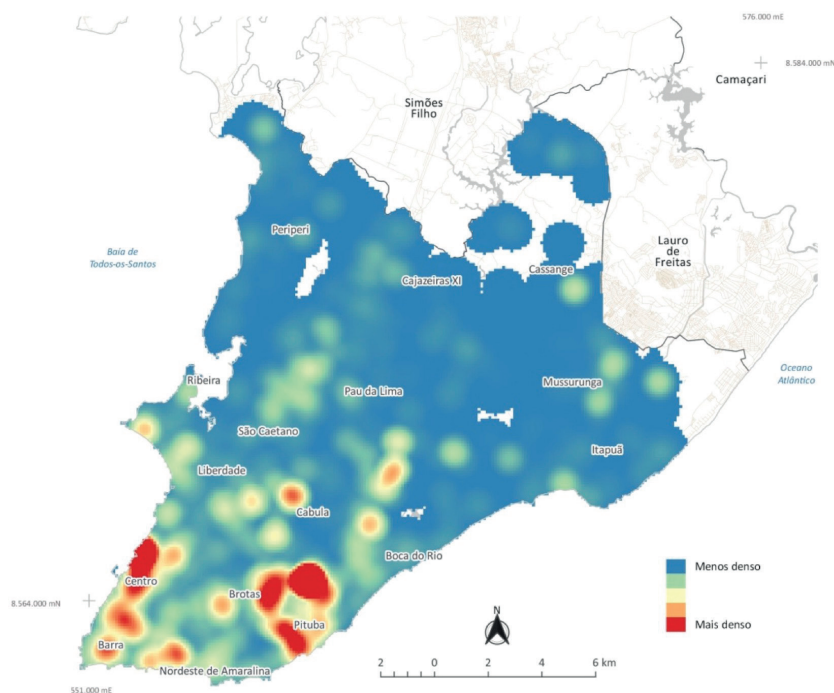
As taxas de desocupação da RMS sempre estiveram entre as maiores do Brasil, mas após a pandemia o indicador ultrapassou todas as expectativas mais pessimistas. No primeiro trimestre de 2022 foi de 19,1% da força de trabalho, bem acima da média de 10,8% das outras 19 regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, e mesmo da segunda maior taxa aferida no Recife (15,6%). E essa elevada taxa de desocupação tem cor, raça e endereço, atingindo a grupos sociais historicamente excluídos e discriminados – jovens negros e mulheres negras principalmente, residentes nas periferias da metrópole e nas áreas mais pobres dentro dela.

A estrutura ocupacional de Salvador permanece concentrada em ocupações médias e nos trabalhadores do setor de serviços, especializados e não especializados. Historicamente, a metrópole

baiana tem como característica a vulnerabilidade e precariedade nas ocupações, com elevada informalidade e baixos rendimentos, associados a uma taxa de desocupação da força de trabalho entre as maiores do Brasil (dividindo essa incômoda liderança com Recife).

Entre os que conseguem trabalho, as ocupações médias e serviços representavam 64,8% das ocupações em Salvador em 2018 (e já foram 68,8% em 1991), mas o que chama a atenção é o crescimento do grupo de ocupados nos serviços especializados, e a redução nas ocupações médias e nos serviços não especializados. Percebe-se também o crescimento da participação de ocupados com nível superior e empregadores. Nesse sentido, houve uma pequena melhora na qualidade da ocupação, corroborando os indicadores de melhoria na educação. Tendo em conta, é sempre bom lembrar, um patamar muito baixo de educação formal e ocupação qualificada na RMS.

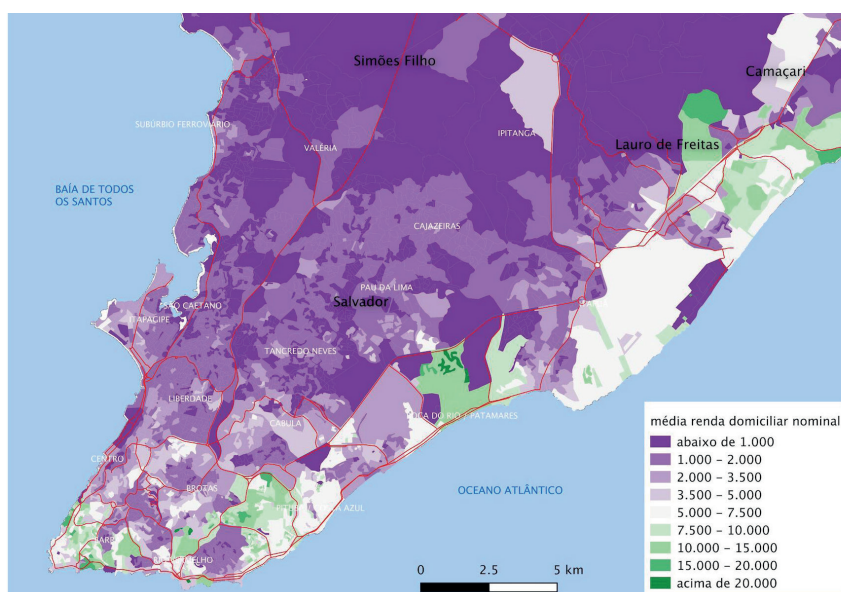
Os trabalhadores na indústria tiveram redução significativa da participação na estrutura ocupacional da capital, com destaque para os trabalhadores na construção civil, que eram 6,6% em 1991 e passaram a representar 4,4% da ocupação em 2018. Trabalhadores do setor de serviços não especializados tiveram expressiva redução na participação na ocupação, caindo de 21,7% em 1991 para 14,8% em 2018, com destaque para a redução das trabalhadoras domésticas, que chegaram a representar mais de 10% dos ocupados e passaram a 5,7% em 2018.

**parte i** | Como anda a metrópole?**Figura 1.7 – Concentração de empregos formais, Salvador, 2016.**

Fonte: RAIS 2016. Elaboração: SILVA, H. R. F., 2019.

A localização dos empregos formais nos bairros de Salvador mantém um padrão que pouco se alterou nos anos recentes. Comércio e serviços estão concentrados nas áreas tradicionais de Salvador (Centro Antigo, Avenida Sete de Setembro, Barra, por exemplo) e no chamado “Centro Financeiro” onde estão *shopping centers* como o Salvador Shopping e o Shopping da Bahia (Avenida Tancredo Neves, Caminho das Árvores, Pituba e Paralela, por exemplo), ver Figura 1.7.

As famílias com melhores rendas concentram-se nas áreas do Centro Tradicional (Barra, Ondina, Campo Grande, por exemplo) e na Orla Atlântica, repetindo o padrão dos indicadores de maior qualidade de vida (Figura 1.8).



**Figura 1.8 – Distribuição espacial da renda domiciliar, Salvador e entorno metropolitano, 2010.**

Fonte: IBGE 2010. Elaboração dos autores.

De acordo com os dados do PIB municipal de 2019, o valor agregado do município de Salvador é composto por 87,7% de atividades de serviços e o PIB da capital representa 21,8% do total do Estado da Bahia. Um dos principais impactos da pandemia foi uma importante queda dos serviços, o que repercutiu na intensa retração da dinâmica econômica da capital e da RMS. Mesmo antes da pandemia, Salvador perdeu participação e deixou de ser a primeira economia do Nordeste. De acordo com análise da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEI) (2021), os resultados das contas regionais mostram que, em 2019, Salvador perdeu participação tanto na estrutura do PIB estadual quanto nacional. Essa perda de participação foi decorrente do fraco desempenho de duas atividades relevantes na estrutura produtiva municipal – construção civil e indústria extrativa mineral. Com

relação à construção civil, observou-se, em 2019, queda de 9,2% no total de empresas do setor na comparação com 2018, segundo os resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC, 2019 apud SEI, 2021). O impacto desse fechamento foi sentido particularmente na construção civil de Salvador e contribuiu decisivamente para o desempenho negativo do município.

Além da Construção civil, observou-se, como mencionado, desempenho negativo no setor de Serviços, de maior peso da capital, no qual algumas atividades econômicas registraram desempenho inferior ao de 2018, contribuindo para a perda de participação da capital baiana. Dentre essas atividades é possível citar: serviços de alojamento e alimentação, serviços de informação e atividades imobiliárias. Com os resultados do PIB Municipal 2019, Salvador deixou de ser a primeira economia do Nordeste, posto que passou a ser ocupado por Fortaleza.

Podemos esperar um aprofundamento dessa crise econômica, tendo em conta os indicadores conjunturais do mercado de trabalho no pós-pandemia. Durante a pandemia, os impactos mais significativos ocorreram em atividades de comércio e serviços, que já vinham se retraindo desde 2018 na capital.

## Violência e segurança pública

A violência urbana, a intensificação dos processos de desigualdade social, desemprego e crise de mobilidade são partes do sistema urbano, alguns com capacidade disruptiva da organização sistêmica. A violência aparece como um dos grandes problemas da cidade na visão de seus moradores.

As taxas de mortalidade por causas externas em Salvador, de 2010 a 2017, tiveram redução até 2013 e mantiveram-se praticamente estáveis até 2017, quando aconteceu um pequeno crescimento. Destaca-se também que a violência atinge principalmente os jovens negros. Os homens negros representavam 91% dos homicídios em 2017. No caso da taxa de mortalidade específica por homicídio, o Município de Salvador apresentou redução desde 2010, quando atingiu o indicador mais elevado no período analisado (71,6 por 100 mil); a partir daquele ano, as taxas tiveram tendência decrescente, chegando a 49,9 por 100 mil em 2017.

Com base no *13º Anuário da Violência*, divulgado em outubro de 2019, os pesquisadores que elaboraram o Atlas afirmaram que, nos últimos anos, enquanto houve uma residual diminuição nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, observou-se certa estabilidade do índice na região Sul e crescimento acentuado no Norte e no Nordeste. Uma das possibilidades para o forte crescimento da letalidade nas regiões Norte e Nordeste, nos últimos dois anos, teria sido a intensificação da guerra de facções criminosas, deflagrada entre junho e julho de 2016, entre os dois maiores grupos de narcotraficantes do país.

Outros dois fatores de proporções internacionais estão relacionados. Primeiro, desde os anos 2000, o Brasil assumiu gradualmente posição estratégica como entreposto para exportação de cocaína para a África e Europa, em decorrência da redução da produção na Colômbia e aumento na Bolívia e Peru. Em segundo,

está o processo de expansão geoeconômica das maiores facções penais do Sudeste brasileiro pelo domínio de novos mercados varejistas locais de drogas, assim como novas rotas para o transporte de drogas ilícitas para o Norte e Nordeste. Em épocas de mais dinamismo econômico, o comércio internacional de drogas ilícitas passou a incluir as regiões Nordeste e Norte na rota que passa pelo Brasil.

De acordo com os dados do *13º Anuário*, Salvador teve, entre 2017 e 2018, uma redução nos principais indicadores de violência. A capital é considerada como tendo “qualidade intermediária de informações”, ou seja, dos registros estatísticos oficiais de Mortes Violentas Intencionais, o que muitas vezes leva a questionamentos das autoridades locais a respeito dos indicadores divulgados nos anuários. Ainda assim, os estudiosos do tema, como o professor e pesquisador Luiz Cláudio Lourenço, integrante do Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (Lassos/UFBA), os dados confirmam o que pesquisas já vêm apontando ao longo dos últimos anos e não alteram as recomendações para a redução das mortes em Salvador.

Entre 2017 e 2018, Salvador teve queda de 15,4% nos registros de Mortes Violentas Intencionais (MVI), compostas de homicídios dolosos (-13,1%), latrocínios (-54,1%), lesão corporal seguida de morte (-12,5%) e morte decorrente de intervenção policial (em serviço e fora de serviço) (-27,1%). O número de policiais civis e militares mortos em situação de confronto subiu de 6 para 8 no período. O registro de furtos e roubos de veículos caiu 9,9%, mas ainda são em média 18 veículos furtados ou roubados por dia. Os indicadores de violência contra a mulher são elevados no Brasil como um todo e em Salvador foram registrados 352 estupros em 2018 (redução de 39,4% em relação a 2017). O Estado da Bahia não enviou registros de feminicídio para o Anuário de 2019.

Foram também analisados dados divulgados pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP-BA) de 2016, 2017 e 2018, para Salvador e Região Metropolitana e áreas de ocorrência dentro da capital. De acordo com dados mais recentes divulgados pela SSP-BA e coletados pelo jornal *Correio da Bahia* em seu projeto “1000 Vidas”, entre 2011 e 2019, em Salvador, o bairro que aparece entre aqueles com maior número de mortes violentas é São Cristóvão, com 335 assassinatos de 2011 a 30 de junho 2019. Em 2019, foram nove crimes violentos letais intencionais (CVLIs) no bairro. Os três bairros seguintes no *ranking* dos oito anos ficam localizados no Subúrbio Ferroviário de Salvador: Periperi (314), Lobato (302) e Paripe (284). Em 2020 Salvador foi a terceira cidade com o maior número de mortes violentas intencionais ocasionadas por ações policiais. Segundo Ramos *et al.* (2021), 100% dessas mortes foram de pessoas negras (RAMOS, 2021).

Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (2022), o Brasil tem 2,7% dos habitantes do planeta e 20,4% dos homicídios. Em 2021, tivemos 47.503 vítimas por mortes violentas intencionais, o que corresponde a uma taxa de 22,3 por 100 mil habitantes. A Bahia é o segundo estado do país com a maior taxa de mortes violentas intencionais (44,9 por 100 mil habitantes) ficando atrás somente do Amapá, que apresentou uma taxa de 53,8 por 100 mil habitantes; é o estado com a maior taxa na região Nordeste e com o dobro da taxa nacional.

A United Nations Office on Drugs and Crime (2017) afirma que as taxas de homicídio nas capitais são ainda mais elevadas do que a média brasileira e apresentaram um padrão de crescimento constante nos últimos 40 anos configurando-se como um dos mais importantes problemas sociais urbanos. Isso pode ser ilustrado pelos dados de Salvador, que apresenta em 2021 uma taxa de 55,6 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes, o que corresponde a 1.614 mortes e representa um acréscimo de

3,4% em relação ao ano de 2020 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 257); lembrando que para muitos especialistas as taxas de homicídios acima de 20 por 100 mil habitantes são consideradas elevadas e graves.

Portanto, para compreender a violência urbana em Salvador é necessário analisar a sua distribuição no espaço geográfico, que apresenta diferentes características de ambiente urbano que potencializam o fenômeno da violência, principalmente as desigualdades sociais que permanecem e se agravam em um contexto de crise.

Para o professor Pablo Lira (2019), doutor e professor do mestrado em Segurança Pública da Universidade Vila Velha (ES) e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública,

condicionantes da criminalidade violenta costumam se conjugar em bairros menos privilegiados, a saber, elevadas taxas de evasão escolar, elevadas taxas de gravidez na adolescência, altas taxas de desemprego e problemas de infraestrutura urbana. Somam-se nesse cenário de vulnerabilidades socioeconômicas as disputas pelo domínio de territórios perpetradas pelos grupos do tráfico de drogas ilícitas. Esses grupos são constituídos, sobretudo, por homens jovens, com baixo nível de escolaridade e que utilizam as armas de fogo para impor o medo em tais comunidades<sup>3</sup>.

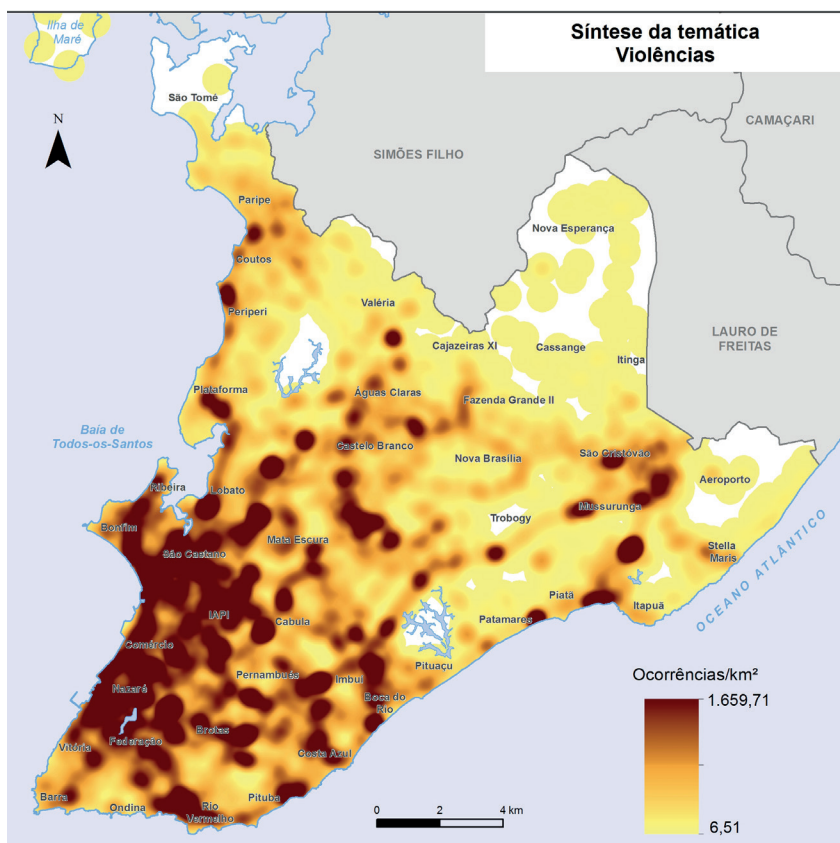
O pesquisador Luiz Claudio Lourenço (Lassos/UFBA) concorda que o perfil da criminalidade violenta está relacionado às pessoas que vivem na periferia, pauperizadas, sem acesso a direitos, à cidadania, e nem a oportunidades. Uma das questões colo-

<sup>3</sup> PACHECO, C. Itinga lidera homicídios em Salvador e RMS nos últimos oito anos e meio. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/itinga-lidera-homicidios-em-salvador-e-rms-nos-ultimos-oito-anos-e-meio/>. Julho 2019, Acesso em: 17 nov. 2022.

cadáveres pelas pesquisas do Lassos é a necessidade de investimento em política pública para solucionar homicídios no curto prazo. Há um elevado número de casos e a taxa de resolutividade dos crimes é muito baixa. No longo prazo, investimentos em políticas básicas, como saúde, educação e transporte funcionam para reduzir os índices de violência.

Cerqueira (2019) realizou um estudo de mapeamento da segmentação socioespacial da Cidade de Salvador sob o ponto de vista de situações de risco urbanas, sendo um dos grandes temas a violência. Nesse trabalho, os riscos inerentes à exposição à violência abrangem tanto os eventos intencionais ou não, com repercussão direta na percepção de bem-estar e segurança pública: crimes letais, contra o patrimônio, agressões e acidentes de trânsito.

Os registros desse estudo mostram que superar a questão da violência parece ser um desconforto mais contundente que a própria qualidade da moradia. Concomitantemente, conclui que a distribuição territorial da ocorrência de violências, entre os anos de 2014 a 2018, se concentra nos bairros do Centro Tradicional; Miolo, com destaque para Pernambués, Cabula, Mata Escura, São Marcos, Castelo Branco e Águas Claras; no Subúrbio Ferroviário, em localidades próximas à Boca do Rio, São Cristóvão, Mussurunga, Piatã e Itapuã, conforme pode ser observado na Figura 1.9.



**Figura 1.9 – Síntese da violência com a densidade de ocorrência de crimes letais, agressões, crimes contra o patrimônio e acidentes de trânsito. Salvador 2015-2017.**

Fonte: CERQUEIRA, 2019.

Desde o início dos anos 2000, muitos estudos e propostas foram desenvolvidos abordando alternativas para a redução da violência em Salvador. Um dos estudos foi realizado pelo professor Gey Espinheira, no bairro da Mata Escura, onde o pesquisador liderou um grupo de pesquisa, abordando juventude, cultura, gênero, família, solidariedade, afetividade e projetos sociais, com o objetivo de construir “novas tecnologias de prevenção e combate à violência”. Naquele momento já era possível

diagnosticar a importância da investigação e solução de crimes violentos para diminuir sua incidência. Gey Espinheira (2008) considerou que o entendimento da violência era enviesado pela taxa baixíssima de apuração das responsabilidades pelos homicídios, o que levaria a uma

simplificação na explicação oficial dos crimes, imputando ao tráfico de drogas a causa dessas mortes difusas (em que corpos desovados não se correlacionam com os autores da ação), em que o mistério da execução se resolve nessa imagem imprecisa de guerra do tráfico, cujas implicações não são apuradas, como se não merecessem maiores atenções, já que os atores envolvidos não têm maior peso social e são figuras passíveis de descarte. Começa com esse julgamento a banalização do ser humano, aquele que sendo vítima não tem a consideração do Estado porque é uma figura socialmente desvalorizada, e o é por ser pobre e periférica (ESPINHEIRA, 2008, p. 45).

No âmbito das possibilidades do planejamento municipal e metropolitano, o que é relevante é que a redução da violência na capital baiana não passa por uma atitude passiva em relação à principal causa apontada – a “guerra do tráfico internacional de drogas ilícitas” –, a ser travada em esfera estadual, nacional e global. Uma das conclusões às quais chegaram os pesquisadores foi que existem possibilidades de ações concretas passíveis de planejamento municipal, quando observamos as experiências locais dentro da cidade.

Compreender o universo de um bairro popular é entender que os espaços não são equivalentes e, portanto, não há uma totalidade quando se visualiza uma cidade, ou mesmo uma

região dela ou um bairro, mas um conjunto de situações com as quais é preciso intermediar para sobreviver. Em uma mesma rua pode-se viver normalmente em certo trecho e correr riscos elevados em outros, dependendo da ecologia social, ou seja, da composição dos moradores, locais em que se dá a formação de guetos, de grupos homogêneos que se dedicam a atividades transgressoras, como grupos de ladrões, assaltantes ou traficantes de drogas, que vivem associados e dessa associação depende a própria sobrevivência do grupo. Nestes ambientes os moradores comuns se tornam reféns do modo de ser do grupo hegemônico que impõe as suas regras de convívio (ESPINHEIRA, 2008).

Os bairros populares de Salvador carregam o estigma de promiscuidade e violência, e da resolução individual de problemas, como se as soluções de conflitos dependessem apenas de vontades individuais. Em condições de pouca presença do estado, de pobreza e marginalização, as pessoas se organizam de modo espontâneo para dar sentido à vida cotidiana. A relação institucional do município – poder local e lugar concreto – com o Estado e com a esfera federal, a que estão ligadas a Segurança Pública e tantas outras instituições que se relacionam com as ordenações da vida cotidiana do cidadão, provocam o distanciamento das instâncias de mediação de conflitos dos cidadãos em sua existência cotidiana. Os conflitos populares são difíceis de mediação por conta das injunções burocráticas das partes envolvidas na produção do sentido da ação e das finalidades. “Mora-se em uma determinada rua, em um bairro, em uma cidade, lugares concretos geograficamente localizados em algum município. Esta é a realidade imediata do cidadão, a que confere sentido a sua vida cotidiana” (ESPINHEIRA, 2008, p. 240).

A dimensão da moradia e do grupo familiar é também importante para compreender as violências cotidianas às quais estão submetidos, principalmente a juventude dos bairros populares. Ainda que as condições de vulnerabilidade sociais tenham melhorado nos últimos anos, muitas crianças e jovens vivem em condições de risco dentro de suas próprias casas. Com isso, não é surpreendente que “muitos jovens se sintam atraídos para este estilo de vida que muito cedo permite autonomia em termos de obtenção de rendimentos e ao mesmo tempo em que vincula de modo inelutável as pessoas a um estilo de vida marginal que as coloca em constante perigo.” Sair de casa, deixar a escola e fazer parte do grupo local dominante que atua na ilegalidade é muitas vezes a direção imediata da trajetória de muitos jovens de bairros populares, que em tal situação terão uma vida de duração muito curta: seja pelas disputas internas entre traficantes ou ladrões, ou rivalidades mais fortuitas, seja pelo embate com as forças policiais, legais ou não. “As condições sociais são frequentemente adversas, convocando jovens para atividades que promovam a recompensa mais imediata dos anseios da vida: prazer e poder, duas formas de encantamento que seduzem”. Sem apoio às famílias e às instituições sociais e coletivas, predomina a mística do sucesso exclusivamente pessoal, na lógica individualista do empreendedorismo e na obtenção de *status* por meio do consumo. “A busca da alternativa marginal é uma imposição da própria sociedade e não um desvio individual de personalidade” (ESPINHEIRA, 2008, p. 258-259).

A reconfiguração da realidade violenta que perdura em bairros populares de Salvador passa pelo reforço da vida social, pelo trabalho coletivo de reconhecimento do outro, na constituição de redes de solidariedade em espaços públicos da cidade, nas escolas, nas organizações de bairro, comunitárias ou religiosas. Os ambientes positivos de educação coletiva – não apenas as escolas

formais – elevam a qualidade de vida e o sentido comunitário, fortalecendo as famílias e criando espaços de convivência para jovens. O papel da prefeitura municipal na atenção a cidadãos em situação de violência e risco é fundamental, por meio do exercício legítimo de ações e prestação de serviços públicos de qualidade que reforcem a confiança da população na vida em comunidade.

As ações de “requalificação” urbanísticas são importantes e vêm sendo consideradas a principal explicação na redução de indicadores de violência em bairros como Paripe, que ainda que permaneça entre os mais violentos, em números absolutos, vem tendo queda constante de vítimas, desde 2011 – assim como o Bairro da Paz, a Federação e Cajazeiras II. Intervenções nas paisagens urbanas são necessárias, mas precisam expandir-se sobretudo à requalificação do ensino público e do atendimento aos cidadãos pelos serviços públicos, especialmente os ligados à saúde e à segurança, como meio de infundir confiança e reciprocidade junto à população. A requalificação do bairro do Rio Vermelho é um exemplo: apesar das intervenções urbanísticas recentes, o bairro vem apresentando altas significativas nos indicadores de violência.

É necessária a adoção de ações diárias, através de políticas públicas que ataquem as causas determinantes da violência, de forma interinstitucional e participativa, envolvendo a comunidade e, principalmente, as juventudes.

Dados iniciais pós-pandemia da Covid-19 indicam um crescimento da violência na capital e na RMS. O acompanhamento dos boletins diários de ocorrência publicados pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP), feito pelo jornal *Correio da Bahia*, desde 2011<sup>4</sup>, atingiu a marca de 20 mil vidas perdidas em

---

<sup>4</sup> Conforme reportagem disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/em-uma-decada-salvador-e-rms-perderam-20-mil-vidas-para-a-violencia/>. Acesso em: 12 julho 2021.

junho de 2021, sendo que houve registro de forte crescimento em 2019, quando chegou-se a 1.000 mortes em 245 dias do ano. Nos anos de pandemia, houve 1.000 mortes em 211 dias de 2020 e, ainda mais rápido em 2021 (1.000 mortes em 180 dias). Antes do ano de 2021 terminar, acumularam-se 20 mil mortes violentas de pessoas em Salvador e na RMS. As vítimas foram, em sua maioria, homens jovens negros e moradores da periferia da metrópole; 805 jovens de 19 anos foram assassinados de 2011 a 2021, com base em registros oficiais da SSP.

A maior parte dos casos aconteceu em bairros populares. Quatro bairros da periferia de Salvador apareceram, em 2021, com mais de 20 mortes entre as primeiras 1.000. São Marcos, com 28,5 mil habitantes e onde 87,3% da população se autodeclara preta ou parda, lidera com 26 mortes, seguido de São Caetano (25), Valéria (23) e Fazenda Grande do Retiro (20). Pelo menos os três últimos receberam operações policiais naquele ano, em plena pandemia, e todos têm mais de 80% da população preta ou parda, segundo o IBGE.

Nos demais municípios da RMS, desde 2011, a cidade de Camaçari é aquela que, entre as primeiras 1.000 mortes violentas, lidera o número de registros, sempre acompanhada de perto pelos municípios de Simões Filho e Lauro de Freitas, que nos últimos anos se revezaram no terceiro lugar no *ranking*. Nesses dez anos, a participação de Camaçari nas primeiras 1.000 mortes violentas cresceu 70%. Em 2011, a cidade teve 70 mortes violentas entre as 1.000. Em 2021, o número foi de 119, 49 a mais. No ano anterior, o volume foi ainda maior: 124, o maior número já atingido pela cidade.

Nesse período, Camaçari acumulou 2.072 mortes de pessoas vítimas de crimes violentos letais intencionais (CVLIs), com registros espalhados entre a sede e distritos como Vila de Abrantes, Barra de Pojuca e Monte Gordo. Na cidade, 92,3% das vítimas

foram do sexo masculino e 9,4% tinham menos de 18 anos. Camaçari teve, entre as vítimas, até bebês de 10 meses de vida.

O levantamento do veículo de comunicação foi corroborado no *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* de 2022. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, responsável pelo anuário, a categoria mortes violentas intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso (incluindo os feminicídios), latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos). Salvador é a segunda capital com maiores taxas de MVI por 100 mil habitantes, logo após Macapá, no Amapá. Em 2020, a taxa foi de 53,8 mortes violentas por 100 mil, e em 2022 essa taxa cresceu para 55,6, uma variação de 3,4%.

Com a pandemia, percebeu-se uma redução nas taxas médias nacionais de MVI no Brasil, atribuída à redução na circulação de pessoas e à redução das atividades econômicas, com uma suposta redução de conflitos violentos nesse contexto. Não foi o caso de Salvador. Em 2019, a taxa de MVI por 100 mil habitantes foi de 40,9, cresceu para 53,8 em 2020 e 55,6 em 2021. Em números absolutos, foram registradas 1.175 mortes violentas intencionais em 2019, 1.553 em 2020 e 1.614 em 2021.

Os indicadores de vulnerabilidade urbana até aqui apresentados – econômica, no trabalho, na saúde e na educação – compõem a múltipla face da violência urbana em Salvador e sua RMS.

## Aspectos ambientais

A condição do ambiente natural em toda a RMS é crítica, incluindo os seus vetores de crescimento e o entorno dos mananciais de abastecimento. Em especial, o adensamento populacional na zona costeira e o crescimento no modo de ocupações urbanas dispersas são fatores que implicam em perda de qualidade ambiental, no campo e na cidade.

Pode-se dizer que o ambiente natural da RMS é constituído por uma rara combinação de fisionomias de ecossistemas costeiros e interiores, um patrimônio singular, complexo e frágil, de ecossistemas que requerem uma rede de ambientes para garantir a manutenção de sua biodiversidade, funções e serviços ecossistêmicos (SOS M.A.; INPE, 2018).

Além dos processos de expansão urbana e metropolitana em curso, a percepção do agravamento dos eventos ambientais incita governos, instituições de apoio e sociedade civil colocando o ambiente, em particular as mudanças climáticas, na condição de pauta emergencial para o alcance das metas estabelecidas para 2030. O tom de emergência predomina nas conferências do clima, e a previsão para a COP 27 é que ela acontecerá num cenário de pressão, visto que os países estão longe do nível de ambição para alcançar as metas do Acordo de Paris, de neutralidade das emissões de carbono até 2050, além do crescimento do número de “extremos compostos” (temperaturas extremas e precipitação) que realçam a discussão sobre adaptação e vulnerabilidade (IPCC, 2021).

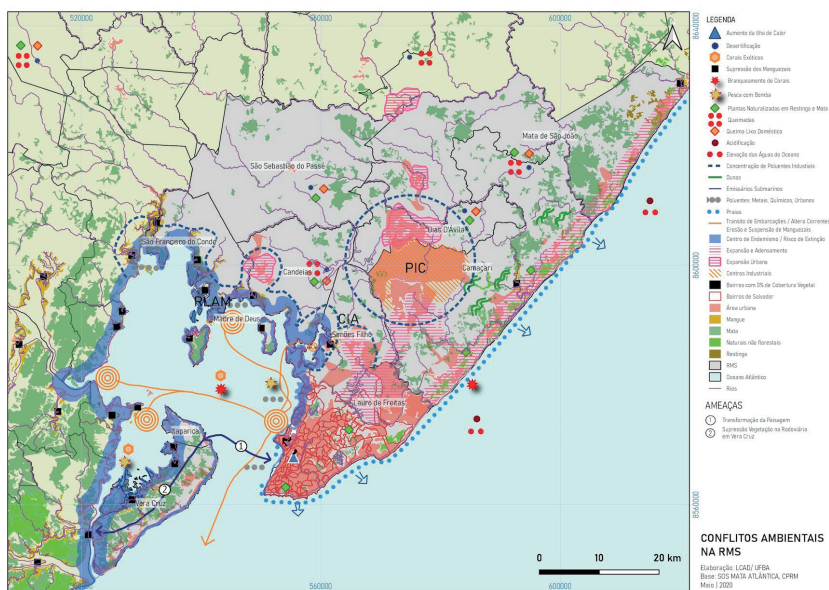
Persistindo o modo de produção das cidades, em especial da ocupação no modo disperso, como na RMS, toda a riqueza dos ambientes dessa RMS tende a ser perdida por transformações irreversíveis. O processo de fragmentação do espaço, com as ocupações urbanas desordenadas e pulverizadas no espaço metro-

politano, limita o uso do solo para outras destinações que não a imobiliária e fragiliza as funções ecológicas desempenhadas pelo ambiente. A ameaça de degradação ambiental e inviabilidade para outros usos se mantém como tendência. Considerando a dinâmica de crescimento populacional – a maior, para fora do município de Salvador –, isso só não se configurará como ameaça se as perspectivas de decrescimento econômico se materializarem.

Considerando o principal indicador de avaliação de degradação do meio ambiente – o estado de conservação da vegetação –, na área metropolitana de Salvador esse indicador é representado pelos fragmentos remanescentes da floresta atlântica e ecossistemas associados. Num cenário onde políticas públicas coordenadas não sejam aplicadas para corrigir os impactos previstos, a tendência é que os ecossistemas sofram severas perturbações pelas atividades humanas, incluindo: supressão vegetal, erosão dos solos, destruição de áreas úmidas, sobrepesca, introdução de espécies exóticas invasoras, poluição dos solos, água e ar, carregamento de agrotóxicos, fertilizantes e resíduos da criação animal para os corpos hídricos, além do *sprawl* urbano.

Em síntese, a escassez de espaços verdes e a fragilização dos serviços ecológicos sinalizam a baixa qualidade ambiental da cidade de Salvador e demais cidades metropolitanas. Situação que remete às indicações de adensamento extensivo no PDDU, quando a direção deveria ser de reconstituir fragmentos de cobertura vegetal constituindo espaços protegidos. O meio ambiente urbano e metropolitano resulta num mosaico de *habitats* em meio a ocupações densas e fragmentos da ecologia de paisagem. Alcançar as metas dos acordos de mudanças climáticas, no entanto, pressupõe a conservação de *habitats* naturais como parte das soluções. Apenas estratégias baseadas em ecossistemas – Mata Atlântica e a proteção de ambientes costeiros (restinga e manguezais) –, aliadas às políticas públicas e obras de infraestrut-

tura, serão capazes de enfrentar as mudanças do clima. A Figura 1.10 ilustra a quantidade e localização dos conflitos ambientais na RMS.



**Figura 1.10 – Conflitos ambientais na Região Metropolitana de Salvador.**

Fonte: SOS Mata Atlântica, CPRM. Elaboração do LCAD/UFBA.

As atividades econômicas sem regulação ambiental adequada já comprometeram a qualidade dos corpos d'água da região, com prejuízos diretos às populações e à fauna e flora: indústrias e estruturas turísticas no litoral norte e as estações de tratamento não têm eficácia sobre todos os contaminantes. Em Salvador, a cobertura de esgotamento sanitário é de 83% segundo dados da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) e a BTS (Baía de Todos os Santos) recebe efluentes dos municípios que não dispõem de Estações de Tratamento de Esgoto. Como tendência, a reversão do quadro de contaminação por efluentes é improvável para o horizonte 2030.

Refazer as cidades em termos de atualização de sistemas urbanos sustentáveis, para além da preservação da cobertura vegetal, coloca-se como outro grande desafio ambiental em Salvador e na sua região metropolitana. A atualização das soluções dos sistemas de infraestrutura urbana incorporando a racionalidade da otimização do uso dos recursos naturais, substituição de combustíveis fósseis, e muitas outras tecnologias têm alimentado os centros de pesquisas, na academia e na iniciativa privada, para integração de sistemas com produção de gás e outros subprodutos.

O aprimoramento da gestão desses sistemas é imprescindível, visto os vultosos desperdícios de água potável (cerca de 50% conforme dados apresentados em discussão nas oficinas temáticas do “Projeto Salvador: visões de futuro” realizadas em 2019, sob a coordenação do Núcleo Salvador OM, uma delas realizada com a participação de superintendente da EMBASA) e de recursos naturais não capturados para integrar o sistema urbano – águas pluviais, radiação solar, ventos, outros. Salvador definiu sua política ambiental, objeto da Lei n. 8.915/2015, e mostra engajamento no sentido de intensificar sua atuação com aderência aos programas internacionais e compromisso com o ODS-11, mas, como visto, há muito a perseguir para melhorar seus indicadores ambientais.

## Habitação

Salvador, no final da segunda década do século XXI, passa por transformações comuns às grandes metrópoles brasileiras e latino-americanas, processo que resulta numa fragmentação socioespacial em diversas escalas. Podemos também considerar que está em curso a formação de uma cidade-região com grande alcance espacial.

Como tendências genéricas às metrópoles latino-americanas, Ciccollela (2015), por sua vez, registra o surgimento de novos distritos de negócios, densificação das áreas centrais, formação de corredores de serviços, expansão descontínua de periferias, produção de novas formas de suburbanização residencial, tendências que se confirmam em Salvador e às quais podemos acrescentar ainda: i) o esvaziamento, deterioração e gentrificação de áreas próximas ao Centro Tradicional; ii) edificação de equipamentos de impacto na estrutura urbana, como grandes *shopping centers*, arenas esportivas, complexos empresariais; iii) a difusão de novos padrões habitacionais para as camadas mais afluentes da sociedade e que resultam na proliferação de condomínios verticais e horizontais que reforçam o processo de autosegregação dos setores de renda média e alta, bem como de fragmentação do espaço urbano; iv) as construções de conjuntos habitacionais promovidos por políticas de Estado para camadas de menor renda em espaços periurbanos, pouco urbanizados e distantes dos centros de consumo, serviços, de equipamentos urbanos e de empregos; v) grandes projetos de intervenção urbanística nas áreas de mobilidade urbana e macrodrenagem, atravessando diferentes territórios.

Além dessas tendências gerais, a evolução histórica da metrópole vem sendo marcada pela produção social do *habitat*, vinculado às formas de sobrevivência social, cultural e econômica.

Em Salvador, assim como em outras cidades, a “lógica da necessidade” (ABRAMO, 2003) de ter acesso à vida urbana impulsionou o processo de ocupação popular, resultante de uma legislação urbanística que tradicionalmente tem operado para atender a interesses claros e específicos, particularmente dos bairros da população de mais alta renda e na abertura de novas frentes de produção para o mercado imobiliário.

Esse modelo de cidade formal impõe um conjunto de parâmetros normativos que produziu uma barreira institucional na provisão de moradias pelos setores populares, com rendimento abaixo de três salários mínimos, induzindo a ação irregular de loteadores e processos de ocupação popular de glebas urbanas e periurbanas (ABRAMO, 2007).

Esse processo amplamente analisado por teóricos brasileiros e latino-americanos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996; ABRAMO, 2003; MARICATO, 2009; 2011) é evidenciado a partir da condição pré-capitalista de produção do espaço, que se alimenta da ilegalidade urbana como “critério para manter as relações de exclusão social, de segregação e de pobreza” (MARICATO, 2009, p. 19). O espaço da informalidade urbana, da moradia precária está associado à “generalização da ilegalidade e da precariedade, estrutural e necessária ao processo de acumulação do capital” (MARICATO, 2011, p. 105).

Segundo Abramo (2007), a informalidade urbana resulta de três lógicas que atuam nos países latino-americanos: as lógicas do mercado, do Estado e da necessidade. Se por um lado, o Estado não atua de forma contínua e sistemática na provisão pública de habitação de qualidade, quer seja mediante a implantação de conjuntos habitacionais ou lotes urbanizados, por outro, a lógica da necessidade é a que move as ações individuais e coletivas e o ciclo de ocupação/autoconstrução/autourbanização/consolidação da cidade popular. O autor

define a informalidade urbana como “um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação ao direito de propriedade da terra” (ABRAMO, 2007, p. 28).

Como enfrentamento a essas questões, foi formulada, no âmbito da luta dos movimentos sociais, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico que reconhece a produção socioespacial de determinada parcela do território para fins de manutenção e produção de habitação social. Esse instrumento visa garantir o direito à igualdade – por meio do Direito à cidade e à moradia digna – e o direito à diferença – através da elaboração de padrões e regime urbanístico especiais em áreas de ZEIS e do respeito à produção social e cultural do *habitat*.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), promulgado em 2016, reconhecendo os assentamentos populares como espaços urbanos que demandam políticas, planos e leis específicas, propôs a ampliação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Considerando os diversos tipos definidos pelo Plano Diretor, incluindo as ilhas, o número de ZEIS chegou a 234. Embora as condições urbanísticas e socioeconômicas das áreas então reconhecidas como ZEIS não tenham se alterado entre 2008 e 2015, o PDDU/2016 reconheceu a especificidade e a extensão dos assentamentos populares em Salvador, que abrangem quase toda a área do Subúrbio Ferroviário e parte do Miolo.

Cabe ressaltar o número de habitantes em ZEIS. Dados compilados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER, 2016), a partir do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), apontam para uma população de mais de 1,5 milhão de habitantes (1.512.815) como residentes em ZEIS, com algumas zonas com número de habitantes semelhante às cidades médias baianas, a exemplo da ZEIS Nordeste de Amaralina,

com 73.084 habitantes. Se considerarmos que o mesmo Censo de 2010 registrou para o Município de Salvador uma população de 2.676.606 habitantes, temos que 56,5% da população de Salvador residem em ZEIS.

Comparando as áreas de ZEIS do PDDU 2008 (33,30 km<sup>2</sup>) e do PDDU 2016 (59,92 km<sup>2</sup>) temos incremento, nesse intervalo, de 80% de áreas ocupadas por ZEIS. Isso demonstra que as políticas habitacionais não têm atendido às demandas da população de menor renda, cujos assentamentos populares crescem à margem dos direitos urbanos e dos benefícios coletivos.

Com relação à ZEIS-2 (edificações ou conjunto de edificações desocupadas ou predominantemente sob a forma de cortiços ou habitação social) e à ZEIS-3 (terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados), embora tenham sido mantidas no PDDU/2016, essas categorias não resultaram, de forma prática, na retenção dos processos de mercantilização do espaço urbano de Salvador, estando, desse modo, completamente dissociada do conceito da função social da propriedade e da cidade.

Além disso, o PDDU/2016, não apresentou estudos dos terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados – públicos e privados, bem localizados e infraestruturados, aptos para provisão de habitação social. Com relação às edificações desocupadas, de maneira pífia, e desconsiderando as ocupações no Centro Antigo de Salvador (CAS), o PDDU delimitou apenas três ZEIS-2, dentre os 1.100 imóveis[1] em estado de vacância. Outro aspecto a ser destacado é que o poder público municipal não coloca em prática instrumentos legais, como o instituto do abandono de imóveis, previsto no Código Civil (2002), nem mesmo a Lei Municipal nº 8.553/2014 que trata sobre arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados em Salvador. Ou seja, a prefeitura atua na contramão da concepção de que o Patrimônio do CAS pode ser um vetor de coesão e lugar social, evitando as

inutilidades e o abandono dos imóveis, trazendo-os assim para a reapropriação pela cidade e pelos cidadãos.

Apenas o reconhecimento da ZEIS na legislação, bem como investimentos em infraestrutura urbana em alguns assentamentos populares, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), não tem garantido a implementação de política pública e ações de regularização fundiária e urbanística participativa.

A dimensão desse problema pode ser constatado na Tabela 1.1, na qual Salvador se apresenta como terceira do país com maior número de domicílios em assentamentos populares, registrando também um crescimento significativo no período de 2010 a 2019, de 275.593 domicílios, para 375.291 (IBGE, 2020).

Municípios	Número total de domicílios localizados em Territórios Populares
São Paulo	529.921
Rio de Janeiro	453.571
Salvador	375.291
Manaus	348.684
Belém	225.577
Fortaleza	187.167
Recife	103.701
São Luís	101.030
Belo horizonte	95.732
Jaboatão dos Guararapes	84.091

**Tabela 1.1 – Municípios com maior número de domicílios localizados em Territórios Populares, 2019 – Brasil.**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. 2020.

As condições dessa realidade são reveladas através dos dados do déficit habitacional em 2019, fornecidos pela Fundação João Pinheiro. No Nordeste, mais de 60% do déficit habitacional concentra-se nas famílias com até 1 salário mínimo de renda domiciliar. Na Bahia, o componente do déficit habitacional mais relevante foi habitação precária com 38%, seguido de 35,9% de ônus excessivo com aluguel. Pelo recorte metropolitano, observa-se que o ônus excessivo com aluguel urbano aumentou de forma significativa de 37,5%, em 2010, para 64,4%, em 2019 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 126).

Outra análise importante relacionada ao déficit é a questão de gênero. As mulheres responsáveis pelo domicílio na RMS, em 2019 (Tabela 1.2), ocupam 81,1% das Habitações Precárias, e o componente coabitação também se apresenta extremamente relevante, com 92,4% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 141).

