

Série: FCE/UFBA - Ensaio, 1

URBANIZAÇÃO, INFORMALIDADE E SAÚDE  
EM SALVADOR

Fernando Cardoso Pedrão

\* Fac. Ciências Exatas / UFBA \*

146 0486 18/01/17

11096

Seção Arquivada

I. 19 abril de  
1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
A.I.S.P.O

URBANIZAÇÃO, INFORMALIDADE  
E SAÚDE EM SALVADOR

Fernando Cardoso Pedrão

Salvador - Bahia

Março / 1992

## SUMARIO

|   |    |
|---|----|
| APRESENTAÇÃO .....  | 04 |
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 05 |
| 2. ALGUMAS QUESTOES PRELIMINARES DE CONCEITO E METODO.....                                    | 07 |
| 2.1 - A urbanização periférica e a relação urbano-rural                                       | 07 |
| 2.2 - A informalidade ao longo do tempo e das transformações tecnológicas.....                | 09 |
| 2.3 - Problemas de método na análise da informalidade..                                       | 11 |
| 3. OS GRANDES MOVIMENTOS DA URBANIZAÇÃO EM SALVADOR.....                                      | 16 |
| 3.1 - Os impulsos de povoamento e urbanização.....  | 16 |
| 3.2 - O equipamento urbano no crescimento da cidade e como concentrador de informalidade..... | 20 |
| 3.3 - As principais mudanças ocorridas a partir de 1975                                       | 23 |
| 4. OS PROCESSOS DE INFORMALIDADE E SUA ORGANIZAÇÃO.....                                       | 26 |
| 4.1 - Os deslocamentos na relação entre o mercado formal e informal.....                      | 26 |
| 4.2 - A informalidade pre-industrial e a gerada pela modernização: a formação de classes..... | 30 |
| 4.3 - Informalidade residual e mobilidade ao nível do exército de reserva.....                | 33 |
| 5. AS PERSPECTIVAS DO PROCESSO.....   | 37 |
| 5.1 - As tendências da infraestrutura e no povoamento..                                       | 37 |
| 5.2 - As perspectivas da região urbana de Pau da Lima..                                       | 42 |
| 5.3 - Os limites aparentes de informalidade.....  | 44 |
| 6. A EXPRESSÃO DE INFORMALIDADE URBANA EM SAUDE PUBLICA....                                   | 49 |
| 6.1 - A incorporação e a rejeição da população e a saúde pública.....                         | 49 |
| 6.2 - O dinamismo do problema da saúde dos grupos de baixa renda.....                         | 52 |
| 7. OBSERVAÇÕES FINAIS PARA O PLANEJAMENTO DA SAUDE.....                                       | 55 |
| 8. NOTAS.....   | 57 |
| 9. BIBLIOGRAFIA.....  | 63 |

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho foi escrito como uma contribuição ao desenvolvimento de propostas interpretação da informalidade urbana, tal como ela se apresenta hoje em Salvador, como meio de encaminhamento de questões de política urbana e de política de saúde, no contexto de um programa de trabalho realizado em cooperação pelo Programa de Cooperação Técnica da Associação Italiana para a Solidariedade entre os Povos com o Governo do Estado da Bahia. Este programa desenvolveu-se, também, em cooperação informal com pessoal da Universidade Federal da Bahia, da qual o autor é parte.

O eixo informalidade-saúde é inseparável do eixo desigualdade de renda-desigualdade de oportunidades e desigualdade de participação-desigualdade de mobilidade. A ênfase em informalidade resulta da observação de que ela concentra mais riscos que as atividades de baixa renda que são integradas no mercado de relações formais de trabalho. Há, portanto, alguma originalidade no fato da informalidade, que torna sua explicação indispensável, sua explicação como parte da explicação da urbanização periférica e das políticas de saúde que se realizam nela. A elaboração deste estudo teve a finalidade de injetar elementos de análise da urbanização no contexto de uma discussão cuja expressão final é uma interpretação de condicionantes das políticas sociais, portanto, de oferecer elementos para políticas sociais. Mas isto não se faz sem incorrer no tratamento de alguns problemas teóricos e operacionais, particularmente complexos. Identificar, explicitar estes problemas, situar os termos da análise econômica e social correspondente são tarefas que não podem ser evitadas, se se pretende incorporar o tratamento dos problemas de informalidade aos mais genéricos da desigualdade de renda e de mobilidade social.

Na elaboração do trabalho foram essenciais as observações dos Drs. Renato Tasca e Francesco Notarbartolo, responsáveis pelo Projeto de Cooperação Técnica. O autor agradece sua contribuição e os exime das imprecisões e insuficiências que foi preciso arrostar para que o texto pudesse ser concluído.

# URBANIZAÇÃO, INFORMALIDADE E SAÚDE EM SALVADOR

Fernando Cardoso Pedrão  
Livre Docente da UFBA

## 1. INTRODUÇÃO

A análise dos problemas e das políticas de saúde pública numa sociedade periférica como a baiana requerem uma sequência de qualificações do meio urbano e do rural, dos modos como a urbanização atrai ou concentra população de baixa renda, da escala específica de formas de organização social e econômica em que são manejados os problemas de saúde. As grandes cidades periféricas, como Salvador, são agora ambientes em que se processam articulações entre a formação cultural, a criação de uma economia urbana e a absorção e a rejeição de população. Entende-se que a formulação de políticas exequíveis de saúde para a população urbana de baixa renda, e, especificamente, para a população que sobrevive no mercado informal de trabalho, deve ser sustentada por explicações razoavelmente consistentes sobre a interrelação entre a formação da cidade e a da população informal.

Por essa razão, no contexto do estudo sobre informalidade e saúde que se realizou no contexto do Programa de Cooperação Técnica da AISPO com o Estado da Bahia, considerou-se necessário conjugar uma explicação do processo urbano concentrador de informalidade, com o processamento da informalidade, tal como ela é, parte essencial da estrutura da cidade. No meio urbano, onde se realizam diversas formas de urbanismo, onde a concentração da população informal constituiu um problema inegável, é necessário encontrar opções de política e modos de executá-las. Para isto, é preciso compreender o processo que produz a cultura urbana da informalidade. Este trabalho é uma contribuição nesta direção: examina os principais problemas da formação e da reprodução de informalidade, em sua relação com o processo de urbanização.

Assim, o estudo tem que situar o conceito de informalidade. Por informalidade entende-se, aqui, aquele conjunto de condições de participação dependente na produção econômica, cultural e política, que se realiza nas sociedades periféricas, em formas de ocupação precária e de baixa renda. Não se consideram aquelas modalidades de participação na produção que, conquanto ilegítimas em termos tributários, operam de modo isolado dos mecanismos habituais de assalariamento. Tampouco são consideradas as atividades de contravenção, mesmo sabendo-se que elas interagem de modo essencial, com a formação da renda e com a mobilidade da população

participação na produção que, conquanto ilegítimas em termos tributários, operam de modo isolado dos mecanismos habituais de assalariamento. Tampouco são consideradas as atividades de contravenção, mesmo sabendo-se que elas interagem de modo essencial, com a formação da renda e com a mobilidade da população de baixa renda. Não se consideram aquelas modalidades de participação na produção. Igualmente não são consideradas as atividades esporádicas que são realizadas "informalmente" por trabalhadores qualificados paralelamente a seus empregos regulares. Procura-se uma conceituação de informalidade adequada para interpretar os fenômenos de participação dependente e precária daqueles que são parte do assalariamento produzido pela acumulação de capital, nas cidades das economias periféricas, sem a pretensão de universalidade, considerando que, ao contrário, trata-se de construir este conceito.

A informalidade reflete processos de marginalização. Liga-se às pressões de exclusão de pessoas e grupos da produção e do consumo. Por isto, concentra a retroinjeção das experiências de pessoas e grupos eventualmente postos nesta situação. Mas, por ser expressão de estratégias de sobrevivência, portanto, por resultar em práticas e instituições próprias, a informalidade é portadora de uma cultura. E participa de determinados modos e intensidades na formação de classes e na produção social de poder no âmbito da informalidade.