Especificação	Compo- nentes				Ônus excessivo com aluguel Homem
	Habitação Precária		Coabitação		
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	
Brasil	41,3	58,7	43,7	56,3	37,8
Nordeste	41,3	58,7	44,1	55,9	37,4
Bahia	37,1	62,9	35,1	64,9	34,3
Região Metropolitana de Salvador	18,9	81,1	7,6	92,4	27,1

**Tabela 1.2 – Percentual dos componentes do déficit habitacional por sexo do responsável pelo domicílio na região do Nordeste, Bahia e Região Metropolitana de Salvador – Brasil 2019.**

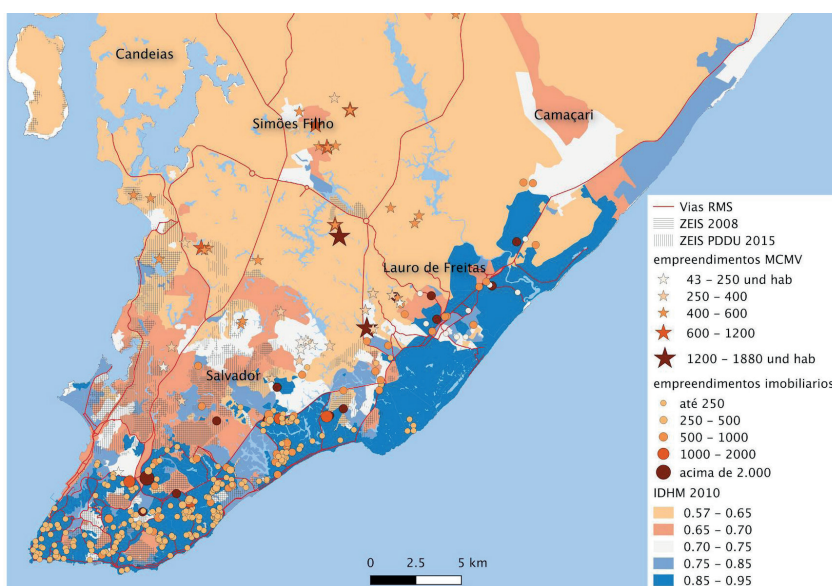
Elaboração: autores e autoras.

Em relação à raça, conforme Pereira *et al.*, em Salvador a concentração de população negra nas ZEIS é de 82,7%, enquanto que no restante da cidade é de 66,3% (PEREIRA, R. H. M. *et al.*, 2019, p. 4).

Constata-se através das informações reveladas acima que as necessidades habitacionais da população dos assentamentos po-

pulares precisam ser enfrentadas nas dimensões de gênero, raça e classe social, articuladas à política pública das ZEIS.

A Figura 1.11 mostra a segmentação da cidade, com a localização das moradias providas pelo mercado imobiliário nas áreas de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a expansão periférica pelas moradias produzidas por programas habitacionais e a localização das ZEIS (de 2008 e 2015).



**Figura 1.11 – Localização das ZEIS e de empreendimentos sobre classes do IDH, 2010.**

Fonte: estudos do Núcleo Salvador OM, IBGE, 2010, PMS 2016.

A população de maior renda de Salvador, por sua vez, reside nos espaços regulados pela legislação urbanística e tem acesso a equipamentos urbanos, serviços e padrões construtivos que obedecem à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e as normas dispostas no PDDU/2016. O acesso à moradia se dá predominantemente através do mercado imobiliário, adquirindo habitações produzidas de forma empresarial.

O setor imobiliário desempenha um papel de protagonista no direcionamento do desenvolvimento urbano. O baixo dinamismo da economia de Salvador torna a produção da cidade um grande motor da economia municipal e reforça o papel das “máquinas de crescimento” urbano que direcionam seu poder de pressão na remoção dos entraves à mercantilização da terra urbana.

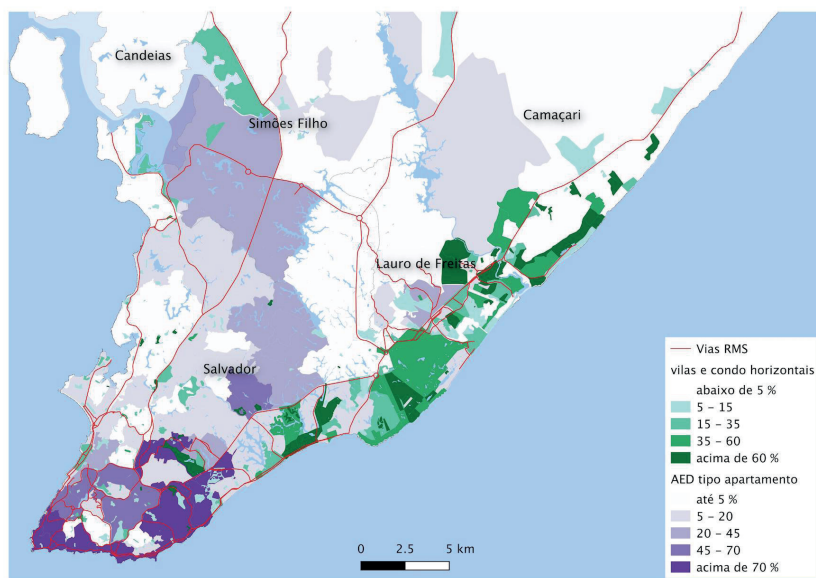
O crescimento atual se baseia na expansão e reconfiguração do território com o abandono de áreas mais antigas como o Centro Tradicional e a concentração em “novas” áreas expandindo sempre que possível a fronteira do crescimento com tipologias diferenciadas conforme as possibilidades, disponibilidades, acessibilidade e flexibilidade da legislação urbanística. Exemplos disso são abundantes nas diversas esferas de governo, e serão discutidos na Parte II deste livro.

O protagonismo do capital imobiliário levará a um aumento da pressão pela flexibilização do uso e ocupação das áreas urbanas centrais e se dá num contexto em que as instâncias de governo municipais, estaduais e federais estão deixando de exercer parte das funções de planejamento e gestão urbana, contexto agravado pela inexistência dessas funções em escala metropolitana, como vimos previamente neste documento.

Isso pode ser ilustrado na instância de governo municipal pela tumultuada sequência de planos e leis urbanísticas contestadas judicialmente nos últimos anos (2004, 2008 e 2012), e nos governos estaduais, pelo impasse político provocado pela instituição de uma entidade metropolitana criada em junho de 2014, alvo de conflito judicial, e em desacordo com o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), lei federal promulgada no início de 2015. Por outro lado, a interdependência entre os municípios da RM cresceu, particularmente entre os municípios do núcleo metropolitano, e consolidou o processo de metropolização, num momento

em que Salvador e Lauro de Freitas já não têm praticamente áreas livres para expansão horizontal.

Podemos considerar a existência de dois movimentos de expansão urbana, um de reforço à centralidade com um adensamento das áreas centrais de Salvador pelos incorporadores que atuam para o mercado superior. E outro movimento de periferização dos incorporadores que atuam no submercado de moradia promovido pelo estado e dos incorporadores que atuam em projetos de baixa densidade como os condomínios horizontais. A Figura 1.12 ilustra isso com dados do Censo IBGE de 2010, mostrando a relativa segmentação entre o que podemos chamar de “cidade vertical” e “cidade murada”.



**Figura 1.12 – Localização de domicílios tipo apartamento e de condomínios horizontais, 2010.**

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração dos autores.

Essas estratégias, até o final da década de 2010, resultaram, 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. Ressalta-se que entre 2009 e 2018 foram executadas 17.231 unidades habitacionais pelo PMCMV destinadas à Faixa 1[2] (Araújo, 2020, p. 76).

Esse processo de periferização estimulado pelo duplo aumento – da escassez da terra 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.

As áreas de alta verticalização se localizam próximas ao Centro e na orla mais central, além dessas tradicionais (Barra e Pituba) 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) se beneficiando dos recentes projetos de aumento de acessibilidade por automóvel promovidos pelo estado, demonstrando a força da “máquina de crescimento” (LOGAN; MOLOTH, 1976) local.

De outro lado temos a tendência de expansão horizontal com o espraçamento 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 litorânea, no padrão superior, impulsionado 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 incorporam ao mercado imobiliário áreas que não eram urbanas, expulsando a população nativa para longe da franja litorânea, reproduzindo o padrão já cristalizado em Salvador e Lauro de Freitas com a orla

ocupada pelas camadas sociais superiores e o interior ocupado pelas camadas inferiores. Esse processo tem impactos ambientais e territoriais.

A tendência de ocupação dispersa das áreas periurbanas 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 inadequação de políticas públicas de uso e controle do solo metropolitano levou à construção de conjuntos habitacionais junto aos mananciais.

Além dessas tendências, podemos perceber outras que terão impacto na estrutura socioespacial da cidade. A primeira está relacionada ao início do processo de gentrificação nas áreas do Centro Antigo de Salvador e seu entorno, com a implantação de hotéis de alto luxo e projetos imobiliários (MOURAD, 2011), o que tem levado à expulsão dos antigos moradores. A segunda tendência é a implantação de megaempreendimentos (ALMEIDA, 2014), assim considerados os condomínios com mais de 1.000 unidades habitacionais implantados em áreas fechadas, com controle de acesso e não permeáveis à circulação de não residentes.

## Riscos socioambientais e saneamento

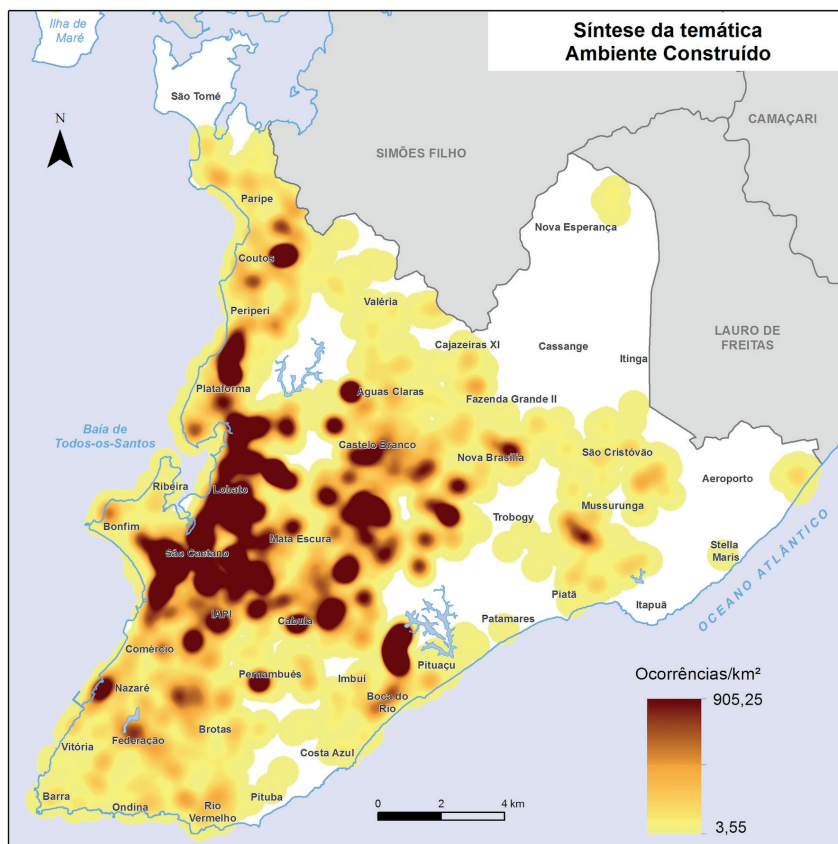
Os riscos urbanos constituem uma seara analítica ampla e com diferentes proposições metodológicas. Optou-se nessa publicação por tratá-la na perspectiva da vulnerabilidade socioambiental, entendida como o resultado da exposição ao risco, seja ele potencial ou real, que se manifesta de modo diferenciado no espaço urbano porque, de um lado, reflete uma distribuição desigual dos riscos em função das características do ambiente natural e construído e, por outro lado, porque os riscos estão correlacionados às condições sociais da população, pois diferentes classes sociais estão expostas ao risco de modo desigual.

Cerqueira (2019) analisou situações de risco em Salvador classificando em três grandes temas: i) ambiente construído; ii) saúde; iii) violências. Para cada um desses, foram elencados indicadores que foram espacializados nos respectivos locais de ocorrência e, posteriormente, com o auxílio de técnicas de análise espacial, foram integrados num mapa síntese que representa o grau de vulnerabilidade socioambiental a partir dos locais onde as ocorrências das situações de risco são mais intensas e reincidentes.

A autora (*op. cit.*) considera que a identificação e o mapeamento dessa diferenciação pode contribuir para o entendimento da segmentação socioespacial da cidade e, conseqüentemente, das circunstâncias físicas e/ou sociais que aumentam a exposição ao risco, bem como das condicionantes relacionadas à capacidade de resposta.

O tema ambiente construído, nesse contexto, se refere especificamente a eventos – perigos – diretamente relacionados ao modo de uso e ocupação do solo e com relação causal nas “formas construídas” da cidade – edificações, logradouros, infraestrutura. Nesse caso, como indicadores de situações de risco em Salvador

foram consideradas ocorrências de deslizamentos de terra, desabamento de imóveis e alagamentos, eventos que aconteceram com redundância ao longo dos anos. A densidade dessas ocorrências é representada no mapa da Figura 1.13.



**Figura 1.13 – Síntese do Ambiente construído com a densidade de ocorrência de deslizamento de terras, desabamento de imóveis e alagamentos. Salvador 2013-2016.**

Fonte: CERQUEIRA, 2019.

A cartografia do tema saúde engloba a existência ou precariedade de infraestrutura urbana – esgotamento sanitário, coleta de lixo e abastecimento de água potável –, enquanto o tema vio-

lências refere-se a eventos violentos intencionais ou não, que resultam em mortos ou feridos – ocorrências de crimes letais, crimes contra o patrimônio, agressões e acidentes de trânsito –, com repercussão direta na percepção de bem-estar e segurança pública (conforme ilustrado na seção “violências”).

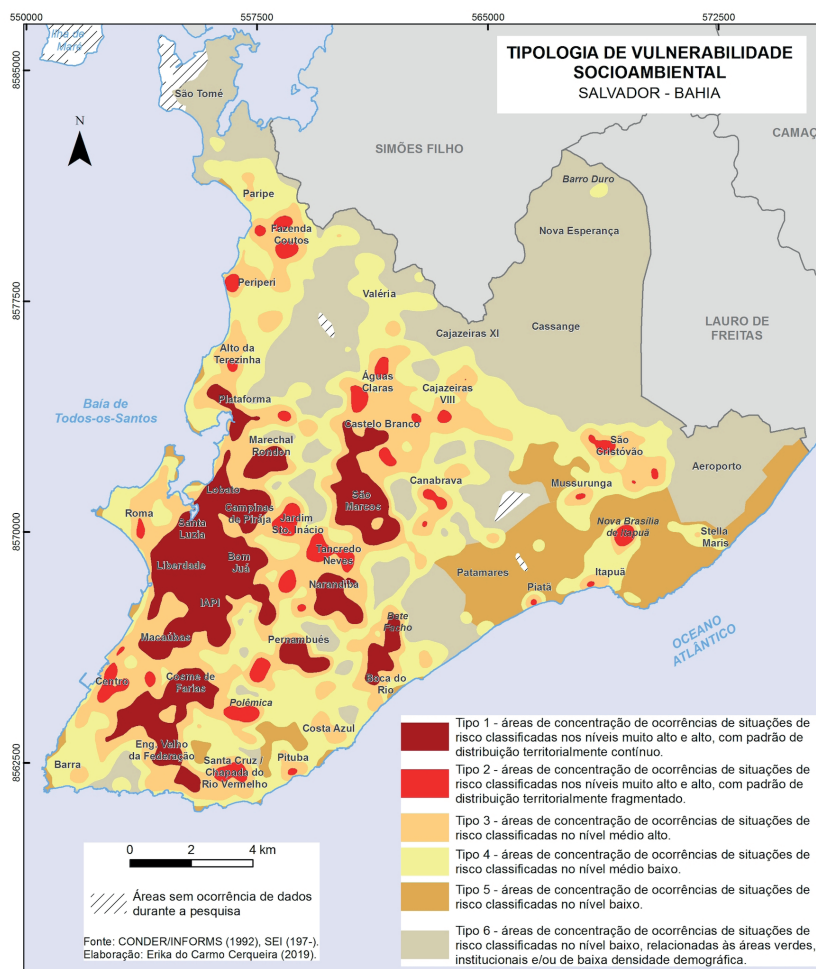
Os riscos inerentes ao ambiente construído têm conexão causal com as condições sociais, restrições econômicas e quanto à forma de ocupação do solo, em ocupações precárias, especialmente, e a eventos relativos à estabilidade de solos e clima. Sendo ou não contornáveis do ponto de vista da estabilidade das construções, é uma questão territorial que está condicionada à impossibilidade econômica de prover melhoria locacional da moradia, ou porque a persistência no local está definida por vínculos e relações de pertencimento que superam a percepção do risco.

Na vertente saúde, a imbricação entre saúde e condições urbanas de provimento de sanidade ambiental urbana se superpõe fortemente com as condições do ambiente construído, e está diretamente associada ao acesso aos serviços públicos. Na temática violências nota-se uma pulverização de diversos aglomerados de ocorrências, mostrando uma distribuição difusa e abrangente por toda a cidade, ilustrando a perversa faceta da violência crescente e generalizada em Salvador.

No estudo de Cerqueira (2019), esse conjunto de ocorrências, eventos ou registros, quando especializados, caracterizam a densidade diferenciada de situações de risco no espaço de Salvador. A síntese da integração espacial dessas cartografias classificou a cidade em diferentes níveis de vulnerabilidade a situações de risco socioambientais, como pode ser observado na Figura 1.14.

Podemos concluir que existe alta correlação entre os riscos socioambientais e os processos históricos de urbanização e produção de moradias discutidos na seção “produção de moradia”, que resultaram na ocupação de grande parte da cidade por assen-

tamentos precários, precariamente infraestruturados e produzidos predominantemente pelos próprios moradores.



**Figura 1.14 – Tipologia de Vulnerabilidade Socioambiental a partir da síntese das temáticas ambiente construído, violências e saúde.**

Fonte: CERQUEIRA, 2019.

A Figura 1.15, que contrapõe a mancha urbanizada até 1976, em cor marrom escuro, com as áreas de maior risco de vulnerabilidade socioambiental (tipos 1 e 2 do mapa síntese de vulnera-



áreas atualmente mais vulneráveis derivam de áreas de expansão das ocupações mais antigas, que se desenvolveram historicamente atreladas à principal centralidade da cidade (o Centro antigo subdividido entre a “cidade alta” e a “cidade baixa”), bem como ao acesso aos principais meios de transporte disponíveis na época, como a estação ferroviária na Calçada e as linhas de bonde e ônibus que partiam e chegavam do Centro.

Os dados sobre o tamanho da população atingida permitem conclusões relevantes. No estudo de Cerqueira, as áreas de maior risco de vulnerabilidade socioambiental (tipos 1 e 2), compreendem uma área de aproximadamente 30 km<sup>2</sup> e 7,6 km<sup>2</sup> respectivamente, abrigando juntos cerca de 915 mil pessoas (IBGE, 2010) – correspondem a 34% da população da cidade. Por outro lado, o tipo 5, áreas de baixo risco socioambiental, possui cerca de 26 km<sup>2</sup>, mas apenas cerca de 96 mil pessoas, que correspondem a 3,6% da população de Salvador, demonstrando a enorme assimetria na apropriação do solo urbano.

Em Salvador, as áreas com os maiores níveis de vulnerabilidade socioambiental correspondem em grande parte às ZEIS e às áreas de risco definidas pela Defesa Civil de Salvador (Codesal), ocupando os lugares com severas desvantagens topográficas para a ocupação urbana, como a falésia (a conhecida Falha de Salvador), as áreas aterradas e as vertentes com elevadas declividades. Em contrapartida, as áreas com menor nível de situação de risco são ocupadas pela população de maior renda que se apropria de espaços urbanos principalmente na faixa da planície litorânea oriental, com menores altitudes e um relevo mais suavizado.

Sendo assim, conclui-se que ao analisar algumas das principais situações de risco na cidade de Salvador, mesmo sem a pretensão inicial de incluir o contexto racial, social ou econômico, resultou numa configuração de segmentação do espaço urbano de Salvador que tem elevada correlação espacial com a segrega-

ção social, econômica e étnica da cidade, atingindo mais intensamente e diretamente os lugares onde estão os grupos socialmente vulneráveis.

Desde 2016 Salvador faz parte do programa 100 Resilient Cities. Essa ação culminou, em 2019, na publicação do documento *Salvador Resiliente*, elaborado pela Secretaria de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS), um relatório de planejamento estratégico até 2049, ou seja, para os próximos 31 anos, quando a cidade completará 500 anos (SALVADOR, 2019). Segundo o programa, os cinco maiores desafios de resiliência para Salvador são: “crime/violência, surto de doença, sistemas educacionais inadequados, deslizamento de terras, crescimento populacional/superpopulação, pobreza e inundação de chuva” (100 RESILIENT CITIES, 2018).

A elaboração desse relatório resultou no estabelecimento de 60 iniciativas agregadas em cinco pilares: 1) Cultura e Múltiplas Identidades; 2) Comunidade Saudável e Engajada; 3) Economia Diversificada e Inclusiva; 4) Cidade Informada e Governança Inovadora; 5) Transformação Urbana Sustentável. Nesses pilares estão inseridas ações com uma descrição das etapas previstas para a implantação e/ou seu monitoramento (SALVADOR, 2019, p. 9).

Ações como da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR) e o programa 100 Resilient Cities são direcionamentos macro e globais que alinham diretrizes para um objetivo comum. Contudo, sua real efetivação perpassa por ações de gestão e gerenciamento em diversas escalas e são dependentes de vontade política, recursos financeiros, equipamentos, estudos e especialistas capacitados. Por isso, a mera inscrição numa dessas campanhas não significa que o município conseguiu resolver os problemas, muito menos que a cidade se tornou resiliente; todavia, demonstra que a discussão sobre riscos

e enfrentamentos urbanos são um tema atual e relevante, uma realidade vivida e divulgada quase que diariamente nos meios de comunicação por todo o Brasil, demonstrando a amplitude e a intensidade desses fenômenos no cotidiano das cidades brasileiras (CERQUEIRA, 2019, p. 142-143).

Todavia, a questão territorial é central para alcançar o objetivo de restabelecer a equidade das condições para o desenvolvimento urbano e a redução e/ou minimização dessas situações de risco. A distribuição de elementos de infraestrutura urbana na metrópole reflete a segmentação espacial que se verifica como resultado da produção da habitação. Com exceção das redes de água e eletricidade, que são acessíveis de modo quase universal, as outras redes técnicas têm uma distribuição mais assimétrica. Os equipamentos também se distribuem de maneira assimétrica e, de modo geral, podemos dizer que atendem de modo mais privilegiado os bairros localizados na Orla Atlântica, ou nas áreas próximas ou no entorno do Centro Tradicional.

Nesse contexto, o esgotamento sanitário de Salvador, segundo o QualiSalvador (2022, p. 267-269), conta atualmente com um sistema integrado, operado pela EMBASA, composto por duas Estações de Condicionamento Prévio (ECP), aproximadamente 72 sistemas individuais de conjuntos habitacionais com estações de tratamento (dados de 2015) e fossas individuais, alcançando, em 2012, uma cobertura de 82,7% da população.

Embora a rede de esgoto alcance uma grande parcela de domicílios, o acesso às soluções adequadas é desigual, pois muitos bairros ainda convivem com condições insalubres devido ao lançamento de esgotos a céu e o sistema não tem garantido a proteção dos rios da cidade. Essa situação se justifica principalmente por: i) um percentual da rede se encontrar em estado precário; ii) ainda existir a prática de lançamento de esgoto em rios; iii) existir os chamados “trechos críticos” especialmente em áreas de

ocupação em vales que inviabilizam a instalação de interceptores na rede de esgoto, fazendo com que o esgoto coletado seja encaminhado a galerias ou canais de drenagem, que vão desaguar no mar, resultando na poluição de córregos e rios da cidade (QUALISALVADOR, 2022, p. 267-269).

Segundo dados do Censo de 2010, a rede de esgoto tem cobertura deficiente em áreas do Subúrbio Ferroviário e do Miolo, embora seja importante ressaltar que há uma evolução significativa quando se comparam os dados de 1991. Nesse período, somente 24,71% dos domicílios com esgotamento, com os dados do Censo Demográfico 2000, que indicavam 71,64% das residências com acesso à infraestrutura em questão por meio da EMBASA. Na década de 2000/2010, o atendimento, segundo o Censo, chegou a 90,62% das residências com esgotamento em Salvador. Como os dados do Censo podem induzir a alguma imprecisão pelas características da coleta de dados, baseada em questionários, realizamos entrevista em agosto de 2019 com Julio Mota, superintendente de Produção de Água e Esgotamento Sanitário da EMBASA, que informou que os dados da empresa revelam que 83% das residências são atendidas por rede de esgoto, embora o superintendente reconheça que parte das ligações não se efetiva por opção dos moradores que fazem a ligação à rede de drenagem, ou lançam diretamente nos rios urbanos. Como solução paliativa, a empresa realiza o que chama de “captação em tempo seco”, que consiste em captar todo o efluente das redes de drenagem e direcioná-lo para o interceptor. Em época de chuva essa operação não é possível e o esgoto lançado nas redes de drenagem segue seu curso para o oceano sem interceptação. As ligações têm crescido na última década e segundo dados da EMBASA, apresentados na oficina temática “Infraestrutura e Saneamento Ambiental” realizada em 19 de setembro de 2019, evoluíram de 297 mil para 549 mil, o que representa uma evolução

de cerca de 85%, bastante superior ao crescimento de unidades domiciliares.

Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, São Francisco do Conde, Madre de Deus, Santo Amaro e Saubara são abastecidos pelo Sistema Integrado de Abastecimento de Água (SIAA) da RMS, composto principalmente pela captação de água do Rio Paraguaçu através da represa de Pedra do Cavalo, no Município de Cachoeira (QUALISALVADOR, 2022, p. 247). Contudo, essa represa, por se localizar muito próximo da região semiárida do Estado da Bahia, se caracteriza por elevadas perdas de água, especialmente por evapotranspiração, o que, de acordo com QualiSalvador (2022, p. 250), chegou a 56% em 2019.

Esse fato corrobora a necessidade de complementação do SIAA através da captação de água de poços perfurados próximo à principal Estação de Tratamento de Água (ETA), no Município de Candeias, abastecida pelas águas do Rio Joanes e do Rio Jacuípe, por meio das represas Joanes II e Santa Helena, esta última reativada em 2017, além da previsão de construção da barragem de Itapecerica no Rio Pojuca (QUALISALVADOR, 2022, p. 250).

Segundo dados da PNAD contínua de 2019 e dos dados da pesquisa QUALISalvador (2018-2020), o acesso à rede pública de água em Salvador alcança um percentual aproximado de 99% da população, estando acima da média brasileira (85,5%) (QUALISALVADOR, 2022, p. 252). Contudo, dados informam sobre uma perda da água tratada – a diferença entre o que sai dos reservatório e o que é medido como consumo de água – de algo em torno de 50%, o que é preocupante em termos de futuro, sobretudo por que a empresa fornecedora de água e saneamento parece não ter dados nem políticas para enfrentar o que parece um desperdício de recursos. Salvador não tem hoje problemas de abastecimento de água, mas as políticas não parecem sustentáveis e os mananciais no entorno metropolitano que poderiam contribuir com o

abastecimento de água da metrópole sofrem processo de degradação ambiental e poluição pela ocupação.

Sob a ótica da sustentabilidade, a urbanização em saltos restringe usos agrícolas das áreas periféricas, ou ainda, demanda a expansão da rede de infraestrutura de serviços – como abastecimento de água e esgoto – para além da racionalidade técnica (OJIMA, 2007).

## Expansão urbana e metropolitana

Consideramos como pressuposto que, na organização urbana e metropolitana no horizonte do meado do século XXI, ainda estarão presentes as marcas de um passado que caracterizou Salvador como uma daquelas metrópoles que

[...] trazem, em sua fisionomia e em sua fisiologia, as marcas bem nítidas do mundo rural a que se ligam, mas, via de regra, por serem meras intermediárias do mundo capitalista e dos vorazes interesses das nações imperialistas, em muito pouco podem exercer o papel metropolitano que, por sua massa, em outras condições, seria de esperar (SANTOS, 1956, p.185).

Na metrópole que comportou apenas dois setores de atividade até o meado do século XX – o controle do setor primário regional e o terciário –, foi instalado o pujante setor secundário do CIA-COPEC-PIC com seu equivalente apoio urbano e o agigantado setor de serviços, conformando a Salvador que correspondeu à metrópole industrial-capitalista. O papel metropolitano de Salvador, entretanto, ficou limitado à autoespecialização e autoatração que não dinamiza o espaço regional, ao contrário, gerou mais e maior concentração. O suporte regional do polo metropolitano, simplificada e restrito à infraestrutura portuária e aeroviária e aos serviços de alta especialização, em especial na área de saúde e educação.

A tendência do sistema metropolitano é de compensação auto-organizativa e de superação do desequilíbrio dos campos de força que exerce a metrópole de Salvador (SANTOS; 1956): a força de atração, que se traduz no dinamismo das funções urbanas e serviços oferecidos, concentrados no polo, imprescindíveis ao espaço regional; e a força de expansão, que cor-

responde ao quanto a cidade dispõe para exercer o domínio sobre esse espaço, polarizado, relativo à dinâmica dos setores econômicos, ao comércio e à indústria. Condição de desequilíbrio que expõe a fragilidade e a ausência de foco na gestão e governança do território do sistema metropolitano, em especial da RMS, de longa data.

O polo metropolitano, como topo da complexidade da organização urbana, estabelece uma relação de avanços sobre áreas que o circunda, transformando-as progressivamente em urbanas/suburbanas e urbanas/conurbadas, impõe circulação moradia-trabalho, molda as atividades do campo que passam a ser regidas pela sua demanda, numa relação de geração de recursos externos para o próprio consumo, diferentemente de como atua a força de expansão no sentido de somar potencialidades visando ao crescimento regional com inserção econômica ampliada.

A ausência de visão regional, o confinamento do poder político aos limites dos espaços administrativos, associado a uma gestão territorial que não enxerga sua inserção regional são fatores que corroboram a exacerbada polaridade de serviços e a restrita dinamização regional que tende a se reorganizar minimamente nas próximas décadas.

Na passagem do modo de produção industrial para a produção baseada na informação, a metrópole pós-fordista do final do século XX e primeiro quartel do século XXI encontra-se em transição. Mudanças capitais que decorrem do impacto acumulado das mudanças tecnológicas e organizacionais que conformam um novo padrão gerador de desenvolvimento territorial, relações comerciais, sociais e de trabalho virtuais viabilizadas com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), amplificação da mobilidade, aprimoramento dos meios de transporte e maior acessibilidade, colocam-nas, em quesitos centrais, em outra con-

dição bastante distinta da metrópole industrial fordista.

A versão do urbanismo industrial flexível, que conduz à reestruturação e modela a metrópole industrial pós-fordista, a transição pós-metropolitana, pode perdurar algumas décadas e, ressaltada a ocorrência de novos saltos tecnológicos a advir e seus impactos prenunciados com a Quarta Revolução Industrial e a tecnologia 5G, ainda não temos o urbanismo adequado ao final do século XXI.

No cenário tendencial, do claro papel do espaço regional na economia, com renovada intensidade, emerge o interesse em reformular e transitar do discurso do urbanismo industrial para o discurso do regionalismo industrial elevando a região à condição de uma unidade fundamental de vida social, como resultado dos mais profundos processos econômicos. A economia regional acede, regiões urbanizadas tendem a girar em torno de multicentralidades, nódulos urbanos aninhados em um sistema regional; o estímulo da aglomeração urbana/regional incita a capacidade autogerativa de desenvolvimento de cidades e das cidades-região. Como consequência local, à revelia da ingerência do polo metropolitano, pode-se antever a cidade-região que se formata, ainda de modo preliminar, mas com os elementos básicos para sua estruturação no horizonte da metade do século XXI, composta pela pluralidade de polos e centralidades: fortalecimento do polo de Feira de Santana, das sedes municipais e outras centralidades, conectadas à “metrópole displicente”.

Desde o início do século XXI, na transição pós-metropolitana, diferentes tipos de espaços urbanos estão emergindo, prováveis embriões da Quarta Revolução Urbana. A metrópole ilimitada, com escopo e escala expandidos, e sua crescente globalidade, é uma característica central da transição pós-metropolitana e se constituirá no padrão de organização territorial do futuro tendencial plausível.

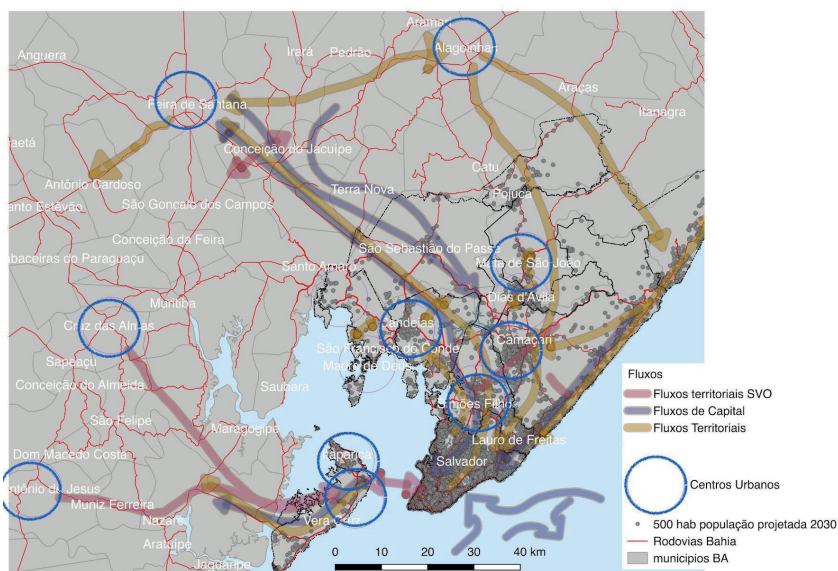
Os efeitos da pandemia da Covid-19, ainda não totalmente entendidos, configuram uma dessas condições adversas com potência de redirecionamento do cenário tendencial, a ser monitorado quanto aos desdobramentos: interrupção ou apenas suspensão temporária de percurso. No aspecto físico as centralidades suburbanas/regionais crescem em densidades, se aproximando dos valores do centro. A suburbanização massiva torna-se em massiva urbanização regional e, na era da pós-metrópole é progressivamente impossível sair da cidade, pois a condição urbana e o urbanismo como um modo de vida tornam-se virtualmente ubíquos. O novo conceito de cidade-região não é definido apenas em termos de forma física ou morfologia, nem são regiões que correspondem a bases administrativas, mas definidas pelo que Castells (1996) apontou, como “espaços de fluxos”: de pessoas, informação, bens, numa base regular de viagens e deslocamentos diários ou semanais (CASTELLS, 1996). O novo processo de reestruturação urbana é intensificador de desigualdades socioeconômicas.

Considerando os mais recentes estudos urbanos e regionais (SANTOS PEREIRA, 2017; SANTOS PEREIRA; PEREIRA, 2021), as tendências apontam para a transformação da metrópole, com forte aderência à caracterização da transição pós-metropolitana de Soja (2000) em direção à gradativa formação de uma cidade-região de Salvador como sinalizam os fluxos além dos marcos – centros urbanos – que se inserem na abrangência da macrorregião metropolitana. A mancha urbana contínua da metrópole engloba Salvador e Lauro de Freitas, que se constituem no polo da RMS, destacando-se no cartograma da Figura 1.16 os fluxos entre os centros urbanos mais relevantes e externos à área urbana contínua.

Tanto o mercado imobiliário formal quanto o mercado informal promovem um movimento duplo de concentração e dispersão que são as tendências de expansão urbana que vivenciamos

hoje em Salvador. Esse processo levará a um esgotamento das áreas centrais e a uma verticalização cada vez maior nas áreas de localização privilegiada, que na Salvador atual seria a Orla Atlântica, induzida pelo custo cada vez maior da terra alavancado pela escassez de terrenos urbanos, e a uma dispersão territorial de baixa densidade em áreas não centrais, com custo elevado de provisão de transportes, infraestrutura de redes e serviços urbanos em áreas periurbanas.

Essas são as tendências atuais da expansão urbana em Salvador que talvez possam ser mitigadas por políticas públicas de controle e coordenação do uso do solo intraurbano e metropolitano que superem o viés do urbanismo modernista e do zoneamento monofuncional, sendo uma pré-condição a recuperação pelo poder público de sua capacidade de coordenação do uso e ocupação do espaço.



**Figura 1.16 – Fluxos, rede viária e população projetada para 2030 na RMS.**

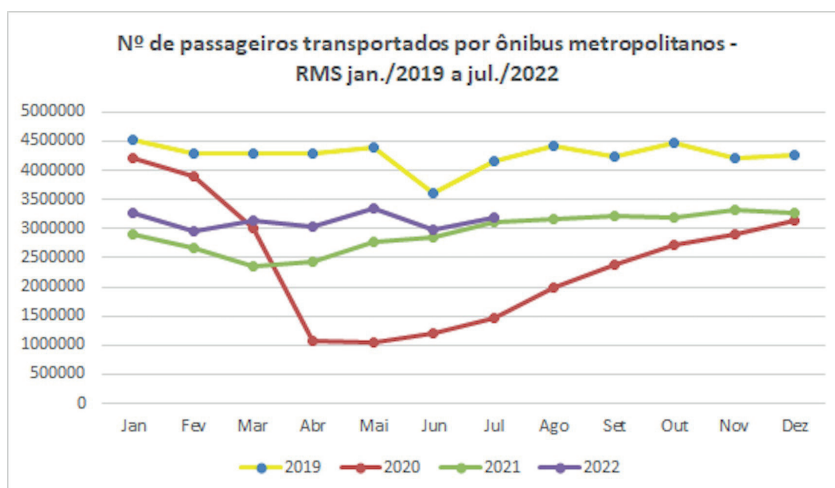
Fonte: SANTOS PEREIRA, 2021.

## Mobilidade

Quanto à mobilidade teremos um cenário que será caracterizado por uma rede de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada, impactada pela dificuldade de financiamento, com os modais de baixa e média capacidade atingidos pelo aumento da insegurança. Essas condições incentivam a busca por soluções de mercado que possam diminuir o tempo de viagem e resultam num gradual abandono da rede de transporte coletivo e do aumento do uso de recursos individuais – automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda – potencializado pelos hábitos e necessidades criados pela pandemia. Consideramos que teremos um aumento dos congestionamentos de tráfego que têm raízes no: i) esgotamento das soluções convencionais adotadas nas últimas décadas (ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos) que incentivam o aumento da frota que acompanhará o pequeno crescimento da população; ii) novos projetos viários que ampliam o tráfego de passagem na metrópole; iii) aumento das viagens intrametropolitanas originadas dos municípios do entorno que aumentaram sua população e sua frota de veículos.

Tem havido queda no número de passageiros do sistema, o que vinha sendo observado mesmo antes da pandemia, pois o Índice de Passageiros Transportados por km (IPK) vem caindo desde 2014, quando era cerca de 2,0, chegando a 1,24 em dez./2020, muito aquém dos 2,5 ideais. Tal situação é reflexo da falta de passageiros pagantes no sistema que partem para utilizar outros modos de deslocamento (táxi, caminhada, bicicleta etc.). Há uma crise institucional no sistema por ônibus urbano em Salvador, e o poder público precisou intervir para evitar um colapso no sistema, que enfrenta dificuldades. Houve, também, uma queda de passageiros transportados no nível metropolitana-

no, sendo que, em 2021, o número de passageiros transportados pelos ônibus metropolitanos voltou a crescer, e aumentou um pouco em 2022, mas ainda está aquém comparando-se a 2019, antes da pandemia (AGERBA, 2022) como vemos na Figura 1.17.



**Figura 1.17 – Passageiros transportados por ônibus metropolitanos – RMS jan./2019 a jul./2022.**

Fonte: AGERBA, 2022.

Existem más condições de acessibilidade para os pedestres, como calçadas estreitas, com más condições de pavimentação, más condições de iluminação, grandes distâncias a serem percorridas para travessias em passarelas (que inclui o entorno das estações de Metrô), e más condições de segurança nas travessias de pedestres e de circulação dos ciclistas em grande parte da cidade.

Observa-se falta de maior fiscalização e monitoramento da qualidade e eficiência do serviço de transporte público de passageiros tanto em nível municipal como metropolitano, embora tenha sido implantado um Centro de Controle Operacional (CCO), desde 2015, com modernização na fiscalização. Embora medidas de Intelligent Transport System (ITS) tenham sido ado-

tadas, como a implantação do CCO, aplicativos como: sistema SIU Mobile, Citta Mobi, “Cadê o ônibus” etc., a confiabilidade no acompanhamento de horários, frequência etc. pelos usuários, além de atendimento a queixas quanto ao sistema têm sido deficientes, com falhas nas informações ou pouco “operantes”.

O sistema de transporte público de passageiros precisa de melhor operação na integração intermodal (física, tarifária e institucional), pois falta melhor organização das linhas de ônibus em sincronia operacional com o sistema de Metrô nas estações em horários de pico. Vem ocorrendo deficiências operacionais no sistema integrado como, por exemplo: há uma estação de ônibus integrada, de Pituaçu que fica a maior parte do tempo vazia, com baixa frequência de ônibus e baixo volume diário de passageiros, que atenderia a uma população numerosa de pessoas da região do Miolo. Além disso, como um sistema tronco/alimentador, onde os ônibus “alimentam” o Metrô, levando e trazendo passageiros, tem havido deficiências operacionais. A frequência dos ônibus até as estações, em muitos casos, tem se apresentado muito baixa, o que acarreta alto tempo de espera nos pontos e estações integrados, além de superlotação, principalmente em horários de pico.

Embora seja previsto um menor crescimento da frota de veículos em Salvador, a partir de 2025, diante de um baixo crescimento populacional, conforme as projeções populacionais em estudos do Núcleo Salvador OM, existem propostas já implantadas ou projetadas, de acessos por meio de vias expressas, pedagiadas, como corredores de transporte individual motorizado, como a Via Metropolitana (já concluída) e o Sistema Viário Oeste, que inclui a Ponte Salvador-Itaparica (ver lista de projetos na linha do tempo na Parte II deste livro) que devem atrair fluxos de veículos individuais motorizados para a capital, atravessando o seu sistema viário urbano, podendo trazer impactos significativos na sua estrutura urbana e maior emissão de poluentes.

Consideramos que não devem ocorrer mudanças importantes no cenário para 2030, ou seja, não será implementada oportunamente uma rede integrada de transporte público de alta capacidade e melhoria da microacessibilidade, assim, dificilmente a metrópole terá indicadores aceitáveis de menor consumo de energia por deslocamento, assim como, de cidade compacta propícia para os modos não motorizados. A fricção espacial se amplificará.

O espraiamento urbano se consolida também pelo impacto espacial dos projetos de infraestrutura voltados para o automóvel, somado à recessão econômica, que poderá dificultar fortemente o processo de integração dos modos coletivos (mercados da mobilidade sustentável), com a revolução digital, em curso. Apesar de provável decréscimo da frota de veículos em Salvador, que deve ocorrer a partir da década de 2030, os corredores preferenciais para o transporte individual motorizado, em andamento, a redução do uso do transporte público e a *e-mobility* provocarão uma migração de usuários no sentido inverso, da sustentabilidade, ou seja, o acréscimo das viagens quotidianas por transporte individual motorizado, tendência amplificada pela pandemia de Covid-19. Esse cenário dependerá da implementação de políticas públicas oportunas na década de 2030, tais como, integrar a *e-mobility* com os modos sustentáveis, repensar o modelo de negócio do transporte público, assim como a introdução das novas tecnologias de comunicação, teletrabalho, telecentros, tendências antecipadas pela pandemia de Covid-19.

É preciso pensar no planejamento e na gestão territorial em escala metropolitana e regional, de forma integrada com a mobilidade urbana além do território municipal, afinal, existem fluxos e relações entre Salvador metrópole, que podemos considerar como a mancha urbana contínua que ocupa todo o espaço do Município de Salvador e municípios vizinhos como Lauro de Freitas

e Simões Filho, e demais municípios no seu entorno, que fazem parte da RMS e outros que estão fora dela, mas que estão na área de abrangência da metrópole e têm interações com ela. Um Plano de Mobilidade Urbana (municipal) foi concluído em 2018, mas ele tem foco no território municipal. Porém os fluxos estão além do território municipal. Tais interações acontecem de modo diferenciado com os núcleos do entorno metropolitano

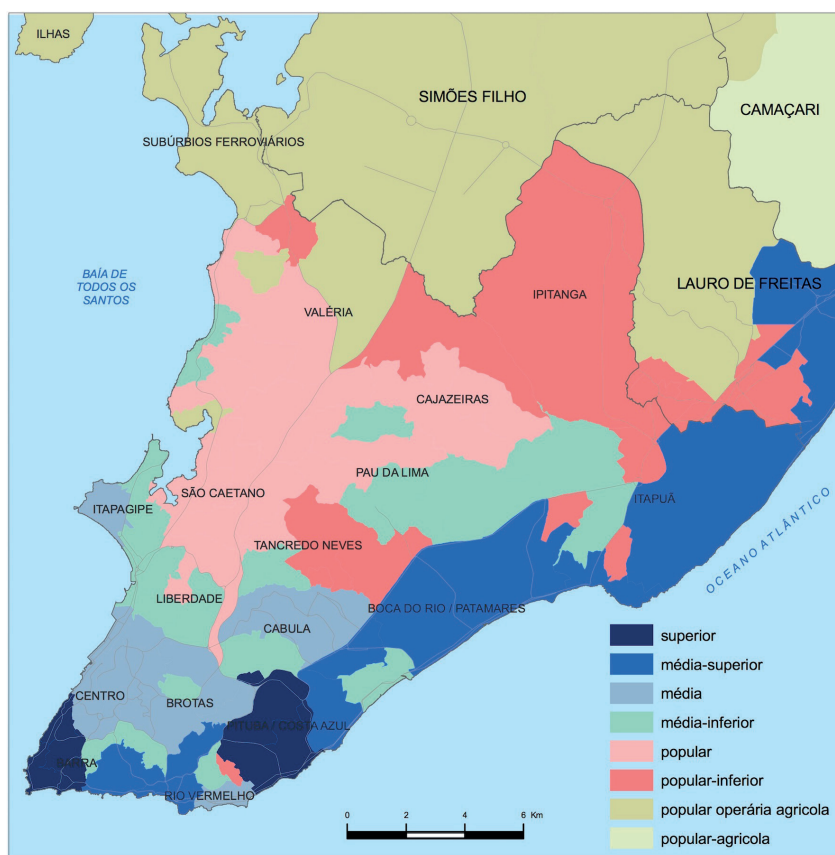
## Estrutura social e urbana

Enquanto as metrópoles do polo dinâmico nacional se caracterizam pelo maior peso das categorias ocupacionais superiores e do operariado industrial, categorias no topo da hierarquia social, a marca básica de Salvador e de sua região continua sendo a proporção de ocupados na prestação de serviços de pouca ou nenhuma qualificação e da grande massa marginalizada, constituída pela maioria dos trabalhadores por conta própria, pelos assalariados precários e os desempregados.

O grupo dos grandes dirigentes e empregadores se mantém reduzido. O contingente de profissionais de nível superior tem crescido, mas sem alcançar o peso conquistado em metrópoles mais desenvolvidas. A frequência dos pequenos empregadores se reduziu no fim do período analisado e os trabalhadores em ocupações médias (de escritório, supervisão, saúde, educação e segurança, ou atividades técnicas, artísticas e similares) mantiveram basicamente a sua participação. Os trabalhadores do setor secundário experimentaram uma certa queda na década de 1990, marcada pela crise e pela reestruturação produtiva, e depois uma leve recuperação, associada sobretudo ao grande incremento da produção imobiliária e ao peso dos ocupados na construção civil nos últimos anos. Como a economia de Salvador persiste ancorada em atividades terciárias, mais de um terço da sua população ocupada se vincula à prestação de serviços sem maior especialização, sendo digna de nota a significativa frequência dos ocupados no serviço doméstico, pequeno comércio, realização de biscates e outras atividades de reduzida produtividade e remuneração.

Mas se a estrutura social vem sendo marcada pela persistência, o mesmo não se pode dizer da estrutura urbana. Como o território guarda uma herança e uma inércia histórica e as Figuras 1.15 e 1.16 deixam evidente, a conformação básica e o macropa-

drão de segregação vêm se mantendo em Salvador, mas com mudanças que não são desprezíveis. Destacam-se, entre essas mudanças, o esvaziamento e a deterioração do antigo e a consolidação do novo Centro, a edificação de maiores e modernos *shopping centers*, centros de negócios e serviços e de convenções e a difusão de novos padrões habitacionais e inversões imobiliárias para os grupos de mais alta renda.

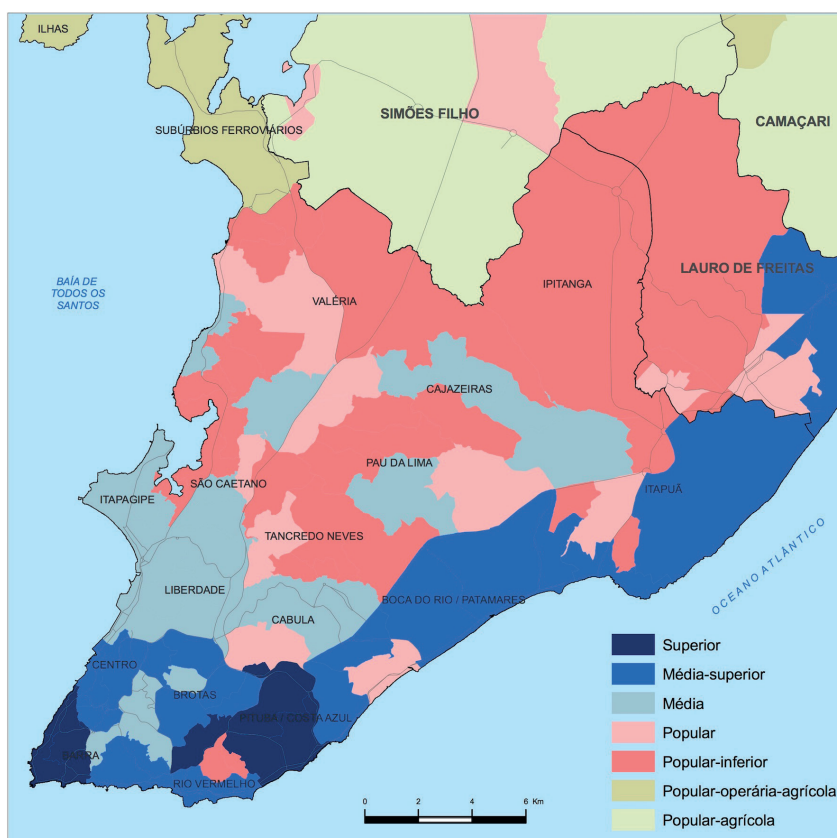


**Figura 1.18 – Tipologia Socioespacial, Salvador – 1991.**

Fonte: IBGE, 1991, Carvalho e Pereira, 2014.

Conforme constatado por Carvalho e Pereira (2008), as áreas classificadas anteriormente como superiores permaneceram

como tal, com o acréscimo de mais uma delas (ver Figura 1.19), confirmando a tendência a um maior isolamento e segregação das elites, apontado por autores como Preteicelle (2003 e 2006), e uma crescente verticalização. Os demais espaços experimentaram uma evolução mais complexa. Alguns parecem ter atraído moradores de melhor nível social, enquanto outros experimentaram uma evolução negativa, associada, inclusive, ao aumento da vulnerabilidade ocupacional e do desemprego que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos do século atual.



**Figura 1.19 – Tipologia Socioespacial, Salvador – 2000.**

Fonte: IBGE, 2000, Carvalho e Pereira, 2014.

Na sua primeira década e nos anos mais recentes observa-se igualmente a permanência básica da estrutura urbana e do macropadrão de segregação conformado historicamente, como seria de esperar, mas com um aumento da fragmentação e das desigualdades espaciais e uma afirmação crescente da lógica do capital na produção e reprodução da cidade. Deixando clara a importância dos atores e decisões políticas locais sobre os rumos do desenvolvimento urbano, essa afirmação foi potencializada por uma estreita articulação dos interesses imobiliários com a prefeitura local, embalada pelo discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Operando como facilitadora dos referidos interesses, a prefeitura elaborou e enviou para aprovação da Câmara um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 2004, alterando e flexibilizando normas, modificando os parâmetros construtivos e elevando o gabarito na “área nobre” da cidade. Bastante questionado, esse PDDU foi aprovado na calada da noite, com muitas e suspeitas emendas, tornando-se objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte do Ministério Público, entre outros aspectos por desrespeitar as disposições do Estatuto da Cidade. Mas o Ministério Público só ganhou essa ação quatro anos depois, e em 2008 outro PDDU já havia sido aprovado, com as mesmas orientações do anterior. Além disso, o alcaide tomou várias outras iniciativas e institucionalizou alguns outros mecanismos que favorecem a coalizão de empresas e interesses imobiliários e, como o segundo Plano Diretor também foi contestado judicialmente, conseguiu mudar a Lei de Ocupação e Uso do Solo (LOUS) com as mesmas intenções.

Ademais, no início de 2010, a prefeitura lançou, com grande publicidade, um conjunto de projetos alinhavados frouxamente pelo denominado planejamento estratégico, “doado” por um grupo de empresas do setor imobiliário à cidade, que, com um pretensioso título de “Salvador Capital Mundial”, propunha

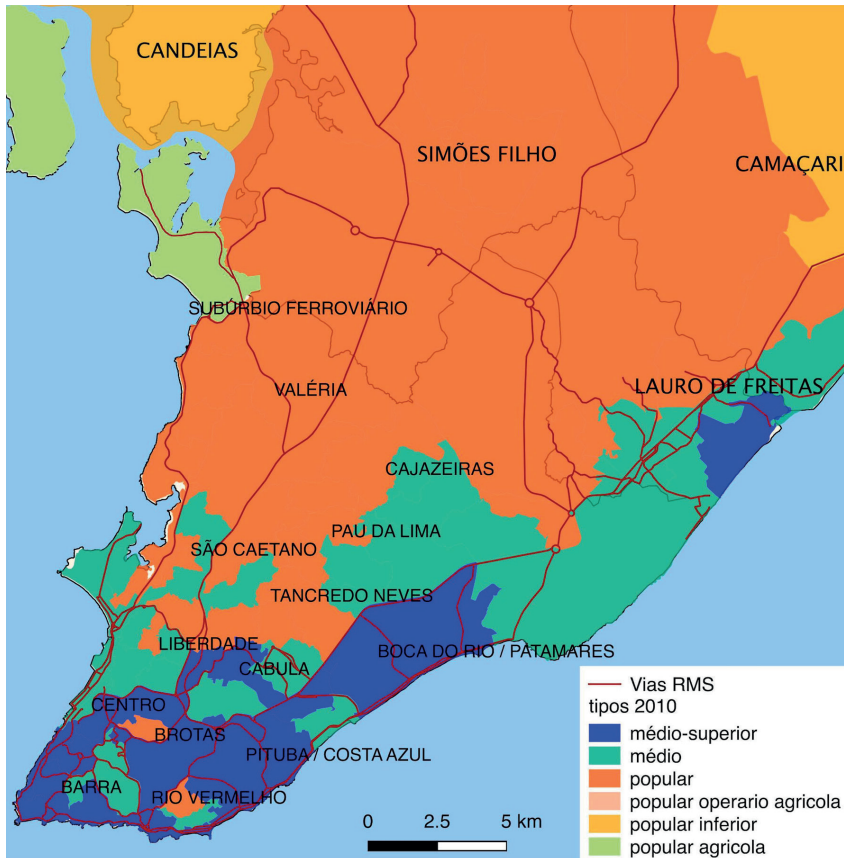
um amplo conjunto de intervenções para direcionar seu desenvolvimento. Tais projetos não formavam um corpo coerente, tampouco integravam um plano único, sendo a expressão de interesses pontuais e direcionados para áreas da cidade sobrevalorizadas e saturadas, ou para áreas do Centro Tradicional com menor valorização do solo e onde, como forma de viabilizar um processo de gentrificação, o projeto justificaria a desapropriação dos imóveis. Nem o detalhamento das propostas nem a identificação dos seus financiadores foram divulgados, com as propostas circulando na forma de vistosas publicações elaboradas por agências de publicidade. Mas apesar da tentativa de manipulação da opinião pública, a “doação” em apreço teve uma repercussão bastante negativa, e os referidos projetos não chegaram a ser implementados. Como seria de esperar, essa espécie de “terceirização” do planejamento e da gestão da cidade – com a transferência das atribuições de controle do uso e da ocupação do solo e da formulação da política, planos e projetos de desenvolvimento urbano da esfera pública para a esfera privada – teve impactos decisivos sobre as transformações da estrutura urbana e sobre a conformação atual do polo metropolitano. Esses aspectos serão desenvolvidos com mais detalhe na Parte II deste livro.

A identificação dessas transformações e da reconfiguração mais recente da estrutura urbana de Salvador e da sua RMS foi realizada a partir dos dados do Censo de 2010, com a utilização da metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles e utilizada sobre a base de dados dos Censos anteriores, que supõe a elaboração de uma tipologia socioespacial.

Mesmo com algumas dificuldades operacionais causadas pelas mudanças na forma de coleta de dados pelo IBGE para o Censo de 2010, a metodologia do Observatório das Metrópoles e a tipologia construída a partir dela permitiram que sejam identi-

ficadas as principais características e a dinâmica recente da estrutura urbana de Salvador apresentada na Figura 1.17.

Os bairros da Orla Marítima continuam se destacando como espaços privilegiados das camadas de alta renda (sendo classificados como áreas de tipo médio superior) e a dinâmica recente da expansão urbana, com uma implantação crescente de condomínios horizontais e verticais, reforça a tendência à fragmentação social e espacial.

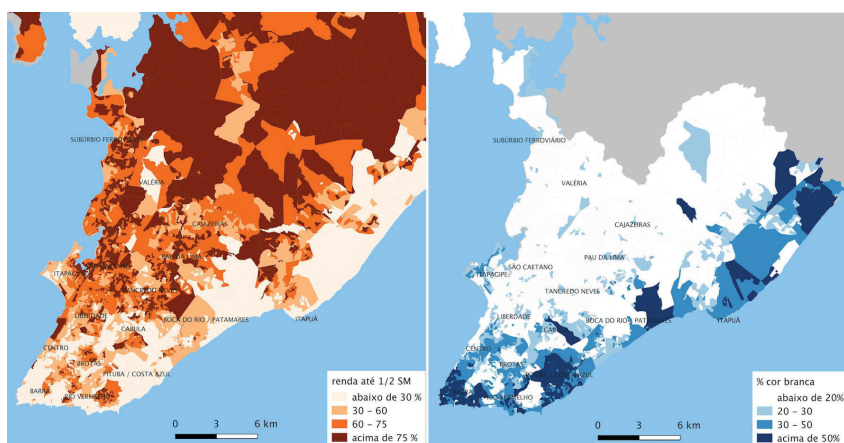


**Figura 1.20 – Tipologia Socioespacial, Salvador – 2010.**

Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014.

Embora o processo de segregação socioespacial retratado pelos dados dos Censos não apresente mudanças dramáticas, persistindo as diferenças espaciais, funcionais e sociais já existentes, pode-se notar um aumento dos enclaves estratificados por renda, com a presença dos referidos condomínios ocupando áreas da metrópole em localizações nem sempre centrais, mas ainda assim impermeáveis à circulação de não moradores. Como apontam Marcuse e Kempen (2000), a diferenciação dos espaços está aumentando com novas formas, padrões e artefatos físicos.

Usando dados de renda e de cor da população moradora pode-se perceber certas variações que não aparecem a partir das Áreas de Ponderação. Em Itapuã, por exemplo, a Figura 1.21 deixa evidente a heterogeneidade daquele espaço, que abriga setores com mais de 75% dos domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo (imagem à esquerda na Figura 1.21).



**Figura 1.21 – Percentual de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos, Salvador – 2010.**

Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014.

A espacialização dos dados relativos à composição social dos moradores também mostra a configuração de territórios “brancos” e mais afluentes em áreas como a Barra, a Pituba, Patamares e uma parte de Itapuã (imagem à direita na Figura 1.21) e, mais ao norte, em Lauro de Freitas (no Condomínio Villas do Atlântico), onde a concentração desse segmento chega a 50%. Sem mudanças mais significativas na composição social da sua população, os demais municípios da RMS persistiram basicamente como espaços ocupados pelas camadas populares e por trabalhadores rurais.

Essas variações confirmam a persistência das características e diferenças básicas entre os grandes vetores de expansão da cidade, ou seja, o Centro Antigo, o Miolo, o Subúrbio Ferroviário e a Orla Atlântica, classificados por Carvalho e Pereira (2008) como a cidade “tradicional”, a cidade “precária” e a cidade “moderna”. Na cidade “tradicional”, que abrange o velho Centro, bairros tradicionais do tipo médio e bairros populares mais antigos e consolidados, tendo uma composição social mais diversificada, já se nota uma tendência à gentrificação de algumas áreas no entorno do Centro Histórico expandido. Essas áreas passaram a despertar a cobiça do capital imobiliário pela sua localização e disponibilidade de infraestrutura, como ocorre no bairro Dois de Julho, onde o poder público começou a atuar para garantir a apropriação pelo capital privado de parte do tecido urbano edificado e infraestrutura, como foi constatado pelo estudo de Mourad (2011).

Na cidade “precária” as mudanças mais recentes estão se dando principalmente no espaço do Miolo, com a constituição de algumas pequenas “ilhas” de renda média, além da disputa pelos espaços urbanos ainda existentes naquela área pelo capital imobiliário voltado para a produção habitacional empresarial, que vem ampliando, para além da Orla Atlântica, a localização de seus empreendimentos, tipicamente condomínios residen-

ciais fechados (verticais e horizontais) voltado para as camadas médias da população (PEREIRA, 2014). A valorização fundiária está sendo induzida por ações do estado sob a forma de grandes obras viárias e projetos de transporte público, que conflitam com projetos de vias voltadas para o transporte individual – automóvel – administradas privadamente.

A referida disputa levou os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (que inicialmente aí se localizaram) a buscarem terras mais baratas fora do Município de Salvador, reforçando o movimento de dispersão urbana periférica baseada na construção de assentamentos residenciais homogêneos em áreas precárias ou até não urbanizadas da região metropolitana. Trata-se de um processo que amplifica a segregação socioespacial, aglomerando a população de baixa renda em espaços periféricos e homogêneos, distantes dos centros de serviços e consumo e das oportunidades de trabalho e obtenção de renda.

Foi na cidade “moderna”, porém, localizada basicamente na Orla Atlântica – onde se concentram as áreas classificadas como do tipo médio e superior, os moradores de mais alta renda, a disponibilidade de infraestrutura, as oportunidades de trabalho e os interesses do capital imobiliário –, que ocorreram as maiores transformações. Como já foi visto, com a recuperação econômica, a expansão do crédito e outros incentivos na década passada, o capital imobiliário passou a operar a “máquina de crescimento” a todo vapor, ocupando as poucas áreas ainda livres e disponíveis na orla, mas apostando, sobretudo, em uma elevação da rentabilidade de suas inversões pela intensificação do uso do solo, o que desencadeou uma nova onda de reconstrução de áreas consolidadas e bem localizadas na estrutura urbana, com uma intensa verticalização e diversificação populacional.

Para viabilizar essa onda de reconstrução, tornou-se necessário modificar os regulamentos e códigos sobre o uso do solo e

as edificações, o que passou a ser buscado pela coalizão de interesses imobiliários em uma estreita e explícita articulação com o Executivo local, embalada e justificada com o discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Como foi visto, essa articulação levou à concepção e aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) que alterava e flexibilizava as normas anteriores quanto ao uso e ocupação do solo. Sem apresentar estudos técnicos que justificassem as mudanças ou, ao menos, avaliassem seus impactos sociais, ambientais e urbanos, esse plano tinha como eixo central o incremento dos parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, aumentando a intensidade da ocupação por zona e permitindo uma elevação do gabarito na “área nobre” da cidade, como ressaltam as análises de Carvalho e Pereira (2014).

## Efeito território

A segregação constitui uma característica de centros urbanos e se manifesta e pode ser estudada com base no grau de proximidade, ou de concentração residencial de famílias pertencentes a um mesmo grupo (seja este definido em termos étnicos, raciais, socioeconômicos, culturais ou religiosos). Observa-se que há concentração de alguns grupos em espaços específicos do território urbano e a constituição de grandes áreas homogêneas. Com isso, a partir dos anos 1990 também começaram a ser desenvolvidos estudos sobre essa questão no Brasil, abordando, entre outros aspectos, o denominado “efeito território” (ou “efeito bairro” e “efeitos de lugar”), compreendido como os benefícios ou prejuízos que afetam determinados grupos em função da localização da sua moradia no espaço urbano, com impactos sobre as condições e reprodução da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais.

O “efeito território” consiste no reconhecimento de que as iniquidades em saúde acontecem fortemente por conta das condições em que as pessoas nascem, vivem, trabalham e envelhecem, ou seja, em função dos “determinantes sociais de saúde”: sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais da saúde.

A abordagem da interdependência do efeito território como reafirmação das desigualdades socioespaciais e da autorreprodução da segregação ressalta o desafio do urbanismo. A quantificação das áreas precárias em Salvador, da monta de 58 km<sup>2</sup>, 19% do território continental do município, que abriga mais de 56% da população, dá a dimensão do problema de saúde, educação, saneamento, moradia, a enfrentar (CONDER, 2016). Os desafios atrelados às condições de vida são confirmados na espacialização do IDHM.

Analizando esses impactos, os estudiosos enfatizam diversos determinantes, como a influência negativa de certos entornos

sobre os valores e comportamentos, o processo de socialização coletiva, o isolamento físico e social, a distribuição de serviços e outros recursos no espaço urbano (configurando uma “geografia de oportunidades”) ou as próprias consequências adversas das transformações contemporâneas do capitalismo sobre as perspectivas e condições de integração social. Contudo, em que pese as diferenças, há um consenso entre os pesquisadores de que a aglomeração de grupos despossuídos em espaços relativamente homogêneos e segregados contribui para dificultar o seu acesso às diversas oportunidades e para agravar a sua desposseção.

Assim, como ressalta Carvalho (2018), no que tange à educação, por exemplo, pesquisas efetuadas em diversos países têm constatado a tendência das escolas públicas a se diferenciar conforme a composição social das áreas onde estão localizadas, com sérias desvantagens para aquelas que servem aos moradores das áreas periféricas e com alta concentração de pobres. Nessas escolas, crianças e jovens apresentam normalmente um pior desempenho e são mais afetadas por problemas como a repetência, o atraso e a evasão escolar. E embora esse fenômeno esteja associado ao nível de educação, ao capital cultural e às condições sociais das famílias, a contribuição do sistema escolar não pode ser menosprezada.

Atendendo a uma clientela oriunda de famílias de baixa escolaridade e renda, os referidos estabelecimentos são comumente mais precários. Seus alunos pouco interagem com colegas de nível social mais elevado, deixando de ficar mais expostos aos efeitos positivos de contatos com aqueles que dispõem de um maior capital social e cultural. Regras de contratação e alocação de professores muitas vezes direcionam para os referidos estabelecimentos aqueles que obtiveram menor pontuação nos concursos ou os que ingressaram mais recentemente no magistério, enquanto os mais experientes ou com maior pontuação tendem

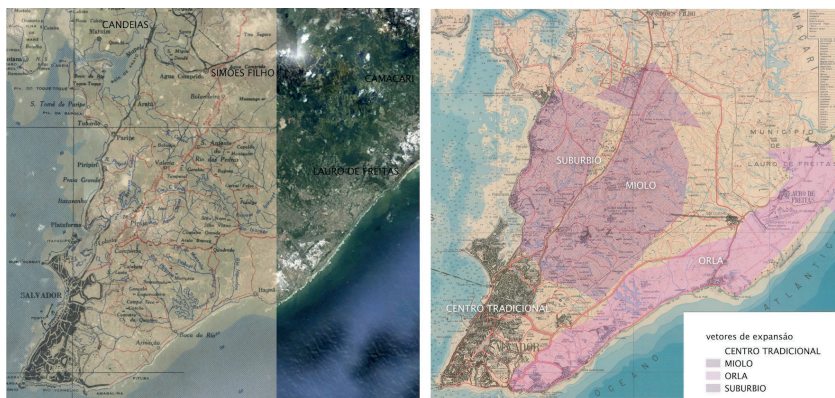
a escolher as escolas mais centrais e “menos problemáticas” em termos de localização, acesso e perfil do alunato. Além disso, geralmente os professores são pouco preparados para lidar com crianças e jovens que fogem aos modelos idealizados, tendendo a desenvolver uma visão preconceituosa e negativa das características dos alunos e de suas possibilidades de aprendizagem.

Por outro lado, como para os trabalhadores de menor escolaridade e renda informações e o acesso às oportunidades de trabalho dependem principalmente de contatos e indicações pessoais, a homogeneidade da vizinhança e a estreiteza das redes se soma à visão negativa e ao estigma residencial que atinge as áreas em espaço, dificultando a integração produtiva dos seus moradores, principalmente no caso dos jovens, conforme diversos estudos têm evidenciado. Tanto no Brasil como em outros países da América Latina, várias investigações têm evidenciado que, independentemente de outros atributos sociais (como sexo, cor, juventude ou escolaridade), a população residente nas áreas mais pobres também convivia com maiores taxas de desemprego. Entre outras razões, em decorrência da pequena oferta de oportunidades de trabalho e obtenção de renda nas referidas áreas, levando seus moradores a arcar com problemas e maiores custos de transporte e de tempo em deslocamentos para as áreas centrais e mais afluentes das cidades, onde se concentram as oportunidades de emprego e de obtenção de renda, assim como os diversos equipamentos e serviços.

Além disso, em realidades como a do Brasil, não se pode esquecer que alguns dos espaços em apreço, marcados pela precariedade, pela informalidade e por menor presença do estado e das instituições de segurança pública (ou de uma ação repressiva e violenta das mesmas sobre os moradores) têm se tornados presas do tráfico de drogas e de crime organizado. Associado à superposição de carências, ao crescimento das desigualdades e à

falta de perspectivas para a maioria dos jovens pobres, isso tem contribuído para a degradação dos padrões de sociabilidade e para um significativo crescimento da violência, agregando uma vulnerabilidade civil à vulnerabilidade socioeconômica e vitimando, principalmente, jovens negros do sexo masculino.

Mesmo sem alongar e aprofundar a discussão desses fenômenos, cabe analisar como eles vêm se manifestando em Salvador, cidade também marcada por um processo de macrossegregação e por desigualdades muito intensas entre os três grandes vetores de expansão que se definiram e consolidaram a partir dos anos 1960 (somando-se à antiga área central) com a expansão econômica, populacional e urbana e a modernização e metropolização da velha capital baiana: a Orla Marítima Norte, o denominado “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. A configuração espacial dos vetores de expansão pode ser vista na Figura 1.22 e é discutida com mais detalhe em estudos de Carvalho e Pereira (2014; 2008).



**Figura 1.22 – Crescimento de Salvador dos anos 1950 a 1970, Vetores de Expansão, anos 1970.**

Fonte: Pereira, 2014.

O primeiro constitui a área “nobre” de cidade, onde se concentra a população de maior renda, os investimentos públicos, os

equipamentos e serviços urbanos, os espaços de lazer e os pontos de atração turística, assim como as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda, ainda que essas últimas permaneçam relevantes no Centro Tradicional. O segundo, onde predominam moradores de baixa renda, tem essa denominação por estar localizado no centro geográfico do município, e começou a ser ocupado com a implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa”, na fase áurea do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas ocupações irregulares, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita. Finalmente, o Subúrbio Ferroviário, que começou a ser habitado com a implantação de uma linha férrea em 1860, tornou-se, a partir de 1940, a localização de vários loteamentos populares e ocupações irregulares, com uma composição social similar. Para lá também foram transferidos moradores de assentamentos erradicados pela prefeitura na “área nobre” da cidade, de forma que o Subúrbio se transformou em uma das áreas mais carentes da capital baiana, marcado pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infraestrutura e serviços básicos, pela pobreza dos seus moradores e por altos índices de violência.

As condições e as diferenças existentes entre esses espaços afetam significativamente as condições de vida dos seus moradores. No que tange à educação, por exemplo, embora problemas como os baixos níveis de escolaridade, a precária qualidade do ensino e as elevadas taxas de atraso e evasão escolar representavam marcas básicas da cidade, elas se diferenciam conforme o padrão de ocupação do espaço urbano, sendo particularmente desfavoráveis, como seria de esperar, nos bairros populares do Centro, do Miolo e do Subúrbio, assim como nos poucos enclaves de baixa renda que conseguiram se consolidar e persistem na Orla Atlântica. Decorrentes de um complexo conjunto de

fatores, essas desigualdades não estão dissociadas das condições do sistema de ensino (mais precisamente, do ensino público, que atende às camadas populares e à maioria da população) e de sua distribuição e diferenciação no espaço urbano.

Embora os estabelecimentos do ensino público persistam localizados sobretudo na área central de Salvador, a expansão do ensino fundamental nos últimos anos levou essas escolas a praticamente toda a cidade, ainda que na maioria dos casos elas se caracterizam pela precariedade de sua infraestrutura, não dispondo de biblioteca, quadra de esportes, laboratório de ciências ou laboratório de informática. Os estabelecimentos de ensino médio estão localizados notadamente na área central e na Orla Atlântica e a qualidade do conjunto de estabelecimentos se diferencia significativamente de acordo com sua distribuição. Conforme a pesquisa de Costa Silva (2016), a grande maioria das escolas que poderiam ser consideradas como relativamente bem equipadas, dispondo simultaneamente de biblioteca, laboratório de ciências e laboratório de informática, está localizada nos espaços privilegiados da cidade e os indicadores relativos à formação do corpo docente, à relação professor/aluno e à disponibilidade de suporte pedagógico também são mais favoráveis a esses estabelecimentos. Aqueles com elevada proporção de alunos/professor, por exemplo, praticamente inexistem na área central e na Orla, concentrando-se nos bairros pobres do Miolo e do Subúrbio. Como se sabe, essa proporção se reflete no cotidiano das escolas, interagindo sobre as possibilidades de atenção, acompanhamento e estímulo aos estudantes e sobre a formação de laços subjetivos entre professores e alunos, com impactos relevantes sobre o seu rendimento e possibilidades de sucesso em termos educacionais.

A distribuição de coordenadores pedagógicos é também bastante desigual. As unidades situadas nas coordenações regionais do Subúrbio I, Subúrbio II e de Cajazeiras, por exemplo, possuí-

am coordenadores em apenas 21%, 14% e 13% das suas escolas. Já na coordenação regional do Centro a proporção daquelas que dispunham desses profissionais nos seus quadros chegava a 67,5% em 2010, conforme levantamento da Secretaria Municipal de Salvador (COSTA SILVA, 2016).

Levando em conta que é justamente nos espaços mais pobres que a educação das crianças e jovens demanda maior qualificação e cuidado, as desigualdades educacionais e sua dimensão no espaço urbano não são de surpreender nas áreas de tipo popular que predominam no Miolo e no Subúrbio, onde se aglomera a população de menor renda, por exemplo, um atraso escolar de dois anos entre os 7 e 15 anos era 4 ou 5 vezes mais elevado e o abandono escolar entre os 15 e 17 anos de 5 a 6 vezes superior ao que se registrava nos bairros afluentes localizados na Orla Atlântica.

Sem que o sistema escolar lhes propicie a aprendizagem e o avanço necessários para o alcance de competências educacionais cada vez mais exigidos para a conquista de melhores condições de integração, ocupação e mobilidade social, os moradores dos espaços populares também são penalizados pela distribuição dos estabelecimentos comerciais e de serviços e das oportunidades de emprego e renda no espaço urbano, especialmente em uma cidade onde a economia está basicamente ancorada nas atividades do setor terciário, como Salvador. Os padrões de urbanização e a concentração de renda que têm marcado o desenvolvimento de países como o Brasil têm levado a uma enorme concentração das oportunidades de emprego e renda no centro das cidades e nos seus bairros afluentes. Com isso, a distribuição dos estabelecimentos e dos empregos no espaço urbano termina por se somar às desvantagens educacionais, à estreiteza das redes sociais (reduzidas por um relativo isolamento e limitadas, por vezes, a vizinhos e famílias nas mesmas condições de vulnerabilidade), e à discriminação racial e social contra os residentes em bairros

percebidos como degradados e violentos, reforçando os efeitos adversos das condições de segregação.

No caso de Salvador, onde os problemas ocupacionais são especialmente acentuados, dados do Ministério do Trabalho/RAIS sobre a localização dos estabelecimentos empregadores em 2010, sistematizados por regiões administrativas e adaptados à tipologia socioespacial antes mencionada, deixam patente como eles se encontram concentrados na área central e na Orla Atlântica, sendo bastante escassos nas regiões densamente povoadas do Miolo, do Subúrbio e dos limites da capital com os municípios vizinhos da sua região metropolitana.

Conforme constatado por Carvalho e Borges (2014), isso se traduzia em uma concentração de empregos formais de modo bastante desproporcional à distribuição da população no território urbano, como se observa pelo indicador posto de trabalho/mil habitantes por Região Administrativa (RA). Na região Centro, área de ocupação mais antiga, que constituiu o centro administrativo e econômico da cidade até à década de 1970, o número de postos formais era superior ao da própria população moradora, configurando a situação comum de um centro urbano que em muitos trechos já perdeu sua função residencial. A persistência dessa concentração beneficia os moradores das áreas próximas ou mais bem servidas de transportes para essa região, em detrimento daqueles residentes na periferia. No restante do território os postos formais de Salvador se localizam sobretudo nos espaços de tipo médio e médio superior da Orla Atlântica, habitados predominantemente pelas camadas de média e alta renda. Essa concentração de empregos, sobretudo nas Regiões Administrativas do Centro, de Boca do Rio e de Brotas – as três maiores “bacias” de emprego formal da cidade – ocorre em quase todas as atividades, enquanto a RA de Itapuã se destaca pela concentração de empregos públicos no Centro Administrativo.

A concentração espacial dos estabelecimentos é especialmente acentuada nas atividades de serviços, que geram a maior parte dos postos formais de Salvador; 65% deles estão localizados em apenas quatro das 18 Regiões Administrativas (Pituba, Costa Azul, Centro, Barra e Brotas, que podem ser classificadas como do tipo médio e médio superior) e 80% em sete delas, quando computadas as Regiões Administrativas do Rio Vermelho, Itapuã e Boca do Rio/Patamares, de composição similar. Além disso, esses espaços são igualmente privilegiados ao concentrar todos os tipos de postos de trabalho, considerando os grupos ocupacionais e os níveis de remuneração. São “bacias de emprego” para todos os perfis de trabalhadores, o que contribui para ampliar o seu poder de atração de novos empreendimentos, de mais postos de trabalho e do contingente de ocupados. Assim, não é surpreendente que os referidos espaços sediassem 75,5% dos postos formais da cidade, e apenas 37,1% de sua população.

A outra face dessa distribuição ficava visível nas Regiões Administrativas correspondentes a espaços de tipo popular e popular inferior, como Valéria, Pau da Lima, São Caetano, Tancredo Neves, Subúrbio Ferroviário, Cajazeiras e as Ilhas, ocupadas predominantemente pelos pobres. Nessas outras sete Regiões Administrativas residiam 42,9% dos habitantes de Salvador em 2010, mas aí eram encontrados apenas 14,1% dos empregos formais do município, revelando a presença de mercados de trabalho locais restritos e elevados níveis de informalidade.

Conforme ressaltado anteriormente, essa “geografia de oportunidades”, com a concentração de postos de trabalho socialmente protegidos nos espaços privilegiados da cidade, se soma aos efeitos adversos da moradia em áreas populares e segregadas (como a precariedade das escolas, a estreiteza das redes sociais, os preconceitos e discriminações de ordem social, racial e territorial) contribuindo para dificultar a incorporação produtiva dos

seus residentes. Notadamente no caso dos jovens, dos negros, das mulheres, daqueles dotados de menor escolaridade e dos que somam alguns desses atributos, como os jovens negros do sexo masculino, com poucos anos de estudo.

## BOX I

### COVID-19

Claudia Monteiro Fernandes

A experiência de uma grave crise pandêmica trouxe à luz o debate sobre a governança de políticas públicas e o questionamento da mercantilização de bens e serviços públicos em todo o mundo. A Região Metropolitana de Salvador foi um exemplo de como as possibilidades de cooperação podem ser uma alternativa potente à crescente privatização e monopolização de recursos públicos. Na RMS vivem 27% da população do Estado da Bahia e a capital, Salvador, tem 73% da população da RMS (2020). É na metrópole onde se concentram 52% do PIB estadual (2019). Entre março de 2020 e setembro de 2022, confirmou-se 1,7 milhão de casos de Covid-19 no Estado da Bahia e mais de 30 mil óbitos. A Bahia teve a segunda mais baixa taxa de mortalidade por 100 mil habitantes do Nordeste (206,4), acima apenas do Maranhão (155,4), ambas bem abaixo da média nacional (326,3).

A incidência de Covid-19 é uma questão metropolitana, uma vez que mais de um quarto dos casos e mais de um terço dos óbitos foram confirmados na RMS. Essa dimensão da concentração da crise sanitária na região metropolitana destaca a relevância de se pensar a disseminação da pandemia, bem como as estratégias de enfrentamento, a partir de territorialidades que ultrapassam a escala municipal. Nesse aspecto, o tratamento da questão metropolitana apresentou inflexões importantes no enfrentamento da pandemia pelos entes federados na RMS.

Sem qualquer coordenação federal, o enfrentamento à pandemia foi um indutor da construção de uma alternativa de governança cooperativa impensável na metrópole baiana, que vem alternando historicamente governos estadual e municipal da capital de tendências políticas, em princípio, divergentes. O

## BOX I

padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o governo do estado, geralmente, é de negociações entre poder público e capital privado, sem qualquer coordenação entre projetos pontuais, no sentido da mercantilização da metrópole, seja na apropriação do espaço público, na prestação de serviços ou na operação de políticas sociais e econômicas. Ao longo do ano de 2020, o Governador Rui Costa e o então Prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto se reuniram várias vezes para pactuar e ajustar as ações interfederativas e as duas instâncias colocaram em prática principalmente estratégias de: a) distanciamento social; b) vigilância e atenção à saúde; c) reorganização dos serviços públicos, finanças e funcionalismo; d) apoio socioeconômico (PEREIRA; ARANTES, 2020).

Após uma estrita política de distanciamento social na cidade de Salvador e os demais municípios da RMS, que durou até julho de 2020, o governador do estado e o prefeito da capital deram uma coletiva de imprensa em conjunto para apresentar um plano de reabertura das atividades na cidade, confirmando a cooperação até aquele momento. O governo do estado e os demais municípios da região metropolitana também atuaram de maneira cooperativa no enfrentamento da pandemia. À medida que as demandas privadas passaram a questionar as restrições de funcionamento de negócios e a espaços coletivos, e com o prolongamento do fechamento de escolas e instituições públicas, a flexibilização tornou-se necessária. A abertura foi, de certa forma, controlada, ainda que sob fortes pressões para sua aceleração por diversas camadas da sociedade. E à medida que a abertura foi se ampliando, a cooperação interfederativa foi enfraquecendo, sobretudo na perspectiva de disputas eleitorais em 2022.

O monitoramento da incidência de Covid-19 e da cobertura vacinal continuou, mantendo um certo grau de colaboração entre as áreas técnicas responsáveis pela vigilância à saúde em nível es-

## BOX I

tadual e municipal, assim como uma rede colaborativa entre universidades e institutos de pesquisa. Ficou dessa experiência a real necessidade de se pensar novas formas de governança possíveis para a metrópole e seu entorno ampliado. Ainda que com consequências fatais, a experiência da pandemia sugere um aprendizado sobre a viabilidade de alternativas políticas voltadas para o bem comum e a vida urbana em comunidade, mais solidária e menos competitiva.

Nesse período foram gestados projetos que trouxeram ainda mais impactos socioeconômicos negativos à população pobre, a exemplo do monotrilho, que irá substituir o Trem do Subúrbio, que operava há mais de 160 anos e teve interrupção do serviço de trens para transporte de passageiros desde fevereiro de 2021. O trem percorria 23 quilômetros e atendia a cerca de 13 bairros dessa área da periferia de Salvador. No passado, tinha a função de transportar passageiros e cargas em nível regional. O serviço de trens teve tarifa social de R\$ 0,50 por mais de uma década, até sofrer desativação. Diante disso, em 2021, e por um prazo além do previsto, que era de um ano (pois o período que seria de conclusão das obras do monotrilho seria de um ano), a população dessa região foi obrigada a utilizar outras opções de deslocamento. Vale dizer que a tarifa de ônibus em Salvador é de R\$ 4,90, atualmente (quase 1.000% de aumento na tarifa em menos de um ano para uma população pobre, nesse caso). Tal interrupção se deu em função da implantação do referido projeto que outrora é chamado de “VLT do Subúrbio”, afinal, a versão anterior, apresentada em 2016 em audiência pública era de um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT, ou LRT – Light Rail Transit), em nível, e passou a ser um monotrilho (totalmente elevado e margeando a Baía de Todos os Santos) anos depois. O monotrilho que tinha orçamento previsto da ordem de R\$ 2,5 bilhões, numa PPP para implantação e operação, ainda sem previsão de conclusão,

## BOX I

passou a custar aproximadamente R\$ 5,2 bilhões, numa negociação com empresa chinesa que se interessou em investir, mas influenciou na escolha da tecnologia. Os trilhos e parte das estações do Trem do Subúrbio foram retirados ou destruídos, em prol de um projeto que tem atrasos na sua implantação e impactos negativos muito significativos (socioeconômicos e ambientais), que tendem a se estender por longo período. Se fossem modernizados os trens e estações, como um VLT, conforme o projeto original, e realizada a sua expansão urbana (até o Comércio) e regional até municípios como Simões Filho, Camaçari e Dias D'Ávila, seriam menores os impactos negativos (menor tempo de implantação, menor impacto visual na paisagem, menor necessidade de obras etc., por exemplo), além de custos por menos da metade do que se prevê com o bilionário e impactante monotrilho, que insistem em chamar de VLT.

## Referências

100 RESILIENT CITIES. **About us**. Nova York, 2018. Disponível em: <https://www.100resilientcities.org/about-us/>. Acesso em: 9 agosto 2018.

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 9 (2), 2007.

ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**. O desafio da cidade latino-americana. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras/FAPERJ, 2003.

ALMEIDA, R. C. **Megaempreendimentos imobiliários residenciais em Salvador/BA**: produção e consumo da habitação e do espaço urbano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, 2014. Salvador.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 16, 2022. 513p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 1º setembro 2022.

ARAÚJO, Débora Marques da Silva (2020). **A norma e a forma** [manuscrito]: legislações aplicadas à inserção urbana, espaços livres e áreas de uso comum, em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, Salvador/Bahia (2009-2018). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. Salvador.

BRASIL. **A saúde no Brasil em 2030**. Diretrizes para prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro. / Fundação Oswaldo Cruz... [et al.]. Rio de Janeiro: Fiocruz/IPEA/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. As “Cidades” de Salvador. In: **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: EDUFBA, p. 81-211. 2008.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; BORGES, Ângela M. C. A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (ed.). **Transformações na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2014.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (ed.). **Transformações na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2014.

CARVALHO, Inaiá M. M. de. Desigualdades raciais no espaço urbano. Trabalho apresentado ao seminário “A cidade e a sujeição racial”. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre raça e espaço urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 8. ed. [s.l.], Paz e Terra, 1996.

CERQUEIRA, E. do C. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de Salvador-BA: análise espacial das situações de risco e ações de resiliência. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA, 2019. Salvador.

CICCOLLELA, Pablo. Mestizaje territorial en las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la crisis actual del capitalismo. In: SILVA, S. B. M.; CARVALHO, I. M. M. de C.; PEREIRA, G. C. (org.). **Transformações metropolitanas no século XXI: Brasil, Bahia e América Latina**. Salvador: EDUFBA, 2015.

CONDER, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Painel de Informações** – dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro. 2016.

COSTA SILVA, Diogo R. **Vazios Ocultos: Dinâmica Urbana e acesso à Educação Básica em Salvador**. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Salvador: UFBA, 2016.

ESPINHEIRA, Gey (org.) **Sociedade do medo: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência**. Salvador: EDUFBA, 2008. 266 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Ano 16 - 2022, ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 25 agosto 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 140 p. Relatório.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 160 p. Relatório.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 71 p. Relatório.

GALINDO, Ernesto; JÚNIOR, Jorge (2021). A cor da moradia: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 26, p. 73-83. Recuperado em 16 de setembro de 2021, [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/210304\\_bapi\\_26\\_artigo\\_8.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210304_bapi_26_artigo_8.pdf), DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art8>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em: 13 julho de março de 2021, de <https://www.ibge.gov.br>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Indicadores sociais de moradia no contexto da pré-pandemia de Covid- 19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=30983&t=downloads&utm\\_source=Covid19&utm\\_medium=hotsite&utm\\_campaign=Covid\\_19](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=30983&t=downloads&utm_source=Covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=Covid_19). Acesso em: 2 setembro 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

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

MARCUSE, P.; KENPEN, R. Von. (org.). **Globalizing cities**: a new spatial order? Studies in urban and social change. Oxford; Malden Mass: Blackwell Publishers, 2000.

MARICATO, Ermínia (2009). Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. Pós-fácio. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (orgs.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, p. 269-292.

MARICATO, Ermínia (2011). **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes.

MOURAD, L. N. O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador (2000 a 2010). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. 2011. Salvador.

OJIMA, R. Dimensões da organização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras: In: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 24, n. 2, p. 277-300, julho 2007.

PEREIRA, Gilberto Corso. Formas de provisão de moradia em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (ed.). **Transformações na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2014.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras, 2019. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para Discussão IPEA, n. 2.535).

PRETECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH**: Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, n. 36, 2003, p. 27-48.

PRETEICELLE, Edmond. La segregation sociale a-t-elle augmenté? La

metró- pole parisiene entre polarization et mixité. **Sociétés Contemporaines**, Paris, n. 62, 2006.

QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia. Elisabete Santos ... [et al.], organizadores. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022.

RAMOS, Silvia et al. **Pelo alvo**: a cor da violência policial. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SALVADOR. Secretaria de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência. **Salvador resiliente**. Salvador: SECIS, 2019. Disponível em: <http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/pdf/#p=20>. Acesso em: 4 abril 2019.

SANTOS PEREIRA, M. G. B. G.; PEREIRA, G. C. Salvador, expansão metropolitana dispersa, efeitos socioespaciais e diretrizes para o planejamento e gestão: cenário 2030. In: MOURA, Rosa; FREITAS-FIRKOWSKI, Olga. (org.). **Espaços metropolitanos**: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, v. 1, p. 434-460.

SANTOS PEREIRA, M. G. B. G. Salvador pós-metrópole: urbanização dispersa, sustentabilidade e densidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

SANTOS, M. O papel metropolitano da cidade do Salvador. **Revista Brasileira dos Municípios**, v. 35/36, ano IX, p. 185-190, julho 1956.

SENNET, Richard. **Construir e habitar**: ética para uma cidade aberta. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Harlan Rodrigo Ferreira da. Análise geoespacial e desenvolvimento orientado ao transporte para o Município de Salvador/BA. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

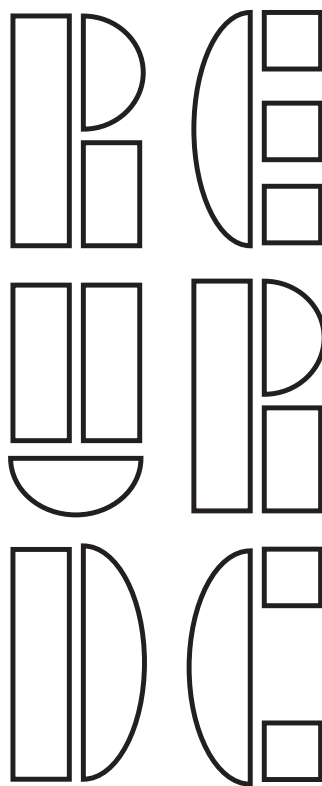
SOJA, E. **Postmetropolis**: Critical Studies of Cities and Regions. Massachusetts, USA: Blackwell, Publishers, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **PIB e estudos correlatos**. Índice da Dinâmica Econômica Municipal – IDEM. Salvador: SEI, 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Dados e informações adicionais**. Brasília: UNODC, 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/informacoes-adicionais.html>. Acesso em: 28 julho 2017.

# PARTE II

Como e para quem  
se governa?





# **Como e para quem se governa?**

CARLA GALVÃO PEREIRA

MAINA PIRAJÁ SILVA

RAFAEL DE AGUIAR ARANTES

JOSÉ LÁZARO DE CARVALHO SANTOS

## Trajetória da governança urbana e coalizões de interesse privado

Este item analisa a configuração do poder político na Salvador contemporânea e suas vinculações com o desenvolvimento urbano da cidade<sup>5</sup>. Em busca de uma “economia política do espaço” (STONE, 1993), pretende compreender as relações dos governos urbanos com a coalizão de interesses privados, levando em consideração tanto a relevância dos grupos privados e dos chamados capitais do urbano (MARQUES, 2016) quanto das instituições, dos legados históricos e dos diversos atores e dimensões que intervêm sobre a dinâmica do espaço urbano (MOLOTCH, 1976). As análises se fundamentaram em pesquisa bibliográfica e coleta de dados secundários, especialmente documentos oficiais (peças publicitárias dos governos, planos de gestão, discursos dos gestores públicos, diário oficial e contratos de parcerias público-privadas) e material jornalístico.

As transformações ocorridas nas últimas décadas, com a reestruturação produtiva, a globalização e o neoliberalismo, tiveram grande repercussão no funcionamento das grandes cidades, em sua estrutura econômica, urbana, social e política. Dentro desse processo de transição geral da dinâmica do regime de acumulação de capital fordista-keynesiano para um regime de “acumulação flexível” (HARVEY, 1996, p. 50), destaca-se, entre outros aspectos, uma reorientação da ação dos governos urbanos, que cada vez mais se voltam ao empresariamento, propondo uma conexão mais estreita entre os setores privado e público.

Para Dardot e Laval (2016), a nova razão neoliberal produziu a figura do “governo empresarial”, um novo padrão governamental que não se pauta num simples abandono das funções

<sup>5</sup> Para uma análise mais extensa, consultar Arantes e Pereira (2020). Disponível em: <https://bityli.com/RRntLV>.

tradicionais de planejamento e gestão do Estado e sua terceirização aos mercados, mas numa reconfiguração da própria lógica da ação estatal, que passa a ser regida pelas regras da concorrência e submetida às exigências de eficácia, como nas empresas privadas.

De maneira geral, as estratégias de empresariamento ou empreendedorismo urbano partem do princípio de que os governos locais precisam ser mais inovadores e empreendedores. Isso se expressa na atração de novos investimentos diretos e fontes geradoras de emprego, especialmente através do incentivo de parcerias público-privadas, e na produção de renovações urbanas a partir de empreendimentos imobiliários, como um novo centro cívico ou uma nova zona industrial (HARVEY, 1996).

Tais estratégias são levadas a cabo por coalizões políticas complexas e heterogêneas, mas que, segundo Logan e Molotch (1987), se organizam para colocar em marcha “máquinas de crescimento” que buscam construir ciclos de crescimento baseados em renovação urbana e produção imobiliária. Para Stone (1993), essas coalizões tendem a conformar regimes locais ou nacionais, ou seja, arranjos políticos que constroem uma divisão do trabalho entre as instituições governamentais e alguns grupos privados. No Brasil, Marques (2017) caracteriza o processo de produção das políticas do urbano a partir do que chamou de “*tecido relacional do Estado e de sua permeabilidade*”, que expressa “os padrões de conexões entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos”. O Estado é entendido como central na produção dessas políticas, mas sendo permeável ao setor privado.

Busca-se aqui, portanto, analisar o processo de produção do espaço urbano de Salvador através de uma caracterização dessas coalizões de interesse público-privado e as estratégias de gestão urbana colocadas em prática na cidade. Como destacou Brenner (2018), a neoliberalização é um processo varie-

gado; embora sistêmico, se expressou através de diversificação regulatória e diferenciação geoinstitucional em lugares, territórios e escalas, o que significa dizer que os atores e a história de cada espaço urbano moldaram de maneira relevante esses processos. Por isso, as leituras nacionais, regionais e locais são fundamentais na sua compreensão. Em Salvador, compreender a realidade contemporânea exige uma breve digressão sobre o seu processo de modernização.

Salvador teve uma expansão econômica e populacional extraordinária a partir dos anos 1950, culminando com um processo de metropolização que se aprofundou nos anos 1970 associado ao desenvolvimento do seu capitalismo industrial. As transformações urbanas ocorridas na cidade nesse período estiveram fortemente vinculadas à conformação de uma elite política longa na Bahia, denominada de “carlismo”, termo utilizado para designar o grupo formado em torno da forte liderança de Antônio Carlos Magalhães (ACM). Tal elite foi a condutora da modernização conservadora na Bahia (DANTAS NETO, 2006).

Em 1967, ACM foi nomeado prefeito de Salvador pelo regime autoritário. Uma vez no cargo, conduziu, com grande velocidade e por vezes com recurso à truculência, a modernização capitalista da cidade desbloqueando a antiga estrutura fundiária pré-capitalista e dando vida aos principais vetores de expansão urbana da Salvador moderna (BRANDÃO, 1978). A Lei da Reforma Urbana de 1968 propiciou a alienação nesse período de 4.680 hectares de terras públicas, fato que “permitiu a expansão (e especulação) imobiliária da cidade nas décadas seguintes” (VASCONCELOS, 2002, p. 361). Quatro anos depois, já na condição de governador da Bahia, ACM liderou um conjunto de transformações que ilustram o direcionamento da órbita de acumulação urbana para o capital da construção civil e incorporador, especialmente a partir de dois empreendimentos, as construções da Avenida Luiz Viana

Filho, conhecida como Paralela, e do Centro Administrativo da Bahia, que tiveram um papel importante na constituição de um novo vetor de crescimento da cidade.

A modernização urbana de Salvador foi produzida pela lógica do que Lessa e Dain (1981) chamaram de “sagrada aliança”: um acordo entre os setores do capital internacional e do capital nacional, mediatizado pela ação do Estado, em que foram destinados à fração internacional os setores industriais e à nacional as atividades de especulação imobiliária e de construção urbana. Em geral essas atividades foram desenvolvidas sem regulação e de maneira especulativa, o que rendeu uma acumulação artificial e a obtenção de uma massa pervertida de lucros.

Os governos subsequentes da Prefeitura Municipal de Salvador, como o de Clériston Andrade (1971-1975), continuaram cumprindo o papel de indutor da acumulação imobiliária, ou por filiação direta a essa coalizão de interesses ou por incapacidade de maior regulação. Na gestão do Prefeito Jorge Hage (1975-1977), por exemplo, houve uma tentativa de modernizar a prefeitura pela via tecnocrática, fazendo-a assumir o papel de planejar e controlar o desenvolvimento urbano e a acumulação imobiliária. O projeto se viu fracassado pela influência das elites econômicas ante o governo do estado e pela vigência da ordem autoritária no país. Outros gestores municipais, como Mário Kertész (1979-1981; 1986-1988), Manoel Castro (1983-1985), Fernando José (1989-1992) e Lídice da Mata (1993-1996) ou refrearam certas pretensões ordenadoras de planejamento e controle do uso do solo, convivendo sem traumas com o capital imobiliário, caso especialmente do primeiro, ou tiveram dificuldades e/ou confrontos diretos com certas coalizões privadas (DANTAS NETO, 2000).

A influência privada sobre a gestão da cidade alcançou contornos mais radicalizados durante as gestões de Fernando

José e Lídice da Mata. Na primeira, uma grave crise política e administrativa configurou uma “radical privatização do poder local”, quando credores privados passaram a gerenciar o erário público, controlando inclusive a folha de pagamentos de pessoal (DANTAS NETO, 2000, p. 76). Na segunda, se configurou o que foi conhecido como o “sequestro da receita municipal” por parte de cinco empreiteiras credoras (IVO, 2002).

A partir dos anos 1990 a coalizão de interesses com o capital incorporador e da construção civil passou a englobar de maneira mais direta os setores de serviço, especialmente turísticos, e uma nova estratégia passou a ser utilizada de maneira mais concreta, o empresariamento urbano. As estratégias de empresariamento urbano na cidade do Salvador tiveram início já na gestão de Lídice da Mata, governo considerado de esquerda e de oposição ao governo estadual (ainda carlista), no início dos anos 1990. Em Salvador, esse processo se expressou na promoção de eventos internacionais, profissionalização do carnaval e na construção de um parque na orla marítima (IVO, 2002).

Após esse governo, essas estratégias se aprofundaram com as duas gestões de Antônio Imbassahy (1997-2004), político ligado ao grupo carlista. Durante os dois mandatos o prefeito teve apoio dos governadores do mesmo grupo político, o que lhe garantiu condições distintas de governo. A cidade se integrou ainda mais à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura. Salvador ampliou as ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural e elevando a qualidade do meio urbano a partir de atrativos de consumo e entretenimento, como *shoppings*, marinas, festas e espetáculos, além de ações de renovação urbana. Essa estratégia também se plasmou na construção de um mecanismo ideológico de coesão social, através de incentivos identitários e fortalecimento da imagem da

cidade, criando um otimismo, especialmente nas áreas centrais voltadas para o eixo turístico (IVO, 2002).

Reafirmou-se, nesse novo contexto macroeconômico e político, a relação entre a coalizão de interesses privados e o poder local, fato ilustrado pela aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 2004. Segundo Carvalho e Pereira (2013), esse plano foi gestado e orientado para os interesses do mercado imobiliário, pois flexibilizou e alterou as normas urbanísticas de modo a facilitar a acumulação de mais-valia urbana. O plano alterou fundamentalmente os parâmetros construtivos, ampliando a elevação do gabarito das áreas valorizadas da cidade e foi questionado judicialmente porque, além de ignorar as disposições do Estatuto da Cidade, foi aprovado pelos vereadores na calada da noite, fato que impulsionou o Ministério Público a entrar com um processo. O processo não foi adiante porque quando a ação foi julgada o plano já tinha sido revisado, mantendo as mesmas características principais (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Em 2004, foi eleito prefeito de Salvador João Henrique, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), apoiado por uma coligação formada por partidos de centro-esquerda, criando expectativas aos setores progressistas. Porém, já em 2006 a prefeitura demonstrou a sua vinculação com os interesses das coalizões privadas quando resolveu permitir a grandes empresas produtoras de cerveja e refrigerantes construir e gerenciar restaurantes na Orla de Salvador, realizando uma espécie de privatização de trechos das praias, iniciativa que acabou não se concretizando. Em 2008, foi feita uma revisão do PDDU de 2004 que previa um incremento nos parâmetros urbanísticos do aproveitamento do solo (CARVALHO; PEREIRA, 2011).

A sua vinculação à lógica do empresariamento se aprofundou ainda mais na segunda gestão. Em 2010, a prefeitura lançou

um conjunto de projetos pouco integrados que foram doados por empresas do setor imobiliário à cidade. Sob o título de “Salvador Capital Mundial”, propunha um amplo leque de intervenções para direcionar o desenvolvimento da cidade. Apesar da ênfase midiática em torno da “cidade pátria” (VAINER, 2000), o projeto teve repercussão bastante negativa por conta da oposição de alguns vereadores, da imprensa e de organizações da sociedade civil. Além desse “projeto”, a flexibilização das normas de uso do solo e construção, e a estreita articulação entre o governo local e o capital imobiliário ficaram patentes também com a ampliação do uso das Transcons, instrumento urbanístico que cria a “transferência do direito de construir” (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Em 2011, por conta da necessidade de preparação para a Copa do Mundo de 2014, o prefeito justificou que “era preciso mudar as regras”. Foi aprovada uma nova Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), alterando dispositivos do PDDU, reduzindo a representatividade dos Conselhos da Cidade e Meio Ambiente, ampliando o gabarito da Orla Atlântica, entre outras ações (CARVALHO, 2013). Ao final do mandato, foi enviado ainda a Câmara de Vereadores um conjunto de projetos que legalizavam e institucionalizaram as transformações urbanísticas buscadas ao longo de todo o mandato, ainda que o PDDU e a LOUOS estivessem novamente *sub judice*.

A partir de 2013, chega à PMS o prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto. No que tange à questão urbana, sua gestão pode ser analisada, de maneira geral, a partir de cinco grandes eixos: a) ajustes nas contas públicas, especialmente através do aumento de impostos ligados ao uso do solo; b) elaboração de um grande planejamento estratégico para a cidade (Plano Salvador 500), revisão da legislação urbanística (PDDU e LOUOS) e modificações dos marcos regulatórios para a prestação de alguns serviços públicos

através de PPPs (parcerias público-privadas); c) grandes projetos de requalificação urbana e a construção de grandes equipamentos; d) incentivo ao turismo e à indústria de entretenimento; e e) reordenamento e controle do espaço urbano.

Dentre esses diversos eixos, destaca-se a elaboração de um plano estratégico de longo prazo para a cidade, que apareceu desde o início da gestão. O Plano Salvador 500 teve como horizonte o ano de 2049, quando a cidade completará 500 anos e tinha por objetivo “lançar as bases para o desenvolvimento sustentável da cidade para os próximos 35 anos, com ênfase no aumento dos índices de qualidade de vida da população e na elevação da autoestima dos cidadãos” (PMS, 2013, p. 87). Lançado em 2014, teve como uma de suas primeiras metas atualizar o PDDU, que havia passado por contestações e processos de judicialização, e criar uma nova LOUOS, pois, segundo o prefeito, “a cidade está parada do ponto de vista da expansão imobiliária [...]”<sup>6</sup>.

ACMNeto havia tentado liberar partes do PDDU e da LOUOS de Salvador em 2013, com o objetivo de garantir a construção de empreendimentos que eram encarados como um legado da Copa do Mundo, hotéis, torres comerciais e *shoppings*. Mas, como visto, as legislações aprovadas na gestão anterior tramitavam na Justiça. O prefeito buscou construir um acordo com o Ministério Público para desjudicializar a questão, mas a LOUOS foi julgada inconstitucional. Passou-se a ser discutida então a modulação de algumas definições da lei. O presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI) à época declarou que a insegurança jurídica sobre a questão prejudicou a construção civil e o mercado imobiliário, ocasionando uma redução dos lançamentos em Salvador.

Com o lançamento do Plano Salvador 500 a prefeitura

<sup>6</sup> Portal Ibahia, disponível em: <https://bityli.com/FfspuM>. Acesso em: 2 abril 2020, às 12h27min.

retomou a discussão sobre a LOUOS e o PDDU e em 2016 as duas leis foram sancionadas. Segundo Gomes (2019), o PDDU alterou o zoneamento da cidade com a ampliação do coeficiente de aproveitamento do solo, autorizando construções de até 25 andares em quase toda a orla atlântica de Salvador, ou seja, permitindo que praticamente toda a área edificável da cidade fosse ocupada com alta densidade construtiva e demográfica dentro de um padrão vertical de grande porte. Além disso, visando atrair investimentos, o novo plano flexibilizou a legislação urbanística criando novas áreas para Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

O PDDU elaborado por essa gestão foi considerado, como destacou Santos (2016), o mais participativo da história da cidade. No entanto, conforme salientou a autora, esse processo foi esvaziado de sentido político, uma vez que houve pouca representatividade de grupos organizados e movimentos sociais, assim como baixa participação de mulheres e jovens, sendo os principais interlocutores membros do Ministério Público e grupos técnicos de fiscalização. O processo foi esvaziado também de conteúdo, já que grandes projetos para a cidade já vinham sendo executados enquanto se desenrolava o processo participativo. Para Santos (2016), a participação social nesses planos se deu fundamentalmente para garantir segurança jurídica e legitimar politicamente o processo, evitando protestos e manifestações fora dos canais institucionais.

Assim, com a aprovação das referidas leis a prefeitura municipal exerceu um papel importante no desbloqueio da máquina de crescimento (LOGAN; MOLOTCH, 1987) que estava relativamente paralisada por conta da insegurança jurídica gerada anteriormente, construindo as bases para um regime de desenvolvimento (STONE, 1993).

Entre as mudanças legislativas se destaca também a criação de um novo marco regulatório para a prestação de

alguns serviços públicos. Em 2016 foi promulgada a Lei Nº 9.091/2016 que alterou a antiga lei de PPPs da cidade (Lei Nº 6.975/2006) e instituiu o “Programa de Parcerias Público-Privadas de Salvador”. Apesar da existência da lei, o Município de Salvador ainda não possui nenhuma Parceria Público-Privada implementada.

Outro eixo relevante na gestão da cidade nos últimos anos tem se vinculado à implantação de projetos de requalificação urbana e à construção de grandes equipamentos. Eles têm uma clara associação com as estratégias de *city marketing*, que buscam reposicionar Salvador no quadro competitivo nacional, especialmente no turismo. A maior vitrine da primeira gestão foi o projeto de requalificação da orla marítima da cidade, pois, como declarou o prefeito, seria um “absurdo” o fato de Salvador ter sido ultrapassada por outras capitais do Nordeste na atração de turistas. Preocupado com essa indústria e com a perspectiva de “vender [a imagem] Salvador no Brasil e no exterior”<sup>7</sup>.

Ao longo do mandato, diversos trechos da Orla da cidade foram requalificados, contando com licitações e empresas diferentes para a realização dos projetos e da intervenção. Isso implicou em um desconhecimento público dos valores finais do projeto global, pois os processos licitatórios e os contratos firmados (e seus aditivos) não eram de fácil acesso. Destacaram-se também dois outros grandes projetos: o Centro de Convenções de Salvador e o BRT (Bus Rapid Transit) Lapa/LIP. Em 2020, a prefeitura inaugurou o Centro de Convenções de Salvador, com um investimento de R\$ 130 milhões, que será administrado por uma empresa francesa até 2045. Em 2018, a prefeitura municipal lançou também o projeto de três linhas de um BRT na forma de concessão, com um valor estimado em R\$ 850 milhões. Tal projeto foi bastante questionado por especialistas e por grupos

<sup>7</sup> Publicado no jornal *A Tarde* de 3 setembro 2012.

da sociedade civil pela falta de uma visão integrada necessária para a mobilidade na metrópole e de articulação com outros modais existentes, como o Metrô, que é de responsabilidade do governo do estado (DELGADO; BRITO, 2019), e pela supressão de árvores, tamponamento de rios e da construção de elevados, que causam impactos sobre a paisagem e beneficiam ainda mais o transporte individual.

Outro questionamento sobre esse projeto do BRT Lapa/LIP é que trata-se de um projeto que exige alto volume de recursos, para atender a uma demanda baixa de passageiros na maior parte do seu trajeto, e que concentra tais recursos em obras como viadutos, elevados, sendo pouco abrangentes (SANTOS; CARMO, 2020). Com os mesmos valores investidos nesse “BRT” poderia haver melhoria em alguns corredores de ônibus em Salvador, de área onde há maior demanda de passageiros hora/pico/sentido (ex: Av. San Martins, Av. São Rafael e Av. Barros Reis), sendo mais abrangente, conforme estudos realizados pela própria prefeitura, em períodos atrás, junto com empresários do setor de transportes (antigo projeto de 2008, da Rede de BRT da Prefeitura Municipal em parceria com o antigo SETPS) (SANTOS; CARMO, 2020).

Recursos que poderiam ser investidos para adotar prioridade ao transporte público, e assim permitir melhor eficiência e qualidade, de forma mais abrangente do sistema que vem perdendo demanda de passageiros na cidade, ficam concentrados em obras localizadas em certos corredores, onde, na sua maior extensão, há baixa demanda de passageiros.

Em 2021 teve início a gestão do atual Prefeito Bruno Reis (DEM-União Brasil), que foi vice-prefeito de ACM Neto na última gestão. Embora a sua gestão não tenha alcançado a sua metade e tenha se defrontado com as consequências da pandemia na maior parte do tempo, pode-se dizer que ela representa uma continui-

dade das lógicas implementadas recentemente sobre o espaço urbano de Salvador.

A maior parte desses projetos implantados nos últimos anos, nos mais diversos governos, está na esteira de um processo claro de empresariamento da gestão urbana da cidade. No que tange essas estratégias, tal como destacou Harvey (1996), parece que Salvador se insere naquelas voltadas a se conformar como espaço de consumo, especialmente de bens culturais e naturais, com o sol e o mar. Não logrando se qualificar como competidora forte para a atração de atividades de produção, por conta da sua posição periférica no cenário nacional, entre outras questões como o déficit de infraestrutura, como rede de Internet e a qualificação da mão de obra, Salvador parece investir em fluxos voltados ao terciário, competindo com outras cidades brasileiras pelos turistas que chegam ao país, mas ao mesmo tempo se convertendo um dos polos do turismo doméstico. Segundo Cicolella (2011), o setor que mais cresce nas cidades latino-americanas é o de serviços “banais”, ligados ao consumo (*shoppings*, hipermercados, hotéis, restaurantes, casas de espetáculo etc.), diferentemente daqueles que se concentram nas chamadas cidades globais.

Essa estratégia também está subjacente nas iniciativas da gestão urbana do atual prefeito da cidade, de incentivo ao turismo e à indústria do entretenimento. De fato, o turismo assume contornos econômicos importantes para a cidade. Somente no verão de 2019/2020 a prefeitura estimou a presença de 3,6 milhões de visitantes à cidade. Durante o carnaval de 2020, uma pesquisa do Observatório de Turismo do Estado da Bahia estimou a presença de 650 mil visitantes em Salvador, com taxa média de ocupação dos hotéis em torno de 90% e um gasto médio por pessoa de R\$ 2 mil, totalizando uma receita de 1,25 bilhão para a cidade. Essa ênfase, no entanto, não vem conseguindo garantir uma amplia-

ção sustentada das condições de renda e da qualidade de vida na cidade. Conforme visto no primeiro capítulo deste livro, Salvador apresenta alguns dos piores dados entre as metrópoles brasileiras no que tange a desemprego, renda e educação.

Para além da Prefeitura Municipal de Salvador, o governo do Estado da Bahia também vem intervindo sobre o espaço urbano da cidade, fazendo dela um claro objeto de disputa política. Em geral, embora a intervenção do governo do estado no espaço urbano da cidade venha se dando de diversas formas, a partir de pequenas obras de contenção de encostas, construção de passarelas e também através do financiamento do carnaval, destacam-se grandes projetos urbanos, principalmente de mobilidade urbana e logística. Além da Arena Fonte Nova<sup>8</sup>, concluída no governo anterior de Jacques Wagner (2007-2014), se sobressaem a Expansão do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, o VLT do Subúrbio, a implantação dos corredores transversais (Linhas Azul e Vermelha) e o Sistema Viário Oeste (SVO), que inclui a construção da Ponte Salvador-Itaparica (ilha cujos municípios compõem parte da Região Metropolitana de Salvador). Vale ressaltar que o SVO vem sendo anunciado em sucessivas ocasiões pelos governantes, há cerca de 10 anos, como uma “grande obra estruturante”, parte de uma estratégia de *marketing* político. Predomina um discurso de realização de grandes obras, que consomem milhões em estudos e projetos, que são feitos e refeitos, e seguindo um modelo “rodoviarista” (baseado no deslocamento de automóveis), ultrapassado, e sem maior atenção aos impactos socioambientais.

<sup>8</sup> Arena construída para a realização da Copa do Mundo de 2014. Em seu lugar existia o Estádio da Fonte Nova que, mesmo contra diversas considerações técnicas dos especialistas, foi demolido para a construção do novo equipamento. Ele opera a partir de uma PPP de concessão administrativa levada a cabo por um consórcio conformado pelas empresas OAS e Odebrecht, grandes *players* da construção civil nacional, com operação por toda a América Latina e África. Os recursos públicos investidos durante os 35 anos da concessão chegam ao montante de aproximadamente 1,6 bilhão de reais (GORDILHO-SOUZA, 2016).

O governo do estado intervém no espaço urbano de Salvador fundamentalmente a partir de projetos públicos de larga escala, articulando basicamente o grande capital de construção (MARQUES, 2013) conformado por empresas nacionais e internacionais, com capital globalizado. Essas e outras intervenções, conforme descrito por Coité (2019), têm sido capitalizadas politicamente através de um poderoso *marketing* político em publicidades denominadas “Obras tamanho G de Governo do Estado” e “Modelo Bahia de Gestão”, que busca legitimar uma forma própria de governança, evidenciada como eficiente e produtiva, e com uma clara orientação empresarial. Isso se expressa na participação do governo estadual no Fórum Intergovernamental Rede PPP e na criação de uma superintendência especializada em parcerias público-privadas dentro do governo.

Considerando esse amplo processo de desenvolvimento urbano, pode-se afirmar que quatro são as principais conclusões que ilustram os dilemas dessa cidade.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento urbano de Salvador esteve historicamente vinculado aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil e de uma elite política regional, que bloquearam as tentativas de regulação pública do espaço da cidade. Isso criou um legado, uma dependência de trajetória no que tange aos padrões de gestão urbana e da construção das coalizões do poder local (MARQUES, 2017).

Um segundo ponto importante é que a recente disputa por quem gere melhor a cidade, protagonizada pelos governos municipal e estadual, embora seja protagonizada por grupos políticos de partidos antagônicos na Bahia, está ancorada em lógicas e características semelhantes. Ambos vêm colocando em marcha “máquinas de crescimento” (MOLOTCH, 1976), ainda que baseadas em coalizões distintas. Enquanto a prefeitura municipal tem se vinculado aos capitais dos serviços públicos e especial-

mente ao capital incorporador, muitos deles de abrangência mais local, o governo do estado tem se vinculado mais fortemente aos grandes capitais da construção civil, majoritariamente com operações internacionais.

Outro ponto importante é a implementação em Salvador de um programa de empresariamento urbano desde os anos 1990. Tal programa foi implantado por coalizões políticas distintas e permanecem centrais nas últimas gestões. A elaboração de um planejamento estratégico, a defesa do estreitamento das relações com o setor privado, a ênfase na criação de uma imagem da cidade direcionada, de um lado, à criação de uma coesão identitária e, de outro, voltada para a sua venda, assim como a flexibilização das normas de uso e controle do solo, demonstram como os governos urbanos vêm assumindo um papel de promotor da cidade na divisão espacial do consumo, em uma busca de garantir/conduzir as condições necessárias para a atração e geração de negócios imobiliários, turísticos, de matriz cultural etc. (HARVEY, 1996; ARANTES, 2000; VAINER, 2000; DARDOT; LAVAL, 2016).

Por fim, se o desenvolvimento urbano da cidade permanece historicamente atrelado aos interesses dos capitais do urbano, o dado novo é a forma como o estado passa a regular essa relação e as coalizões de interesse local. Para se conformar como um ator competitivo no cenário global houve uma transformação da ação pública que introjetou lógicas empresariais e se colocou na condição de parceira dos capitais. Nesse mesmo caminho, se instrumentalizou através da criação de planos e novos arranjos jurídicos para a implementação dessas parcerias, como as legislações sobre parcerias público-privadas. Diferentemente do passado, também se aprofundou a internacionalização do desenvolvimento urbano local, seja a partir dos grandes capitais incorporadores e da construção civil, dos projetos financiados por agências multilaterais ou dos fluxos de pessoas e capitais vinculados ao turismo.

## **Instrumentos de gestão compartilhada – a questão das parcerias público-privadas**

A parceria entre os setores público e privado não é nova e está presente em todos os continentes. Estudiosos sobre a temática têm visões diferenciadas sobre esse tipo de arranjo. Para alguns autores as parcerias público-privadas (PPPs) são ferramentas de administração ou gestão; ferramentas de arranjos financeiros; outros tratam-nas como estratégia de desenvolvimento; ou, ainda, como termo discursivo, um jogo de linguagem ou palavra da moda, projetadas para encobrir outras estratégias e propósitos, como a privatização (KHANOM, 2010).

Embora sejam apresentadas ao público como se fossem decisões técnicas, as PPPs são decisões políticas. Trata-se de arranjos contratuais que fazem parte de um conjunto de reformas estruturais neoliberais que visam redimensionar o setor público na forma de financiamento e redução das despesas e dos gargalos de infraestrutura e serviços públicos (SILVA, 2020).

Organizações internacionais também são responsáveis por disseminar esse tipo de concessão, como o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na visão de Santos, Souza e Abreu (2018, p. 18), há “[...] uma busca incessante do capital internacional para se inserir nos mais distantes territórios a busca de lucro, de gestão e interferências nas relações societárias”, e o Brasil seguiu essa ordem mundial.

O cenário para a introdução das parcerias público-privadas no Brasil figura diferentes mudanças políticas e econômicas ocorridas no país, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Nesse período, o país passou por uma série de reformas visando à redução do Estado. Na década de 1990, o governo de Fernando Collor de Mello instituiu o Programa Nacional de Desestatiza-

ção (PND) (Lei nº 8.031/1990), mais tarde alterado para Conselho Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), com o governo de Fernando Henrique Cardoso, objetivando executar diversas privatizações de empresas estatais do país (SILVA, 2020).

No entanto, de acordo com Martimort e Pouyet (*apud* FERNANDEZ; HILLBRECHT; MENEZES *et al.*, 2015, p. 294), “[...] a experiência [...] mostrou que a privatização total pode ser vista como uma resposta excessiva para a ineficiência do setor público”; assim deve-se adotar uma abordagem mais pragmática que consiste em prover parcerias mais eficientes entre os governos e as empresas para a prestação dos principais serviços públicos.

Igualmente, o PND trouxe a normatização da Lei Geral das Concessões do Serviço Público (Lei nº 8.987/1995). Nesse tipo de concessão, o governo determina as regras gerais, e os serviços ficam a cargo do setor privado (LIMA; COELHO, 2015).

Podemos destacar, ainda, os contratos de gestão com Organizações Sociais ([OS] Lei nº 9.637/1998), muito utilizados na pandemia da Covid-19 nos hospitais de campanha, e termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Lei nº 9.790/1999), assim como a Operação Urbana Consorciada (OUC), originalmente denominada Operação Urbana e amparada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que visa flexibilizar parâmetros urbanísticos e realizar um conjunto de intervenções estruturais (SILVA, 2020).

Em 2004, todavia, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal promulgou a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), *stricto sensu*, baseada no sentido jurídico da PPP francesa e na acepção econômica da PPP inglesa, no intuito de criar um ambiente de negócio com redução dos riscos e de incentivar o capital privado a investir no financiamento de infraestrutura e serviço público no país. Com base nessa lei federal, a

maioria dos estados e alguns municípios, sobretudo as metrópoles, também legislou sobre o tema.

Diferentemente das concessões comuns, as PPPs envolvem o pagamento de contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado; é necessário que as empresas privadas constituam sociedade de propósito específico (SPE); utiliza-se a concorrência pregão na bolsa; há prazos de duração, piso legal de investimentos etc. (SUNDFELD, 2005).

As PPPs no Brasil compreendem dois tipos de modalidades: a administrativa, que envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado; e a patrocinada – a maioria no setor de transporte –, que abrange, além das contraprestações, tarifa cobrada dos usuários. Por lei, todos os contratos só podem ser realizados com valor igual ou superior a R\$ 10 milhões (Lei nº 13.529/2017) e não podem ter prazo de prestação inferior a cinco anos nem superior a 35 anos, mesmo envolvendo eventual prorrogação (SILVA, 2020).

Em relação ao Estado da Bahia, em 27 de dezembro de 2004, o governo criou o Programa de Parceria Público-Privada, por meio da Lei nº 9.290 (BAHIA, 2004), instituída pelo então governador à época, Paulo Souto (PFL, DEM e atual União Brasil). A lei do estado é semelhante à lei federal anteriormente citada, mas se diferencia ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal. O governo criou um sistema de garantia de pagamento às concessionárias a partir do travamento de 18% dos valores recebidos por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), repassados pela União, e um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) (Lei Estadual nº 12.610/2012) com cotas de garantias de R\$ 250 milhões. O estado ainda criou um Conselho Gestor do Programa de PPP e uma Secretaria Executiva.

Assim como o governo da Bahia, a Prefeitura Municipal de Salvador criou um Conselho Gestor de Parcerias (CGP) para ana-

lisar, acompanhar e deliberar projetos de PPPs e de concessões, sob administração da Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz). Para isso, instituiu o Fundo Financeiro de PPP e um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas.

No que se refere ao número de parcerias público-privadas no Estado da Bahia, existem nove PPPs em fase de execução ou já licitadas, todas celebradas pelo governo do Estado (governos de Paulo Souto – PFL, DEM e atual União Brasil; Jaques Wagner e Rui Costa – PT). Dessas PPPs, quatro são do segmento de mobilidade urbana: Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas (SMSL), Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão), Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – “Monotrilho”) e Sistema Viário Oeste Ponte Salvador-Itaparica; três de saúde (Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia e Diagnóstico por Imagem); uma de saneamento (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe); e uma de cultura/esporte/lazer (Arena Fonte Nova).

Entre os projetos de PPPs do estado, vamos destacar algumas PPPs de transporte, como o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, implantada na modalidade patrocinada. Para a disposição do projeto, foi realizado um PMI publicado em 2011. Foi também criado um Grupo Técnico Executivo, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e pela Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), empresa pública estadual, vinculada à SEDUR (SILVA, 2020).

O contrato de concessão, assinado em outubro de 2013, teve como vencedora a concessionária Companhia do Metrô de Salvador S/A (CCR Metrô Bahia), composta pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido. O Metrô foi inaugurado em 2014, primeiro trecho e em fase de teste por causa do evento internacional Copa do Mundo da FIFA, mas sua operação comercial só foi iniciada em 2016. O contrato é de 30 anos e com valor inicial de R\$ 5.783.444.119,85. O financiamento do projeto

foi feito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no montante de R\$ 406.767.600,00. Outro contrato de financiamento foi firmado entre a concessionária e o BNDES, no total de R\$ 2.013.677.984,00, com vistas à suplementação de recursos para intervenções adicionais solicitadas pelo governo e ao aumento do escopo de intervenções já previstas no contrato (Radar PPP, [2020]). O valor da contraprestação anual é o maior entre todas as PPPs do estado. O governo, ademais, é autorizado (Lei nº 12.912/2013) a conceder subsídio tarifário à concessão. A tarifa de remuneração a ser repassada à concessionária pela prestação do serviço é de, inicialmente, R\$ 2,10 por passageiro. Esse valor é reajustado anualmente. Além disso, a concessionária recebe a tarifa do usuário e pode ter receitas extraordinárias (SILVA, 2020).

Existe, ainda, incentivo creditório com o financiamento junto à Desenhavia (R\$ 50.000.000,00) com recursos de linha de crédito do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE). O projeto tem várias etapas de implantação. A cada etapa concluída, o governo concede um aporte de recursos, no montante de R\$ 2.283.089.019,85.

O Fundo Garantidor Baiano de Parcerias, por meio de seu administrador, a Desenhavia e a Caixa Econômica Federal, presta, em caráter irrevogável e irretratável, garantia de fiel cumprimento das obrigações pecuniárias do governo à concessionária.

Atualmente o Metrô dispõe de duas linhas com 33 km de extensão (Linha 1, Lapa-Pirajá, e Linha 2, Acesso Norte-Aeroporto). O trecho Aeroporto-Lauro de Freitas ainda está em fase de construção. Outro trecho da Linha 1, Pirajá ao bairro de Cajazeiras, Tramo 3 do Metrô (5,5 km), teve licitação lançada no final do ano de 2018 e foi vencida pelo consórcio Construtora Queiroz Galvão, após o consórcio CCINFRA-TSEA-EPC ser inabilitado devido à empresa Camargo Corrêa já fazer parte da atual concessionária do

modal, a CCR Metrô Bahia. Essa construção é de responsabilidade do governo do estado. A obra tem previsão de 30 meses e é financiada, com contrapartida do estado, pelo programa Pró-Transporte FGTS, da CAIXA/Ministério das Cidades (SILVA, 2020).

Outra parceria de transporte é o Veículo Leve sobre Trilhos, que vai substituir o trem do Subúrbio em Salvador. No contrato é apenas especificado que será implantado um VLT, mas pode ser “[...] outro modal equivalente de transporte público sobre trilho ou guia que o sustente, estabilize e guie, movido à propulsão elétrica e com capacidade de transporte de no mínimo 600 [...] passageiros por composição” (BAHIA, [2019], p. 13). Por isso, ele na realidade não será um VLT e sim um monotrilho elevado proposto pela empresa chinesa ganhadora da concessão.

O arranjo técnico e econômico-financeiro do projeto foi realizado pela Bahiainveste e Accenture do Brasil Ltda. O custo final de ressarcimento foi de R\$ 3.170.435,57. Como a outra PPP, foi criado um Grupo de Trabalho Intersetorial para acompanhamento dos estudos, liderada pela SEDUR. Foram pagos, ainda, diversos agentes, como os estudos de alternativas operacionais para a implantação da linha, à empresa TTC Engenharia de Tráfego e de Transportes Ltda., no valor de R\$ 65.000,00; e consultoria e assessoria à modelagem jurídica do projeto, no valor de R\$ 380.000,00 (SILVA, 2020).

A licitação para a implantação e operação do monotrilho foi vencida pelo consórcio Skyrail Bahia, liderada pela empresa chinesa Build Your Dreams (BYD Brasil), gigante global, e com participação da Metrogreen do Brasil. A concessão é do tipo Patrocinada e a previsão de construção era de 24 meses, no entanto, ele ainda está em fase inicial de construção.

Segundo o projeto de concessão, o monotrilho terá 19,9 km de extensão e 22 estações. Ligará a região do Comércio de Salvador até a Ilha de São João, divisa entre a metrópole e o municí-

pio de Simões Filho, e estará integrado às Linhas 1 e 2 do Metrô. Deve atender uma região periférica de Salvador que abrange 22 bairros, com população estimada de 600 mil habitantes.

O modal terá capacidade de conduzir cerca de 150 mil passageiros/dia. O valor do contrato inicial foi de R\$ 2.872.714.508,08, porém, hoje o valor é muito maior, cerca de R\$ 5,2 bilhões (CMS, 2022), sobretudo por causa da pandemia da Covid-19. O governo vai desembolsar R\$ 100.000.000,00 à concessionária (aporte de recursos) até o final da construção, utilizando recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Depois de pronta, pagará R\$ 152.977.352,12, valor da contraprestação anual máxima, durante 20 anos (tempo do contrato) (SILVA, 2020).

A concessionária será remunerada também mediante tarifa de remuneração e tarifa do usuário, bem como receitas extraordinárias. A tarifa de remuneração ficou estabelecida inicialmente em R\$ 2,20 por passageiro a ser paga pelo governo do estado à concessionária, e será reajustada anualmente, a partir do início da operação plena do monotrilho. O pagamento das contraprestações públicas será realizado por meio do FPE. Tem-se, ainda, a garantia do fiel cumprimento do contrato com cotas do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias. O fundo, inclusive, assume o papel de fiador.

A Fase 2 do projeto compreende a realização de estudos para a futura implantação do trecho, com quatro estações, que ligará o monotrilho à Linha 1 do Metrô (Estação Acesso Norte). O atual governador Rui Costa anunciou a intenção de que o monotrilho, futuramente (Fase 3), seja estendido até os municípios de Camaçari, Simões Filho, Candeias e Dias d'Ávila. As Fases 2 e 3 do projeto só serão realizadas após a incorporação de termos aditivos no contrato e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

O projeto teve consulta prévia aprovada pela Diretoria Colegiada da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

(SUDENE). O investimento total irá ultrapassar os R\$ 2,8 bilhões, com provável aporte de mais de 642 milhões do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

No cerne desse contexto, e utilizando Silva (2020), algumas críticas positivas e negativas devem ser relatadas em relação às PPPs baianas:

- No que se refere ao marco regulatório, a Bahia foi o quinto estado a legislar sobre esse tipo de concessão no país. Possui um Conselho Gestor que tem grande importância e influência no desempenho dos contratos e uma Secretaria Executiva que coordena e articula os entes da administração pública e os parceiros privados. O leque de garantias de pagamento ao setor privado é bem sólido, com o sistema de garantias de pagamentos oriundos do Fundo de Participação dos Estados, além de um forte Fundo Garantidor Baiano de Parcerias.
- O Estado também tem cumprido suas obrigações de pagamentos às concessionárias. Isso traz credibilidade e faz com que o governo continue atraindo novos arranjos, o que corrobora os estudos de Fernandez *et al.* (2015), que sinalizam que o bom uso dessas concessões depende de diversos aspectos, entre eles os fatores institucionais, como credibilidade e capacidade em cumprir os contratos.
- A Bahia, igualmente, é um dos estados brasileiros que mais se destacam na estruturação e gestão de PPPs. Os projetos contam com uma estrutura bem organizada, com grupos de trabalho preparados, liderados pela SEDUR, SEFAZ e SEINFRA, que vêm acumulando *expertises*.
- Existe certa insegurança do setor público pelo impacto no orçamento em longo prazo e, conseqüentemente, pela ca-

pacidade do Estado em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Ressalta-se o controle do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE), que sempre estão levantando questões e exigindo respostas das autoridades públicas sobre essas concessões, além de fazerem diversas recomendações.
- Em relação às competências, os parceiros privados, por exemplo, assumem os custos da regularização dos projetos junto aos órgãos municipais, estaduais e federais, inclusive de natureza ambiental e normas técnicas. A responsabilidade na contratação de terceiros e empregados também é desse setor.
- Desapropriações e remoções foram previstas nos contratos analisados. Nas concessões VLT do Subúrbio – “Monotrilho” e SMSL – cabe ao governo editar os decretos necessários. A demora nas providências pode ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no contrato à concessionária. Compete ao parceiro privado apresentação de cadastro socioeconômico dos proprietários ou ocupantes das áreas atingidas; cadastro discriminando as propriedades etc. Sob a supervisão do governo, cabe também à concessionária fazer a promoção e conclusão dos processos judiciais de desapropriação e a ocupação provisória dos bens, arcando com os pagamentos, custos e despesas decorrentes dos atos (amigáveis ou judiciais). Em relação à PPP do Monotrilho, o limite dessa obrigação é de até R\$ 30.000.000,00. Já no caso da PPP SMSL, o limite global é de R\$ 96.615.500,00. Valores adicionais são ressarcidos pelo governo do estado. A resistência dos moradores a essa obra é discutida com maior detalhe na Parte III deste livro.