## 2. ALGUMAS QUESTÕES PRELIMINARES DE CONCEITO E METODO

### 2.1 - A urbanização periférica e a relação urbano-rural

Desde o período colonial, a urbanização é desigual no Brasil, no sentido em que reúne conjuntos de atividades líderes, que induzem a estruturação do espaço rural; e no que recebe os efeitos da estagnação e da desestruturação de áreas rurais, Salvador funcionou como principal centro de uma grande região prolongadamente estagnada, que pouco cresceu, entre 1910 e 1950, apesar de alguns esforços significativos do governo estadual para voltar a dinamizar as tradicionais regiões canavieira e fumageira. Se bem que Salvador é uma cidade profundamente urbana, com hábitos e modos de expressão nitidamente urbanos, já que incorporou modos caracteristicamente urbanos, de urbanização (uma urbanização que progride com móveis e pautas urbanas e não como resultado de impulsos de atividades rurais); e que a urbanidade - a qualidade desta urbanização - ficou restrita por sua limitada influência no espaço econômico e cultural do estado. Ficaram claramente marcadas as diferenças entre Salvador, a região do Recôncavo - que a circunda - e o restante do estado, predominantemente rural.

Essa dicotomia foi acentuada pela decadência do fumo, que, ao reduzir a capacidade das cidades do Recôncavo para crescer, contrapoz o meio urbano estruturado de Salvador com o interior em seu conjunto, especialmente com o Sertão. As regiões sertanejas, de economia agro-pastoril, pouco capitalizadas, ficaram cada vez mais distanciadas da complexidade da urbanização de Salvador, com a concentração fundiária pressionando para a expulsão da população rural e urbana para as cidades de grande porte.

A industrialização que começou na década de 1950 proporcionou a criação de um número significativo de empregos e, mais que isto, a ampliação das perspectivas de mobilidade social e espacial, maiores que as prevalecentes na estrutura agro-pastoril e mercantil. A partir de então, a Bahia passou a exemplificar a modernização identificada com a industrialização planejada e com a urbanização concentrada.

A partir da década de 1960, definiram-se, com nitidez, os problemas de uma transformação social intensa, entretanto, circunscrita a uma parte periférica do Brasil, intensamente articulada na economia internacional. A mudança na relação campo-cidade obriga, agora, a revisar o significado do processo urbano. Nestas condições, a urbanização tem o duplo significado: de conceituar população e transformar modos de vida, bem como de criar relações seletivas com o campo. A cidade tradicional, criada pelo capital agro-mercantil, tinha relações estáveis, previsíveis, com o campo, já que ele desempenhava um papel claramente definido pela função

da cidade grande no comércio internacional. O campo era a região da cidade e as relações entre os recursos financeiros, canalizados através de relação externa da cidade, fluíam simetricamente para o interior - seguindo a produção de mercadorias - irrigando primeiro as cidades e depois o meio rural. Assim, a relação interior-cidade e campo acompanhava a capital.

A mudança de modelo econômico, conduzida por uma industrialização interdependente das regiões mais industrializadas do Sul do país, significava a perda do estímulo da relação com o exterior. A partir da década de 1960, a urbanização da Bahia assumiu novas características, e as relações entre cidades e entre cidades e campo mudaram, conseqüentemente, retroagindo no crescimento das cidades do interior e das zonas rurais: configurou-se a relação entre o crescimento de Salvador e a estagnação e o empobrecimento de cidades e regiões do interior.

Com esses antecedentes históricos, torna-se necessário revisar algumas referências conceituais, tais como as de uma separação entre cidade e campo e a ruptura entre o meio urbano e o rural. Por extensão, torna-se necessário fazer alguns ajustes no modo de conduzir as análises de fenômenos tipicamente urbanos, com a informalidade e a cultura da pobreza urbana. Primeiro, trata-se de abandonar aquela visão dicotomizadora, que via a cidade e o campo como duas entidades separadas; e pensar que são dois lados de um só processo de formação de capital, de cultura e de poder. Entende-se que sempre há uma interrelação entre cidade e campo, e que a urbanização implica em variações de intensidade e na forma das relações entre cidade e campo e no substrato ideológico destas relações, como apontou Lefèvre (1). Segundo, é necessário considerar que o dinamismo da cidade grande e o das cidades pequenas, bem como o do campo, podem marchar separado uns dos outros; e que, mesmo a estruturação da região pode mudar, seja aumentando a coesão entre seus componentes, seja substituindo esta coesão por outras formas de solidariedade com outros centros culturais no país e no exterior (E aqui vale a pena comparar as referências empíricas deste discurso, com aquelas apresentadas por Braudel, sobre as cidades européias no passado (2)). Temos agora que reconhecer a possibilidade de que o crescimento da produção significa a criação de novas relações de produção com outros centros, e a marginalização de cidades e de zonas rurais, sua descapitalização e perda de capacidade para criar novos empregos e novas perspectivas de emprego. A urbanização aparece, portanto, como uma interpene-traação da forma cultural e da econômica, resultando em formas novas e na revalorização de formas velhas; e que a análise dos fenômenos que ocorrem nas cidades deve, em todo caso, reconhecer os vestígios rurais trasladados ao meio urbano. Sobram evidências da transferência de modalidades rurais e interioranas, em geral, para as grandes cidades (3), fazendo com que aí coincidam e se articulem, desigualmente, diferentes formas de vida.

## 2.2 - A informalidade ao longo do tempo e das transformações tecnológicas.

A maior parte dos estudos sobre a informalidade trata de situações atuais, permitem-nos conhecer o perfil atual da informalidade, mas não revelam os processos que os criaram. Mas a visão em perspectiva mostra aspectos essenciais para nossa análise. Mais ainda, a análise da informalidade em sociedades periféricas obriga a rever categorias de análise e experiências de políticas, para levar a interpretações mais pertinentes aos nossos problemas e prática das políticas. Salvador sempre funcionou com um importante contingente de trabalho informal, tal como testemunham trabalhos sobre a urbanização e sobre a informalidade no século XIX (3). Mas, não há dúvida, que a proporção de trabalho informal varia ao longo do tempo e assume diferentes formas; e que seu papel na viabilização das funções da cidade em seu conjunto é essencial, mas os modos da informalidade são outros. A tarefa que encaramos agora é de examinar o significado das mudanças por trás da situação atual.

Entende-se que a urbanização nas sociedades periféricas expostas a processos de modernização intensa realiza-se mediante uma sucessão de impulsos não necessariamente contínuos e qualitativamente diferentes (5) que correspondem a determinados processos de acumulação de capital e de produção de poder. Entende-se, ainda, que estes impulsos compreendem os efeitos dinâmicos de expansão da produção, os desdobramentos da concentração de equipamento e de população, e os efeitos sociais de atração e rejeição de população (6), ainda, que os impulsos de urbanização correspondam a condições específicas de disponibilidade de capacidade instalada e de serviços de infraestrutura e a determinadas proporcionalidades de infraestrutura e capacidade direta de produção. Estas suposições resultam do entendimento de que o funcionamento das cidades resulta de determinada composição de capital, em que a estruturação do capital e os correspondentes usos de trabalho estão inseparavelmente ligados a determinados usos de espaço. E onde estes usos de espaços, por sua vez, têm uma correspondência com a territorialidade da produção e do consumo.

A experiência de Salvador permite apreciar essa posição doutrinária, tanto pela trajetória da formação da cidade, numa perspectiva secular, como por seus movimentos mais recentes. A antiga cidade, criada no século XVI, pelo capital agro-mercantil internacional foi modificada, no século XVIII, para adaptar-se à expansão de suas funções regionais, apesar de perder sua posição de capital do país. Posteriormente, experimentou modificações importantes, no final do século XIX, sob o impacto combinado da estrada de ferro e do primeiro surto de industrialização. Este último movimento refletiu-se num movimento de valorização do solo, que se traduziu numa progressão de aterros, começando pela Cidade Baixa e estendendo-se pelos atuais bairros dos Mares e de Itapagipe. Como resultado, intensificou-se a ocupação dos subúrbios cortados pela linha férrea. Como efeitos indiretos, houve um aumento da população, que se radicou na área que compreende do Largo

do Tanque ao bairro da Liberdade. O período de 1910 a 1950 ficou assinalado como de estagnação do Estado da Bahia. Mas, de fato, foi a estagnação do conjunto Salvador-Recôncavo, coincidente com a expansão da capacidade de produção da região cacauzeira. Em todo caso, foi um crescimento da produção numa atividade que apenas absorveu trabalhadores não qualificados, coincidindo com forte emigração interestadual.

A estagnação econômica marcou Salvador, que assumiu a feição de cidade decadente, com sistemas de serviços públicos que não acompanham o crescimento da população, sistemas de transportes que não cobriam a área efetivamente povoada, com crescente isolamento entre os bairros mais populosos. A década de 1950 foi de transição. Marcou um esforço deliberado do governo estadual para romper o clima de calmaria, criando um clima reivindicatório, absorvendo a ideologia de progresso econômico, transmitida desde o governo federal. Mas, paralelamente, assinalou o declínio do transporte ferroviário (obviamente a Bahia não era parte do projeto rodoviário nacional), a proliferação de agências de bancos de outros estados, o aumento da disponibilidade de energia, a entrada da Petrobrás, finalmente o começo de novas políticas de desenvolvimento econômico e social (7) orientadas para criar novo sistema regional de produção. Mais uma vez, o aumento da produção foi puxado por investimentos em infraestrutura. Os efeitos em Salvador foram mais evidentes na implantação da Refinaria Landulfo Alves e na abertura do campo de produção de petróleo. Os fatos fundamentais para a urbanização foram a criação de um número significativo de postos de trabalho, que não dependiam do desempenho da produção agro-industrial tradicional; e a criação de outros tantos postos de trabalho que não dependiam diretamente da localização de fábricas ou de outras unidades de produção.

A partir de então, Salvador ingressou numa dinâmica de urbanização em que passaram a interagir elementos internos e externos à cidade, tornando necessário distinguir a progressão de impulsos que se originam e realizam na cidade e a série de impulsos externos que a atingem e se reproduzem nela.

Ao seguir a pista dos impulsos gerados no interior da cidade, a partir da industrialização posterior à segunda guerra mundial, observa-se que as atividades do terciário ganharam peso crescente, refletindo o aumento da despesa pública na formação de capital. O governo estadual obteve recursos de exportações de outras regiões e aplicou no modelo de crescimento econômico concentrado em Salvador e seus arredores, inclusive reordenando os sistemas de infraestrutura para este fim. Com isto, aumentaram as perspectivas de emprego em Salvador, com seus efeitos indiretos.

Até inícios da década de 1950, a população informal de Salvador foi atraída pela organização da cidade histórica, cuja demanda de serviços pessoais representava um mercado estável de trabalho e por aqueles impulsos de industrialização incipiente do século XIX. No final desse decênio, surgiram novos bairros na orla oceânica, que representavam novos movimentos de valorização

do solo e novas demandas de serviços. Surgiram as primeiras invasões deste lado da cidade, intensificou-se a ocupação precária das encostas do centro da cidade, conjugaram-se a expansão do povoamento nos limites da cidade e em terrenos centrais de difícil acesso; a incorporação dos pobres à cidade refletiu-se na constituição de núcleos que se aglomeram com diferente rapidez, dependendo de sua ligação com o mercado de trabalho. Assim, a análise da informalidade deve utilizar alguma periodização que correlacione a predominância de determinados tipos de informalidade com sua posição na urbanização. Ressalta ainda, que os novos contingentes de população que se inserem na cidade como informais têm diferentes perspectivas de acesso a empregos, já que (a) seu contacto com uma demanda organizada de serviços pessoais ou com oportunidades esporádicas de trabalhos futuros, ou a penetrar nas instituições urbanas; e, (b) o fato de se organizarem em aglomerações numerosas, também corresponde a vantagens e desvantagens específicas, no relativo a acesso a emprego e renda.

### 2.3 - Problemas de conceito e método

A condição de informalidade e o modo como ela é registrada pelo Estado e pela sociedade representam alguns problemas fundamentais de análise, dentre os quais destacam-se a construção do conceito de informalidade, a identificação de categorias pertinentes para sua análise e a identificação de relações de causalidade entre suas manifestações econômicas, culturais, políticas e institucionais.

A. - Questões de definição - A informalidade não é um estado quicamente puro que possa ser comparado com o assalariamento ou com a propriedade da terra. Compreende um espectro de situações em que predominam a incerteza da renda, a precariedade da moradia e a insatisfação do consumo. Como a insatisfação do consumo só pode ser detectada pelos índices de atendimento dos serviços, estas deficiências, na prática, são captadas através de dados de moradia e de renda. Isto levanta alguns problemas de difícil solução, já que a população, em princípio, identificada como informal, é a que menos consta dos registros de serviços públicos. Assim, a discussão conceitual realiza-se sempre mediante a formulação e a verificação de hipóteses que correspondem a situações do cotidiano da população informal nos lugares onde ela vive; e não pode ser confundida com a formulação de hipóteses genéricas, como as que correlacionam níveis de renda, com composições de consumo. Um segundo ponto a considerar refere-se ao limite de condições de vida que se identifica com a informalidade. Admitindo que o conceito de informalidade está atrelado à erraticidade da renda, é necessário trabalhar com uma dupla referência ao nível de renda e ao modo como ela é obtida. Isto faz com que se aceite uma elevada margem de erro na análise, que corresponde à impossibilidade prática de resolver os problemas de equivalência entre a renda familiar de pessoas que recebem salários muito baixos, em empregos regulares,

ea renda familiar de pessoas que recebem renda igual e inclusive superior, mas em forma errática (8). Em Salvador, onde persiste uma complexa interrelação entre formas urbanas e rurais de organização, estes problemas são particularmente complexos, porque a obtenção da renda real - nela incluídas a autoconstrução e a produção de alimentos - depende de atividades rurais que não podem ser consideradas como residuais, mas são parte essencial do componente periférico da cidade; e porque obter renda por si só não significa mudar de situação: A complementaridade entre o urbano e o rural aparece como consequência do modo de urbanizações, que é mais uma referência das restrições ao modo de vida da população informal e a sua sobrevivência.

O significado social da informalidade contrasta com o problema econômico de utilização do potencial de trabalho da população, já que o uso de diversos tipos de atividades informais é um recurso de amplos segmentos da população que estão claramente incorporados ao mercado formal de trabalho. O espectro de possibilidades, desde o emprego assalariado até os biscates, passando pelas diversas formas de pequeno comércio, fixo ou ambulante, apenas descreve posições ocupadas por trabalhadores, não revela a mobilidade de trabalhadores específicos entre diferentes posições. No entanto, a análise da informalidade trata de condições concretas de mobilidade inerentes a cada conjunto de posições ocupadas por cada trabalhador, demandando, portanto, explicações sobre as possibilidades concretas de passagem de umas atividades a outras, ou seja, sobre as diferentes condições de mobilidade que coincidem em cada sociedade.

Por último, é indispensável considerar a questão da acumulação de capital e da formação de poder no âmbito da informalidade. A partir do momento em que se reconhece a pluralidade de condições de vida que coincidem no universo da informalidade, é necessário distinguir uma estratégia de sobrevivência como expressão de racionalidade do comportamento da população informal. E a sobrevivência leva sempre à suposição de que as atividades da informalidade não acumulam, isto é, jamais permitem que os trabalhadores recuperem o excedente que geram. No entanto, há importantes diferenças de remuneração e de flexibilidade entre atividades, e diferenças de inserção na economia urbana, que aparecem sob formas como a especulação com a moradia e com as oportunidades de trabalho. Noutras palavras, as observações sobre a informalidade, nas grandes cidades brasileiras, revelam diversos mecanismos de diferenciação e de engajamento esporádico, periódico ou permanente de trabalhadores. De vários modos, eles viabilizam o aprofundamento da diferenciação entre moradores de baixa renda (9), naquilo em que a localização física corresponde a uma escala de restrições no acesso aos sistemas de serviços públicos.