- Os responsáveis pela obtenção dos financiamentos necessários à operação das concessões são os parceiros privados que também não podem eximir-se de qualquer obrigação com o contrato se, porventura, tiverem problemas com os financiadores. As concessionárias podem dar, como garantias, as contraprestações públicas, as tarifas de remuneração ou receitas extraordinárias, desde que não comprometam o serviço prestado. Entretanto, é o governo do estado que cria canais de financiamentos entre os entes privados e as financeiras, inclusive nesses contratos analisados, antes do leilão, diversas instituições financeiras divulgaram carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação, e a maioria dos financiamentos são realizados por órgãos públicos.
- Existem também cláusulas específicas das responsabilidades pela alocação dos riscos. No contrato mais atual da PPP VLT do Subúrbio – “Monotrilho” é ainda mais específico e define melhor cada processo. Em vias de regra, as concessionárias são responsáveis pelos riscos de obtenções de licenças, permissões e autorizações, arcando, além disso, com os custos, atrasos no cumprimento dos cronogramas, tecnologia empregada, engenharia relacionada às obras de construção, perecimento, destruição, roubo, furto, riscos ambientais, destinação de resíduos produzidos pelo serviço e prejuízos causados por esses colaboradores, bem como imperícia, questões de natureza trabalhista, fiscal, tributária, previdenciária, acidentária e despesas processuais. Porém, nos contratos existe uma cláusula que indica que fica facultado ao concedente (governo) de abater nas contraprestações os valores decorrentes dos eventuais problemas descritos.

- Todavia, estamos passando há dois anos por uma pandemia (Covid-19), o que provocou amplas consequências econômicas e sociais em todo o mundo, inclusive as parcerias público-privadas tiveram seus contratos fortemente impactados. A repartição dos riscos do serviço a ser realizado permite aos licitantes avaliarem os eventos cujas implicações, em caso de sua efetivação, lhes sejam atribuídas. No entanto, na ocorrência de uma pandemia, isto é, algo extraordinário, de efeitos incalculáveis, os riscos são caracterizados pela Lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004), artigos 4º, inciso VI, e 5º, inciso III, e no Código Civil (Lei nº 10.406/2002) (BRASIL, 2002), no art. 393, como caso fortuito ou de força maior (os efeitos são os mesmos). Nos contratos, os casos fortuitos e de força maior podem ser objeto de cobertura de seguro, e esses riscos devem ser compartilhados entre os entes. Entretanto, não há precedente à pandemia da Covid-19, é algo inédito, imprevisível, não é um risco segurável. Sendo assim, por lei, a regra da imprevisibilidade total deve ser alocada à administração pública. Desse modo, esses contratos estão passando por modificações e esse é um dos potencializadores de risco nesse tipo de arranjo organizacional. Além do reequilíbrio econômico-financeiro, podem sofrer flexibilização dos indicadores de investimentos e de desempenhos, nas metas e no pagamento de outorga, bem como podem aumentar os valores de tarifas, renegociar prazos etc. Isso exige a máxima atenção dos órgãos de controle, agências reguladoras e Tribunal de Contas do Estado à legislação e às regras de jurisprudências existentes.
- Nesse estudo é relevante também ressaltar alguns problemas pontuais encontrados na análise dessas PPPs. Na licitação da PPP VLT do Subúrbio, por exemplo, a justiça

baiana suspendeu por diversas vezes o edital de licitação. Em uma das suspensões, em junho de 2017, o juiz Sérgio Humberto de Quadros Sampaio, da 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, “[...] entendeu que sem a suspensão do processo licitatório, a administração pública corre o risco de celebrar com a concessionária vencedora, um contrato com cláusulas prejudiciais ao patrimônio e interesses públicos” (G1 Bahia, 2017, s.p.). Em 2018, o processo licitatório foi realizado, mas seu resultado foi embargado pelo Tribunal de Contas do Estado por causa de irregularidades no planejamento e na licitação da concessão. Só em janeiro de 2019 é que o governo conseguiu derrubar a liminar que suspendia o edital e fazer valer o resultado.

- Na PPP do SMSL, o contrato de concessão, assinado em outubro de 2013, teve como vencedora da licitação a concessionária Companhia do Metrô de Salvador S/A (CCR Metrô Bahia), composta pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido, anteriormente mencionadas. As duas primeiras empresas participaram da primeira fase da construção do Metrô que durou 12 anos e não foi realizada, ou seja, fizeram parte do esquema que contemplava diversas irregularidades.
- Existem reclamações recorrentes de usuários de ônibus de Salvador de redução da frota após a implantação do Metrô.
- Os usuários do Trem do Subúrbio Ferroviário de Salvador, modal que será substituído pelo Monotrilho, também já estão reclamando pela previsão de pagamento da nova cobrança. O monotrilho funcionará em um sistema integrado ao Metrô e ônibus, e terá o mesmo valor da cobrança dos mesmos. Hoje, o preço da passagem é de R\$ 4,90,

o que para os usuários do trem será um problema, pois pagavam o valor de R\$ 0,50.

- Para a construção do Monotrilho, os trens pararam de funcionar há um ano e sete meses, e o governo não colocou nenhuma outra alternativa de deslocamento à população.
- Nas PPPs em estudos existem termos aditivos nos contratos. Na PPP SMSL, por exemplo, são mais de sete termos. Na maioria, a prática é para reequilíbrio econômico-financeiro. Com ênfase, segundo a literatura analisada, Carrera (2014, p. 110) aponta esse problema com base em uma entrevista com a equipe do BNDES: “[...] algumas empresas ganham um leilão com uma proposta bem agressiva e já começam a contratar advogados para saber como eles vão pedir os equilíbrios econômico-financeiros. [...]”, as concessionárias procuram lacunas no contrato para provar que houve desequilíbrio causado por um risco que não era de responsabilidade deles.
- Em 2017, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC-BA) abriu inquérito para investigar pagamentos supostamente irregulares no valor de R\$ 355,2 milhões pelo estado relativos às contraprestações públicas pagas a três parcerias público-privadas, entre elas o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas. Os pagamentos teriam sido autorizados indevidamente pela Desenhbahia e, segundo o MPC-BA, isso não seria uma falha pontual, mas uma irregularidade sistêmica, evidenciando, assim, fragilidades no controle dessas parcerias (SANTOS, 2018).
- É necessário argumentar sobre o número de PPPs do estado que estão em execução ou já licitadas, no total de nove parcerias e, pelo que ficou entendido, a tendência é

o aumento desse número em um futuro próximo pós-pandêmico. Nesse sentido, o Estado da Bahia poderá passar, em muitos casos, de provedor para regulador de serviços públicos. Situações de irregularidades também preocupam em relação à credibilidade.

- Existem, igualmente, críticas a esse tipo de parceria, pela transferência de patrimônio público, riscos de firmar projetos que não são prioritários, e riscos em longo prazo: possíveis rupturas de contratos por mudanças de governo e do ente privado, falta de recursos e financiamento, termos aditivos no contrato, casos fortuitos e de força maior etc. Ademais, os projetos estudados com contratos assinados entre 20 a 30 anos levantam preocupação pelas obrigações financeiras para os futuros contribuintes.
- Em análise das PPPs, ficou claro, ainda, que os projetos são realizados com vistas a dar visibilidade política. O governo do estado e a Prefeitura Municipal de Salvador estão em constante competição, já que seus gestores são integrantes de partidos políticos opostos (PT e União Brasil, respectivamente), e passaram a investir e atrair o máximo de capitais para implementar novos arranjos institucionais.

## **Desafios da governança metropolitana – pacto federativo, conflitos e cooperação nas relações intergovernamentais**

O objetivo desta seção é discutir os desafios da governança metropolitana na RMS a partir de uma breve retrospectiva histórica até a experiência mais recente marcada pelo enfrentamento à Covid-19. Para tanto, discute-se brevemente o conceito de governança, as características do pacto federativo brasileiro e o padrão de relação intergovernamental na Bahia nos últimos anos.

Governança pode ser entendida como a forma a partir da qual os atores sociais e agentes políticos se organizam, se articulam e interagem num dado contexto político-institucional e no processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação de ações e políticas de interesse público (COSTA; LUI, 2021). Já a governança metropolitana é compreendida enquanto o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o valor da negociação, parceria, participação e flexibilidade na constituição de novas estruturas (COSTA; LUI, 2021). Nas áreas metropolitanas, governabilidade não significa apenas solucionar problemas atuais existentes, como transporte e degradação ambiental, mas também orientar o futuro e desenvolvimento dessas regiões. A governança interfederativa – metropolitana e local – baseia-se em ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais para tornar esses territórios governáveis (SILVA; MOTTA, 2021).

A compreensão desses arranjos institucionais perpassa fundamentalmente pelo entendimento das características do pacto federativo. Segundo Anastasia (2015, p. 143), “o Brasil é uma República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo”. Nesse contexto, o pacto

federativo brasileiro é conformado pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios. Estes entes são autônomos, podem adotar uma agenda política própria e possuem competências legislativas, administrativas e tributárias privativas. Apesar disso, mesmo com um regime de separação de fontes tributárias, a arrecadação é bastante concentrada no governo federal e extremamente desigual entre os governos subnacionais e municípios. Para reduzir tais desigualdades, a Constituição de 1988 estabeleceu uma estruturação do federalismo brasileiro com maior descentralização e autonomia política, administrativa e financeira para os estados e municípios.

Porém a União permanece exercendo um importante papel de coordenação federativa, mediante normatização, indução e financiamento (ABRÚCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). Assim, as relações existentes entre os entes da Federação brasileira são ainda bastante verticais (ARRETCHE, 2004), mas a capacidade de coordenação das políticas setoriais depende também em grande medida dos arranjos institucionais de cada política pública e do perfil da coalizão política predominante em cada contexto, como salientou Anastasia (2015).

Essa coordenação depende também dos interesses e estratégias das elites políticas, que podem ser entendidas como pessoas, partidos e grupos que estão no comando ou que têm influência sobre instâncias decisórias. As elites interferem na agenda pública (KAPLAN; LASSWELL, 1984) e contribuem para a constituição das próprias instituições políticas, que, em parte, são resultados das suas ações (MARENCO, 2008).

Considerando esses elementos, é possível discutir a articulação de entes federativos analisando em que medida as relações intergovernamentais e as estratégias das elites políticas se fundamentam em ações de cooperação (quando há manutenção da autonomia dos entes, negociação e parceria), ações de verti-

calização/hierarquização (que ocorrem quando um ente concentrador de recursos intervém sobre a esfera de ação dos demais) (SOUZA, 2008) ou ações de competição e conflito (quando os entes assumem posições distintas ou disputam as ações na formulação de uma dada política). Essas relações intergovernamentais se complexificam na gestão dos territórios metropolitanos.

As Regiões Metropolitanas no Brasil foram instituídas pelo governo federal através da Lei Complementar N° 14 de 8 de junho de 1973, que instituiu essa figura administrativa nas principais capitais e nos municípios do seu entorno (BRASIL, 1973; SOUZA, 2008).

Essa primeira experiência de institucionalização das RMs no Brasil foi concebida pelo regime militar e se caracterizou pela busca de centralização e controle do território em termos econômicos e políticos por parte do governo federal. A consequência foi a conformação de um padrão de governança metropolitana dependente dos recursos e decisões federais, que limitava a autonomia dos estados e municípios e impactava negativamente sobre as possibilidades de criação de mecanismos de cooperação e coordenação. Segundo Souza (2008), isso criou uma dependência de trajetória que impacta ainda hoje a governança metropolitana no Brasil.

Segundo boa parte da literatura, a Constituição de 1988 tampouco conseguiu garantir maior autonomia à governança metropolitana, pois, como apontaram Rodrigues e Azevêdo (2018), ela não criou instituições e regras adequadas para a implantação de formas de gestão e governança nas RMs. A falta de regulamentação acabou gerando disputas muito acirradas sobre a titularidade da gestão das chamadas funções públicas de interesse comum, mobilidade, saneamento, habitação social, entre outras. Nesse sentido, conflitos entre estados e municípios, em especial entre as capitais e os governos estaduais, são frequentes e assumem diferentes formatos.

De acordo com Souza (2008) devido à ausência de mecanismos de relações intergovernamentais de cooperação e de resolução de conflitos, ações verdadeiramente compartilhadas só são viabilizadas na ocorrência de interferência federal.

Apesar desse amplo consenso sobre a inexistência de incentivos institucionais e uma regulação apropriada à questão metropolitana na CF-88, Nunes (2020) considera que, se é verdade que a constituinte sofreu forte pressão municipalista, é correto também afirmar que o debate sobre a questão metropolitana teve como resultado uma descentralização parcial, já que designou aos estados a responsabilidade pelo seu tratamento. Se mitigou os efeitos do controle hierárquico do plano federal, reforçou também o potencial de controle dos governadores.

Buscando superar as dificuldades legais e institucionais do tratamento da questão, em 2015 foi promulgada a Lei federal 13.089/2015 intitulada Estatuto da Metrópole, que estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Entre as diversas diretrizes e instrumentos de governança interfederativa está a obrigatoriedade de criação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para implantar um processo permanente e compartilhado de planejamento do desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de interesse comum (SILVA; SILVA; SILVA, 2016).

A promulgação dessa lei, no entanto, não garantiu o fim dos conflitos e o aperfeiçoamento da governança metropolitana no Brasil, como se verá no caso de Salvador. Para Nunes (2020), inclusive, pode dificultar ainda mais o surgimento de um padrão mais cooperativo de governança metropolitana, pois a saída apresentada pelo recente Estatuto da Metrópole, ainda em disputa, arrisca reinserir a lógica centralizadora do marco original, na contramão do acúmulo do período democrático. Em sua interpreta-

ção, os arranjos metropolitanos que conseguiram construir certa institucionalidade, como o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, se fundamentaram em formas de cooperação política e respeito à autonomia dos entes municipais, e não através de processos centralizadores.

### **A Região Metropolitana de Salvador, articulação e conflito entre os entes federados**

Considerada uma região metropolitana de primeira geração, a RMS foi constituída inicialmente pelos municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Posteriormente, em 1985 e 1989 a região foi ampliada com a entrada de dois municípios que se emanciparam (Dias D'Ávila e Madre de Deus) e, mais recentemente, em 2008 e 2009, foram incorporados mais três municípios, São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca, totalizando atualmente 13 municípios.

A RMS apresenta, desde a sua instituição, um conjunto de características e desafios específicos, para além daqueles compartilhados pelas RMs em termos gerais. Em primeiro lugar, conforme apontaram Silva, Silva e Silva (2016), desde a sua fundação a RMS se caracteriza por uma macrocefalia. Em 1970, por exemplo, nenhum dos municípios da região ultrapassava 30 mil habitantes, com exceção de Salvador. Em 2010, Salvador concentrava 79,2% da população e quase 55% do PIB de toda a RMS (SILVA; SILVA; SILVA, 2016).

As desigualdades existentes entre os municípios também são relevantes. Como destacou Souza (2008), as marcantes heterogeneidades, como as do PIB, distribuição de recursos tributários, indicadores socioeconômicos, o uso da terra (RODRIGUES; AZEVEDO, 2018), entre outras, engendram um dos grandes

constrangimentos à capacidade de cooperação dos membros da RMS no que tange à governança metropolitana.

A RMS se diferenciou também pelo papel de coordenação que o governo do estado passou a desempenhar, especialmente a partir da criação de um conselho deliberativo e consultivo e de uma empresa pública específica para a promoção, coordenação e execução de políticas de desenvolvimento para a RMS, a CONDER. Criada em 1967 com o nome de Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, quando o estado pensava em Salvador ainda com seus vínculos tradicionais com o Recôncavo baiano e a produção primária, em 1974 a CONDER passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, com a crescente consolidação das atividades industriais nos municípios da RMS. A CONDER passou a ter um grande poder decisório no planejamento e principalmente na execução de projetos e obras na RMS, consolidando uma forte agência do governo do estado sobre os seus municípios (SOUZA, 2008).

No que tange a Salvador, os anos 1970 inauguraram também um momento no qual as gestões municipais passaram a ser profundamente dependentes do governo estadual, que ampliou sua intervenção sobre o espaço urbano da cidade, conforme visto no primeiro tópico desta parte. Como destacou Dantas Neto (2000, p. 55), desde a década de 1970 o poder político local de Salvador se tornou profundamente vulnerável ao condicionamento do forte poder estadual e ao contencioso político que se forma para disputá-lo.

O papel *coordenador* (ou seja, verticalizado e centralizador) que o governo do estado exerceu sobre os municípios da RMS, muitas vezes motivado por questões político-partidárias vinculadas ao contencioso eleitoral, impediu a configuração de um padrão de governança metropolitana pautado na *cooperação* (ou seja, horizontal, baseada na negociação e com preservação da au-

tonomia dos entes). Por vezes, o papel coordenador do governo do estado assumiu a condição de uma verdadeira competição intergovernamental.

Segundo Ivo (2002), conforme visto anteriormente, as disputas partidárias entre o governo do estado e a prefeitura de Salvador na primeira metade da década de 1990, por exemplo, culminaram com uma guerra urbana sobre o espaço da cidade, enquanto na segunda metade da década, quando o prefeito da capital teve apoio dos governadores do mesmo grupo político, a competição se revestiu de dependência administrativa e de positividade em termos de parceria solidária, união e ordem (IVO, 2002).

Em 1998, a CONDER se converteu na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). De um lado, conforme destacaram Rodrigues e Azevêdo (2018), a ampliação da área de abrangência da CONDER, distanciando-se do foco metropolitano, iniciou um período de refluxo do planejamento metropolitano, com a gradativa transferência das competências metropolitanas. De outro, porém, a CONDER permaneceu politicamente atuante nos municípios da RMS, como demonstraram as intervenções realizadas em Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas a partir de 2004, quando políticos da oposição ao grupo hegemônico no governo do estado ganharam as eleições. A CONDER serviu como um instrumental político para marcar a presença do governo do estado nessas cidades, ao mesmo tempo que “ofuscava e dificultava” a atuação dos partidos de oposição (SOUZA, 2008, p. 226).

Essa característica se conformou como prática de grupos políticos distintos. Segundo Nunes (2020), a CONDER passou a ser esvaziada depois que a elite política dominante no estado venceu as eleições municipais de Salvador em 1996. Com a mudança po-

lítica no estado em 2007, essa agenda permaneceu esvaziada e quando foi retomada de maneira mais efetiva, em 2014, manteve a lógica centralizadora, com a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS).

Em 13 de junho de 2014, o Estado da Bahia instituiu a Lei Complementar nº 41, criando a EMRMS, estabelecendo uma estrutura de governança e um sistema de planejamento metropolitano. Conforme destacaram Silva, Silva e Silva (2016), a instituição da Entidade Metropolitana se tornou matéria polêmica, já que a prefeitura municipal de Salvador entendia que a instituição feria o modelo do pacto federativo, reduzindo a autonomia municipal e ampliando o poder do governo do estado sobre as questões dos municípios da Região Metropolitana de Salvador. A Prefeitura de Salvador não reconheceu a Entidade Metropolitana e se ausentou das reuniões do seu Colegiado, para não legitimar a sua criação. Em agosto de 2014, o Democratas, partido do prefeito de Salvador, ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF contra a Entidade Metropolitana.

Para Rodrigues e Azevêdo (2018), com a promulgação do Estatuto da Metrôpole em 2015 ficou pacificada a questão da titularidade das funções públicas de interesse comum e da necessidade de criação de uma entidade de governança metropolitana multifuncional, de modo que não haveria maior relevância ou mesmo necessidade de julgamento da ADI 5.155. Com a criação dessa última lei, caberia aos agentes públicos estabelecer consensos no âmbito administrativo (RODRIGUES; AZEVÊDO, 2018). Além disso, os argumentos lançados pelo autor da ADI 5.155 foram, ainda segundo as autoras, inteiramente rechaçados tendo o Advogado Geral da União e o Procurador Geral da República se manifestado pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido. A ação, no entanto, não foi ainda julgada pelo relator do caso.

Em dezembro de 2015 houve a primeira reunião do Colegiado Metropolitano, envolvendo o governador e os prefeitos dos municípios da RMS, tendo como encaminhamento principal a definição sobre a elaboração do PDUI e a indicação dos representantes dos municípios e governo no Comitê Técnico. O prazo para a elaboração do plano foi adiado pela Lei N° 13.683 de 19 de junho de 2018, que alterou o Estatuto da Metrópole, fortaleceu a necessidade de aprovação de um PDUI, ampliando o prazo final para 31/12/2021, além de ratificar a obrigatoriedade do compartilhamento das responsabilidades e da gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e de reforçar a importância da sociedade civil nesse processo.

Na primeira gestão da Entidade Metropolitana (2014-2016) somente Salvador, dos 13 municípios da RMS, não participou das discussões. Em 2016 foram realizadas oito reuniões do Comitê Técnico e sete das Câmaras Temáticas. Na segunda gestão, que se iniciou em 2017, Camaçari também não indicou seu representante. Mas o tema metropolitano, nesse ano, teve uma retração, uma vez que somente duas reuniões foram realizadas (RODRIGUES; AZEVÊDO, 2018).

Em 2018, de acordo com Rodrigues e Azevêdo (2018), o processo licitatório do PDUI da RM de Salvador encontrava-se paralisado dada uma ação popular. Já em 2019, o PDUI da RM de Salvador foi objeto do contrato celebrado entre a SEDUR/BA e um consórcio composto por empresas de planejamento urbano, regional e projetos estratégicos.

De acordo com Relatório de Pesquisa<sup>9</sup> do IPEA (2021), a elaboração do PDUI da RM de Salvador está intercorrendo no âmbito da SEDUR/BA apoiada no Decreto Estadual n° 16.786/2016, que

---

<sup>9</sup> Relatório de Pesquisa IPEA: a situação do Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, Brasília, 2021.

consolida a secretaria como órgão planejador e implementador das políticas metropolitanas do Estado da Bahia. De acordo com esse relatório, no que tange à governança interfederativa da RM de Salvador, não ocorreram mudanças significativas em sua estrutura ou instruções normativas, porém houve um trabalho técnico que avançou na discussão do regimento interno provisório da EMRMS, na elaboração do edital de inscrição de candidatos ao processo eleitoral do Conselho Participativo da Entidade de Governança Metropolitana e na minuta de instrução para a realização de audiências públicas. O relatório ressalta, entretanto, que é notória a falta de integração entre municípios da RM de Salvador.

Para Rodrigues e Azevêdo (2018), os desafios para a configuração efetiva da Entidade Metropolitana derivam não apenas de desacordos político-partidários existentes entre os prefeitos da RMS com o governo do estado, mas também pela falta de entendimento dos gestores da importância dessa instância de planejamento e da descontinuidade administrativa, especialmente do secretário geral da Entidade.

A governança metropolitana é um difícil aprendizado, institucional e político (COSTA; LUI, 2021). Isso se deve não apenas à criação de um novo mecanismo de ação, mas também de uma dependência de trajetória que construiu um grande vácuo no planejamento metropolitano (o último plano metropolitano para a RMS era de 1982) e da complexa tarefa de conciliar diversos níveis de governo que, segundo a legislação, não devem se sobressair frente aos demais (RODRIGUES; AZEVÊDO, 2018).

No que tange a Salvador, esse aprendizado se tornou ainda mais difícil nos últimos anos pois as disputas políticas têm transformado o espaço urbano de Salvador numa espécie de campo de batalhas. O governo do Estado da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) vêm demonstrando uma grande incapa-

cidade de produzir uma governança cooperativa. Isso se deve a motivos variados, como a histórica vulnerabilidade do poder político local na Bahia ante o Executivo estadual, que é uma esfera concentradora de recursos e capacidade técnica e, muitas vezes, subjugou a autonomia desse ente federativo por conta do contencioso político-eleitoral (DANTAS NETO, 2000). O governo do estado sempre exerceu um poder verticalizado e centralizador sobre os municípios, como no caso da Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde impediu a configuração de um padrão de governança metropolitana mais horizontal e baseado na autonomia dos entes (SOUZA, 2008).

Embora a tendência seja a prevalência das ações centralizadoras do governo do estado, por vezes os municípios, em especial Salvador, conseguem produzir uma disputa por sua autonomia, configurando uma verdadeira competição intergovernamental, o que vem ocorrendo na cidade depois da eleição em 2012 de um prefeito de oposição ao governo do estado<sup>10</sup>. Tal competição entre entes federativos e elites políticas tem se expressado de formas diversas, na disputa simbólica por quem faz mais, quem tem o melhor modelo de gestão, quem mais intervém sobre o espaço da cidade, o que tem produzido superposição de algumas ações e falta de complementariedade em outras. Tem gerado também um autorreferenciamento dos diversos planos construídos, a exemplo do PDDU de Salvador e o boicote a instituições metropolitanas, como visto anteriormente. Segundo Rodrigues e Azevêdo (2018), o PDDU de 2016 de Salvador não possui nenhuma abordagem metropolitana, não faz menção aos projetos de impacto regional e nem à relação de Salvador com os demais municípios da RMS. Por outro lado, as políticas públicas de logística e mobilidade do

<sup>10</sup> O prefeito ACM Neto, do Partido Democratas, compõe um grupo político historicamente antagônico àquele do atual governador do estado, Rui Costa do Partido dos Trabalhadores.

governo do estado, que deveriam ter uma abrangência metropolitana e regional, foram realizadas sem diálogo e, muitas vezes, com ameaças de embargo, não liberação de alvarás e acusações públicas nos meios de comunicação entre os gestores do governo do estado e da Prefeitura Municipal de Salvador (ARANTES; PEREIRA, 2020).

A consequência desses conflitos é a incapacidade de produzir cooperação, estratégia fundamental para a governança de uma metrópole que é extremamente complexa (ARANTES; PEREIRA, 2020).

### **O enfrentamento à pandemia na Região Metropolitana de Salvador**

A crise da Covid-19 evidenciou a importância da coordenação intergovernamental para combater a pandemia. A atuação coordenada dos poderes públicos era fundamental para a mitigação dos efeitos da crise, da forma mais efetiva possível, através do fortalecimento do sistema de saúde, da compra e distribuição de vacinas e na elaboração, implementação e regulação de estratégias para atenuar os efeitos negativos da pandemia.

Nesse contexto, o enfrentamento da pandemia da Covid-19 suspendeu, pelo menos momentaneamente, a competição entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o governo do estado, e o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas, conforme discutido em outro trabalho (PEREIRA; ARANTES, 2020).

Tanto o governador quanto o prefeito de Salvador deram forte ênfase à necessidade de cooperação entre entes federados e definiram ações conjuntas para o enfrentamento à Covid-19 deixando de lado o histórico recente de competição intergovernamental, e ajustando as ações interfederativas. Juntos também se posicionaram de maneira bastante crítica ao governo federal, es-

pecialmente ao presidente da República, pela sua incapacidade de produzir uma concertação político-federativa de combate à emergência sanitária. No caso da saúde, a Lei Federal Nº 8.080/1990 estabelece que essa política é competência concorrente dos três entes federativos, implicando na necessidade de uma ampla articulação e cooperação interfederativa (FREY *et al.*, 2020).

Nesse sentido, o enfrentamento à pandemia também mostrou diversas formas de cooperação entre os entes federativos como mostram os estudos sobre ações conjuntas entre os municípios do ABC Paulista (FREY *et al.*, 2020) e também sobre o Consórcio Nordeste (FERNANDEZ; PINTO, 2020)

O Nordeste, por meio de uma coordenação horizontal entre os governadores, enfrentou a pandemia de forma mais cooperativa. Esses estados, inclusive a Bahia, tiveram suas médias de mortes menores que a média nacional e a gestão dos governos locais seguramente foi um fator fundamental para esse resultado. Os governos dos estados nordestinos assumiram uma posição firme de enfrentamento ao coronavírus, adotando ações fundamentadas nas evidências científicas e em parceria constante com seus municípios (Comitê Científico do Consórcio Nordeste, 2021).

Da mesma forma, Salvador apresentou índices muito menores de óbitos do que outras capitais do país, como o Rio de Janeiro, e mesmo do Nordeste, como Fortaleza e Recife, onde a severidade da crise sanitária foi ainda maior, conforme os Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde. A cooperação estabelecida entre o governo do Estado da Bahia e o governo da capital foi fundamental também para esse resultado e a mitigação dos efeitos negativos da pandemia.

Apesar da cooperação interfederativa entre os gestores da Prefeitura Municipal de Salvador e do governo do Estado da Bahia, as políticas de enfrentamento à Covid-19 na Bahia não foram pensadas de forma metropolitana. De acordo com Bógus

e Magalhães (2021, p. 71), “mais do que um fenômeno urbano, a Covid-19 é um fenômeno metropolitano”. Segundo os autores, em abril de 2020, 74,74% dos casos confirmados e 74,50% dos óbitos estavam concentrados nas referidas 15 regiões. Um ano depois, em março de 2021, esses números caíram para 40,75% dos casos e 53,84% dos óbitos, ainda demonstrando proporções elevadas. Para além dessa concentração geral, as regiões metropolitanas e seus municípios apresentaram tendências distintas, mas fortemente correlacionadas ao grau de integração que os municípios dessas RMs têm entre si e com o polo metropolitano. Quanto maiores os níveis de integração maiores foram as possibilidades de contágio, com exceções pontuais que expressaram especificidades locais e regionais.

Isso sugere, portanto, a relevância de se pensar a disseminação da pandemia, bem como as estratégias de enfrentamento, a partir de territorialidades que ultrapassam a escala municipal. No entendimento de Bógus e Magalhães (2021, p. 71):

A dimensão metropolitana desta enfermidade indica que também sua prevenção, tratamento e estratégias de enfrentamento devem ser coordenadas e não seguir a lógica dominante das hierarquias urbanas vigentes, nas quais os municípios competem entre si por recursos e investimentos. Essa estratégia será fundamental para que não ocorra uma distribuição desigual dos leitos, equipamentos de proteção individuais e demais elementos para prevenção e tratamento da COVID-19.

A experiência da Bahia, embora em parte bem-sucedida, não levou em conta a totalidade da região metropolitana e nem considerou a relevância dos fluxos entre o polo metropolitano e os outros municípios da região. Claro está que uma das medidas implementadas pelo governo do estado, a suspensão dos trans-

portes intermunicipais, teve um impacto positivo no controle da pandemia na RMS. Mas esse planejamento não considerou a existência e as especificidades da própria região metropolitana, o que acabou se convertendo em conflitos entre alguns gestores municipais sobre o período de vigência das medidas de isolamento e flexibilização e a estratégia de aplicação de vacinas.

Nesse sentido, o contexto de enfrentamento da pandemia evidenciou que a Prefeitura de Salvador continua se ausentando da responsabilidade com o planejamento e a gestão metropolitana. A falta da compreensão da importância de ações metropolitanas para o enfrentamento à pandemia se evidenciou também com a ausência/omissão de pronunciamentos da Entidade Metropolitana nesse período. Essa lacuna se expressa também nas ações do governo do estado. Um extenso relatório disponibilizado no final de 2020 sobre as ações adotadas durante a pandemia, e que lista medidas das mais diversas áreas como gestão governamental, requisições administrativas, medidas sociais, saúde e ampliação da capacidade hospitalar, isolamento social geral, medidas econômicas, entre outras, não reflete em nenhum momento sobre a questão metropolitana. As palavras “RMS” e “metropolitana” só apareceram duas vezes em todo o documento.

Conforme se observa, a questão metropolitana não vem sendo considerada na Região Metropolitana de Salvador como um eixo importante do planejamento das políticas públicas. Essa realidade pode ser explicada a partir de alguns elementos. Em primeiro lugar, historicamente essas relações foram estabelecidas pelo governo da Bahia como uma forma de intervir hierarquicamente sobre o território metropolitano, sufocando as ações dos prefeitos, especialmente os de oposição, e vinculando diretamente as ações ao contencioso político-eleitoral. Essa prática conformou uma dependência de trajetória no trato da questão; nessa região as relações intergovernamentais tendem a ser verticaliza-

das e/ou conflitivas. Por outro lado, faltam incentivos e constrangimentos institucionais mais evidentes para a construção de uma governança cooperativa. Mesmo com a promulgação do Estatuto das Metrópoles, esse padrão de governança ainda não se estabeleceu, seja porque os prazos foram mais de uma vez prorrogados, seja porque os governos em sua autonomia política, fiscal e legal ainda não visualizaram vantagens numa ampliação dos vínculos com os demais municípios e com os governos estaduais.

Nesse aspecto, as estratégias das elites políticas podem ter um peso relevante, na medida em que boa parte das relações intergovernamentais depende também de seus interesses em cooperar ou não, como ficou visível na boa relação estabelecida entre o governo da Bahia e a Prefeitura de Salvador no enfrentamento à pandemia.

Em síntese, até agora a implantação de um padrão de governança metropolitana cooperativo e solidário não foi possível na RMS. Quando se desenvolveu, a governança na RMS tendeu a um padrão hierárquico, tendo o governo estadual como ente principal (SOUZA, 2008), ou se fundamentou em uma competição intergovernamental, ampliada nos últimos anos.

O enfrentamento da pandemia da Covid-19 suspendeu, pelo menos momentaneamente, essa competição e alterou o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o governo do estado. Porém, essa mudança de percurso não alcançou a questão metropolitana, que permaneceu esvaziada de sentido político.

A busca por uma governança baseada no bem comum, numa cooperação absoluta e sem conflitos é uma idealização. É importante destacar, como salientou Souza (2008), que conflitos entre estados e municípios, em especial entre os governos estaduais e as capitais, assumem diferentes formatos e são frequentes. Porém a construção de pactos e acordos é possível, viável e, conside-

rando a complexidade demográfica, econômica, social, política e cultural de Salvador e da RMS, necessária.

No caso das relações interfederativas, especialmente entre a Prefeitura de Salvador e o governo do estado, a experiência de cooperação relativamente exitosa experimentada durante a pandemia pode deixar um legado “positivo”, demonstrando que estratégias políticas conjuntas podem ser mobilizadas com sucesso.

## **Cronologia das principais normativas urbanas, dos grandes empreendimentos e marcos políticos**

Esta seção traz uma cronologia das principais normativas urbanísticas, dos grandes projetos estruturais do território e do contexto político em que foram produzidas, bem como das legislações, planos, projetos e grandes empreendimentos. Ao final deste texto uma linha do tempo ilustra e possibilita a interpretação das correlações pelos leitores.

A cronologia começa em 1950 com a criação da Refinaria Landulpho Alves, implantada em São Francisco do Conde, pequena cidade do entorno de Salvador. As atividades de extração e refino de petróleo contribuíram para o processo de industrialização e modernização da estrutura socioeconômica e espacial da antiga capital, dando início ao seu processo de metropolização industrial. Posteriormente, em 1966, foi também implantado o Centro Industrial de Aratu nos municípios vizinhos de Simões Filho e Candeias

Em 1967, Antônio Carlos Magalhães (ACM) foi nomeado prefeito de Salvador pelo Governador Luiz Viana Filho e, na sequência, promove a alienação de 4.680 hectares de terras públicas e inicia a abertura das avenidas de vale que conformaram a criação de um moderno mercado de terras em Salvador. A Avenida Paralela dá continuidade a esse processo, na década de 1970, como um elemento estruturante para um novo eixo de expansão urbana de Salvador em direção a outros municípios da Região Metropolitana, no litoral norte, especialmente Lauro de Freitas e Camaçari.

ACM se torna, em 1971, governador nomeado pelo então Presidente Garrastazu Médici. Já a Prefeitura Municipal de Salvador tem uma sequência de prefeitos nomeados pelo regime

militar vigente na época: Clériston Andrade (1970-1975), Jorge Hage (1975-1977), Raimundo Urbano (1977), Fernando Wilson de Magalhães (1977-1978), Davi Mendes Pereira (1978), Edvaldo Pereira de Brito (1978-1979), Mário Kertész (1979-1981), Renan Baleeiro (1981-1983) e Manoel Castro (1983-1985). Essas gestões continuaram cumprindo o papel de indutor da acumulação imobiliária, por filiação direta a essa coalizão de interesses ou por incapacidade de maior regulação social do espaço.

Em 1972 foi implantado do Polo Petroquímico de Camaçari (COPEC) no município vizinho de mesmo nome, empreendimento que contribuiu para a consolidação de um parque industrial metropolitano complementar ao instalado no centro-sul do país, uma vez que se dedicou à produção de gêneros industriais intermediários destinados à produção de bens de consumo final.

Também na década de 1970 o governo do estado construiu o Centro Administrativo da Bahia (CAB), um complexo de prédios e instituições públicas localizado na recém-construída Avenida Paralela. O CAB reforçou a tendência para o esvaziamento do centro tradicional e para a consolidação do novo vetor de expansão Orla de Salvador em direção ao litoral norte.

Em 1973 foi instituída a Região Metropolitana de Salvador (RMS) pelo governo federal através da Lei Complementar N° 14 de 8 de junho de 1973. Esta lei criou essa figura administrativa nas principais capitais e nos municípios do seu entorno (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, esta última em 1974). Elas passaram a ser consideradas áreas de interesse nacional, estratégicas em termos políticos e econômicos.

Uma das consequências da criação da RMS foi o estabelecimento da CONDER como órgão de planejamento e gestão metropolitana. Criado em 1967 como Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, em 1973 o governo do Estado da Bahia cria o Conse-

lho Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador, precedendo, assim, a criação do órgão técnico CONDER. Este órgão passou por diversas modificações jurídicas e institucionais, mas exerceu papel importante no desenvolvimento urbano de Salvador e dos municípios da RMS atuando nas áreas de planejamento e também na execução de obras, coordenador de projetos e como órgão de assessoria técnica. A CONDER serviu também aos interesses de diversos grupos políticos intervindo sobre o espaço dos municípios que eram de oposição ao governo estadual.

Ainda na década de 1970, foi implantado o novo terminal rodoviário no vale do Rio Camurujipe, próximo ao início da Avenida Paralela, em 1974. Ele contribuiu para a consolidação de um novo centro urbano e para o desenvolvimento do vetor de expansão da Orla Atlântica Norte, o que somado à implantação do primeiro grande *shopping* da capital, em 1975, consolidou uma nova centralidade na metrópole.

Em termos políticos, depois de um período sem eleições, a partir de 1983, com o retorno do voto direto, foram eleitos muitos vereadores do PMDB (partido de oposição ao regime que concentrou candidaturas plurais) para a Câmara Municipal de Salvador. Vários desses vereadores atuaram em sintonia com uma rede de entidades e movimentos, rumo a um modelo participativo de gestão. Insinuava-se uma autonomia municipal e uma democratização do governo local. Encontrando pouca oposição do prefeito, a bancada oposicionista conseguiu avançar em uma concepção planificadora da gestão urbana.

Isso resultou, em 1983, na Lei 3.345/83 – Lei de Participação Comunitária no Desenvolvimento do Município de Salvador – que dispunha sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município e, em 1984, na Lei 3.377/84 (LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo).

Em 1985, uma inflexão no contexto político nacional levou à eleição (indireta) de Tancredo Neves, que faleceu antes da posse. O vice, José Sarney assumiu. Isso concluiu o longo ciclo de prefeitos e governadores nomeados pelo poder central.

Também em 1985 foi promulgada em Salvador a Lei 3.575/85 – PDDU. Este foi o primeiro Plano Diretor de Salvador elaborado e aprovado dentro do espírito da redemocratização e como resultado da articulação da Câmara de Vereadores de matriz oposicionista ao regime autoritário com uma rede ampla de movimentos sociais e entidades da sociedade civil. Derivou do Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), elaborado pela prefeitura entre 1975 e 1978 e do Estudo de Uso do Solo e Transportes (EUST), pela CONDER entre 1975 e 1976.

De 1989 a 1993 houve a eleição e governo de Fernando José. Nesse governo, uma grave crise política e administrativa configurou uma “radical privatização do poder local”, quando credores privados passaram a gerenciar o erário público, controlando inclusive a folha de pagamentos de pessoal (DANTAS NETO, 2000, p. 76). No contexto nacional ocorreu em 1989/1990 a primeira eleição direta presidencial após a redemocratização, quando Fernando Collor de Mello foi eleito. O mandato terminou em *impeachment* em 1992 com acusações de corrupção.

Em 1991 aconteceu a primeira eleição direta de ACM, para um terceiro mandato ao governo do Estado da Bahia. Esse governo promoveu o início dos Programas de Recuperação do Centro Histórico de Salvador com apoio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do BNDES. Entre 1991 e 1995 foram realizadas diversas intervenções – como desapropriação e recuperação de imóveis, renovação de praças, museus e igrejas. O turismo no Centro Histórico e diversificados eventos culturais foram estimulados e patrocinados pelos governos estadual e municipal. Parte dos resultados foi a expulsão de um contingente

de moradores tradicionais do Centro. Desde 1995, diversas intervenções pontuais vêm sendo realizadas no chamado Centro Histórico de Salvador (CHS) e também nos seus arredores, o Centro Antigo de Salvador. Mais recentemente, destacam-se o Programa Revitalizar da PMS e o Programa Revive do governo do estado (DIAZ MOSQUÉRA, 2022).

No contexto político municipal, em 1992 aconteceu a eleição de Lídice da Mata para a PMS, após a gestão desastrosa de Fernando José. Filiada então ao PSDB, ela fez uma gestão conflituosa com o governo estadual controlado por ACM. O governo da Frente Democrática foi alvo de uma investida deliberada e agressiva do grupo dominante do governo do estado, que se traduziu por: 1) um cerco midiático de desqualificação sistemática das ações do governo local; 2) uma guerra urbana sobre o espaço físico de mobilidade na cidade, através da superposição de ações intergovernamentais sobre o mesmo espaço de intervenção, criando a desordem e o mal-estar físico dos cidadãos sobre a cidade; 3) o bloqueio de recursos legais de cobrança de impostos e execução financeira; 4) o governo paralelo, ou seja, a implementação de ações de competência da prefeitura por órgãos do governo do estado em vez do repasse dos recursos (IVO, 2002). Apesar disso, houve uma busca de capacitação institucional e saneamento das contas municipais, que envolveu, entre outras questões, uma ofensiva contra a privatização das finanças públicas, realizada através de apuração e regulação do chamado “sequestro da receita municipal” por cinco empreiteiras, tendo resultado na negociação de um acordo de suspensão do repasse desses recursos para as empresas em questão até o esclarecimento do montante da dívida efetiva do município (o que só se realizou ao final da sua gestão) (IVO, 2002).

Esse governo promoveu ainda o início das estratégias de empreendedorismo urbano. Tal lógica do planejamento estratégico se expressou

[...] na promoção de ações e eventos pontuais como: conferências e reuniões de cunho internacional; ênfase na profissionalização do carnaval e na atração do parque Atlântico, realizadas através do estímulo a parcerias público-privada, com menor apoio do marketing (à exceção do carnaval), associada a uma racionalidade que buscava criar condições de desenvolvimento e crescimento econômico, como condição também necessária à superação da pobreza (IVO, 2002, p. 26).

O governo de Lídice foi sucedido em 1997 pelo de Antônio Imbassahy, que governou a capital até 2004. Durante dois mandatos, como dito anteriormente, esse governo aprofundou as estratégias de empreendedorismo urbano. O prefeito teve apoio dos governadores do mesmo grupo político, o que lhe garantiu condições distintas de governo. A cidade se integrou ainda mais à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura. Salvador ampliou as ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural e elevando a qualidade do meio urbano a partir de atrativos de consumo e entretenimento, como *shoppings*, marinas, festas e espetáculos, além de ações de renovação urbana. Essa estratégia também se plasmou na construção de um mecanismo ideológico de coesão social, através de incentivos identitários e fortalecimento da imagem da cidade, criando um otimismo, especialmente nas áreas centrais voltadas para o eixo turístico (IVO, 2002).

Em 1999, numa ação que envolveu as três instâncias de governo, foi lançado o projeto inicial do Metrô de Salvador, concebido a partir de 1998 num convênio entre a União, o governo do Estado da Bahia e a Prefeitura Municipal do Salvador, com inter-

veniência da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). A partir de 1999 foi criada a Companhia de Transportes de Salvador (CTS) e a gestão passou a ser do município. O financiamento e a licitação ocorreram em 1999, com a construção iniciada em 2000, que se estendeu por mais de uma década.

Em 2001, uma legislação federal que estabeleceu parâmetros para todos os planos urbanos no país foi lançada. A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (publicada no Diário Oficial de 11/7/2001), conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e deu outras providências.

O PDDU 2004 de Salvador, Lei 6.586/2004, já foi realizado sob a influência do Estatuto das Cidades. Esse PDDU seria uma atualização do PDDU de 1985 e se baseou em vários estudos. Porém muitos deles foram considerados defasados por considerar dados do Censo IBGE de 1990. O PDDU também teve um processo pouco participativo, o que levou a um questionamento de entidades populares e do Ministério Público do Estado da Bahia pela falta de participação na sua elaboração. Posteriormente, ele foi revogado, como resultado do processo.

Em 2004, foi eleito prefeito de Salvador, João Henrique, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), apoiado por uma coligação formada por partidos de centro-esquerda, criando expectativas aos setores progressistas. Porém, já em 2006 a prefeitura demonstrou a sua vinculação com os interesses das coalizões privadas. Em 2008, foi feita uma revisão do PDDU de 2004 que previa um incremento nos parâmetros urbanísticos do aproveitamento do solo (CARVALHO; PEREIRA, 2011). A sua vinculação à lógica do empresariamento se aprofundou ainda mais na segunda gestão. Em 2010, a prefeitura lançou um conjunto de projetos pouco integrados que foram doados por empresas do setor imobiliário à cidade. Sob o título de “Salvador Capital

Mundial” propunha um amplo leque de intervenções para direcionar o desenvolvimento da cidade.