Desse período, data, também, uma modificação no padrão de criação de empregos novos, distinguindo-se empregos criados no setor terciário urbano formal - bancos, empresas de construção civil e empresas de serviços - e empregos do novo setor petrolífero. Salvador acusava os efeitos do começo de uma expansão da economia

baiana, que significavam a criação de expectativas de emprego; e ampliava-se sua influência catalizadora da população cronicamente subocupada do Recôncavo e de outras regiões do estado.

Na década de 1960, esses efeitos se aprofundaram, levados por dois fatos principais: a reforma urbana de Salvador, que abriu novos canais de expansão territorial da cidade; as obras de construção civil da reforma urbana e do Centro Industrial de Aratu, bem como do sistema habitacional, que foi ao encontro de demandas dos grupos médios de renda. Surgia uma expansão urbana que prosseguiu na década de 1970, com a construção do Centro Administrativo, com a continuidade de obras viárias urbanas e suburbanas e com a construção do Polo Petroquímico de Camaçari. O número de empresas de construção civil registradas em Salvador passou de umas 400 para 1.200, cifra que, em 1980, baixava para 650. A ocupação da mão de obra não qualificada manteve-se em patamares superiores aos que corresponderiam ao funcionamento de Salvador, na escala da economia estadual, com expectativas de ocupação excepcionais. E esta expansão coincidiu com a agudização do declínio dos sistemas de produção de açúcar e de fumo, com o aumento da subocupação nas áreas mais densamente povoadas do Recôncavo.

Assim, em Salvador, de 1960 a 1980, coincidiram os efeitos dos fatores de atração da cidade e de expulsão no interior, fazendo com que a urbanização se traduzisse em forte atração de população desempregada de baixa renda, cujas possibilidades de incorporação ao mercado de trabalho dependiam de expansão da infraestrutura urbana da cidade e não de seus sistema de produção. Isto, bem como as ações do setor público - foi um período de grande identificação da Prefeitura Municipal com o Governo do Estado - tornam necessária uma revisão da análise da informalidade. Ela resulta das peculiaridades de um período de formação do sistema urbano na região e como um fenômeno que modifica a função regional da cidade. E a ação do Estado se modifica, refletindo as relações entre níveis de poder, o aumento da massa de recursos financeiros, próprios e transferidos.

Surgem, então, novos mecanismos de estruturação social: a partir do momento em que a população, por efeito da transferência de pessoas até então ligadas à produção primitiva e cronicamente desempregada, torna-se um mecanismo de incorporação de trabalhadores ao sistema de produção da cidade; e esta inserção afeta a estruturação social e técnica da produção. Concretamente, a incorporação da população, atraída pela expansão industrial ou por obras públicas eventuais, têm consequências diferentes, em termos de formação de novas perspectivas de regularidade da renda e de acesso às vantagens indiretas do meio urbano. Em síntese, diferentes causas da concentração de informalidade levam a diferentes condições de vida numa mesma cidade.

A observação do mapa da informalidade em Salvador - ver mapa nº 1 - confirma esta observação. Vê-se que as invasões induzidas pelos movimentos gerados por deslocamentos no sistema produtivo são, em linhas gerais, aquelas que se expandiam gradualmente,

ou formaram aglomerações menos numerosas, por isto disfrutando de melhores condições de vida. Ao verificar a pluralidade de causas da concentração de pessoas em condições informais de vida, verifica-se que seu relacionamento com as instituições que estruturam a cidade, tanto como empresários, como trabalhadores assalariados ou como biscateiros (10). Assim, a organização do trabalho na informalidade contém diferentes possibilidades de acesso à diferenciação de renda e à desigualdade de condições no manejo do excedente de valor gerado na periferia urbana dependente, que, em seu conjunto, indicam uma variedade não controlada de atividades e de condições de mobilidade que atingem a urbanização em seu conjunto, mediante a contribuição de força de trabalho que representa.

As informações fragmentárias disponíveis sobre as transformações sociais e econômicas dos assentamentos urbanos de baixa renda em Salvador, revelam uma intensa atividade de busca de mercado - que é outra forma de falar da constante que é a busca de emprego - que dá lugar a uma renovação constante na busca de lugares para comércio e de clientes para a produção informal. Paralelamente, mostra que o mercado imobiliário da informalidade alimenta-se com renovadas invasões e com a construção de barracos (11) que servem como mercado nesta acumulação dependente. Verifica-se uma estreita relação entre os mecanismos de controle do acesso à terra e os mecanismos de acumulação ligados ao controle de espaço em seu sentido mais amplo, supondo-se que há uma relação de causalidade entre a ocupação planejada pelo governo para população de baixa renda e as invasões. Resulta, portanto, incoerente falar de um mercado urbano de terras, sem reconhecer o papel do Estado na oferta de terras para a população de baixa renda.

**B. - Problemas de quantificação.** Esta análise da informalidade enfrenta dificuldades - parcialmente previsíveis - resultantes de que os segmentos de população informal são, justamente, relações desiguais e erráticas com o Estado. As informações oficiais falham, justamente, em captar as interrelações entre a proliferação de população informal e a capitalização do sistema produtivo. Sabe-se que a população de baixa renda acompanha o padrão territorial de localização dos serviços, ressalvadas as dificuldades antepostas pela posse da terra. Mas são muito imprecisas as informações sobre as condições de vida dos informais. Admitindo que a população informal procura fazer-se reconhecer por meios não econômicos, seja por relações individuais com pessoas e grupos de rendas mais elevadas, seja por meios políticos, cabe supor que a condição de informalidade deve ser registrada pelas estruturas institucionais da cidade. A qualificação, baseada em informações indiretas, surge como uma estratégia de análise destinada a suprir as deficiências da contagem censal. Pela mesma razão, as informações indiretas devem oferecer pistas da indução de comportamento pelas políticas públicas, independente do meio urbano específico em que vivem os informais.

**C. - Problemas da previsão** - Esta análise da informalidade está comprometida com uma preocupação de intervenção que compreende as ações do Estado no meio dos informais e suas próprias

iniciativas. Assim, é preciso distinguir as previsões sobre os atuais informais das previsões sobre a posição da informalidade no processo urbano. Interessa-nos saber: a) quais elementos determinam a progressão da informalidade em Salvador e sua renovação; (b) com quais características se realiza o crescimento da população de baixa renda que sobrevive por meios informais; (c) como se concentra, territorialmente, a população informal e como se articula, no mercado urbano, para obter renda e serviços públicos de saúde. Entende-se que as previsões sobre a informalidade estão ligadas a previsões sobre a formação social da cidade - as desigualdades que lhe são inerentes, o tipo de desigualdade que ali se reproduz (12) - com a formação de classe que nela se realiza. Justamente, a complexidade das relações de classe e das interações entre os níveis de poder público indicam a concomitância de uma estratégia indireta de análise que aborde as previsões sobre a informalidade, através da análise da estruturação social, tal como ela se dá na cidade, com uma análise direta do funcionamento urbano dos informais. É fundamental distinguir, entre aquelas estratégias que viabilizam a sobrevivência destes informais, e aquelas políticas que podem reduzir ou modificar o segmento urbano de informalidade.

### 3. OS GRANDES MOVIMENTOS DA URBANIZAÇÃO EM SALVADOR

#### 3.1 - Os impulsos de povoamento e urbanização

A observação da história da cidade indica que a urbanização, em Salvador, se dá mediante uma progressão de impulsos não necessariamente contínuos, mas de efeitos acumulativos, que resultam em diferentes movimentos de povoamento e de construção de equipamento urbano. É uma postura que se distancia das análises de fatos urbanos isolados - a teoria micro-econômica da localização - e que confronta com a teoria da polarização progressiva que se desenvolveu a partir das idéias de François Perroux, que supõe que todas as ações que transcorrem no meio urbano podem ser atribuídas a uma única racionalidade, representada no dinamismo de relações entre empresas (13). Esta versão dos movimentos da urbanização como de pulsações pressupõe que os impulsos de urbanização pertencem ao conjunto dos elementos incorporados ao tecido social e físico da cidade, e que decorrem de interrelações de interesse nas quais predominam os confrontos de interesse. É, portanto, uma perspectiva ligada à de aplicação da análise de classes, compreendendo aí o nível das práticas e o da institucionalização.

\* A idéia de que a urbanização se realiza por impulsos significa, por extensão, que os grandes sistemas de infraestrutura - transportes, água, saneamento, eletricidade - têm possibilidades descontínuas de expansão, que dependem da relação, entre capital fixo e capital circulante, em cada uma delas, bem como das interações entre a operação destes sistemas. Os respectivos pontos de rigidez de cada sistema correspondem aos umbrais de capitalização da infraestrutura urbana, no sentido indicado na teoria dos umbrais (14).

Essa perspectiva de análise oferece dois elementos de juízo fundamentais: os impulsos urbanos podem ser datados e sua espacialidade pode ser registrada. A explicação dos impulsos de urbanização pode mostrar as funções iniciais de cada bairro e suas transformações ao longo do tempo. Mas é uma análise que não pode ser feita tomando-se cada cidade por separado das outras, seja, sem que cada cidade seja vista como um fenômeno regional.

Com esses critérios, vemos, que a urbanização em Salvador passou pelos seguintes movimentos:

a) A formação da cidade colonial original, que foi feita sobre as cumeadas do centro histórico. Traduziu-se numa cidade de contornos definidos, que concentrou os equipamentos urbanos em relação com suas principais restrições de acesso: o porto e o acesso ao Recôncavo.

b) A cidade histórica, reestruturada em 1763, ampliou-se sobre o padrão territorial anterior, aprofundando o contraste entre a ocupação planejada das cumeadas e a espontânea das baixadas.

c) O impulso de urbanização da segunda metade do século XIX, que está basicamente identificado com o impacto do transporte ferroviário e daquela industrialização, cujo eixo foi a produção têxtil. Traduziu-se no adensamento da ocupação da Cidade Baixa e na formação dos bairros da Calçada, Mares, Itapagipe, e na formação dos subúrbios de Plataforma até Periperi. A formação de um operariado organizado, com condições de vida superiores à generalidade dos trabalhadores, independentes do ambiente post-escravista (15) induziu a concentração do povoamento de baixa renda.

d) O impulso de urbanização do período de 1900 até o fim da primeira guerra mundial correspondeu ao conjunto dos esforços de modernização e internacionalização da economia baiana identificado com os governos Góis Calmon e Seabra. Resultou em obras urbanas significativas no fortalecimento da urbanização das baixadas e a formação de bairros periféricos (Tornou-se necessária uma revisão conceitual dos sub-espacos que constituem a cidade). O transporte coletivo intra-urbano passou a induzir a expansão territorial.

e) O período de 1920 a 1950 mais ou menos, que foi de estagnação econômica. Neste período, Salvador teve um crescimento físico revelador daquela falta de crescimento líquido de sua população. Manteve-se o padrão físico.

f) O período de 1952 a 1965 registra outro impulso de urbanização, basicamente associado à ação do Estado mediante políticas de industrialização e fomento agrícola. Salvador foi objeto dos efeitos da expansão petroleira. Aumentou significativamente o número de trabalhadores incorporados à produção em Salvador e em sua área de influência, com aumento mais que proporcional do componente de assalariados. Aumentou a demanda sobre o segmento moderno da economia urbana, com diversificação do consumo e pressão sobre o setor habitacional. Surgiram loteamentos planejados para a classe média (desde o bairro do Rio Vermelho, até o da Pituba, na direção norte, loteamentos para operários) e firmou-se a ocupação das encostas no centro da cidade em busca de emprego. Surgem as primeiras invasões, na direção da Pituba, na mesma tendência.

g) O período de 1967 e 1975 ficou marcado pela intensificação da ação direta do Estado. Destacam-se a reforma urbana no começo deste período, com seus efeitos na estruturação física, especialmente as avenidas dos vales. A expansão territorial, a abertura de eixos de penetração e a expansão brusca da população de baixa renda, com a da população informal.

h) O período de 1975 e 1985 registra os efeitos da implantação do polo petroquímico de Camaçari, de ampliação e melhoramento do sistema rodoviário estadual, ampliação de atividades

terciárias capitalizadas. Também a entrada e ampliação dos "shopping centers" e dos supermercados, com a reorientação do sistema de comercialização.

i) O período desde 1987, em que Salvador registra os resultados negativos das políticas nacionais recessivas e da virtual interrupção do planejamento estadual, com perda de impulso da urbanização.

Dos dois últimos períodos, data a ocupação daquilo que se convencionou denominar de "Miolo" de Salvador, seja, o espaço reconhecido como sua principal reserva ecológica, entre o eixo de expansão da Av. Suburbana e a BR-324 de um lado, e a nova Av. Paralela. Esta nova ocupação liga-se, parcialmente, com as anteriores, mas apresenta novas regras de uso do espaço e de adensamento do povoamento. Parte deste Miolo é a região urbana de Pau da Lima que é a área de observação específica desta análise.

### 3.2 - O equipamento urbano no crescimento da cidade concentrador de informalidade.

A relação entre a estruturação espacial dos sistemas de infraestrutura e a criação de oportunidades de trabalho é um aspecto já muito trabalhado na análise urbana de base regional. A análise da urbanização como de um fenômeno de transformação de sociedades regionais em nacionais, e interligada com movimentos internacionais do capital, foi uma parte essencial daquelas análises, focalizadas no tecido de relações urbano-rurais, durante a década der 70, na América Latina. Mas, é necessário distinguir, que, aqui, se entra a considerar a urbanização como um fenômeno de região, seja, que sempre se realiza sobre uma territorialidade bastante mais ampla e articulada, que a da própria mancha urbana. Ao enfatizar o papel da estruturação física, inclusive dos equipamentos, põe-se a cidade como concentradora de oportunidades e perspectivas de emprego e de mobilidade social. Este último aspecto, particularmente, é fundamental na nossa análise de regiões periféricas, como as da Bahia.

A partir da reativação da economia baiana, na década de 1950, o povoamento e a urbanização, em Salvador, registraram alguns grandes movimentos que mostram o significado social do processo. Até aproximadamente 1970, o crescimento da cidade ficou regulado pelo padrão tecnológico do sistema tradicional de transportes e pelas distâncias médias entre as zonas tradicionais residenciais e os espaços disponíveis para assentamento de população de baixa renda, na mancha urbana estruturada desde 1920. Depois de 1970, houve uma clara ruptura do padrão tecnológico e do sistema de distâncias médias, entre moradia e locais de trabalho. Até aproximadamente 1980, o padrão espacial de concentração da população de baixa renda esteve basicamente determinado pelo padrão de estruturação espacial do equipamento urbano e pelas disponibi-

lidades de terras públicas sem uso. Isto significou uma grande concentração de população de baixa renda ao longo do vale do rio Camurugipe. Em 1982, estimava-se que o programa de valorização do vale do rio Camurugipe atenderia uns 65% da população de baixa renda da cidade, abrangendo os bairros de São Caetano até Costa Azul (ver mapa nº 2).

A ruptura do padrão tecnológico aparece, principalmente, no equipamento urbano. A pluralidade de pequenas centrais de transporte - 7 Portas, Dique, Roma, Sé, Largo do Tanque, etc. - foi substituída por um sistema, cuja operação apoia-se em poucos pontos (a Estação da Lapa e o Terminal da rua da França), no qual a população de baixa renda é projetada sobre distâncias muito maiores para áreas até então pouco habitadas, onde a infraestrutura social não tem possibilidade alguma de satisfazer a demanda urbana total.

Numa visão sintética do processo urbano, em Salvador, pode-se distinguir, com nitidez, a estruturação de equipamentos no centro histórico da cidade (16), que se fez, a partir de 1972, com o referencial do espaço ampliado pelo Centro Administrativo e pelo Centro Industrial de Aratu. A instalação do Polo Petroquímico de Camaçari, em 1978, afetou este sistema, ao agregar a nova função de Salvador como cidade dormitório. O novo significado do sistema de infraestrutura ficou definido com a formação de um eixo urbano-industrial-portuário metropolitano (16), que se estende desde a orla litorânea - à altura do Km 17 até o porto de Aratu, ligando o Polo Petroquímico de Camaçari, o Centro Industrial de Aratu e o Distrito Industrial de Valéria.