Além desse “projeto”, a flexibilização das normas de uso do solo e construção e a estreita articulação entre o governo local e o capital imobiliário ficaram patentes também com a ampliação do uso das Transcons, instrumento urbanístico que cria a “transferência do direito de construir” (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Entre 2005 e 2008 houve a revisão do Plano Diretor de 2004, período em que ocorreu uma série de audiências públicas e um processo de discussão por Regiões Administrativas, que foi realizado em várias partes da cidade. Alguns dos questionamentos e contribuições da sociedade civil foram aceitos e incorporados ao plano.

Entre 2007 e 2014 ocorreu a eleição e se desenrolou o governo de Jacques Wagner, primeiro governador eleito pelo PT, rompendo uma hegemonia do grupo “carlista” no controle do governo estadual. No contexto municipal, o governo de João Henrique prosseguia, e o PDDU tinha mais uma versão em 2008. Nesta versão do PDDU é feita uma revisão do PDDU de 2004, porém com dados mais atuais (Censo IBGE, 2000). Foram incluídos também os parâmetros urbanísticos do aproveitamento do solo, como CAB e CAM.

O período de 2008 a 2014 foi marcado por uma série de obras viárias e de infraestrutura capitaneadas pelo governo estadual petista:

- i) O Complexo Viário Dois de Julho, complexo composto de quatro viadutos, sendo que dois deles interligando a Avenida Caribé e o aeroporto e o acesso entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, nos dois sentidos. O terceiro viaduto liga a rodovia BA-526 (Cia-Aeroporto) a Lauro de Freitas e o quarto liga Lauro de Freitas a São Cristóvão, orçado em R\$ 26,2 milhões.

- ii) A Tecnovia, parque tecnológico com a presença de organizações voltadas a sistemas de inovação nas esferas pública, acadêmica e empresarial. Área de mais de 500 mil m<sup>2</sup>, a 5 km do aeroporto internacional, próximo à Av. Paralela e ao CAB. O governo estadual coordenou a implantação com aproximadamente R\$ 25 milhões por ano. A PMS viabilizou parte do terreno e o Ministério de Ciência e Tecnologia destinou mais de R\$ 13 milhões para as obras iniciais de infraestrutura. O total do investimento para implantação foi de R\$ 44 milhões.
- iii) A Via Expressa Baía de Todos os Santos, orçada em R\$ 450 milhões, parceria entre os governos federal e estadual, obra executada pela Conder. A Via Expressa tem extensão de 4,3 km, ligando a BR-324 ao bairro do Comércio e é composta por três túneis, 14 viadutos e 10 faixas (quatro para veículos de carga, quatro para veículos leves e duas exclusivas para ônibus) e ainda quatro passarelas, interligando os bairros. Também conta com ciclovia e ampliação do passeio público. Com investimento total de R\$ 480 milhões, a obra foi inaugurada em novembro de 2013;
- iv) A Arena Fonte Nova; a Concessionária Fonte Nova Participações S/A foi contratada em janeiro de 2010 pelo prazo de 35 anos para reconstruir e operar a Arena Multiuso, tendo até 2012 para concluir as obras e iniciar a operação em 2013. O valor da contraprestação anual é de R\$ 107,32 milhões durante 15 anos, a partir do início das operações;
- v) A Ponte Salvador-Itaparica, ou o PMI Seplam 001/2010 para estudos e projetos para a implantação do Sistema Viário Oeste (SVO) compreende uma série de ações,

incluindo a construção da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, as interligações com os sistemas viários em Salvador e na Ilha, as intervenções de natureza viária e fundiária nessa e em vias adjacentes, bem como a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Macroárea. Trata-se de uma PPP, na qual o consórcio vencedor do leilão teria cinco anos para a construção e operação da ponte e fazer a gestão e a administração do trecho num período de 30 anos. O projeto do SVO em desenvolvimento inclui, além da Ponte Salvador-Itaparica, acessos, túneis e viadutos, e uma nova rodovia expressa na Ilha de Itaparica. Investimento orçado em R\$ 5,34 bilhões, incluindo aporte de R\$ 1,51 bilhão do governo do Estado da Bahia (valores de 2020). Em 26/02/2016, a versão preliminar do Projeto Básico de Engenharia do Sistema Viário Oeste foi disponibilizada para consulta no sítio da ponte. O Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) emitiu, em 2016, a Licença Prévia Ambiental, válida até 11/06/2021, para a construção do SVO, que autorizava a progressão do empreendimento, mas estabelecia uma série de condicionantes que deveriam ser cumpridos para a obtenção da licença. O projeto ainda não está concluído e em 2022 é incerto que tenha continuidade na próxima gestão estadual.

Finalmente em 2010, no âmbito do governo municipal é ampliada a possibilidade de uso e Transferência do Direito de Construir (Transcon), e nesse período tem início o processo que levaria à construção da Linha 2 do Metrô. O PMI 001/2011 foi publicado em 26/03/2011, seguido de uma Consulta Pública realizada em 21/06/2012 e de uma Licitação publicada em 25/05/2013. Partiu

da SEPLAN, governo do estado. A licitação dessa Concessão Patrocinada ocorreu por meio de uma Concorrência Nacional do tipo Menor Preço em que era permitida a formação de consórcios de até cinco empresas. A Linha 2 do Metrô entrou em operação em 2016.

As alterações nas legislações urbanísticas continuaram. A nova LOUOS incorporou prescrições contidas no Projeto de Lei nº 428/2011, que foi suspenso por decisão judicial da 5ª Vara da Fazenda Pública em 21 de dezembro de 2011, entre elas a elevação do gabarito das construções em diversas zonas da cidade, supressão do Parque Ecológico do Vale Encantado e alteração no Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Savam), além de modificações no Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam) e no regime de PPPs. Ainda em 2012 a lei é contestada. O MP argumenta que a lei foi aprovada em 29 de dezembro de 2011, na última sessão da Câmara de Vereadores de Salvador, e que as alterações no PDDU foram feitas sem qualquer estudo técnico de fundamentação e sem prévia audiência pública com a comunidade, ofendendo, em síntese, o devido processo legislativo especial previsto para a elaboração/alteração do PDDU, os princípios da legalidade, moralidade e da separação de poderes, uma vez que foram aprovadas em descumprimento à medida cautelar em vigor da Justiça estadual, em evidente desvio de poder na função legislativa e a exigência de estudos prévios de sustentabilidade ambiental e planejamento urbanístico.

O contexto político local mudou com a eleição do neto de ACM em 2013, que fez uma gestão em conflito (parcial) com o governo estadual, controlado pelo PT. No que tange à questão urbana, sua gestão se fundamentou em cinco grandes eixos, como analisados no primeiro item deste capítulo, a saber: a) ajustes nas contas públicas, especialmente através do aumento de impostos ligados ao uso do solo; b) elaboração de um grande planejamento

estratégico para a cidade (Plano Salvador 500), revisão da legislação urbanística (PDDU e LOUOS) e modificações dos marcos regulatórios para a prestação de alguns serviços públicos através de PPPs; c) grandes projetos de requalificação urbana e a construção de grandes equipamentos; d) incentivo ao turismo e à indústria de entretenimento; e) reordenamento e controle do espaço urbano (ARANTES; PEREIRA, 2020).

A eleição de ACM Neto viabilizou novas mudanças na legislação com a aprovação da Câmara de projetos que recuperavam disposições do PDDU e da LOUOS que estavam *sub judice* e definiam as condições para a aplicação da outorga onerosa e do uso de transferência onerosa do direito de construir de forma adversa às finanças municipais; ampliavam o gabarito das edificações na Orla e em quadras próximas e o coeficiente de aproveitamento de diversas áreas; regularizavam construções embargadas por não atenderem às normas vigentes; atingiam negativamente o patrimônio ambiental e cultural da cidade. A nova administração municipal buscou acordo com o MP para modular algumas definições da LOUOS, que fora julgada inconstitucional.

Com a motivação de apoio a empreendimentos ligados à Copa do Mundo de 2014, surgiu um novo conjunto de obras e projetos em grande maioria do governo estadual. Temos: i) início do funcionamento da Linha 2 do Metrô; ii) a Linha Azul, ligação da Av. Pinto de Aguiar, Av. Gal Costa-Lobato/Pirajá (antes chamada de Corredor Transversal 01); iii) Linha Vermelha, Avenida 29 de Março/Av. Orlando Gomes (Corredor Transversal 02); iv) Via Metropolitana, Ligação Lobato/Pirajá; Via Mané Dendê (este pela PMS, com financiamento BID); v) VLT/Monotrilho do Subúrbio.

O VLT/Monotrilho do Subúrbio, projeto do governo estadual, merece algum detalhamento. Ele possui cerca de 20 quilômetros de extensão, 22 estações e capacidade para transportar

cerca de 150 mil usuários por dia. O vencedor da licitação foi o Consórcio Skyrail Bahia e a previsão, conforme o plano de negócios, constante na página da SEDUR, de contraprestações nos seguintes valores: R\$ 3.187.346,90 (no 19º mês) e R\$ 12.749.387,62 (no 25º mês). A expansão, denominada Fase 3, permitiria o atendimento aos Municípios de Camaçari, Simões Filho, Candeias, Dias D'Ávila, com a implantação do VLT Metropolitano em via singela, incluindo também a expansão do VLT do Subúrbio até a localidade de Mapele. Houve interrupção do serviço de trens do Subúrbio, desde 2021, que percorria 23 km e atendia a cerca de 13 bairros, por um prazo além do previsto de um ano (período que seria de conclusão das obras do monotrilho, de um ano). A população dessa região foi obrigada a utilizar outras opções de deslocamento. Vale dizer que a tarifa de ônibus em Salvador é de R\$ 4,90, atualmente. O serviço de trens tinha tarifa social de R\$ 0,50 por mais de uma década. A interrupção se deu em função da implantação do projeto de um monotrilho (*monorail*), chamado de “VLT do Subúrbio”, que tem investimentos da ordem de R\$ 2,5 bilhões, numa PPP para implantação e operação, ainda sem previsão de conclusão. Os trilhos e parte das estações do Trem do Subúrbio foram retirados ou destruídos. O projeto vem sofrendo modificações desde o lançamento do edital. Os valores atuais estão na ordem de R\$ 5,2 bilhões.

Outro projeto que deve ser relevado é o da PMS, de 2014, para a construção de um sistema de BRT, mas com viadutos longitudinais, com três faixas para automóveis e apenas uma faixa exclusiva para os ônibus articulados do BRT. Os viadutos longitudinais consumiram a maior parte do orçamento do projeto. Este projeto é uma parte do sistema de corredor integrado de BRT elaborado entre 2008 e 2010 numa parceria entre o governo do estado, a Prefeitura de Salvador e a Associação das Empresas de Transporte de Salvador (SETPS) e fazia parte do projeto de Redes Integradas de

Transporte (RIT), de 2008, muito mais abrangente (corredores de BRT em outras partes da cidade, incluindo esses trechos).

Em 2015 ocorreu nova revisão do PDDU, resultando na Lei 9.069/2016 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, que estabelece alteração do zoneamento da cidade com a ampliação do coeficiente de aproveitamento do solo, autorizando construções de até 25 andares em quase toda a orla atlântica de Salvador, além da flexibilização da legislação urbanística criando novas áreas para Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Em outra frente, a PMS promulga a nova LOUOS, Lei 9.148/2016 – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.

Em 2015 tivemos o segundo governador do estado eleito pelo PT que garantiu a continuidade de obras diversas, consagrando um “urbanismo de projetos”, grande parte iniciadas no governo anterior e que teve continuidade neste governo que vai até o final de 2022.

Em 2021 teve início a gestão do atual Prefeito Bruno Reis (DEM-União Brasil), que foi vice-prefeito de ACM Neto na última gestão. Embora a sua gestão não tenha alcançado a sua metade e tenha se defrontado com as consequências da pandemia na maior parte do tempo, pode-se dizer que ela representa, pelo lado do poder local, uma continuidade das lógicas implementadas mais recentemente sobre o espaço urbano de Salvador, que provavelmente continuarão, qualquer que seja o resultado das eleições para o governo estadual de 2022, em que disputam como favoritos ACM Neto (União Brasil/Ex-DEM), ex-prefeito de Salvador, e Jerônimo Rodrigues (PT), ex-secretário de Desenvolvimento Rural do governo Rui Costa.

A sequência de Figuras, de 2.1 a 2.6, apresenta uma linha do tempo com os eventos descritos no texto, classificados em três dimensões: contexto político; legislações e planos urbanos; grandes projetos estruturantes.

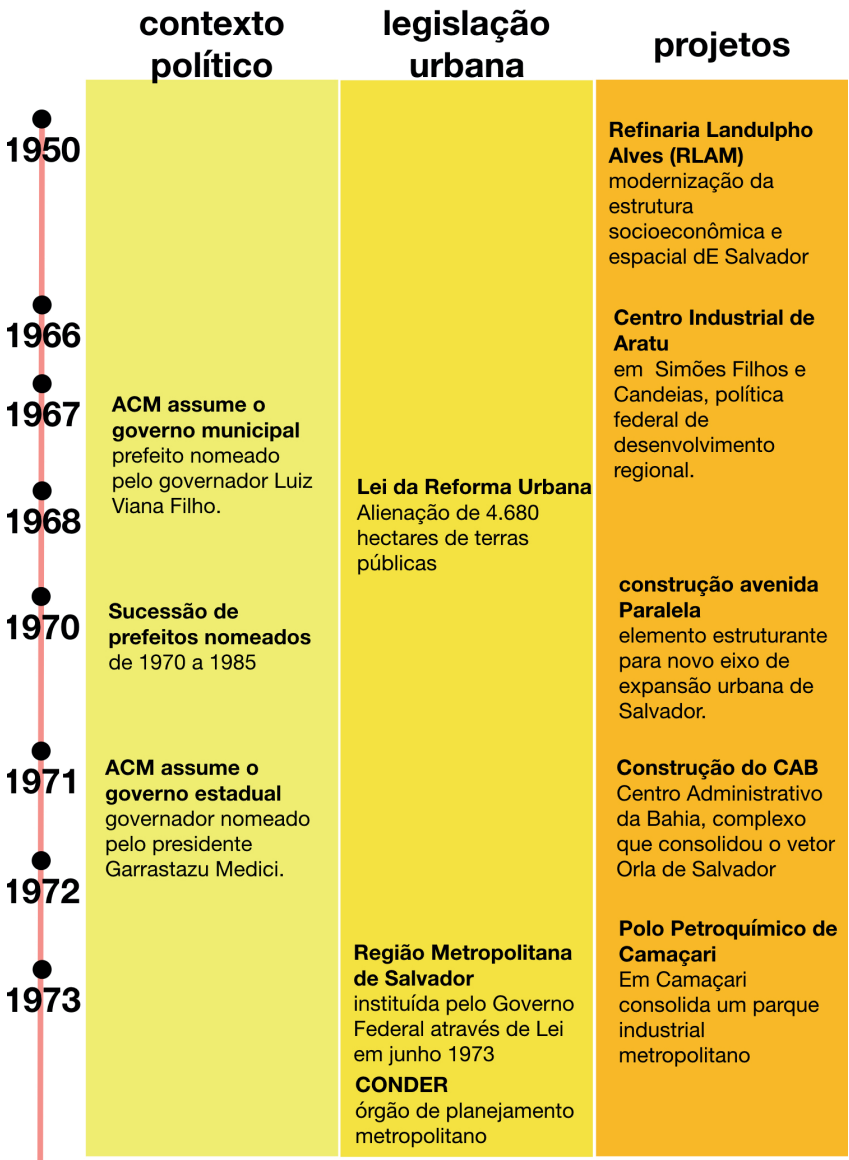


Figura 2.1 – Linha do tempo, 1950-1973.

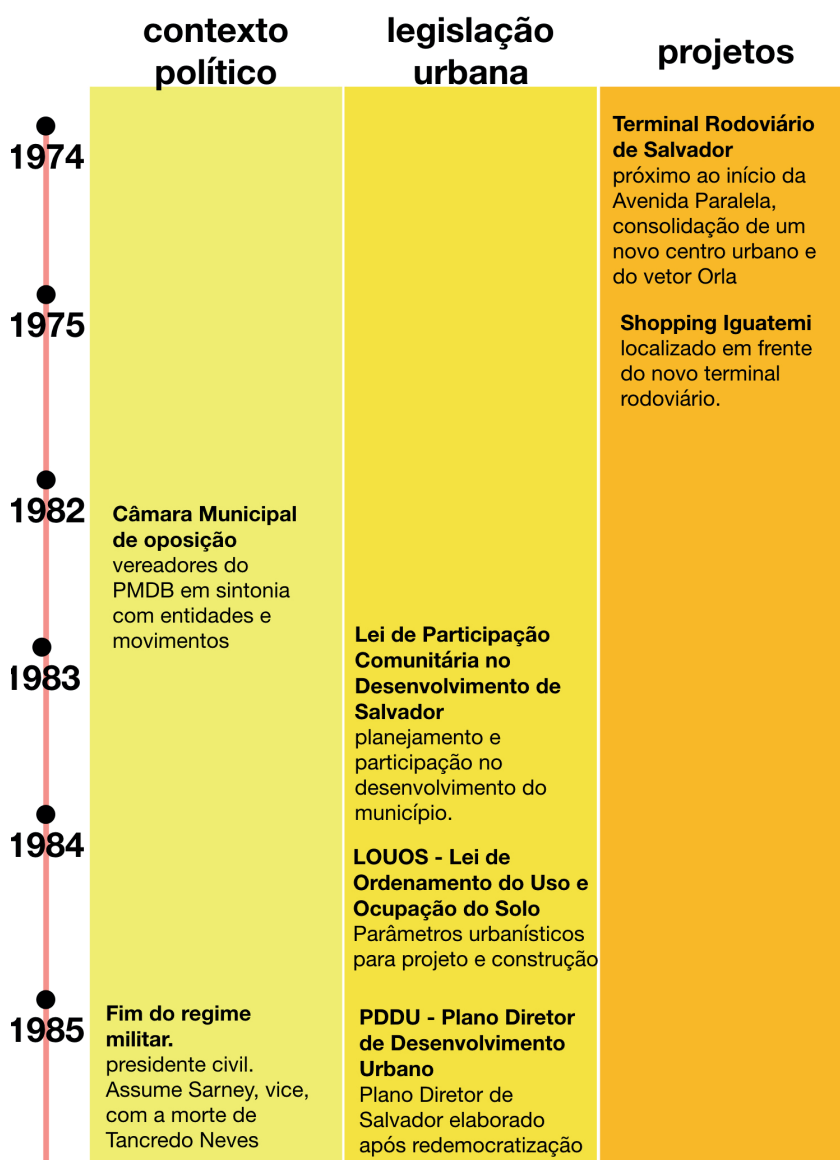


Figura 2.2 – Linha do tempo, 1974-1985.



Figura 2.3 – Linha do tempo, 1989-1999.

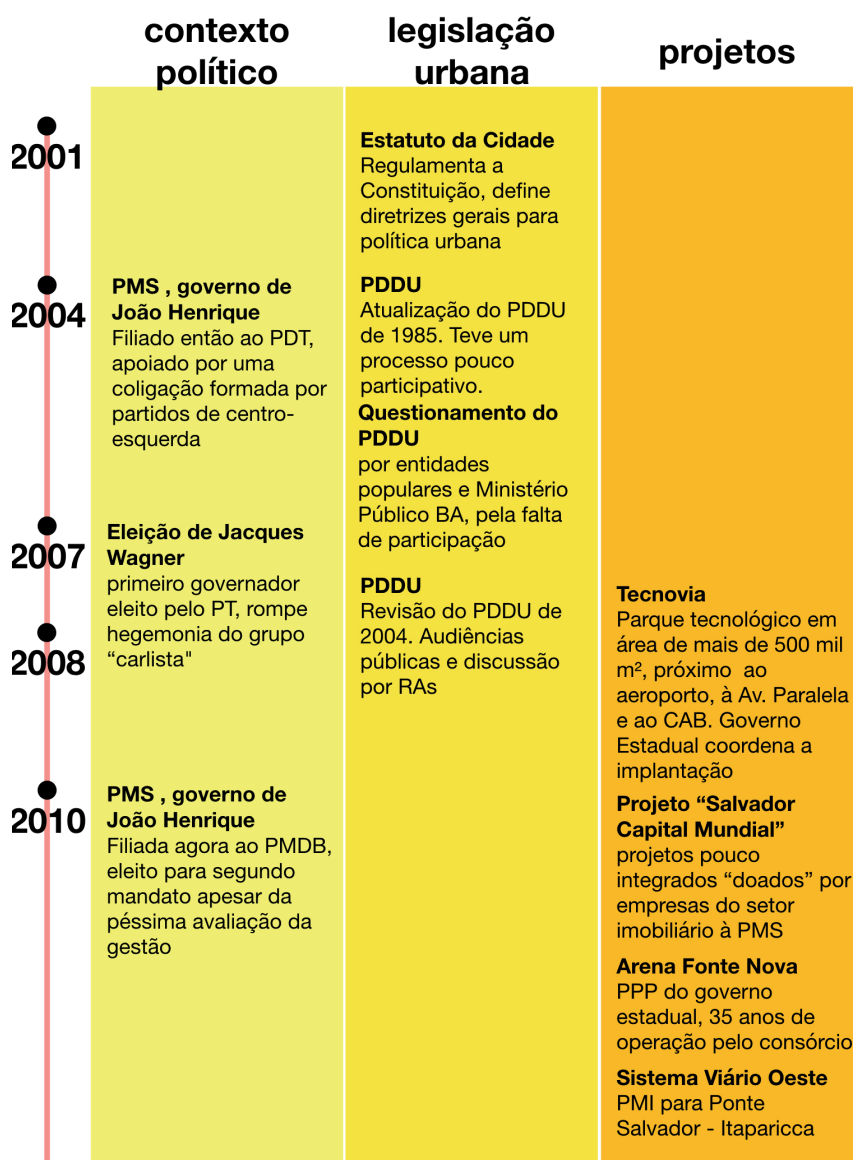


Figura 2.4 – Linha do tempo, 2001-2010.

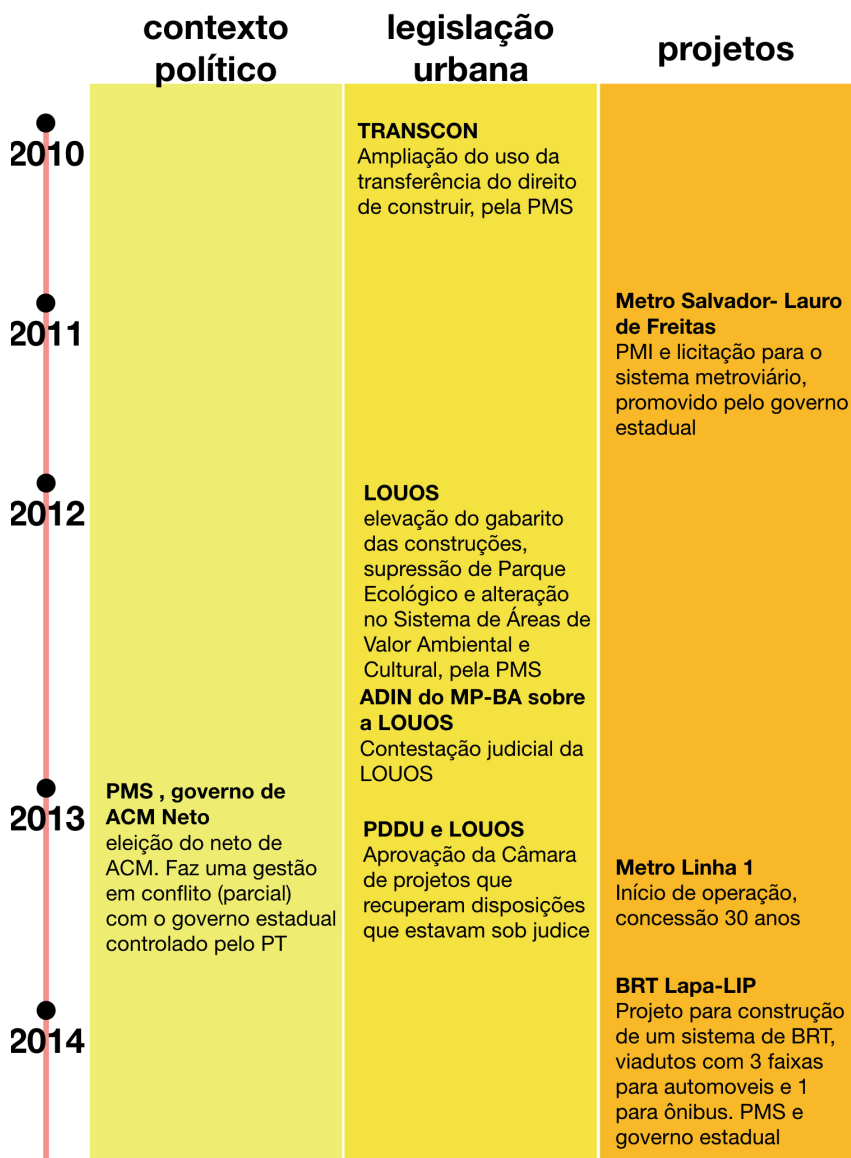


Figura 2.5 – Linha do tempo, 2010-2014.

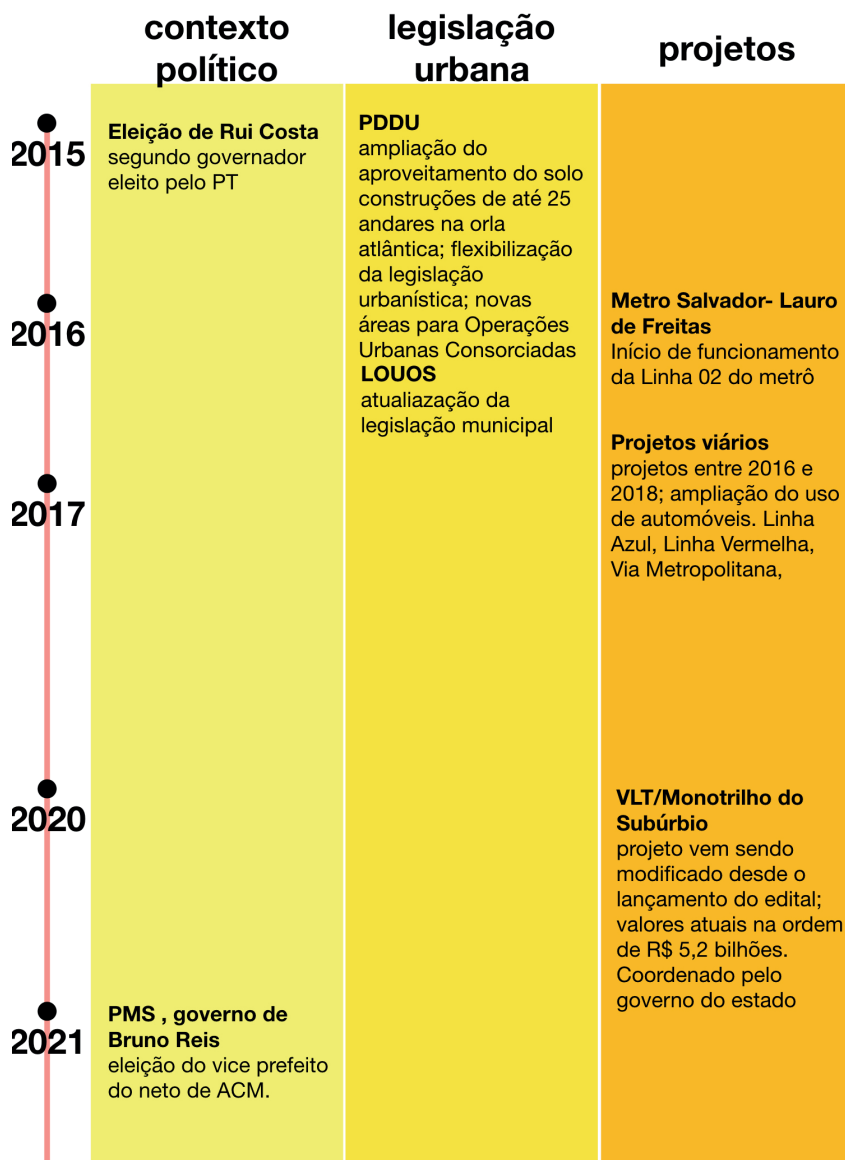


Figura 2.6 – Linha do tempo, 2015-2021.

A cidade de Salvador vem claramente sendo objeto de um “regime urbano” de desenvolvimento (STONE, 1993) baseado em verdadeiras “máquinas de crescimento” (MOLOTCH, 1976). Como dito anteriormente, a produção da cidade se transformou num dos principais motores da economia e também de legitimação política dos governantes, tanto da prefeitura municipal quanto do governo do estado.

A cidade não vem sendo construída “de acordo aos mais nossos profundos desejos” como destacou Harvey (2014) em reflexão sobre o direito à cidade entendido como um direito resultado de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

Esse poder coletivo cada vez mais se vê ameaçado pela ampla hegemonia da coalizão de interesses fundamentada no mercado imobiliário e nos capitais da construção civil (ARANTES; PEREIRA, 2020), com pouco ou nenhum espaço de participação efetivamente democrática e controle social (ESPÍRITO SANTO, 2011; NOVAES, 2016).

Muitos aspectos poderiam ser elencados num programa de reforma urbana e construção do “direito à cidade”, mas seguramente a luta por uma nova cidade é perpassada, fortemente, pela questão dos movimentos sociais urbanos, tema que é debatido na próxima parte deste livro.

## Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEITA, Lígia (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, v. 1, p. 13-31.

ANASTASIA, Fátima (2015). Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. UNESP.

ARANTES, R. A.; PEREIRA, C. (2020). Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. **Geopolítica(s)**. Revista de Estudios Sobre Espacio Y Poder, 2020, 11(2), 287-312. <https://doi.org/10.5209/geop.68656>.

ARANTES, Otília. B. (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Vozes, p. 11-74.

ARANTES, Rafael de A.; PEREIRA, Carla G. P. (2020). Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. **Geopolítica(s)**. Revista de estudios sobre espacio y poder, 11(2), 287-312. <https://doi.org/10.5209/geop.68656>.

ARRETCHE, Marta. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): p. 17-26.

BAHIA, Governo do Estado. (2019). **Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador**. Documento de apresentação. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/160406\\_entidade\\_metropolitana\\_da\\_regiao\\_metropolitana\\_de\\_salvador.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160406_entidade_metropolitana_da_regiao_metropolitana_de_salvador.pdf). Acesso em: 23 julho 2019.

BAHIA, Governo do Estado (2014). Lei Complementar N° 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador (FMTC-RMS), atende o art. 13 da Lei Federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (FRMS), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, n. 21.450, 14 junho 2014.

BÓGUS, L.; MAGALHÃES, L. (2021). Desigualdades socioespaciais e pandemia: a dimensão metropolitana da COVID-19-19. In: LEITE, R.; VIEIRA, E. (orgs). **Distopias urbanas**. Aracaju: Criação Editora.

BRANDÃO, Maria. (1981). O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo. In: VALADARES, Lícia do P. (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 71-94.

BRASIL (1973). Lei Complementar N° 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 junho 1973, seção 1, p. 5.585.

BRASIL (2015). Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 13 janeiro 2015.

BRASIL (2018). Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis n°s 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 20 junho 2015. Seção 1, p. 3.

BRENNER, Neil. (2018). **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

CARVALHO, Inaiá. (2013). Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. **Cad. CRH**, dez., v. 26, n. 69, p. 545-562.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto. (2011). Capital imobiliário e dinâmica metropolitana. In: **Anais do Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia**. Recife.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto. (2013). A cidade como negócio. **EURE**, v. 39, n. 118, septiembre, p. 5-26.

CICCOLELLA, Pablo. (2011). **Metrópolis latinoamericanas**: más allá de la globalización. Quito: OLACCHI.

CMS – Câmara Municipal de Salvador (2022). Audiência discute aumento no contrato do Trem do Subúrbio. Disponível em: <https://www.cms.ba.gov.br/noticias/10-03-2022-audiencia-discute-aumento-do-contrato-do-vlt-do-suburbio>. Acesso em: 20 julho 2022.

COITÉ, Lucas. (2019). Gestão corporativa e competição intergovernamental: as intervenções urbanas do governo do Estado da Bahia em Salvador. In: **Anais do XXXII Congresso Internacional ALAS**, Peru.

COSTA, M. A.; LUI, L. (2021) **Governança Metropolitana na América**

**Latina:** um panorama das experiências contemporâneas de uma mirada comparativa. Brasília/DF: CEPAL; RJ: IPEA.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. (2000). Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança em Salvador. *In: IVO, Anete Brito Leal (org.). O poder da cidade: limites da governança urbana.* Salvador: EDUFBA, p. 51-84.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. (2006). **Tradição, autocracia e carisma** – a política de Antônio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974). Belo Horizonte/MG: Editora UFMG.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. (2016). **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo.

DELGADO, Juan; BRITO, Jamille. Padrões de acessibilidade, processos espaciais e Rede Integrada de transporte de alta capacidade na Região Metropolitana de Salvador, Brasil. *In: SERRA, Ordep; GOMES, Hortênsia; NUNES, Débora. (orgs.). Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades.* Salvador: EDUFBA, p. 199-230.

DO ESPÍRITO SANTO, Teresa. (2011). Reflexões acerca da questão habitacional em Salvador. *In: Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania.* Disponível em: <https://bit.ly/3DWZEom>. Acesso em: 27 setembro 2022, às 16h:29min.

DIAZ MOSQUÉRA, Carlos Andrés. (2022). **Para quem é a cidade?** Redes de gestão público-privadas nas reformas urbanas dos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Salvador

FERNANDES, M.; PINTO, H. A. (2020). Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à COVID-19-19. **Revista Saúde em Redes** (ISSN 2446-4813), v. 6, Supl. 2 (2020): 7-21.

FREY, Klaus *et al.* (2020). Quando um vírus desafia o federalismo: COVID-19-19 e a difícil relação intergovernamental no Brasil. *In: Anais do XVI Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.* Blumenau/SC.

GOMES, Hortênsia. (2019). PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento.* Salvador/BA: EDUFBA, p. 155-198.

GORDILHO-SOUZA, Angela. (2016). Metrópole e gestão urbana corporativa: o que muda na produção recente das cidades brasileiras? Impactos e

tensões na Região Metropolitana de Salvador. In: MELO E SILVA, Sylvio; CARVALHO, Inaiá M. M.; PEREIRA, Gilberto C. **Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina**. Salvador: EDUFBA.

HARVEY, David (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, p. 48-64.

IPEA (2021). **A situação do Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador** – Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de pesquisa. Brasília, 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10458/1/Pgmb\\_rm\\_Salvador\\_complemento\\_b.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10458/1/Pgmb_rm_Salvador_complemento_b.pdf). Acesso em: 5 setembro 2022.

IPEA (2018). A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Salvador. **Relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/180223\\_relatorio\\_implementacao\\_salvador.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/180223_relatorio_implementacao_salvador.pdf). Acesso em: 25 julho 2019.

IVO, Anete Brito Leal (2002). Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 8, 2º sem., p. 9-32.

KAPLAN, A.; LASSWELL, H. (1984). **Poder e sociedade**. Brasília/DF: EdUNB.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. (1983). Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey (1987). **Urban Fortunes: the political economy of place**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

MARENCO, André. (2008). Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições? **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p.5-26.

MARQUES, Eduardo. (2016). De volta aos capitais para entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 35, 2 julho, p. 15-33.

MARQUES, Eduardo. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **RBCS**, vol. 32, n. 95, p. 1-18.

MOLOTCH, Harvey. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, Sep. 309-332.

NOVAES, Flávio Santos. (2016). Se conselho fosse bom a efetividade de conselhos municipais de habitação na Bahia. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração da UFBA. Salvador.

MARENCO, André. (2008). Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições? **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 5-26, 2008.

NUNES, Vladimir M. (2020). **A política contra a metrópole?** Representação e trajetória institucional metropolitana e a dinâmica da competição política na Bahia e Minas Gerais. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Salvador.

PEREIRA, C. G., ARANTES, R. (2020). A. Fighting COVID-19-19 in Salvador: cooperation and conflict in intergovernmental relationship. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-9.

RODRIGUES, M. A. S. *et al.* (2018). Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, p. 323-346. (Série Rede IPEA – Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 4).

SALVADOR (2016). **Lei N° 9.092/2016**: Institui o programa de parcerias público-privadas do Município de Salvador (PPP Salvador) e dá outras providências. Salvador.

SANTOS, J. Lázaro C.; CARMO, R. O. (2020). Análise da integração intermodal do projeto corredor de BRT Lapa-LIP de Salvador-BA. *In*: **Anais do XVII Congresso Rio de Transportes (Virtual)**, 2020, Rio de Janeiro.

SANTOS, Raquel C. (2016). **Quem participa?** Participação popular e direito à cidade: em estudo de caso do Plano Salvador 500. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília/DF.

SILVA, M. A. A.; MOTTA, C. P. G. (2021). **Governança Metropolitana e Autonomia Municipal**: uma análise da governança interfederativa em tempos de pandemia de coronavírus (COVID-19). Trabalho apresentado no Congresso Luso-Brasileiro para Planejamento Urbano, Integrado e Sustentável. Abril, 2021 (PLURIS, 2021, DIGITAL).

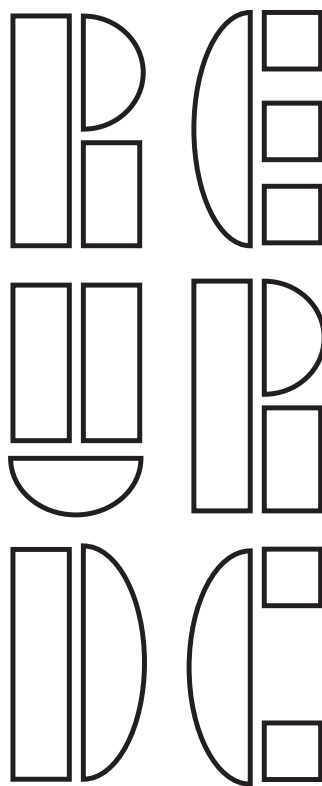
SILVA, S.; SILVA, B.; SILVA, M. (2016). Governança urbana e governança metropolitana: desafios para o futuro de Salvador e de sua Região Metropolitana. *In*: SILVA, S.; CARVALHO, I.; PEREIRA, G. **Transformações metropolitanas no século XXI**: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA.

STONE, Clarence N. (1993). Urban Regimes and The Capacity to Govern: a political economy approach. *In*: **Journal Of Urban Affairs**, v. 15, n. 1, p. 1-28.



# PARTE III

Lutas e  
reivindicações  
urbanas





# **Lutas e reivindicações urbanas**

APARECIDA NETTO TEIXEIRA  
LAILA NAZEM MOURAD  
PABLO VIEIRA FLORENTINO

Em Salvador, assim como em outras cidades do Brasil, constataam-se formas de “desposseção” atreladas ao processo de acumulação, que associam estado e capital em agendas que têm cada vez mais se traduzido em práticas espoliativas, e de subtração do direito à moradia, à vida e à segurança da pessoa, e que atingem com violência os territórios populares e as ocupações urbanas (HARVEY, 2016; ROLNIK, 2015).

Os territórios populares são concebidos como espaços apropriados pelos moradores e organizados enquanto base de reprodução social, cultural e econômica. Contrapõem-se, portanto, à compreensão dessas áreas como “espaço-problema” (VALLADARES, 2005), de irregularidade da ocupação, de pobreza, de ausências no sentido restrito de carência das condições físicas, de habitabilidade e de irregularidade fundiária. Vinculam-se também, conforme Massey (2008), à “terra-território” relacionadas às disputas territoriais. Além disso, os territórios (e as territorialidades) populares revelam diferentes formas de organização socioespacial de comunidades, coletividades ou grupos sociais que lutam pela preservação da cultura, dos recursos ambientais e pelo respeito aos diferentes modos do viver (MOURAD; TEIXEIRA, prelo 2022, p. 2).

Esses processos têm sido observados nos projetos de requalificação urbana, de mobilidade urbana e de macrodrenagem que atravessam esses territórios populares de forma autoritária, e que ensejam remoções forçadas. Podemos citar como exemplos, as ações da prefeitura de captura de uma parte da ZEIS da comunidade do Tororó (Centro Antigo), para viabilizar a construção de um *shopping* em parceria com empresa privada e o projeto de requalificação urbana e saneamento ambiental da Bacia do Riacho Mané Dendê, no Subúrbio Ferroviário, e do governo do estado com o processo de implantação do Monotrilho no Subúrbio Fer-

roviário e as obras de Macro drenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira, entre outros.

Constatam-se que essas intervenções público-privadas têm empurrado as famílias removidas de forma involuntária para as áreas mais desequipadas e em condições precárias de habitabilidade. Conforme narrativa de uma moradora do bairro da Paz atingida pelo projeto de Macro drenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira: “As famílias estão indo para a encosta, adquirindo casa pequena sem acabamento, onde não vai carro na porta, não passa carro de lixo, não tem saneamento, o acesso é difícil, a gente é obrigada a subir escada!”

Os impactos desses projetos/obras sobre os territórios populares são múltiplos e envolvem processos de despossessão que aprofundam a precariedade habitacional de boa parte da população afetada, como relatado pela moradora do bairro da Paz, que resultam em um ciclo sucessivo de remoção-ocupação-remoção (LACERDA *et al.*, 2019), conformando uma situação de transitoriedade permanente dos territórios, e que atravessa as mais distintas trajetórias de vida (ROLNIK, 2015).

Com a pandemia da Covid-19, constatou-se também a ampliação das desigualdades sociais e a urgência de atualização das necessidades habitacionais qualitativas e quantitativas, incluindo populações ainda pouco visibilizadas como: a população em situação de rua, os refugiados, os moradores em cortiços, as Ocupações dos Sem-Teto, os moradores em territórios populares com dificuldades de mobilidade, das comunidades tradicionais, entre outras.

Para a coordenadora do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), Sueli Oliveira, “o crescimento da população em situação de rua durante a pandemia pode ser percebido pelo aumento do número de tendas montadas para abrigar moradores”. Em Salvador, segundo informações do “Projeto Axé”, a es-

timativa é que haja cerca de 20 mil pessoas em situação de rua e de vulnerabilidade social, expostas a todo tipo de violência física e psicológica.

Cabe ressaltar ainda, a existência de 266 cortiços no Centro Antigo de Salvador, conforme Primo (2020), gestados através de práticas abusivas, opressoras em imóveis que apresentam condições extremamente precárias. Segundo o relato da moradora, “aqui neste quarto muito pequeno moro eu, o meu marido e minha filha, nesse espaço que bem amontoados, cabem uma geladeira pequena, cama, armário tudo aqui é muito apertado” (PRIMO, 2020, p. 97).

No Brasil, em plena pandemia da Covid-19, as ações judiciais de despejo continuaram a serem executadas, desabrigoando milhares de famílias e aumentando o risco de contaminação de toda a população, contrariando a recomendação da ONU-Habitat e reforçando ações genocidas do governo brasileiro. Em Salvador, comunidades, movimentos e parceiros da Articulação do Centro Antigo aderiram à Campanha Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade –, com o objetivo de monitorar e visibilizar as ações e ameaças de despejos em ocupações dos movimentos e comunidades no Centro Antigo, além de alguns casos que surgiram durante o projeto em municípios do interior da Bahia e Região Metropolitana de Salvador. Através de escutas/entrevistas virtuais semiestruturadas com lideranças de ocupações e comunidades que estavam sofrendo ações e ameaças de despejos, foi elaborada uma contracartografia com o objetivo de registrar, analisar, denunciar e visibilizar as violências perpetradas por agentes públicos e privados contra os territórios negros de Salvador.

As diversas pesquisas realizadas em Salvador, pela UFBA, pela UCSAL, pela UNEB, pela UEFS, pelo Observatório das Metrôpoles (INCT/Núcleo de Salvador), demonstram que a luta

pela terra e a permanência no território é um dos temas mais acirrados na atualidade, potencializado pelos efeitos do contexto pandêmico, que afeta sobremaneira as comunidades mais vulneráveis, com crescentes flagrantes de violações dos direitos humanos, impulsionados por projetos e ações do poder público direcionados aos interesses do capital imobiliário.

Os movimentos urbanos no Brasil, de abrangência local ou nacional, lutam contra a criminalização e reivindicam o enfrentamento da questão da moradia pelo poder público, visando o direito à moradia e a segurança da posse. No âmbito das lutas urbanas, estão de um modo geral associados às ocupações<sup>11</sup> como “formas concretas e legítimas de denunciar a violência da especulação imobiliária, da ganância do latifúndio e de manifestar esse direito “[...] construindo outras lógicas coletivas e de ajuda mútua e outros caminhos de afirmação dos direitos no campo e na cidade” (BEDESCHI; BARBOSA, 2020, p. 17).

Ainda conforme os autores, a agenda dos movimentos urbanos no Brasil foi caracterizada historicamente por diversas fases, como a

organização do Movimento de Defesa do Favelado – MDF, pela Zonas Especiais de Interesse, como na Cidade Recife, pela Concessão do Direito Real de Uso dos Movimentos de Favela no início e meados dos anos 1980, na luta pelo capítulo da Reforma Urbana, consagrados nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. [...] o Movimento de Moradia (1991 e 1992) que apresentou o primeiro projeto de lei de iniciativa popular

<sup>11</sup> O uso político do termo “ocupação” pelos movimentos nas lutas urbanas tem origem na luta pela terra nos conflitos agrários, e está relacionado ao “aposamento da propriedade sem função e sem uso, como resposta ao descaso do poder público” (BEDESCHI; BARBOSA, 2020, p. 17).

no país em defesa de uma política nacional de habitação (BEDESCHI; BARBOSA, 2020, p. 17).