A atuação do Estado, direta e indireta, foi fundamental nesse processo. O período de 1975 em diante registrou um aumento significativo das reivindicações da população urbana de baixa renda, que resultou num efeito em cadeia com a política de transportes, de educação e de saúde, com alguns resultados positivos, mas, em todo caso, contribuindo para fixar população de baixa renda em novas aglomerações. Este aumento da capacidade reivindicatória da população de baixa renda e suas associações passaram a pesar mais na política da Prefeitura Municipal de Salvador. Um indicador desta tensão social foi o movimento popular de 1982, que resultou na destruição de uns 600 ônibus, equivalentes a mais ou menos um terço da frota da cidade. Mas, independentemente disto, a Prefeitura desenvolveu um novo estilo de planejamento social, com assistência direta à população de baixa renda, inclusive com algumas iniciativas de reassentamento de invasões e construção maciça de habitações (17).

O crescimento da população de baixa renda - basicamente de pessoas em condições de pobreza crítica - tornou-se um fator determinante na cidade, a partir dos efeitos da seca (1979 a 1983), que deslocou, rapidamente, contingentes numerosos de pessoas de regiões distantes, pressionando as zonas de invasão, iniciando o quadro de pobres abandonados, no centro da cidade, sem possibilidade de realocação. Segundo estimativas deste autor,

a população de baixa renda pode ter passado de umas 300.000 pessoas, em 1970, a cerca de 1.000.000, em 1985. Com a expansão territorial da grande Salvador, esta cifra pode ter chegado a 1.200.000, em 1990. A generalização de pobres abandonados - famílias e crianças - e de doentes sem cuidado agravou-se durante a década de 1980, cabendo, em certa medida, a uma relação entre a desarticulação da pequena produção rural em zonas próximas da capital e o afluxo de pessoas com possibilidades quase nulas de participação na produção. O erosamento das finanças municipais restringiu, ainda mais, a capacidade de intervenção do município, além de suas contradições políticas e operacionais (18).

### 3.3 - As principais mudanças ocorridas a partir de 1975.

A urbanização e as formas de urbanismo, em Salvador, entraram em intensa mudança, desde 1970, devido a mudanças específicas no sistema de produção, na escala e nas funções da cidade. O crescimento urbano coincide, aqui, com ampliações de escala nos serviços urbanos, que significam novos patamares de emprego para mão de obra pouco qualificada, repercutindo na massa total de salários pagos na cidade. Estas mudanças refletiram-se na capacidade das pessoas para demandar terras urbanizadas, afetando, portanto, a valorização do solo e a distribuição dos usos do solo entre infraestrutura, usos coletivos e habitação (19).

Essas mudanças intensificaram-se na década de 1980 e suas causas aparentes imediatas foram: (a) a conclusão do Centro Industrial de Aratu, com a indução de efeitos de povoamento na posição da Av. Suburbana e no adensamento do espaço entre a Av. Suburbana e a BR-324; (b) a conclusão das obras do Centro Administrativo do governo estadual e o consequente fluxo e refluxo de pessoas àquela parte da cidade; (c) a construção do "shopping center" Iguatemi e da Estação Rodoviária, com a criação ou a expansão de bairros de população de baixa renda em sua volta; (d) a ocupação de terrenos sobre as avenidas dos vales. O ponto de inflexão destes movimentos pode ser situado por volta de 1975 (20), quando coincidiram estes elementos com a conclusão do Polo Petroquímico.

Estes fatos resultaram em novo padrão de expansão da cidade, em que se substituiu a pressão para aumentar a densidade da mancha urbana construída por uma pressão para ampliá-la e legitimar diversos núcleos de povoamento precário. Com a mudança nos padrões físicos, surge uma ruptura nas anteriores relações entre atividades de mercado formal e de mercado informal: aumenta a distância entre moradia e trabalho e entre moradia e consumo.

A partir daí, houve uma mudança fundamental no padrão territorial do povoamento. Até então, a população de baixa renda fora atraída pela organização do espaço sobre o vale do rio Camurugipe, que corta a cidade transversalmente e sempre esteve co-

berto pelos sistemas de transportes urbanos. A partir de 1982, o programa municipal de recuperação do vale do Camurugipe pretendia atender uns 60% da população de Salvador, correspondendo a uns 80% da população de baixa renda, que significavam, aproximadamente, 1.300.000 pessoas. Nesse mesmo ano, a RENURB listava umas 235 invasões registradas, comparadas com apenas umas 50 em 1970. Entre 1975 e 1982, surgiram diversas novas invasões; em que as principais - Saramandaia, Mussurunga, Marotinho - já se colocavam em localizações induzidas pela reforma urbana. Em 1983, explicitava-se a profundidade deste processo, com o aparecimento da primeira invasão de Malvinas, na Av. Paralela, com uma população inicial estimada em umas 5.000 famílias, seja umas 30.000 pessoas. Esta aglomeração compara-se com a população do bairro de Alagados, que fora a maior invasão da cidade, mas que ao cabo de uns 15 anos, não ultrapassava os 40.000 moradores.

Houve, assim, uma mudança de escala no povoamento da população de baixa renda e uma nova espacialidade da urbanização, com a formação de novos bairros, levando, inclusive, a que se questione o próprio conceito de bairro (20). Os novos "bairros" surgem além da disponibilidade de infraestrutura, significando que a previsão de dispor dela torna-se menos importante que a necessidade de terra. O novo povoamento reflete outros estímulos, como (a) o aumento da importância dos setores de terciário, com alta e com baixa capitalização, tanto como empresas quanto produção independente; e (b) as rupturas dos sistemas de serviços coletivos, distinguindo seus pontos de rigidez. Questiona-se, pois, a estruturação do equipamento no espaço de Salvador. As novas unidades de organização do sistema de transportes - estações de transbordo e garage - criam atrativos ao povoamento, mesmo sem perspectivas de solução dos problemas de água, drenagem e lixo. O equipamento da cidade diferencia-se, também, na longitude das linhas de transporte e do sistema de água e drenagem. Os sistemas têm menor intensidade de uso por pessoas com capacidade para pagar por eles, e são sobrecarregados pela demanda de pessoas sem capacidade para pagar tarifas, com um rápido incremento dos usos clandestinos e a inviabilização financeira desses sistemas (21).

Faz-se, portanto, necessário considerar os problemas de solvência financeira dos serviços públicos; e através dela, de viabilização dos sistemas de infraestrutura e da própria prefeitura, responsável por eles. A partir da década de 1970, aumentaram o número absoluto e a proporção da população de Salvador, incapaz de compensar os custos de produção dos serviços públicos. Isto aconteceu sem que se modificasse a participação do governo estadual na composição de receitas e despesas, ou sem que a prestação de serviço fosse compensada por outro tipo de receitas. Por exemplo, a oferta de energia e o subsídio ao sistema de transporte foram conduzidos sem revisão dos custos sociais reais com que são produzidos. Houve uma progressão de elevações de tarifas, que avançaram mais rápido que o salário mínimo, ou que a renda familiar da população de baixa renda, refletindo-se em redução no acesso a serviços

O deslocamento da população de baixa renda para localidades mais distantes dos locais de trabalho significou maior carga sobre os sistemas de infraestrutura, assim como, indiretamente, refletiu-se na dificuldade para a produção social de moradia (22). Em consequência disto, os sistemas de infraestrutura mostram, em seu comportamento e expansão, uma crescente tensão entre os tamanhos e a composição das linhas centrais e dos sistemas de alimentação, que se reflete nos retornos obtidos sobre o capital incorporado a cada sistema.

O caso dos transportes é o mais revelador, por ser o único em que o sistema de custos é elaborado sobre padrões uniformizados no país, em seu conjunto. As linhas são estabelecidas a partir de estimativas de população, que indicam necessidades socialmente reconhecidas, mas que não estão respaldadas por capacidade de compra. Por sua vez, as tarifas são fixadas sobre a base de cálculos de custos operacionais das empresas, ficando os custos de implantação e conservação das vias de transporte por conta dos municípios, sem compensação. Os cálculos de custos operacionais baseiam-se nos custos operacionais diretos e indiretos de veículo e não de custos das empresas. E os custos estimados são afetados pelos custos de combustíveis e de manutenção, chegando a custos operacionais que não refletem (a) os ganhos de escala operacionais das empresas; (b) os ganhos patrimoniais e (c) os ganhos financeiros inferidos de aplicações dependentes dos anteriores. Os cálculos de tarifas, portanto, refletem custos aparentes e não as condições operacionais das empresas e os custos indiretos para o Estado.

Dai que, as tarifas são sempre superiores à capacidade de pagamento da população usuária; e que os custos do uso deste sistema condicionam o orçamento familiar dos grupos de baixa renda. A defasagem entre tarifas, renda familiar e necessidades básicas levou a uma gradual erosão da capacidade do sistema para reproduzir-se. Mas a pressão da população de baixa renda elevou as linhas de ônibus de umas 100, em 1970, a umas 240, em 1985, o que representa um aumento no custo fixo operacional do sistema, agravado pelo fato de que todas as linhas estão articuladas para o centro da cidade; e que os moradores de baixa renda, frequentemente, precisam de suas viagens para o trabalho. Assim, o serviço de transporte passa por um duplo bloqueio: na inviabilidade deste serviço para a maioria das pessoas que o necessitam e na inviabilização de seus custos, para o governo municipal. O deterioramento do serviço, na década de 1980, coincidiu com a perda de capacidade de financiamento da Prefeitura Municipal de Salvador, cuja receita tributária, em 1985, cobria apenas 32% de suas despesas regulares. A sustentação destas tendências, hoje, significa uma inclinação ao agravamento do desfinanciamento.

O impulso de povoamento com grupos de baixa renda, na década de 1987, acompanhou as vantagens oferecidas pelo sistema de transporte. Mas o aumento daqueles que não têm acesso a este serviço obriga a examinar outros aspectos da urbanização.

### 3.4 - A expansão e o adensamento da mancha urbana

A experiência da urbanização, em Salvador, assemelha-se a das outras cidades periféricas de grande porte, no que seu crescimento se faz com dois padrões de urbanismo paralelos - o dos ricos e o dos pobres - que não se integram, apesar de manterem fortes interrelações em tempo e espaço. Mas é uma experiência original, no que se apoia numa reforma urbana, que modifica a estrutura fundiária e desloca o povoamento para localidades com diferentes condições de acesso à água. Ao revisar a planta física de Salvador, encontra-se que esta cidade fez-se sobre um sistema fluvial, cujas linhas de acessibilidade estão indicadas pelos vertedouros de águas, na direção da Baía de Todos os Santos e na do oceano, em que o escoamento das águas foi sempre um regulador do povoamento precário (hava vista o problema de queda de encostas que mantêm em risco constante uma população de cerca de 400.000 pessoas). As habitações dos grupos de alta renda ocupam cumeadas e vales selecionados e as habitações da população de baixa renda ocuparam meias encostas e pontos instáveis na orografia da cidade. O risco da ocupação e a densidade do povoamento resultaram em que o crescimento da população das encostas se traduz em pressão da ocupação de outros espaços, com menores restrições físicas.

O movimento da mancha urbana reflete o modo como essas restrições foram processadas na valorização do solo e dos espaços construídos, como a formação urbana de capital manejou os umbrais de crescimento na relação infraestrutura-moradia. Este processo se configura nos loteamentos de alta e de baixa renda, na implantação de novas unidades de infraestrutura e nos principais pontos de comércio, que marcam oportunidades de troca, para a população de baixa renda.

A progressão dos loteamentos começou na década de 1940, no limite externo norte da mancha urbana: o parque Cruz Aguiar. Seguiu-se a criação de novos bairros semi-planejados, nas direções de expansão da cidade. Assim, surgiu um novo tipo de bairro, com nova organização de vida comercial e de lazer, com outras modalidades de serviços pessoais e maior número de serviços multi-familiares, que na cidade tradicional. A expansão urbana incorporou o lazer das praias, levando, finalmente, a que, na década de 1980, surgisse um projeto de urbanização da orla litorânea. Este projeto coincide com a implantação de alguns equipamentos importantes, como o Centro de Convenções e as avenidas que ligam a Av. Paralela à orla, além de pequenas obras de urbanização em pontos de maior concentração demográfica.

Verifica-se certa coerência dos impulsos que levam os serviços na direção norte-nordeste da cidade, mas não há continuidade na valorização do solo, aparentemente porque a implantação de equipamentos é descontinua, porque impedida pela posse dos terrenos, ou porque os custos da renovação urbana, em bairros já esta-

bilizados, não teria como financiar-se. Isto faz com que as possibilidades de incorporação de moradores de baixa renda sejam incertas. Torna-se clara a diferença entre linha que vai da orla até o início do percurso do Camurugipe e o padrão dos novos bairros, que se distanciam deste complexo de infraestrutura.

Paralelamente a cidade expandiu-se sobre o eixo da Av. Suburbana e da BR-324, com uma sequência de bairros de população de baixa renda, articulados por uma nova infraestrutura, que abrange, praticamente, um arco em torno dos pontos de maior concentração de atividades modernas. Isto coincidiu com a retirada da administração estadual do centro da cidade e com o deslocamento do governo municipal em diferentes pontos do centro da cidade, o que acionou um movimento de envelhecimento acelerado do mesmo. O desgaste do centro evidencia sua perda de capacidade para absorver o povoamento. Admitindo que este encontra limites técnicos válidos a curto prazo, somos levados a considerar, que qualquer reversão do panorama da urbanização, só pode ocorrer, a médio e a longo prazo, em lapsos suficientes para contemplar quaisquer modificações na composição do capital.

Isso traduz-se num movimento diferenciado de valorização do solo, nos sub-espacos urbanos identificados, que têm diferentes comportamentos nas condições atuais e nas perspectivas de vida da população de baixa renda. Diferenciam-se as condições daqueles já instalados, daqueles que se incorporam, com diferenças de infraestrutura disponível e de flexibilidade dos serviços públicos para atender novos demandantes. Reconhecendo os limites de capacidade de cada sistema de serviços e certos umbrais de escala do conjunto dos serviços (23), entende-se que estes sistemas podem, em princípio, absorver quantidades adicionais de moradores, mas a custo de diferentes custos crescentes em cada sistema de serviços. E com isto, entende-se, que o conjunto dos sistemas reage, rejeitando novos demandantes, de modo desigual, de acordo com o local em que eles se instalam e de acordo com a composição de sua demanda. Em síntese, isto quer dizer que há uma rigidez crescente para incorporar novos moradores na atual escala de capitalização e de organização de cada serviço. Consequentemente, o aumento de moradores, por migração ou por crescimento vegetativo, significa pressão para emigração. Assim, reconhecendo que a área mais estruturada da cidade é a mais populosa e aquela cujo solo é mais valorizado, entende-se que seu crescimento vegetativo equivale a uma pressão sobre as demais áreas, nas formas de transferência de população e de conseqüente valorização do solo e do espaço construído. Paralelamente, o crescimento desta área diferencia-se das outras, porque os espaços nela disponíveis, para a população de baixa renda, tendem a ser proporcionalmente menores. Mas, mantém-se uma relação mais ou menos estável entre disponibilidade de serviços e moradores. Por extensão, mantêm-se as margens de risco com que vivem os moradores de baixa renda, em qualidade de moradia, perspectiva de ocupação e de saúde.

O mesmo não acontece nas áreas em processo de ocupação. Em cada uma delas prevalecem diferentes condições de habitabili-

dade (24) e perspectivas para os moradores de rendas baixas e incertas, seja, aqueles que, por simplificação, denominamos de informais. Dadas as peculiaridades de custo de cada um dos sistemas de infraestrutura e as distâncias, em relação com o centro geográfico da cidade, há, também, diferentes patamares de custos para a ampliação dos serviços e para sua gradual adaptação. E, mais uma vez, os transportes desempenham um papel líder, já que a extensão deste serviço depende mais de custos variáveis que de custos fixos, e que a extensão de linhas novas pode ser feita com custos relativamente baixos, de vias de segunda qualidade. Mas, a extensão dos serviços de água e drenagem dependem de deslocamentos na estrutura dos custos totais, implicando em custos de adução de água, que atingem o sistema em seu conjunto. Assim, na medida em que os sistemas de infraestrutura podem ser modificados e o acesso dos moradores permanece mais ou menos constante, também permanece constante o nível de risco com que vivem. Então, a incorporação de novos moradores pressiona os sistemas, sem que necessariamente eles possam ser mudados; e há uma acumulação de riscos para os novos moradores, que tendem a diferenciar-se segundo sua renda e sua moradia.