De um modo geral, podemos afirmar que tais movimentos têm em comum a luta por questões históricas fundadas na desigualdade aliada à forte resistência às dinâmicas recentes decorrentes da atuação do Estado mediante a implantação de projetos de intervenção urbana. Segundo o MSTs, “as famílias que vivem em ocupações são vítimas do descaso, da irresponsabilidade do Estado e da especulação imobiliária – que impõem alto custo de habitação, sobretudo nas áreas centrais” (MSTs, 2018).

Com a pandemia, o isolamento social e a higienização constante, se por um lado foram medidas adotadas contra o avanço dessa crise sanitária, por outro, foram negadas a uma grande parte da população moradora dos territórios populares que não tem garantido o direito à moradia digna.

Um aspecto a ser destacado é que as reivindicações urbanas vêm sendo desenhadas, organizadas e potencializadas através da constituição de redes de articulação envolvendo diversos agentes, abrangendo os movimentos sociais, a academia (professores/as, pesquisadores/as e estudantes), moradoras/es, assessores populares, engajados na luta pelo direito à cidade e à moradia digna.

Na contemporaneidade os movimentos sociais têm ampliado sua atuação sob o ponto de vista político e em relação ao pertencimento ao território, com o aprofundamento das demandas para além das reivindicações urbanas. Desse modo, amplia-se a ruptura do colonialismo político, posicionando-se de forma crítica aos planos concebidos historicamente de forma eurocêntrica, em desrespeito aos saberes locais, bem como, de modo mais amplo, às violações dos direitos humanos, estando articulados a um repertório mais ampliado referente à construção de políticas relacionadas aos direitos das mulheres e negros, direito à moradia, e

ainda, a direitos humanos emergentes, conforme afirma Boaventura Souza Santos, como o direito à natureza.

Segundo o autor, essa “nova geração” de direitos humanos da natureza, consideradas pela cultura ocidental como parte do mundo natural, vem emergindo “graças à luta das populações mais excluídas pelo desenvolvimento capitalista (povos indígenas, afrodescendentes, mulheres, camponeses) centrada na ideia de que seres não humanos, mas essenciais à vida dos humanos, têm direitos humanos em nome próprio”.

De um modo geral, podemos, pois associar a ação desses movimentos que agregam ONGs, entidades civis, academia e outros, nas palavras de Boaventura Souza Santos, “a um espírito do tempo insurgente, anti-capitalista, anti-colonialista e anti-patriarcal que está a emergir nas margens das ideias e políticas dominantes, e que vai aflorando noutros lugares e noutros contextos” (SANTOS, s.d.).

Nessa perspectiva, alteram-se também as estratégias de lutas, que vêm sendo predominantemente pautadas pelas articulações em rede e plataformas digitais. Essas redes se materializam através de comunidades, grupos ou fóruns alicerçados em diferentes sistemas computacionais sociais (*social software*), em uma perspectiva compreendida como territorialidades múltiplas habitadas em paralelo (HAESBAERT, 2014)<sup>12</sup>. Essas relações constituem um canal potencial de comunicação e constituição de novas sociabilidades, engajamentos e arranjos, distintos daqueles desenvolvidos presencialmente (VARNELIS, 2008).

<sup>12</sup> Haesbaert destaca esse aspecto nas grandes metrópoles contemporâneas, como Salvador, caracterizando-as como espaços férteis para a proliferação dessas comunidades que se consolidam como multiterritorialidades mais ricas, com maior intensidade de interações (HAESBAERT, 2014). Os diferentes tipos de territorialidade podem assim se cruzar dando origem a diversas combinações, reverberando na (re)organização dos movimentos sociais, nas suas intervenções, ampliando contextos, articulações e visibilidade das suas pautas e ações.

As ações de incidência política dos movimentos sociais em Salvador/BA vêm sendo pautadas principalmente pela contraposição aos projetos do estado relacionados à implantação de grandes obras de infraestrutura, de mobilidade urbana que, em sua maioria, estão também associadas a processos de expulsão da população de forma involuntária, ou seja de remoção forçada.

Destacam-se os movimentos e campanhas que lutam por direitos, sejam eles de âmbito nacional – “Despejo Zero” Articulação BRCidades –, como de âmbito local e regional – Campanha “Zeis Já”; Despejo Zero – BA; Fórum Clima Salvador; Observatório da Mobilidade de Salvador; Movimento da Gamboa; Articulação do Centro Antigo de Salvador; ZEIS do Tororó; Movimento Reaja ou será morto/Reaja ou será morta; Movimento de Resistência da população da Ilha de Maré; Articulação contra o Monotrilho do Subúrbio Ferroviário; Movimento de Resistência Baía de Todos os Santos (BTS)/Itaparica; Movimento contra o processo de remoção forçada nas obras de macrodrenagem dos rios Jaguaribe/Mangabeira e Mané Dendê (Salvador/BA).

Considerando-se o número significativo de movimentos/campanhas conforme exposto acima, e a impossibilidade de abordagem de todas no âmbito deste texto, foi realizado o recorte com base em dois critérios. O primeiro refere-se aos movimentos que dialogam com todos os territórios populares, contribuindo para dar suporte ao enfrentamento das lutas urbanas em comum. Com base nesse critério foram selecionadas as campanhas “Despejo Zero” e “Zeis Já”. O segundo refere-se aos movimentos em territórios populares em Salvador/BA que estão sob a ação e ameaça de despejos e remoções involuntárias, destacando-se a ZEIS do Tororó; o Movimento contra o processo de remoção forçada nas obras de macrodrenagem dos rios Jaguaribe /Mangabeira e a Articulação contra o Monotrilho do Subúrbio Ferroviário.

## **Campanha “Despejo Zero” – Pela vida no campo e na cidade**

No contexto da pandemia da Covid-19, muitas foram as ações e ameaças de despejo devido a atrasos de aluguel e remoção forçada, contrariamente à recomendação do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), de acordo com a “Declaração de política do ONU-Habitat sobre a prevenção de despejos e remoções durante a COVID-19”, potencializando os riscos de contágio de famílias de baixa renda.

A remoção forçada de comunidades deve ser compreendida como uma violação de direitos humanos e se contrapõe ao direito fundamental à moradia. Esse processo evidencia as desigualdades de gênero, raça e classe e demonstra como o racismo estrutural define o território da cidade, excluindo majoritariamente negros e mulheres do acesso a direitos e políticas públicas. Segundo a ONU, a remoção forçada é definida como a “retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas” (ONU, 2010a, p. 8).

Nesse contexto, contra as ações de remoção e despejos de famílias do seu local de moradia, mais de 175 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos voltadas para os direitos humanos, em todo o Brasil, articularam-se em rede. A campanha foi estruturada em três grupos de trabalho – mapeamento, comunicação e incidência – abrangendo núcleos estaduais, regionais e grupo facilitador nacional.

O lançamento da campanha foi realizada em junho de 2020, mediante ato político-cultural, transmitido ao vivo no YouTube, com divulgação de texto no qual foi denunciado o descaso dos

poderes Executivo e Legislativo que “seguem promovendo despejos no campo e nas cidades de todo o Brasil, além da crescente violência contra os territórios dos povos indígenas e quilombolas, impedindo que milhares de famílias lutem por sua sobrevivência durante uma pandemia [...]”.<sup>13</sup> A campanha, além da problemática dos despejos, aborda o “problema estrutural das cidades brasileiras: a falta de moradia adequada para todas e todos” (CAMPAINHA DESPEJO ZERO, 2022).

Segundo dados da campanha, o Brasil registrou no período de agosto de 2020 a maio de 2022, um aumento de 393% e de 655%, respectivamente, no número de famílias despejadas e daquelas ameaçadas de despejo. Em relação ao panorama nacional, o Estado da Bahia ficou em 9º e 11º lugar, respectivamente, em relação ao número de famílias despejadas e ameaçadas de despejo durante a pandemia. Segundo dados da Campanha Despejo Zero,

120 casos de despejo foram suspensos desde o início da campanha, evitando que mais de 24.231 famílias perdessem sua moradia [...] [Esse resultado foi] fruto do esforço conjunto e coordenado da Campanha que coleta e dissemina informação, e atua na defesa ativa em processos judiciais e administrativos envolvendo conflitos fundiários no campo e na cidade, bem como em práticas de incidência política e institucional nos órgãos públicos.

O objetivo da campanha foi pressionar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para impedir os despejos e reintegração de posse, ou seja, a suspensão de qualquer atividade ou violação de direitos, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, res-

<sup>13</sup> Disponível em: <https://pt.org.br/movimentos-populares-lancam-campanha-despejo-zero>. Acesso em: 13 junho 2022.

paldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades. “É uma campanha permanente, de construção coletiva e aberta a toda sociedade. O foco é garantir moradia digna, no campo e na cidade, como direito fundamental para a manutenção da vida”.<sup>14</sup>

A campanha teve resultados exitosos, tanto sob o aspecto judiciário quanto legislativo. Conforme aponta Alfonsin (2022), no primeiro caso, registra-se a *Recomendação 90/2021*, direcionada aos órgãos do Poder Judiciário que versava sobre a “adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (COVID-19)”. Segundo Alfonsin (2022),

esta medida foi bastante importante e muitas decisões foram tomadas pelo Judiciário observando-a, tal como é possível aferir da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que levantou decisões judiciais de todo o país que acataram a recomendação, bem como orientações do Ministério Público de vários estados do país.

Sob o aspecto legislativo registra-se a aprovação da Lei nº 14.216/2021<sup>15</sup>, através da qual, e, posteriormente, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, as medidas de remoção foram suspensas até outubro de 2022. “A ADPF 828 teve papel fundamental para evitar despejos em escala

<sup>14</sup> Disponível em: <https://pt.org.br/movimentos-populares-lancam-campanha-despejo-zero>. Acesso em: 13 junho 2022.

<sup>15</sup> Durante sua tramitação ficou conhecida como PL dos Despejos (PL 827/2020) – de autoria do deputado federal André Janones (AVANTE) em coautoria com as deputadas federais Natália Bonavides (PT) e professora Rosa Neide (PT) – tendo sido promulgada em 8 de outubro de 2021, após a derrubada, pelo Congresso Federal, do veto integral do Presidente Jair Bolsonaro ao texto da lei.

nacional e foi uma das ferramentas que ajudou a proteger mais de 24 mil famílias desde o início deste mapeamento” (CAMPANHHA DESPEJO ZERO, 2022).

A Campanha também atuou em outras frentes como a eleição municipal em 2020, cobrando dos candidatos a atuação contra as remoções forçadas e pela garantia do direito constitucional à moradia digna, mediante a adesão à carta-compromisso elaborada pelo movimento, constando de 21 medidas para melhorar as condições habitacionais da população no país. De acordo com o documento, os processos de despejos e remoções forçadas são

parte estruturante da cultura patrimonial, violenta, machista, racista e desigual [onde] inúmeras famílias no campo e na cidade, populações tradicionais, povos indígenas, são submetidos a processos de negação de direitos, ameaças e contínuos processos de violência.<sup>16</sup>

Entretanto, apesar dos avanços decorrentes das medidas judiciais e das leis aprovadas, ainda é bastante preocupante o aumento do número de despejos, quer sejam judiciais, extrajudiciais ou administrativos, que vêm acontecendo no Brasil. Essa situação será ainda mais agravada caso a política habitacional com definição de programas, projetos e o aporte de subsídios voltada para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, que compõe a maior parte do déficit habitacional no país, não seja retomada.

---

<sup>16</sup> CAMPANHHA Despejo Zero cobra compromisso com direito à moradia. 21 outubro 2020. Disponível em: [redebrasilatual.com.br](https://redebrasilatual.com.br). Acesso em: 15 julho 2022.

## **ZEIS Já – Campanha pelo Direito à Moradia e à Cidade em Salvador**

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da luta dos movimentos sociais, reconhece a produção socioespacial de determinada parcela do território para fins de manutenção e produção de habitação social. A ZEIS visa garantir o direito à igualdade – por meio do Direito à cidade e à moradia digna – e o direito à diferença – através da elaboração de padrões e regimes urbanísticos especiais em áreas de ZEIS e do respeito à produção social e cultural do *habitat*.

Na atualidade, em contraposição ao contexto sociopolítico democrático que reconheceu a ZEIS, registra-se um momento de retrocesso político e de intensa violação dos direitos humanos, com a ascensão e fortalecimento do neoliberalismo, com grandes ameaças a esse instrumento e ao direito à moradia e o direito à cidade. Pode-se registrar a redução de poligonais de ZEIS (Ilha de Maré – Salvador) e a flexibilização de parâmetros urbanísticos em alguns textos de leis de Planos Diretores, aumentando o potencial construtivo, e com isso ampliando as possibilidades para o capital imobiliário.

Ainda como retrocesso e ameaça, registra-se em Salvador a atuação do próprio poder público municipal que, em desrespeito ao Plano Diretor, realizou remoção de famílias moradoras da ZEIS do Tororó para a construção de estacionamento de um *shopping*, conforme será abordado posteriormente.

É nesse contexto que surge o projeto “ZEIS Já! Campanha pelo Direito à Moradia e à Cidade em Salvador”<sup>17</sup> articulado com

---

<sup>17</sup> A campanha, de iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), junto ao Edital de Chamamento do Ministério Público do Estado da Bahia (Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo), em 2020, contou com a participação de professoras/es e estudantes universitários

o debate em relação ao direito de reconhecimento e permanência da população nas áreas delimitadas como ZEIS no Plano Diretor, em um cenário em que esse direito tem sido subtraído e capturado pelo mercado imobiliário.

O objetivo foi realizar uma campanha fundamentada em duas vertentes – comunicação/mobilização e formação comunitária – referente à ZEIS, pautando o instrumento na agenda pública, visando o

amplo conhecimento do instrumento, engajamento e articulação de lideranças comunitárias, atores do sistema de justiça e gestores municipais na defesa e afirmação dos territórios de ZEIS, entendendo o instrumento como estratégico na garantia do direito à moradia e à cidade (LIMA *et al.*, 2022, p. 2).

O projeto foi elaborado ao longo do ano de 2021, concebido em uma estrutura horizontal composta pelo Comitê de Campanha, Coletivo de Oficinas e Núcleo de Apoio, tendo como principal característica “a dimensão coletiva, nas interações, partilhas de conhecimento, aprendizados e pactuações” (LIMA; VIVEIROS, 2021, p. 11).

---

vinculados a grupos de pesquisa de três universidades: Universidade Estadual de Feira de Santana (Curso de Direito), Universidade Católica de Salvador (Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade / Grupo de Pesquisa DCidade – Processos Urbanos e Direito à Cidade/Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades/ Grupo de Pesquisa Território em Resistência) e Universidade Federal da Bahia (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Residência AU+E/Grupo de Pesquisa Lugar Comum/ Grupo Margear e Faculdade de Comunicação/LabAV). Além destes, integraram a campanha, associados do IBDU, lideranças comunitárias, militantes, assessores populares e moradoras/es, engajados na luta pelo Direito à Cidade em Salvador.

Além dos produtos de campanha<sup>18</sup> ressalta-se a elaboração de Cartilha de ZEIS, de caráter formativo, que aborda o que é ZEIS e como o instrumento é tratado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (2016), abordando as tipologias, bem como as etapas necessárias para a regulamentação das áreas demarcadas e as formas de gestão das ZEIS, visando abranger tanto os territórios diretamente envolvidos na campanha, bem como alcançar outros territórios populares de Salvador.

Por fim, reafirma-se a importância da campanha que contribuiu para amplificar a difusão e a reflexão crítica sobre esse instrumento da política urbana, fomentando o debate público em torno das ZEIS, potencializando seu alcance político e social e suas lutas concretas, através de uma articulação em rede. A Campanha deu um importante passo no sentido de contribuir com a visibilização e difusão do instrumento ZEIS, de grande importância para assegurar o direito à moradia e à cidade e para o fortalecimento das lutas populares na defesa dos seus territórios (LIMA; VIVEIROS, 2021, p. 78).

---

<sup>18</sup> oram produzidos e postados 33 *cards*/peças carrossel, 21 vídeos e dois vídeos educativos; publicações: Instagram, 54; Facebook, 10; YouTube, 10; Twitter, 98. Além disso, foi construído um *site* ([www.zeisja.org.com](http://www.zeisja.org.com) informações-chave) sobre a campanha e meios de contato.

## ZEIS do Tororó

O Itororó da cantiga, que em tupi significa “água barulhenta” ou “jorro d’água”, poderia ser comparado às ações dos moradores da ZEIS do Tororó contra as remoções involuntárias, resultante da ação de reintegração de posse promovida pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS). Essa comunidade, constituída há mais de 15 anos, desfruta de vida social e laboral no entorno da Estação de Transbordo Clériston Andrade (Estação da Lapa), maior terminal urbano de passageiros desta cidade. Dissociado dos princípios da

política urbana e habitacional comprometida com o interesse público, a ação da PMS desvincula a existência da ZEIS do Tororó do direito à Moradia e seu fundamento legal é totalmente desprezado, ao ser submetida a interesses econômicos privados à implantação de empreendimento comercial – Shopping-Estação, proposto pelo Consórcio Nova Lapa (IAB; LUGAR COMUM; SINARQ, 2020, p. 11).

Observa-se um “forte alinhamento entre os interesses corporativos e os do poder público na captura da dimensão coletiva e pública da cidade, acionados no sentido de sua mercantilização” (OLIVEIRA; LIMA; GALINDO, 2021, p. 17).

A Comunidade do Tororó organizou várias ações em defesa do seu território, visando a manutenção de cerca de 40 famílias ameaçadas de remoção em área de ZEIS, compreendendo o risco que essa ação significa para o conjunto da cidade, pois pode “possibilitar que se desenhe no horizonte que outras ZEIS, remoções quando algum interesse privado de grandes investidores se colocar na disputa” (IAB; LUGAR COMUM; SINARQ, 2020, p. 11).

Nesse contexto, a comunidade do Tororó organizou um movimento amplo denominado “TORORÓ RESISTE” – por meio de audiências públicas<sup>19</sup>, *site*<sup>20</sup>, Instagram, Facebook, Twitter<sup>21</sup>; manifestações na Estação da Lapa e em diversos locais da cidade – articulado com representantes dos movimentos sociais de luta por moradia do Estado da Bahia, universidades, entidades de classe e inseridos na Campanha Nacional Despejo Zero.

Na contramão das medidas protetivas contidas na legislação municipal, em Resoluções, Tratados Nacionais e Internacionais dos quais o Brasil é signatário, nas determinações de Despejo Zero do Supremo Tribunal Federal no contexto da pandemia, os “Desembargadores da Quarta Câmara Cível, deferiram em outubro de 2020 a liminar na Ação de Reintegração de Posse proposta pelo Município de Salvador”, afiançando o interesse privado (OLIVEIRA; LIMA; GALINDO, 2021, p. 17).

Em outubro de 2021, a Prefeitura de Salvador cometeu outros atos de violência, descumprindo o acordo firmado com a “Defensoria Pública do Estado da Bahia – DPE/BA, de não realizar demolições das moradias e pontos comerciais, enquanto houvesse negociações com moradores em andamento”<sup>22</sup>.

As remoções resultantes de intervenções urbanas pela ação direta de agentes públicos e privados têm acontecido sem que os direitos dos afetados sejam plenamente garantidos. A comunida-

<sup>19</sup> Como exemplo podemos citar as audiências públicas “Centro Antigo: Zeis do Tororó em disputa – Moradia X Shopping Center” (13 julho 2021), organizada conjuntamente pela Ouvidoria da Câmara e pelas comissões de Cultura; de Transporte, Trânsito e Serviços Municipais; de Direito à Cidade; e de Direitos Humanos e “O Futuro do Tororó e o direito à cidade, moradia e trabalho no centro de Salvador”, realizada no Ministério Público da Bahia (10 junho 22).

<sup>20</sup> <https://zeistororo.wixsite.com/torororesiste>.

<sup>21</sup> <https://twitter.com/hashtag/Toror%C3%B3Resiste?src=hash>.

<sup>22</sup> Fonte: Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/salvador-apos-inibir-demolicoes-defensoria-visita-moradores-do-tororo-para-tracar-estrategia-de-atuacao/>. Acesso em: 15 agosto 2022.

de do Tororó segue resistindo e lutando em defesa do direito à vida, à moradia, ao trabalho, ao território, à manutenção das tradições culturais, contra os processos de despossessão em curso, carregados de arbitrariedades, de expropriação coletiva do território, de deslocamento forçado responsáveis pela violação de direitos.

## Articulação contra o Monotrilho do Subúrbio Ferroviário

A intervenção conhecida como Monotrilho do Subúrbio de Salvador está relacionada com os projetos de modais apresentados pelo governo do Estado da Bahia para a substituição do Trem Urbano do Subúrbio. A problemática principal é a garantia de um equipamento de mobilidade (e direito à cidade) que permita a conexão entre a região soteropolitana que costeia a Baía de Todos os Santos (na sua parcela mais pobre e que reúne algumas das maiores concentrações demográficas) com regiões centrais de Salvador.

Cabe aqui ressaltar que o projeto do Monotrilho também foi e é denominado, de forma contraditória pelo governo do estado, de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), como alternativa inicial apresentada ao público. Entendemos tratar-se de um projeto repleto de contradições, fazendo surgir diversos movimentos sociais de contestação, envolvendo a sociedade civil, entidades de classe, universidades, e o Ministério Público da Bahia.

Esse processo se origina, primeiramente, com a precarização e o sucateamento do sistema de trens que atendia, há décadas, uma das regiões mais populosas da Cidade de Salvador, e que se encontra desativado pelo próprio governo do estado, prejudicando parcela significativa da população com perfil de vulnerabilidade socioeconômica. Segundo pesquisa realizada entre usuários do trem do Subúrbio<sup>23</sup>, 40% se encontram abaixo da linha

---

<sup>23</sup> Atendendo à demanda do “Movimento Ver De Trem”, a Rede Cidade Popular realizou a pesquisa de campo nos últimos meses de 2019 para avaliar o impacto socioeconômico do aumento da tarifa no Trem do Subúrbio, em parceria com o Ministério Público do Estado da Bahia, a Tec&Mob Tecnologia e Mobilidade Urbana e BÁKÓ Escritório Público de Engenharia e Arquitetura. Além disso, houve apoio técnico dos grupos de pesquisa Lugar Comum/UFBA e CETRAMA (UFBA).

da pobreza, mais de 71% participavam de algum programa social governamental e 90% dos usuários são pretos ou pardos.

Relevante citar segmentos como pescadores, marisqueiras e pequenos produtores e comerciantes que utilizavam o trem para escoar seus produtos em regiões mais centrais, como a Calçada e a Feira de São Joaquim (também conhecida como Feira de Água de Meninos). Muitos deles são impedidos, pelos condutores dos ônibus, de transportar seus produtos nesse meio de transporte que já atendia à região e passaram a ser a única forma de locomoção dessa parcela da população até os destinos para a comercialização. A desativação do trem, em fevereiro de 2021, cujo preço da passagem era de R\$0,50, trouxe um impacto financeiro enorme para os habitantes da região, com o custo de R\$ 4,90 por viagem, preço da passagem de ônibus em Salvador no segundo semestre de 2022.

É necessário atentar para a forma como esse projeto atravessa diversos bairros e afeta diferentes regiões, principalmente na questão das desapropriações, cujas indenizações são aquém e insuficientes para ressarcir de forma digna as famílias afetadas. O percurso total projetado é de quase 20 km de extensão e chega a alcançar um bairro da cidade de Simões Filho, na Região Metropolitana de Salvador. Centenas de famílias tiveram suas casas ou estabelecimentos literalmente marcados com números, sem diálogos sobre o processo que vinha sendo desenvolvido pelo governo do estado e as empreiteiras envolvidas com a intervenção, que vem expulsando ou afastando diversos moradores da região.

O governo do estado declarou como área total de utilidade pública, para uso do Monotrilho, mais de 90 mil m<sup>2</sup>. Nessa área, terreiros de candomblé foram derrubados e outros seguem ameaçados<sup>24</sup>, numa região que congrega uma das maiores concentra-

<sup>24</sup> Fonte: Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/obras-do-vlt-e-da-29-de-marco-derrubam-e-ameacam-terreiros-de-candomble-em-salvador>. Acesso em 15 agosto 2022.

ções de terreiros de religiões de matriz africana da cidade. Além disso, as vegetações sagradas do Candomblé, cultuadas e parte relevante das práticas dessas religiões, vêm sendo pressionadas ou destruídas pelas desapropriações e obras da intervenção.

A partir desse contexto desfavorável diversos movimentos sociais se articulam a grupos de pesquisa e acadêmicos para questionar a efetividade desse projeto e os seus impactos na população. Podemos citar o Movimento Ver de Trem, Grupos de Pesquisa da UFBA, Observatório da Mobilidade de Salvador, Frente Parlamentar Mista Ambientalista da Câmara Municipal de Salvador, entre outros e que, juntos, vêm realizando eventos, participando de audiências públicas e questionando o projeto do VLT/Monotrilho para a região do Subúrbio Ferroviário<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Um acervo detalhado de documentos e notícias referentes ao projeto do Monotrilho e seus impactos sociais e urbanísticos na região do Subúrbio Ferroviário está disponível no *site* do Observatório da Mobilidade de Salvador (<https://www.obmobsalvador.org/monotrilho>). Esse é um projeto fomentado através de edital do Ministério Público da Bahia e envolve professores, pesquisadores, jornalistas e ativistas da área de Mobilidade Urbana em Salvador.

## **Luta e resistência contra a remoção forçada das comunidades do entorno do projeto de macrodrenagem dos rios Mangabeira e Jaguaribe**

Em Salvador/BA muitos territórios populares vêm sendo atravessados por grandes projetos urbanos – macrodrenagem, monotrilho, Tororó – que, de forma autoritária vêm promovendo processos de remoção involuntária das comunidades atingidas. Dando seguimento às análises acerca das lutas e reivindicações urbanas em Salvador, abordaremos o processo de remoção das famílias localizadas nos territórios populares às margens dos rios Jaguaribe e Mangabeira (Bairro da Paz, Km 17 de Itapuã, Jardim Abaeté e Vila Romana), em decorrência das obras de canalização dos rios pelo governo do Estado da Bahia.

No processo podem ser destacadas as seguintes violações de direitos decorrentes do projeto/obra: i) descumprimento pelo governo do estado das Resoluções, Tratados Nacionais e internacionais; ii) projeto autoritário e sem participação popular; iii) inexistência do plano de reassentamento; iv) não reconhecimento da posse da terra; v) valores irrisórios de indenização.

De acordo com a Corte IDH, as medidas de Reparação Integral são direcionadas aos valores e princípios das vítimas e a como o dano afetou as esferas da sua vida. Com essa perspectiva, as medidas classificam-se em: (i) restituição; (ii) reabilitação; (iii) satisfação; (iv) garantias de não repetição; (v) obrigação de investigar os fatos, determinar os perpetradores e, se for caso, punir; e (vi) indenização.

É nessa perspectiva que os grupos de pesquisa da Universidade Católica de Salvador (UCSal),<sup>26</sup>[16] fundamentados no con-

<sup>26</sup> Trabalho elaborado pelos Grupos de Pesquisa Gestão Democrática das Cida-

ceito de Reparação Integral, no manual *Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?* (Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada) e no material disponibilizado pelo Ministério Público do Estado da Bahia, vêm elaborando juntamente com as comunidades atingidas a matriz de danos materiais e imateriais<sup>27</sup>.

A matriz de danos material e imaterial abrange, respectivamente, as perdas econômicas vivenciadas no processo de remoção e as perdas relativas aos sentimentos decorrentes do processo de remoção, no que tange às mudanças comunitárias, à atuação do estado junto à comunidade e aos projetos de vida. Trata-se de um importante instrumento para a reparação integral, a partir da centralidade das vítimas, promovendo a educação em direitos humanos, o fortalecimento da organização popular e a identificação dos valores a serem reparados, dando materialidade às lutas sociais.

Para a identificação dos danos foi utilizada a metodologia da pesquisa-ação, mediante a participação direta das comunidades atingidas, através de oficinas e rodas de conversa. Foram realizadas atividades de escuta, debates conceituais em torno dos temas sobre direito à moradia e violações de direitos, enfatizando como as famílias percebem os danos ou prejuízos que precisam ser compensados.

Nos territórios atingidos foram identificados os seguintes danos materiais pelas comunidades: i) o desconhecimento da posse e do valor da terra para as indenizações; ii) a desvalorização do preço da posse em relação ao da propriedade; iii) valor

---

des e Grupo de Pesquisa Territórios em Resistência do Programa de Pós-Graduação “Território, Ambiente e Sociedade” (PPGTAS/Universidade Católica de Salvador), no âmbito do Edital do Ministério Público do Estado da Bahia/Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo Comarca do Salvador (2021).

<sup>27</sup> Baseado na luta dos atingidos por barragens da mineração nas Bacias do Rio Doce e Paraopeba pela reparação justa e integral decorrente dos prejuízos advindos dos desastres socioambientais.

dado à edificação abaixo do mercado, danos comunitários decorrentes da obra; iv) desvalorização das benfeitorias; v) danos às propriedades de quem não estava sendo atingido diretamente pelo empreendimento; vi) perda de renda decorrente da impossibilidade de realizar o trabalho em sua própria moradia, ou em ponto comercial, na comunidade; vii) despesas decorrentes da ausência de plano de reassentamento ou remoção, aumento dos preços de aluguéis, com o aumento da procura por imóveis; viii) perda da infraestrutura: escola/creche, equipamentos sociais, ponto de ônibus, água, luz, esgoto/igreja, Metrô, lazer, mercado/feira etc.; ix) aumento do custo de vida por valorização imobiliária dos imóveis; x) desconsideração da valorização imobiliária no preço da indenização, inviabilizando a compra de outro imóvel.

Os principais danos imateriais identificados estão relacionados ao sofrimento psíquico pela expulsão de seu território, de sua história, interrompendo projetos de vida, retirando chances ou oportunidades, desfazendo relações comunitárias, parentais e entre amigos e vizinhos. Os danos materiais, segundo critérios estabelecidos pela Corte devem ser reparados considerando os preços de mercado e as decisões do próprio tribunal que estabelecem o que deve ser reparado.

Em suma, as resistências e [re]existências dos movimentos sociais, conforme apresentados, revelam que as ações de desposseção, se, por um lado produzem a barbárie, por outro fazem emergir, através da luta contra as violações e injustiças, processos potentes de transformação social que vêm se estruturando em redes de contrapoder, tensionando a expansão do mercado imobiliário sobre a vida, a cultura e as relações sociais.

Nessa lógica, trata-se de um novo momento das lutas urbanas, cuja pauta se inscreve na aplicação dos instrumentos de democratização do acesso à terra e a cidade; na reparação plena e integral dos danos e nas diversas propostas aprovadas na Con-

ferência Popular Pelo Direito À Cidade<sup>28</sup>, realizada em junho de 2022, que envolveu mais de 600 movimentos populares, entidades, coletivos, grupos de direitos humanos e acadêmicos de todo o Brasil. A conferência consolidou o compromisso de construir a unidade na diversidade e a certeza de que as “lutas urbanas são parte essencial para enfrentar os desafios atuais e construir a sociedade e a cidade de amanhã – justas, igualitárias, ambientalmente responsáveis”.

---

<sup>28</sup> Foram deliberadas propostas nas seguintes temáticas: i) Educação, arte, cultura e patrimônio cultural; ii) Democracia urbana, participação social e esfera pública; iii) Planejamento urbano, direito urbanístico e Athis; iv) Favelas, periferias e bairros populares na luta pelo direito à cidade; v) Propriedade e posse da terra; vi) Função social da terra e da cidade, Espaço público urbano; vii) Mulheres, população lgbtqia+, sexismo e vivência nas cidades; viii) Meio ambiente, saneamento, saúde e segurança alimentar; ix) Transporte público, mobilidade e acessibilidade; x) Povos originários e populações tradicionais: Moradia e Athis; xi) Desigualdades raciais na vivência do direito à cidade; xii) Recursos públicos e orçamento; xiii) Segurança pública; xiv) População em situação de rua; xv) Jovens e pessoas idosas.

## Referências

ALFONSIN, B. de M. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. **Revista de Defensoria Pública da União**, Brasília/DF, n. 17, p. 1-212, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revistada-dpu.dpu.def.br/article/view/572/333>. Acesso em: 18 agosto 2022.

BEDESCHI, Luciana; BARBOSA, Benedito Roberto. Enfrentando a agenda da morte: conhecer a história, ocupar, resistir e construir como a afirmação concreta da luta pelo direito à cidade e ao território. In: MÜLLER, Cristiano *et al.* (org.). **A luta pelos direitos humanos nas cidades** (livro eletrônico): promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020. (Coleção CDES direitos humanos), p. 10-21. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3o-CDES-Completa.pdf>. Acesso em: 15 agosto 2022.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Nacional pelo Despejo Zero**, 2022. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 10 julho 2022.

CORTE IDH. A aplicação do conceito de Dano Material encontra-se disponível em vários julgados. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh>. Acesso em: 15 julho 2020.

GORDILHO-SOUZA, A. M.; TEIXEIRA, A. N.; SANTO, M. T. G. E. O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social. **Anais... 12º Encontro Nacional da Anpur**, 2007, Belém. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1072>. Acesso em: 10 março 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 71 p. Relatório.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 140 p. Relatório.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 160 p. Relatório.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARVEY, David. The New Imperialism: accumulation by dispossession. In: **The Ways of the World**, p. 245-71. London: Profile Books Ltd., 2016.

IAB; LUGAR COMUM; SINARQ. **Nota Técnica sobre as ZEIS do Tororó.** Salvador, 2020.

IBGE. **Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19** – 2019, Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. **Indicadores sociais de moradia no contexto da pré-pandemia de COVID 19.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-de-igualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=30983&t=downloads&utm\\_source=Covid19&utm\\_medium=hotsite&utm\\_campaign=Covid\\_19](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-de-igualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=30983&t=downloads&utm_source=Covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=Covid_19). Acesso em: 2 setembro 2022.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019:** classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717/apresentacao.pdf>. Acesso em: 7 julho 2022.

LACERDA, L.; UNGARETTI, D.; FURTADO, M. F.; SANTORO, P. F. “Periferias contemporâneas: territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana”. In: **Anais... 18º ENANPUR – Tempos em/de transformação – utopias.** Natal: ANPUR, 2019.

LIMA, A.; VIVEIROS, L. (orgs.). **Relatório Técnico Final. ZEIS Já! Campanha pelo Direito à Moradia e à Cidade em Salvador.** FEP 16 PJA/IBDU. Salvador, 2021.

LIMA, A. *et al.* Campanha ZEIS Já: pelo direito à cidade e à moradia em Salvador. **Anais...11º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico,** 2022.

MTST e movimentos: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”. **Rede Brasil Atual,** 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/mtst-e-movimentos-enquanto-morar-for-privilegio-ocupar-e-um-direito>. Acesso em: 15 agosto 2022.

MASSEY, D. B. (2008). **Pelo espaço:** uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GALINDO, Ernesto Pereira. Zonas Especiais de Interesse Social na crise política e sanitária: disputa em torno do direito à moradia e à cidade em Salvador e Recife – Brasil. **Revista de Direito da Cidade,** [S.l.], v. 13, n. 2, p. 982-1.022, abril 2021. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64643>. Acesso em: 5 setembro 2022. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.64643>.

MOURAD, L. N.; TEIXEIRA, A.; PINHEIRO, F.; MIALCHI, N. M. da. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a

experiência da construção da matriz de danos. **URBE**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, prelo, 2022.

MOURAD, L. N.; TEIXEIRA, A. N. (orgs). Segunda chamada pública simplificada do Ministério Público do Estado da Bahia. **Relatório Técnico Final**. Direito à moradia e reparação plena e integral: elementos para composição de danos materiais e imateriais. Salvador, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2010). Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada. **Guia**: como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções? Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2010\\_ONU\\_Projetos\\_que\\_Envolvem\\_Despejos\\_e\\_Remocoes.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2010_ONU_Projetos_que_Envolvem_Despejos_e_Remocoes.pdf). Acesso em: 15 março 2020.

PRIMO, Deise Borges de Barros. **Uma releitura dos cortiços no centro antigo de Salvador**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Universidade Católica do Salvador. Salvador.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALVADOR. **Lei N° 9.069 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>.

SALVADOR. **Decreto n. 5.403 de 17 de junho de 1978**. Coletâneas Leis e Decretos, Salvador, p. 279-280, 1978.

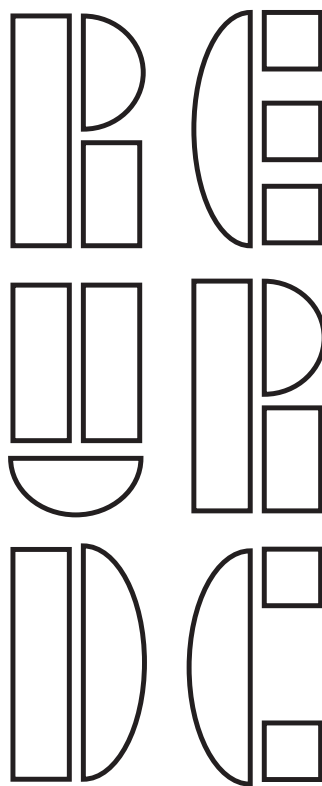
SANTOS, Boaventura de Souza. **Boaventura**: da Ilha de Maré a outro mundo possível. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/boaventura-da-ilha-da-mare-a-outro-mundo-possivel/>. Acesso em: 12 agosto 2022.

VALLADARES, L. A. (2005). **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV.

VARNELIS, K. **Networked publics**. Cambridge/Mass.: MIT Press, 2008. Disponível em: <http://networkedpublics.org/>. Acesso em: 24 setembro 2012.

# PARTE IV

Alternativas  
para o futuro





# **Alternativas para o futuro**

GILBERTO CORSO PEREIRA

RAFAEL DE AGUIAR ARANTES

CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES

MARIA DAS GRAÇAS GONDIM DOS SANTOS PEREIRA

## Contexto atual

O século XXI apresentou uma sucessão de crises que tornaram obrigatório o ajuste de rumos e políticas. Depois da crise global de 2008, que no Brasil foi ecoar na crise política de 2014/2015, seguida pela atual crise sanitária provocada pela pandemia, que deflagrou também uma crise política/econômica/institucional, ficou evidente que antigos paradigmas do século XX – como a associação entre prosperidade e crescimento econômico – precisam ser reajustados para responder a novas questões: como seguir e prosperar sem crescimento? Se a questão central do século XX era “como produzir riqueza?”, a questão que se coloca agora pode ser, “como viver com o suficiente?” ou “como produzir um bem viver?” Assim, um planejamento de futuro precisará se orientar para tornar o decrescimento estável e ao mesmo tempo reduzir as desigualdades.

As cidades contemporâneas têm como atributos a complexidade e a diversidade. No caso de Salvador, uma metrópole nordestina no Brasil, que tem como um dos seus traços a desigualdade social e espacial, esses atributos ganham contornos próprios e se expressam em arranjos sociais, ambientais e econômicos que resultam das diversas experiências, vivências e projetos conflitantes ou convergentes.

Novas questões despontam – emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais – e velhas permanecem na agenda pública como problemas não resolvidos: pobreza, vulnerabilidade socioambiental, mobilidade, moradia. A pandemia que vivemos explicitou os conflitos entre demandas do presente no enfrentamento da crise sanitária, como, por exemplo, as necessidades de isolamento social, de migração das atividades (educação, trabalho, lazer) para formatos digitalizados, mobilidade segura e inclusiva, com as possibilidades que

a metrópole contemporânea oferece para seus habitantes, que estão ancoradas num legado histórico de passivos acumulados.

Existe um grande número de planos e projetos, propostos e em implantação que podem trazer transformações territoriais significativas. A lista de projetos de grande porte existentes, sem que a metrópole tenha sequer esboçado um plano metropolitano ou regional que defina diretrizes a serem alcançadas, conflitos a serem equacionados, ou resultados a serem perseguidos é sem dúvida um complicador para a elaboração de alternativas futuras e revela a fraqueza das estruturas de planejamento interinstitucionais.

A falta de projetos e planos comprometidos com futuros sustentáveis levarão: i) ao descomprometimento político e institucional com os pactos das mudanças climáticas; ii) ação local sem gestão ambiental; iii) *laissez faire* na produção da cidade seguindo com o agravamento das condições ambientais e ecológicas; iv) dano irreversível à paisagem enquanto patrimônio e enquanto meio de funcionalidade ecológica. Veremos uma intensificação da fragmentação e supressão da cobertura vegetal com perda genética de espécies no ambiente urbano, e o descaso com as mudanças climáticas, por sua vez, tendem a: inviabilizar ocupações litorâneas, desestabilizar moradias em áreas de encostas, inundar áreas urbanas marginais a córregos, rios e bacias de inundação e danificar sistemas de infraestrutura.

Os processos instalados tendem à formação da cidade-região e implicarão na modificação do papel regional de Salvador, imperceptível num Plano Diretor que estabelece o limite municipal como demarcação da sua análise com tênues considerações sobre o território metropolitano. Focalizando estritamente o município da cidade-capital do estado e sede metropolitana, o conjunto de propostas do Plano Diretor – compromissos mensuráveis, que sinalizam programas, planos e ações –, se comparado com as efe-

tivas realizações em seis anos de gestão, fica clara a impossibilidade de atingir realização significativa das muitas propostas do PDDU 2016 até o horizonte 2030.

A baixa capacidade de realização é sugestiva de fortalecimento da estrutura de planejamento ou de uma estratégia de terceirização, parcerias, realização de concursos ou mesmo definição de planos e projetos e ações prioritárias para justificar a contratação por outros mecanismos simplificados.

O futuro da metrópole enquanto objeto do planejamento à escala regional, decorridos oito anos da criação da Entidade Metropolitana e sete anos da obrigatoriedade de realização do PDUI, ainda inconcluso, segue com a produção de novos tecidos urbanos, ocorrendo no modo disperso, que vem se consolidando nas duas últimas décadas como padrão do crescimento no espaço metropolitano e perimetropolitano de Salvador.

Apoiado em estudos de Santos Pereira e Pereira (2021) temos que a perspectiva de futuro da metrópole quanto às questões socioespaciais é de apreensão em relação a alguns processos:

crescimento populacional que tende à estagnação, mas com dinâmicas internas de redistribuição espacial difusa, simultânea à continuidade do adensamento de alguns espaços como na própria cidade-polo e na faixa litorânea; crescimento populacional maior dos demais municípios que na sede metropolitana; produção de ocupações urbanas dispersas como padrão da expansão metropolitana e a consequente complexificação dos problemas pela falta de planejamento à escala regional, sem controle do uso e ocupação do solo, ao que se soma um processo de urbanização extensiva precária; perda da qualidade ambiental, nas áreas urbanas e peri-urbanas da Região Metropolitana com limitação progressiva das alternativas de uso do solo no espaço regional; fraca

adesão aos objetivos do desenvolvimento sustentável, ODS 11 em especial; quebra de serviços ecológicos, fragmentação e progressiva perda de espaços verdes vegetados; adensamento urbano extensivo e agravamento da qualidade ambiental; comprometimento da qualidade dos recursos hídricos; mobilidade com base em veículos particulares mantém-se como predominante e inércia na substituição de combustíveis fósseis; polaridade exacerbada de Salvador com fraca atuação da força de expansão que poderia exercer sobre o território metropolitano; transformação estrutural na organização territorial (SANTOS PEREIRA; PEREIRA, 2021, p. 458).

No horizonte do cenário 2030, o comportamento da economia, a concretização dos projetos viários estruturantes serão determinantes tanto para selar uma tendência para a estruturação do território metropolitano quanto para enfrentamento do quadro de desigualdade e injustiça espacial – qualificação dos espaços de moradia, predominantemente precários para a maioria da população de Salvador, padrão que se reproduz nas novas ocupações urbanas dispersas, espaços de exclusão no território metropolitano (SANTOS PEREIRA; PEREIRA, 2019).

A provável consolidação de uma cidade-região complexa e desigual ao final da próxima década, sem ações coordenadas de planejamento e gestão com baixa potência de realizações, acentua o papel que os processos de governança urbana e metropolitana assumiram em Salvador e seus possíveis desdobramentos futuros.

O desenvolvimento urbano de Salvador vem, de longa data, vinculado aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, sendo a produção física da cidade na forma de empreendimentos de diversas naturezas, principalmente a produção empresarial da moradia, o fator que unifica as elites locais. Todavia

se as alianças e coalizões locais que se organizam em torno do estado para a (re)produção do espaço urbano já são conhecidas, a novidade é a forma pela qual o estado passou a regular essas relações, num processo que Carvalho e Pereira (2013) chamaram de “terceirização do planejamento e da gestão da cidade, ou... de transferência das atribuições de controle do uso e ocupação do solo e da formulação de políticas, planos e projetos de desenvolvimento urbano da esfera pública para a esfera privada”. Nesse contexto, uma das alternativas construídas pelas elites locais parece se basear na crença no crescimento ilimitado e ancorado no ideal do empreendedorismo urbano, em suas diversas formas, como grandes projetos urbanos, viários e parcerias público-privadas.

## Empreendedorismo urbano?

Uma ampla literatura internacional (LOGAN; MOLOTCH, 1987; HARVEY, 1996, entre outros) e nacional (ARANTES, 2000; VAINER, 2000, entre outros) vem questionando a efetividade das políticas que buscam assentar o desenvolvimento urbano nas chamadas “máquinas de crescimento” e no “empresariamento urbano” e/ou subsumi-lo a determinado “planejamento estratégico” plasmado numa afinidade eletiva entre as lógicas da gestão pública e dos atores privados. Segundo Arantes (2000), esse modelo de gestão urbana se tornou um “pensamento único” sobre a cidade, sendo aplicado por governos dos mais diversos matizes políticos sob o prisma do chamado “planejamento estratégico”. Para a autora, formou-se uma convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno desse teorema-padrão: as cidades só se tornarão bem-sucedidas se forem dotadas de um planejamento estratégico que façam-nas mais competitivas aos desafios da globalização.

Esse entendimento teve início nas cidades dos EUA e sob influência dessas experiências se difundiu para outras cidades do mundo, fazendo com que os governos passassem a ser geridos não apenas *like business*, mas antes *for business*. O modelo foi aplicado também em Paris, Bilbao, Lisboa, Berlim e Barcelona, experiência que se tornou referência mundial e que passou a ser exportada, especialmente para a América Latina, através da forte agência de organismos multilaterais como BID, ONU Habitat e da influência de consultores internacionais, sobretudo catalães (Jordi Borja, Manuel Castells, Manuel de Forn, entre outros) (ARANTES, 2000; VAINER, 2000).

Em reflexão elaborada para a Conferência ONU Habitat II – Istambul, em 1996 –, Manuel Castells e Jordi Borja (1996, p. 152) definem as cidades “como atores sociais complexos de múl-

tipas dimensões” que deveriam articular as administrações públicas, os agentes econômicos, as organizações sociais e cívicas, entre outras. Para eles, as grandes cidades deveriam responder a objetivos tais como a construção de uma nova base econômica, ampliação da infraestrutura urbana e da qualidade de vida, produção de integração social e aperfeiçoamento da governabilidade. Somente gerando capacidades de resposta a esses propósitos poderiam, por um lado, ser competitivas para o exterior, se inserindo nos espaços econômicos globais e, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática pudesse se consolidar.

Cada cidade deveria ter um projeto de transformação urbana, assentado num planejamento estratégico que buscasse construir uma “negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de uma liderança local (política e cívica)” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 156). Os governos locais, portanto, deveriam assumir um papel de promotor e empreendedor, buscando obter novas competências, novos recursos e novas formas de gestão.

De fato, segundo Herrschel e Newman (2017), no mundo globalizado as cidades têm se tornado cada vez mais presentes como atores subnacionais conscientes dos seus direitos e do seu papel regional, assim como estão mais engajadas na formulação de políticas e na governança internacionais. Isso vem ocorrendo através do engajamento em redes coletivas e da participação em organizações internacionais de modo cada vez mais autônomo ante governos centrais. Assim, essas entidades subnacionais, cidades, cidades-regiões e regiões passam a navegar por teias globais cada vez mais complexas de redes de relações formais e informais, verticais e horizontais, na busca de oportunidades e promoção dos interesses locais e regionais.

Isso se expressa num esforço crescente para a atração de capitais internacionalmente móveis a partir de estratégias mais

“proativas”, engendrando conexões e alianças, mas também competição e rivalidades. Perder essas conexões, ou ser ignorado por elas, produz e reforça formas de marginalidade e exclusão. As cidades e regiões com menor capacidade de ação ou menor integração nas redes internacionais ficam alijadas desses processos ou têm menores condições de se integrar de maneira mais autônoma e proativa (HERRSCHEL; NEWMAN, 2017).

Apesar das expectativas criadas por esse discurso de “proatividade”, “empreendedorismo” e “negociação entre atores”, as estratégias de empresariamento urbano não vêm apresentando os resultados esperados e não têm contribuído para a melhoria das condições de vida urbana. As contradições começaram a ficar visíveis já no primeiro *case* considerado de sucesso, Barcelona. De acordo com Arantes (2000), em Barcelona a receita incluiu diversas estratégias: intervenções urbanas em infraestrutura e no sistema viário, restaurações de patrimônios históricos, construção de hotéis, novas residências, novos equipamentos esportivos, valorização do mar e dos valores culturais da cidade (por meio de artistas e arquitetos conhecidos como Miró, Cerdá, Gaudi etc.), gentrificação, exortações cívicas, um programa de *city marketing* que engendrou um forte cooperativismo dos cidadãos, diversos investimentos na área da cultura, entre outras intervenções. Tudo isso se associou ao grande evento Olimpíadas (1992), que passou a fazer parte do modelo a partir da experiência dessa cidade.

Embora relativamente bem-sucedido por ter mesclado uma gestão urbana de molde empresarial americano e previdenciário-cultural europeu, a experiência de Barcelona teve várias contradições como a baixa participação da população no plano, quase inexistência de moradias de baixa renda ante estoque ocioso da vila olímpica, periferação crescente da cidade, término das parcerias ao fim das Olimpíadas, entre outras questões. Assim, conclui a autora que, no final das contas, as cidades consideradas

como “atores sociais complexos” não passam de “balcões de negócios a disputar a nuvem financeira e as hordas de turistas que circulam pelo mundo” e os limites dessas estratégias ficam ainda mais evidentes (ARANTES, 2000, p. 58).

Sob o signo da globalização, que tem valorizado os padrões universais de consumo e lazer através da reprodução em série de centros de comércio internacional, *shopping centers*, centros culturais e entretenimento com fachadas pós-modernas (HARVEY, 1996; De MATTOS, 2010), várias das estratégias de renovação urbana implementadas, como gentrificação, atração de festivais, eventos internacionais, museus e outras são cópias de modelos internacionais já implantados em outras cidades (HARVEY, 1996).

Se, por exemplo, uma política de *waterfront regeneration*, conforme aplicada em várias cidades no mundo como São Francisco, Seattle, Sidney, Baltimore, Boston, Londres, Barcelona, Bilbao, Roterdã, Gênova, mas também em Buenos Aires, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife (FEDOZZI; VIVIAN, 2021) pode inicialmente atrair mais turistas, negócios e serviços, tão logo outra cidade o implementa há uma perda das vantagens comparativas. De acordo com Fedozzi e Vivian (2021), os projetos implantados nessas três cidades brasileiras nos últimos anos apresentam um mesmo modelo de intervenção que parecem indicar práticas compartilhadas pelos agentes promotores de tais políticas no Brasil, a despeito de processos institucionais marcados por nuances específicas.

Como destaca Harvey (1996), que observou *in loco* o que aconteceu na cidade de Baltimore e outras cidades americanas, o vigor de determinados projetos urbanos logo se mostra passageiro. As cidades se padronizam, invisibilizam, por vezes, sua história, os atributos, atores locais e sua alteridade em nome de uma certa “disneylandização” (De MATTOS, 2010), uma homogeneização efetivada por meio das marcas, estilos urbanísticos e arquitetônicos que se replicam hierarquicamente.

Boa parte dos discursos que legitimam a implementação dessas políticas se baseia na necessidade de geração de empregos, realidade particularmente relevante numa cidade como Salvador. Porém, como destacaram Logan e Molotch (1987), muitos dos empreendimentos levados a cabo, como aqueles da construção civil, produzem uma “falsa” geração de empregos. Primeiro porque parte dos trabalhadores vem de outras regiões, estados e cidades. Segundo porque muitas dessas atividades são cíclicas, vinculadas a projetos, demandam emprego em maior quantidade em determinado momento e logo em seguida suas necessidades cessam ou são reduzidas drasticamente, sem contar a qualidade dos empregos gerados, em geral de alta rotatividade e de baixo rendimento.

Conforme discutido na Parte I deste livro, o emprego na construção civil em Salvador foi o mais impactado pela crise desde 2017. Em 2019, Salvador perdeu participação tanto na estrutura do PIB estadual quanto no nacional e isso se deveu em parte pelo fraco desempenho dessa atividade, que contribuiu decisivamente para o desempenho negativo do município.

A ênfase nesse tipo de atividade e nos empreendimentos de renovação baseados numa competição intraurbana acaba gerando um “jogo de soma zero” no qual um emprego criado num determinado espaço deixa de ser criado em outro, embora a força de trabalho seja móvel e possa se deslocar em busca desses empregos. Segundo Logan e Molotch (1987), a geração de empregos depende mais da política econômica nacional do que de ações pontuais de governos locais. Isso não significa que esses governos não possam implementar políticas econômicas de geração de emprego e renda, mas que as políticas de competitividade baseadas na atração de recursos e capitais externos não conseguem garantir a produção de empregos em nível sustentado.

Outro aspecto relevante, destacado por Harvey (1996), é a tendência das estratégias de empresariamento urbano elevarem o custo geral de vida. Atividades turísticas, festivais artísticos, implantação de hotéis e gentrificação do centro histórico tendem a aumentar os custos com habitação, transporte e alimentação (HARVEY, 1996). Está bem consolidado na literatura o reconhecimento de como a panaceia do turismo, como definiu Mendes (2017) para o caso de Lisboa, implica consideravelmente na capacidade de determinados grupos sociais, pobres e idosos, habitarem os bairros que passam por processos de valorização, o que agrava a segregação residencial e a fragmentação socioespacial, ainda que essas atividades possam contribuir para o desempenho econômico e a ampliação da arrecadação tributária.

Ainda sobre tais estratégias, elas terminam por transformar as cidades em mercadorias que interessam basicamente a consumidores e compradores solventes, ou seja, elas se transformam numa mercadoria de luxo, vedada aos pobres e usuários não solventes (VAINER, 2000). Como advertiu há bastante tempo Lefebvre (2000), o espaço deixa de se conformar para uma lógica do uso, dos encontros, da sociabilidade e da festa e se direciona estritamente à lógica da acumulação e das trocas.

É importante destacar que esses programas de empresariamento da gestão urbana muitas vezes se pautam na construção de condições simbólicas de valorização das estratégias, produzindo uma espécie de patriotismo da cidade (LIGAN; MOLOTCH, 1987; HARVEY, 1996; VAINER, 2000). Através de um conjunto de ações busca-se restaurar o orgulho e o sentimento cívico pela cidade, conformando um discurso unificador. Para Vainer (2000, p. 97), essa lógica abre espaço para a construção de “um governo forte, personalizado, estável, apolítico e carismático” com capacidade para manter a trégua e a coesão interna. A grande questão aqui é que esse tipo de governo, para além de eventualmente

ameaçar o pluralismo político, tende a se concentrar em discursos mais fundamentados no espetáculo e na imagem dos projetos urbanos do que nos seus conteúdos e nos reais problemas que cada cidade em específico enfrenta, restando a pergunta: era exatamente disso que a cidade necessitava? O que dizem os/as cidadãos/as e as organizações da sociedade civil?

## Perspectivas para o futuro da metrópole

É interessante destacar que no federalismo brasileiro os municípios não precisam necessariamente colocar em marcha “máquinas de crescimento” (MOLOTCH, 1976) para garantir recursos fiscais. Segundo Marques (2017), esse fenômeno advém do contexto estadunidense onde o federalismo fiscal estrangula as cidades criando uma realidade onde elas são fundamentalmente dependentes de investidores privados. Isso não ocorre do mesmo modo no Brasil, pois os níveis locais de poder têm acesso a um conjunto significativo de recursos financeiros por repasses automáticos e/ou condicionados por políticas. O desenho do federalismo brasileiro diferenciaria a política do urbano no Brasil, que não precisaria ser tão dependente de elites locais e interesses econômicos.

Portanto, em qual estratégia econômica a cidade de Salvador deve se pautar? Num dos primeiros livros publicados pelo Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles, *Como Anda Salvador* (2008), o economista Paulo Henrique de Almeida apontava que, pelo tamanho absoluto da população de Salvador, sua densidade e taxa de crescimento, a cidade apresentava condições e potenciais para o desenvolvimento de uma economia de urbanização: pequenas indústrias de alimentos, vestuário ou mobiliário residencial, comércio varejista, prestação de serviços pessoais, serviços de alimentação, cadeias de supermercados, franquias de varejo etc.

Porém, ele destacava que estrategicamente três tipos de serviços seriam essenciais à economia metropolitana: a) *business services* (serviços de consumo intermediário, entre os quais serviços empresariais intensivos em conhecimento); b) serviços sociais de consumo coletivo (serviços de educação, saúde, pessoais); c) turismo de lazer e de negócios (turismo cultural e de eventos).

Para o autor, seriam esses setores da nova economia de serviços, aqueles considerados superiores, que poderiam levar Salvador a uma condição de uma economia metropolitana capaz de expandir sua representação econômica no Nordeste e até mesmo sobre outras regiões do país.

Passada mais de uma década e meia dessa avaliação, quais os caminhos futuros para o desenvolvimento econômico e social de Salvador? Salvador permanecerá insistindo nas atividades artísticas, nas festas, no turismo de sol e mar e na construção civil e no mercado imobiliário?

As grandes transformações que a convergência tecnológica trará se somarão a outras transformações alavancadas pelo envelhecimento populacional e pelo fim do bônus demográfico, que resultarão em mudanças nas formas de trabalho, com grande impacto em uma cidade como Salvador. Quais seriam as formas de adaptação dos trabalhadores a esse “novo mundo”? Uma hipótese mais usual é de que os governos e os cidadãos devem investir mais – tempo, dinheiro, energia – em educação. A consequência que parece mais imediata seria o surgimento de uma demanda por novos cursos de atualização ou capacitação profissional, pós-graduações, especializações, ampliando um mercado já existente, e após a experiência com a pandemia do Covid-19, fortemente orientado para ofertas não presenciais, o que possibilitaria metrópoles como Salvador se posicionarem como um polo de geração de conteúdo, ou como consumidor e importador de conteúdos gerados em outros centros.

De modo geral podemos dizer que aumentará a demanda por novas competências e isso deve gerar novas ocupações. Se a possibilidade de acesso a novas qualificações não for ampla, os grupos sociais com uma pior formação educacional estarão restritos a trabalhos subvalorizados, menor renda e a desigualdade, no que concerne a força de trabalho, aumentará. Por outro lado,

os empregos que demandam educação média e oferecem salários médios não devem desaparecer. Principalmente trabalhos que não podem ser (totalmente) automatizados, como, por exemplo, cuidadores de idosos, técnicos de saúde, terapeutas, que serão mais procurados em um mundo cada vez mais envelhecido (FIN-QUELIEVICH *et al.*, 2019).

Os impactos das mudanças tecnológicas não serão iguais em todos os lugares e a metrópole deve se preparar para as mudanças, que foram, de certa forma, aceleradas pela pandemia do Covid-19. Alguns pontos, poderiam ser elencados:

- i) os níveis de instrução da força de trabalho numa metrópole como Salvador pressupõem um freio nas possibilidades de adoção de novas tecnologias;
- ii) o baixo custo da mão de obra implica em que para muitas empresas ou projetos será pouco atrativo substituir essa mão de obra, ainda que pouco qualificada, por inovação tecnológica;
- iii) do mesmo modo resulta pouco atrativo para empresas investir na qualificação da força de trabalho, pois seria mais simples importar os serviços (ou trabalhadores) de outros centros ou do interior do estado.

Em termos de infraestrutura digital somos dependentes principalmente de ações de agentes privados, dado que não existe regulação efetiva das redes de alta velocidade privadas e as redes públicas são voltadas ao uso institucional e administrativo, portanto não acessíveis à maioria dos cidadãos. Já as redes móveis, embora tenham uma cobertura razoável, têm áreas de sombra por não serem atrativas para os provedores de serviços de comunicação. Esse déficit inviabiliza estruturalmente a expectativa de transformação de Salvador num polo de *business services*, pelo menos em curto prazo.

A economia digital, termo que é adotado como uma evolução da denominação *internet economy*, comum nos anos 1990 quando as análises eram centradas na adoção da Internet e seus impactos econômicos, hoje se refere às maneiras pelas quais as tecnologias digitais, incluindo serviços, produtos, técnicas e conhecimento estão se difundindo pelas economias. Esse processo é frequentemente referido como de “digitalização” ou “transformação digital”, no caso enfatiza a referência sobre os modos pelos quais produtos e serviços digitais estão de forma crescente transformando de forma disruptiva setores tradicionais, como os já mencionados setores de turismo, cultura, transporte, na nossa metrópole ainda regulados de forma tradicional. O relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2019) sobre economia digital considera que as transformações mais relevantes acontecerão de forma aguda, muito mais pela digitalização do setores tradicionais do que pela emergência de novos setores digitais, como acentuado pelos processos deflagrados pela atual pandemia de Covid-19 e suas consequências, como, por exemplo, a necessidade de isolamento social.

Finquelievich (2019) considera que na América Latina enfrentamos limitações, tanto de financiamento quanto de capacidade científica e tecnológica para projetar e implementar as mudanças que seriam necessárias. Soma-se a isso um déficit de infraestrutura, como o acesso à banda larga e o enfraquecimento dos sistemas de financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação que foi potencializado pelo último governo federal brasileiro. Embora seja difícil para uma administração local atuar sobre o financiamento de Pesquisa e Desenvolvimento, ela pode e deve atuar fortemente sobre a oferta e regulação da infraestrutura digital, considerando que se esse papel for deixado para o Mercado, estaremos aprofundando a desigualdade legada pela metrópole do século XX

para a metrópole do século XXI.

Como sintetizou Harvey (1996), num contexto de competição internacional, as cidades têm mobilizado em geral quatro estratégias de desenvolvimento econômico e urbano:

- i) a exploração de vantagens específicas locais na competição internacional para a produção de bens e serviços (infraestruturas físicas e sociais, novas tecnologias, mão de obra qualificada e subsídios);
- ii) a participação na competição internacional através da divisão espacial do consumo (turismo, inovações culturais, elevação na qualidade do meio urbano, atrativos de consumo como *shoppings*, marinas, centros de convenções etc.);
- iii) a disputa global para assumir o controle e as funções de comando de altas operações financeiras, de governo ou de centralização e processamento, acessível apenas aos grandes nós da rede global e;
- iv) a competição pela redistribuição dos excedentes do governo central.

Desde a década de 1990 Salvador claramente vem buscando se inserir na divisão espacial do consumo, conforme discutido anteriormente (ARANTES; PEREIRA, 2020), mas os resultados em termos econômicos ainda não foram alcançados. Salvador permanece sendo uma cidade pobre e periférica, marcada pela elevada informalidade das ocupações, alto desemprego e precariedade laboral e urbana, como a Parte I deste livro revela. Como lidar com essa situação estrutural? Em parte, talvez seja importante assumir que essa realidade não muda em curto prazo, de modo que as estratégias de modernização da estrutura produtiva devem ser associadas com uma transição para a economia popular de sobrevivência e com políticas públicas de qualificação da força

de trabalho e dos pequenos empreendedores. Isto é, talvez seja muito mais produtivo focar na dinâmica interna da cidade, com seus potenciais e vicissitudes, do que permanecer investindo em estratégias de competição intraurbana e *city marketing*.

A questão da desigualdade deve ter papel central na formulação de planos e propostas para o futuro, bem como sua transversalidade, pois a desigualdade se expressa e deve ser considerada em diversas dimensões: educação, trabalho, infraestrutura, ambiente, habitação, mobilidade saneamento, pobreza, saúde, gênero, raça, orientação sexual. Portanto, seu enfrentamento demandará políticas abrangentes e coordenadas.

Na crise de saúde pública que iniciou em 2020 e se prolongou até meados deste ano de 2022, os legados que a metrópole carregou do seu passado para o século XXI se configuram num obstáculo a mais. Medidas como o “distanciamento social” perdem sua eficácia em ambientes urbanos de baixa qualidade de infraestrutura e de logradouros públicos, deficiências de saneamento, de habitações inadequadas com poucos cômodos e alta densidade domiciliar. A evolução da propagação dos casos confirmados de Covid-19, que em Salvador começou num bairro afluyente como a Pituba de alto IDH, aumenta a sua velocidade de propagação com a chegada em bairros populares.

A desigualdade social se reflete numa cidade espacialmente fragmentada, onde o processo de segregação residencial tende a se cristalizar se não for controlado por políticas públicas que o considerem como um problema urbano efetivo. Medidas de controle da ocupação do solo, coordenadas com políticas de mobilidade, de moradia e ambiental devem necessariamente ser articuladas, dado que os efeitos sobre a metrópole não são setoriais.

O conceito de “direito à cidade” adotado neste livro considera como central para sua realização a discussão da distribuição espacial dos recursos no espaço urbano, sejam eles moradia,

oportunidades de trabalho, serviços e consumo, equipamentos urbanos, tais como os de educação, saúde, lazer, cultura, segurança e redes técnicas. Sua distribuição espacial no espaço intraurbano, metropolitano e regional tem impactos distributivos sobre a renda real dos diferentes grupos sociais.

A acessibilidade diferenciada aos diferentes espaços intraurbanos e metropolitanos influencia o impacto e é afetada pelas distâncias (físicas e em tempo e custo de viagens) entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças no uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos grupos sociais em responder a essas mudanças e o acesso aos recursos financeiros, culturais, educacionais e políticos disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais. A pandemia do Covid-19 tornou mais explícita a relevância dos impactos espaciais, que foram discutidos na Parte I deste livro, particularmente na seção “efeito território”.

O desajuste nos espaços é parte da crise civilizatória pela qual passamos, que não teve início na pandemia da Covid-19. Com a fragmentação dos instrumentos políticos de regulação, desorganização das políticas econômicas e sociais e das esferas de coordenação interfederativa, com a priorização das decisões que beneficiam o setor privado, populações inseguras buscam soluções migrando – interferindo no crescimento de áreas urbanas densamente povoadas de forma desordenada – ou apoiando movimentos reacionários em direção a soluções autoritárias e imediatas. Repensar a articulação dos espaços e a geração de um sistema diferente de governança das políticas econômicas, sociais e urbanísticas é fundamental para que haja coerência entre os espaços da economia, os espaços da política e a vida na cidade.

Será preciso investimento em pesquisas e formulação de políticas de dados e informações que tornem a metrópole menos

dependente de dados produzidos de forma centralizada pelo Estado nas instâncias federais e estaduais e possam se apropriar de dados produzidos localmente, por sensores, processos administrativos, pesquisas, cadastros, para que se tenha retratos mais exatos das características da população, do ambiente, dos processos de expansão, das dinâmicas socioeconômicas, dentre outros aspectos.

As políticas públicas sociais e econômicas da metrópole futura devem se orientar pelos ODS, propostos pela agenda 2030 da ONU, particularmente os seguintes:

- i) 1 – acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- ii) 3 – assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- iii) 4 – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- iv) 5 – assegurar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- v) 8 – promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos e todas;
- vi) 10 – reduzir a desigualdade.

A segregação residencial que caracteriza a metrópole atual e nos processos de planejamento espacial foi tratada pela legislação urbana de Salvador, de um lado, com a regulação de trechos da cidade onde habitam menos da metade de seus cidadãos e, de outro, com a delimitação de outros espaços como ZEIS à margem da legislação e parâmetros urbanísticos, deve ser enfrentada pela elaboração de planos de bairros específicos e políticas habitacio-

nais que tenham como eixo a integração da moradia em espaços adequadamente infraestruturados, ainda que esse processo se estenda por décadas e por diversas administrações locais, pois a desigualdade que se constituía em um legado negativo nas condições atuais se tornou mais evidente na crise sanitária e contribuiu para aumentar a dificuldade de enfrentamento da propagação da pandemia de Covid-19, fato que aconteceu nas grandes cidades brasileiras e não só em Salvador.

As políticas de mobilidade, uso do solo, ambientais, habitacionais devem ser tratadas de modo articulado e ter como orientação de futuro os ODS, particularmente os seguintes:

- i) 3 – assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- ii) 6 – assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos;
- iii) 7 – assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à Energia para todos;
- iv) 9 – construir infraestruturas resilientes, promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável e fomentar a inovação;
- v) 10 – reduzir a desigualdade;
- vi) 11 – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- vii) 13 – tomar medidas para combater a mudança climática e seus impactos;
- viii) 14 – conservação e uso sustentável dos oceanos, mares, BTS e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- ix) 15 – proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Ainda que os ODS sejam de natureza global, se relacionam de modo muito direto com políticas e ações locais. Eles podem ser desdobrados em metas específicas e serem tema de discussões técnicas e políticas com a comunidade e os agentes públicos e privados. A pandemia do Covid-19 não transformou os ODS em objetivos obsoletos, mas, ao contrário, tornou o conjunto de objetivos e metas de futuro mais atuais e relevantes. Orientam a um futuro melhor para todos, agregando o ambiente como campo de enfrentamento do desenvolvimento sustentável, no qual os cidadãos passam a se enxergar como integrantes de um sistema socioecológico e a estabelecerem uma relação melhor e balanceada entre sociedade e natureza. As metas precisarão ser readequadas à luz dos legados – passivos e ativos – que a metrópole carrega de seu passado e de seu presente, descritos na Parte I deste livro, e das consequências que a presente pandemia coloca como condicionantes do futuro.

A pandemia evidenciou tanto a necessidade de governança interinstitucional e articulada, bem como a dimensão das desigualdades nas grandes metrópoles brasileiras. Também pôde trazer oportunidade para a construção de futuros melhores para a metrópole, desde que os futuros planos priorizem a “economia circular”, equacionem a necessidade de garantir “prosperidade sem crescimento”, considerem resiliência como parte de um processo de busca de futuros sustentáveis, estáveis, ancorados em recursos locais e proponham intolerância radical aos padrões de desigualdade que vivemos até agora.

Por outro lado, é preciso construir coletivamente uma “ética para uma cidade aberta” (SENNETT, 2018). Como destaca esse autor, especialmente no Sul Global, mas não apenas, as grandes empresas das finanças e da construção estão padronizando o ambiente urbano construído, impedindo experimentações positivas e engendrando um padrão de cidade fechada, que é tanto um

problema de economia política quanto de valores. Práticas assentadas na eterna busca pelo crescimento em alta velocidade e na fuga dos/das outro/as e a tendência a isolá-los/as têm empobrecido a experiência dos cidadãos. Em termos éticos, uma cidade aberta toleraria as diferenças e promoveria a igualdade. Seguramente, não é isso que se vem produzindo nas cidades submetidas à lógica do empreendedorismo e muito menos em Salvador.

## **Acompanhar a cidade – controle social por indicadores**

Tendo como ponto de partida o pressuposto de que múltiplas desigualdades, em suas diversas dimensões, constituem um obstáculo para alcançarmos o “Direito à Cidade”, configurando uma “Cidade Aberta”, consideramos que traduzir a cidade em um sistema de indicadores é fundamental para a formulação de qualquer proposta de futuro para a metrópole.

A construção de indicadores é central para os propósitos de aferir o desempenho da gestão, proporcionar o exercício de práticas participativas e verificação da compatibilidade do padrão de desenvolvimento urbano e metropolitano para atender ao escopo do que estabelecem: a Constituição de 1988, artigos 182 e 183, e seu desdobramento no Estatuto da Cidade, 2001 e Estatuto das Metrópoles, 2015; e os pactos internacionais, a partir da CNUMAD-UN, Rio -92, quanto à sustentabilidade, em especial ao que orienta a Nova Agenda Urbana (HABITAT III, 2016).

Especificamente, a gestão urbana-ambiental da cidade de Salvador e região, qualquer que seja a forma de gestão, exclusivamente municipal ou via instâncias colaborativas entre entes federativos – consórcios municipais, comitês de bacias, PPPs e outros –, padecem da impossibilidade do exercício do monitoramento dada a condição permanente de ausência de produção de informação sistemática que viabilize, seja a contabilização de realização de metas, seja a contabilização dos passivos de intervenções públicas e privadas.

Os indicadores devem cobrir as funções de: efetuar a comparação entre lugares e situações; avaliar condições e tendências em relação às metas e objetivos; prover informações de advertência; antecipar futuras condições e tendências (TUNSTALL, 1992), viabilizando a perspectiva de avaliação e mensuração, bem como o controle social, técnico e de gestão.

A contínua expansão da Região Metropolitana de Salvador detectada em pesquisa recente (SANTOS PEREIRA, 2017) com processos simultâneos de concentração e dispersão, escapa à leitura de Planos Diretores específicos, de cada município. Trata-se de processo que transborda os limites administrativos e, desse modo, soma-se à ausência da produção sistemática de dados para a geração de indicadores, a questão da escala dos processos urbanos e regionais, imbricados e perceptíveis apenas quando apropriados à escala adequada. Assim, ressalta como central para o planejamento e a gestão do desenvolvimento sustentável que, tanto a construção coletiva da visão do crescimento regional quanto da capacidade de inserção propositiva e do controle social sejam instrumentalizadas por meio de indicadores.

Considera-se que a sustentabilidade urbana da metrópole vai depender em grande medida da maneira como gerenciamos as complexas interações entre sociedade, desenvolvimento econômico, ocupação territorial, evolução demográfica e natureza, tanto hoje quanto no futuro. Qualquer decisão de Planejamento Urbano determina, em última instância, as relações entre espaço construído e o habitar a cidade, definindo quem entre os habitantes terá vantagens ou desvantagens. As consequências são distribuídas de forma assimétrica porque em uma cidade capitalista, como todas as nossas metrópoles, uma produção socializada do espaço permite uma apropriação privada do valor gerado. Por essa razão, não é de surpreender que a participação da sociedade nos processos de planejamento mais avançados seja centrada nas propostas e planos de intervenção e procurem influenciar todos os passos do processo de tomada de decisão de qualquer natureza, exigindo amplo acesso a informações sobre operações, planos ou lugares. O Estatuto da Cidade formalizou já em 2001 a necessidade de participação nos processos de planejamento.

Acreditamos que quando se pensa em alternativa para o futuro da metrópole, devemos considerar a convergência com o conjunto de objetivos do desenvolvimento sustentável, os ODS e com a Nova Agenda Urbana (ONU, 2017) particularmente com o artigo 11:

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como ‘direito à cidade’, em suas legislações, declarações políticas e estatutos (ONU, 2017).

De modo ampliado, a noção de direito à cidade incorpora o direito à paisagem que corresponde ao enquadramento apropriado para o ordenamento e a gestão do território em bases sustentáveis, assegurando a interação espacial e temporal entre sistemas sociais e ecológicos, na perspectiva do olhar do homem, na abordagem geográfica, e do olhar das espécies, na abordagem ecológica, funcional (METZGER, 2011).

A pandemia de Covid-19 deu relevo a impactos socioespaciais, no que foi sintetizado na Parte I deste livro como “efeito território”, ou seja, embora seja correta a premissa de que o vírus afeta a todos os indivíduos na sociedade, nas formas de contágio, infecção e desenvolvimento da doença, os seus efeitos – acesso a serviços de saúde, possibilidade de redução da exposição ao contágio, grau de letalidade – são tão diferenciados quanto são dife-

renciados os espaços da metrópole. Essas diferenciações sociais, territoriais e ambientais precisam ser mensuradas para orientar ações, planos, políticas públicas e validar (ou não) seus efeitos.

Uma ferramenta essencial no acompanhamento da efetividade das políticas públicas que podem dar resposta aos problemas e tendências identificados é um conjunto de indicadores que permitam o monitoramento da aproximação ou do afastamento das metas propostas pelos processos de planejamento, dos ODS e uma aproximação com a situação metropolitana nas diversas dimensões como as abordadas na Parte I deste livro, que cobrem aspectos socioambientais, mobilidade, moradia, economia, trabalho, renda, educação, riscos e vulnerabilidades, dentre outros.

Como mensurar e comparar questões de natureza tão diferenciada e complexa? Bases de dados quantitativos podem oferecer respostas parciais. O espaço urbano construído e habitado vai se tornando, pelos processos de digitalização em que vivemos, um espaço para o acúmulo e a sistematização de dados e informações que demandam um tratamento transdisciplinar na análise e transparente na divulgação e disponibilização. É um contexto em que a construção de indicadores, baseados em dados e estatísticas públicas têm um papel central na elaboração de diagnósticos e em processos de gestão democrática e monitoramento do espaço urbano.

Jannuzzi (2017) considera que,

de um lado, indicadores instrumentalizam as demandas de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições; de outro, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes.

Assim, informações sobre problemas de acesso a serviços, infraestrutura, desigualdades de diversas naturezas, saúde, edu-

cação, segurança pública, riscos socioambientais, que concorrem pela prioridade na destinação de recursos orçamentários municipais ou estaduais, podem ser organizadas, caracterizadas e dimensionadas e fornecem argumentos para os grupos sociais na estruturação da agenda pública.

Um sistema de indicadores, partindo de estatísticas oficiais conhecidas, mas permitindo uma atualização dinâmica e de informação local, compartilhada com diferentes atores da metrópole, pode ser uma base para a construção coletiva de conhecimento sobre a realidade da cidade e sobre as possibilidades de sua transformação. A partir de tal sistema, uma agenda pública de reforma e transformação urbanas pode ser construída, acompanhada e continuamente revista, sob a perspectiva do controle social e em consonância com o planejamento governamental estabelecido por lei (PPA, PPDU, orçamentos etc.).

Os indicadores podem revelar a diferenciação do espaço urbano nas suas dimensões sociodemográficas e ambientais e permitir o controle da sociedade na formulação de planos e políticas mais ajustados às diferenças e carências encontradas, em diversas escalas espaciais. A análise dos indicadores alimenta a participação e o controle social dos resultados do plano e permite um tratamento técnico e político integrado das propostas de políticas públicas, além de, ao organizar o conhecimento sobre a cidade, legitimar decisões técnicas ou políticas e explicitar a aderência (ou não) de resultados das políticas às metas adotadas pelos processos de planejamento.

O conjunto de índices e indicadores terá a função de fornecer à sociedade, bem como à administração pública, a possibilidade de acompanhar a aproximação ou o afastamento das metas definidas pelas propostas de políticas públicas, possibilitando à gestão pública acompanhar a evolução urbana e eventualmente ajustar, corrigir e adequar políticas, e aos cidadãos, exercer o controle social das políticas públicas e de seus resultados.

O processo de formulação de políticas públicas, de modo geral, segue sequência de etapas que se sucedem: i) definição da agenda política; ii) formulação de políticas e programas; iii) tomada de decisão técnico-política; iv) implementação de políticas e programas; v) avaliação de políticas e programas (JANNUZZI, 2017). Não é diferente no caso da metrópole e das demandas de Reforma Urbana e Direito à Cidade, que precisam ser definidas e qualificadas, o que corresponde à primeira etapa do processo. Quaisquer que sejam as políticas ou propostas encaminhadas, será necessário formas de acompanhamento e controle pela sociedade dos seus resultados, o que se desenvolve nas etapas seguintes.

Além de um sistema que organize as informações disponíveis e do tratamento de informações específicas e confiáveis, a construção de índices complexos facilita a comunicação de demandas sociais, ações coletivas e seus resultados. Um investimento em pesquisas e formulação de políticas de dados e informações que tornem a metrópole menos dependente de dados produzidos de forma centralizada pelas instâncias estatais, federais e estaduais, é importante para que os atores metropolitanos possam se apropriar de dados produzidos localmente, por pesquisas setoriais temáticas, processos administrativos, sensores e cadastros, para que se tenha retratos mais exatos das características da população, do ambiente, dos processos de expansão, das dinâmicas socioeconômicas, dentre outros aspectos.

Portanto, o uso de indicadores e índices não se limita a um instrumento de planejamento. Trata-se da garantia do direito ao conhecimento e à comunicação da realidade da cidade, permitindo uma apropriação fundamentada na observação e na experiência de viver a metrópole de seus diferentes atores. Conhecer a cidade permite transformá-la, partindo do seu próprio espelho, reconhecendo passivos históricos e potenciais de transformação no presente e no futuro.

## Referências

ARANTES, Otília B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, p. 11-74.

ARANTES, Rafael de A.; PEREIRA, Carla G. P. Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. **Geopolítica(s)**. Revista de estudios sobre espacio y poder. 11(2), p. 287-312, 2020. <https://doi.org/10.5209/geop.68656>.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. A cidade como negócio. **EURE**, v. 39, p. 5-26, 2013.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. (eds.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed., rev. ampliada. Salvador: EDUFBA, 2008.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, julho, n. 45, p. 152-166, 1996.

DE MATTOS, Carlos A. **Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina**. Quito: Olacchi, 2010b.

FEDOZZI, L.; VIVIAN, M. Uma sociologia das políticas de *waterfront regeneration* no Brasil: análise de três casos emblemáticos. **Sociedade e Estado**, 36(02), p. 719-743. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020015>, 2021.

FINQUELIEVICH, S. *et al.* (eds.). **El futuro ya no es lo que era**. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires, 2019.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

HERRSCHEL, Tassilo; NEWMAN, Peter. Cities Joining States as International Actors. In: **Cities as International Actors**. London: Palgrave Macmillan, 2017. [http://doi-org-443.webvpn.fjmu.edu.cn/10.1057/978-1-137-39617-4\\_1](http://doi-org-443.webvpn.fjmu.edu.cn/10.1057/978-1-137-39617-4_1).

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil. In: SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C. (org.). **Indicadores Sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

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

MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **RBCS**, v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017.

MENDES, Luís. Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 479-512, maio/ago., 2017.

MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, p. 309-332, Sep. 1976.

SANTOS PEREIRA, M. G. B. G.; PEREIRA, G. C. Expansão Metropolitana dispersa, efeitos socioespaciais e diretrizes para o planejamento e gestão: cenário 2030. In: MOURA, Rosa Olga; FREITAS-FIRKOWSKI, Lucia C. (org.). **Espaços Metropolitanos**: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

SANTOS PEREIRA, M. G. B. G.; PEREIRA, G. C. Urbanização dispersa: tecido urbano na expansão metropolitana de Salvador – RMS. Fenômeno de exclusão ou novo padrão de ordenamento territorial? In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 1, 2018, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ / Observatório das Metrôpoles, 2019.

SENNETT, Richard. **Construir e habitar**: ética para uma cidade aberta. Rio de Janeiro: Record, 2018.

TUNSTALL, D. Developing environmental indicators: definitions, framework and issues. Background materials for the World Resources Institute. In: **Workshop on Global Environmental Indicators**, December 7-8, 1992, Washington, D.C., World Resources Institute, 1992.

UNCTAD. **Digital Economy Report 2019** – value creation and capture: implications for developing countries. New York: United Nations Publications, 2019. Disponível: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf).

VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, p. 75-104.

# LISTA DE AUTORES

## **Gilberto Corso Pereira**

Arquiteto, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutor em Geografia pelo Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP/Rio Claro. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia da UFBA. Professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), coordenador do Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles.

<https://orcid.org/0000-0002-5549-2052>

## **Rafael de Aguiar Arantes**

Graduado em Ciências Sociais, com bacharelado em Sociologia, pela Universidade Federal da Bahia. Mestre e doutor em Ciências Sociais pela mesma universidade, com estágio de doutoramento no Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile. Atualmente é professor adjunto II do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do mestrado profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA. É pesquisador associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA) e ao Núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrópoles.

[rafael.arantes@ufba.br](mailto:rafael.arantes@ufba.br) <http://orcid.org/0000-0002-3953-9340>

**Claudia Monteiro Fernandes**

Economista, mestre e doutora em Ciências Sociais, e especialista em Economia Política pela Universidade Federal da Bahia. Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). É pesquisadora associada ao Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles (INCT), do Programa “A Cor da Bahia” (UFBA) e do Grupo Periféricas (UFBA).

e-mail: [claudia.monteiro.ufba@gmail.com](mailto:claudia.monteiro.ufba@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0536-2516>

**Inaiá Maria Moreira de Carvalho**

Socióloga, doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da UFBA (CRH), Pesquisadora PQ/CNPq e do Observatório das Metrópoles.

**Aparecida Netto Teixeira**

Arquiteta e urbanista, doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) (2004). Pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA) (2009-2010). Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UCSAL). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade (UCSAL) e da Residência AU+E/UFBA (Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade). Integra o Núcleo de Salvador do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq) e coordena o Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades (CNPq/UCSAL).

**Laila Nazem Mourad**

Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia PPGAU/UFBA (2011), com período na Université Paris-Dauphine – Paris IX (2009). Realizou pós-doutorado no PPGAU/UFBA (2012-2015). Mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2000), com intercâmbio acadêmico na Université Pierre-Mendès-France – Grenoble II (1998). Foi diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2005. Atualmente é professora, pesquisadora e extensionista do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador. Integra o Núcleo de Salvador do Observatório das Metrópoles (INCT) e coordena os grupos de pesquisas Território em Resistência e Desenvolvimento Municipal do PPGTAS/UCSAL.

<https://lattes.cnpq.br/8464508890621003>

<https://orcid.org/0000-0003-4175-0089>

**Maria das Graças Borja Gondim dos Santos Pereira**

Arquiteta e urbanista pela UFBA, mestre em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo PPG-AU/UFBA. Atuou no planejamento regional do turismo, foi Superintendente de Desenvolvimento Urbanístico da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. É professor Adjunto IV da Faculdade de Arquitetura da UFBA, pesquisador do LCAD e do INCT – Observatório das Metrópoles - Núcleo Salvador. Coordenou o Núcleo de Tecnologia Projeto e Planejamento da FAUFBA e coordena o Laboratório de estudos avançados em Cidade, Arquitetura e tecnologias digitais da FAUFBA (LCAD) (biênio 2021-2022).

email: [mariagbgsp@ufba.br](mailto:mariagbgsp@ufba.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3176-085X>

**José Lázaro de Carvalho Santos**

Urbanista (UNEB, 2001), professor assistente na Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutorando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFBA), mestre em Engenharia Ambiental Urbana (UFBA, 2008) na linha de pesquisa Transporte e Meio Ambiente, especialização em Gestão Pública Municipal (UNEB, 2005), especialização em Planejamento e Gestão de Trânsito (UniCesumar, 2013).

email: jose.lazaro@ufba.br ;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7875-4329>

**Pablo Vieira Florentino**

Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE/UFRJ em 2003, tendo se graduado em Ciência da Computação pela UFBA em 2000. É professor associado do IFBA *Campus* Salvador, desde 2006 e ex-coordenador do curso superior de Análise e Desenvolvimento de Sistemas. Em 2016 concluiu o doutorado em Urbanismo no PPGAU-UFBA, onde desenvolveu pesquisa multidisciplinar na área de ciência dos dados, utilizando técnicas de análise de redes sociais digitais para avaliar o espaço relacional urbano. Atua na área de Sistemas de Informação, com ênfase em Banco de Dados. É membro dos grupos de pesquisa LCAD e GPEC. Atuou na especialização em Sistemas Distribuídos e Ubíquos e colabora com o mestrado profissional em Engenharia de Sistemas e Produtos (IFBA). Atualmente, tem se dedicado a ações de fomento ao uso de dados abertos e visualização de dados urbanos. Tem desenvolvido trabalhos de extensão na área de mapeamento cultural e avaliação dos sistemas e projetos de Mobilidade com enfoque em dados e visualização. Participa do Observatório da Mobilidade de Salvador.

**Carla Galvão Pereira**

Possui graduação em licenciatura e bacharelado em Ciências Sociais com concentração em Ciência Política pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação pela Universidade do Estado da Bahia. É mestre e doutora em Ciências Sociais pela UFBA. Desenvolve pesquisa no âmbito da Ciência Política, com ênfase na área de elites e instituições, relações intergovernamentais e poder político e desenvolvimento urbano na Bahia contemporânea. É professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFBA e pesquisadora associada ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH-UFBA). É também pesquisadora do Núcleo Salvador do INCT Observatório das Metrópoles e do grupo Instituições Políticas e Políticas Públicas. Temas de pesquisa: Instituições Políticas Subnacionais, Elites Políticas, Relações Intergovernamentais, Poder Político e Desenvolvimento Urbano.

**Erika do Carmo Cerqueira**

Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui graduação em Geografia (bacharelado e licenciatura em 2002), mestrado em Engenharia Ambiental Urbana (UFBA, 2008) e doutorado em Geografia (UFBA, 2019). Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em cartografia temática, análises socioambientais com ferramentas de geotecnologias e ensino de Geografia. Atualmente suas pesquisas estão relacionadas com a análise de situações de riscos em áreas urbanas com o uso de técnicas de análise espacial.

**Maina Pirajá Silva**

Graduada em Geografia (licenciatura e bacharelado), pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre e doutora em Geografia pela mesma universidade. Realizou pós-doutorado no PPG em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Atualmente é professora titular e pesquisadora do PPG em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador. Professora do Curso de Geografia (UCSAL). Coordena o grupo de pesquisa Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM-UCSAL). Pesquisadora associada à Rede INCT/CNPq Observatório das Metrópoles, Núcleo de Salvador.

maina.silva@ucsal.br. <https://orcid.org/0000-0002-1734-8631>

# **LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

**Universidade Federal da Bahia (UFBA).**

**Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo;**

**Programa de Pós-Graduação em Geografia;**

**Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais;**

**Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH);**

**Laboratório de estudos avançados em Cidade,  
Arquitetura e tecnologias Digitais (LCAD)**

**Universidade Católica de Salvador (UCSal).**

**Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e  
Sociedade.**

Letra Capital Editora.  
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup> e a fonte Palatino  
corpo 11 com entrelinha 16.1. Rio de Janeiro, 2023.