Nas duas áreas de expansão da cidade, há diferentes condições de acumulação de risco. A expansão na direção da Av. Suburbana e da BR.324 faz-se com um modelo de povoamento contínuo em relação com o núcleo tradicional da cidade, portanto, com perspectivas razoavelmente elevadas de aproveitar expansões marginais dos sistemas. Mas, a nova área de expansão sobre o eixo da Av. Paralela, tende a riscos mais elevados, pela descontinuidade do povoamento e por depender de oportunidades de ocupação que não lhe são contíguas: distâncias de até 10 km., entre moradia e local de trabalho. Estas dificuldades terão que ser analisadas quando se considerarem as alternativas de crescimento da cidade e o papel dos grupos de baixa renda neste processo.

#### 4 - OS PROCESSOS DE INFORMALIDADE E SUA ORGANIZAÇÃO

##### 4.1 - Os deslocamentos na relação entre o mercado formal e informal:

A análise da informalidade, em Salvador, no período de 1970 a 1990, trata com um lapso de intensa transformação da urbanização, em que as mudanças de rural para urbano e do que se entende por urbano são maiores. O mercado de trabalho acompanha estas mudanças. Por isto, interessam-nos, agora, as modificações que ocorrem no quadro da informalidade, como parte das mudanças no mercado de trabalho e nas condições de vida da população em geral.

Entende-se que o segmento informal da produção é aquele em que os trabalhadores têm maior dificuldade para se reproduzirem, aquele em que a responsabilidade da reprodução do trabalho é deixada aos próprios trabalhadores. Apesar de ser um problema que não pode ser tratado sem referência ao conjunto da relação capital/trabalho, são necessários elementos positivos para uma conceituação da informalidade, que a reconheça em suas diversas manifestações. A percepção de que o mercado de trabalho está em mudança, sugere que as dificuldades de conceituação mudem, em consonância com as condições de contrato de trabalho formal. Temos que reconhecer que Salvador passou por mudanças irreversíveis, com o aumento da participação do emprego industrial sobre o emprego formal no comércio - ver tabela nº 1 - e com o aparecimento de novas formas de ocupação na indústria de serviços, atrelada à produção industrial. Vemos, por exemplo, que, em 1989, houve uma estimativa de uns 27.000 empregos nesta indústria de serviços, voltada para o Polo Petroquímico, comparada com uns 25.000 empregos, na totalidade das indústrias constitutivas do Polo. Paralelamente, temos um aumento substancial do emprego no setor público. As cifras oficiais de emprego, no governo estadual, eram de umas 270.000 pessoas, em 1986, das quais uns 60% estariam em Salvador. Extraíndo daí, uns 60% de empregos de baixa remuneração, estariam uns 65.000 empregos, no governo estadual, acima dos 4 salários mínimos, ou que poderiam integrar uma faixa entre 5 e 11 salários mínimos correspondendo, aproximadamente, à classe média desta cidade. O funcionalismo municipal chegava a uns 35.000, na mesma data, todos em Salvador. O contingente de funcionários federais localizados em Salvador, na mesma data, não seria menos de uns 30.000, a julgar pelos cargos publicamente conhecidos. Estas cifras podem significar um emprego público total entre 220.000 a 230.000 pessoas, cifra que corresponde a um incremento aparente de uns 30% sobre a base de 1970, a julgar pela expansão do emprego estadual e municipal, ressalvadas as faltas e inconsistências de informações. Uma informação adicional sobre o emprego no terciário, refere-se ao terciário privado - bancos, empresas de seguros, de turismo, etc. - em que Salvador teve significativa expansão. A partir das informações públicas sobre o setor bancário e seguradoras, este segmento, em 1989, não seria inferior a umas 15.000 pessoas, do que se depreende que o terciário oscilaria entre 250.000 e 260.000 pessoas, ao incluir aí as

pequenas empresas do terciário, como as de contabilidade, restaurantes, etc.

Tabela 1 - Salvador e Região Metropolitana: população economicamente ativa por setores de atividade em 1980.

| Setores                             | Salvador<br>% | RMS<br>% |
|-------------------------------------|---------------|----------|
| Atividades agro-pecuárias.....      | 0,7.....      | 1,8      |
| Indústrias de transformação.....    | 14,2.....     | 14,8     |
| Construção civil.....               | 10,6.....     | 12,3     |
| Outras atividades industriais. .... | 2,4.....      | 2,4      |
| Comércio.....                       | 13,8.....     | 13,1     |
| Transportes e comunicações.....     | 6,1.....      | 5,9      |
| Serviços.....                       | 25,9.....     | 24,7     |
| Atividades sociais.....             | 11,3.....     | 10,5     |
| Administração pública.....          | 6,9.....      | 6,6      |
| Outras atividades.....              | 4,7.....      | 4,4      |
| Procurando trabalho.....            | 3,3.....      | 3,5      |

Fonte: FIBGE

O fundamental é que, destas estimativas, surgem indicações de um novo mercado de trabalho em que: (a) a expansão do segmento industrial determina uma parte significativa do emprego, mas não comanda a formação do emprego total, percebendo-se a importância da relação entre a concentração do terciário e a organização da produção rural; (b) a expansão do terciário depende, em grande parte, da função regional do governo e (c) o aumento da heterogeneidade do terciário compreende o aparecimento de novas formas de atividade. A sobrevivência dos informais depende de novos fatores; e a mobilidade social, na população urbana, em seu conjunto, realiza-se em circuitos de movimentos dentro dos quais situam-se as margens de mobilidade dos informais.

Trata-se, portanto, de uma análise de mercado de trabalho, em que se distingue o relativo aos movimentos de transformação estrutural da economia urbana e aos movimentos conjunturais de atividade, que não necessariamente modificam esta estruturação. O papel do terciário, na economia urbana, abrange as dimensões do comércio e a concentração do governo. Assim, ao identificar o vínculo entre o perfil da economia urbana e o do emprego, chega-se à principal referência da análise da informalidade, que é o perfil social da formação de renda: distribuição por grupos de renda e acesso a postos de trabalho com diferentes perspectivas de progresso. E daí, sai uma observação fundamental para nossa análise: se a relação da informalidade, na sociedade urbana, é a de formação de sua renda, não há como avançar nesta análise sem examinar as condições específicas de participação do trabalho informal no processo urbano em Salvador. E, neste contexto, a principal questão que nos ocupa são as perspectivas de absorção ou de expansão da população informal, que compreendem, sucessivamente, a reprodução da atual população informal, com suas

possibilidades de acumulação e os movimentos de incorporação de novos integrantes ao segmento informal urbano. O número de pessoas envolvidas neste processo, as dificuldades para a reprodução dos atuais informais e a incorporação de novos trabalhadores informais são a medida da gravidade do problema.

Há, aqui, duas observações principais a fazer: a primeira é que a relação entre o segmento formal e o informal é simbiótica, já que a informalidade depende da demanda do mercado formal para sobreviver, que a economia formal transfere custos sociais para a informal (na medida em que se desentende da reprodução dos trabalhadores informais), mas que a produção informal concorre com a formal, mesmo quando opera comandada pela primeira, seja, que a produção informal é realizada por trabalhadores avulsos, ou por trabalhadores empreitados pela produção formal (de fato suas vantagens de custo fazem com que ocorram transferências de recursos de um âmbito a outro, e que a capitaalização da produção informal se faça às expensas da formal); a outra observação é que esta relação entre os dois âmbitos varia, segundo se trata de um mercado urbano estabilizado de bens e serviços, ou de um mercado em expansão, com transformação tecnológica significativa na produção e no consumo.

Essas duas observações abrangem os problemas de rejeição e de segmentação de urbanização periférica, bem como os problemas de bloqueio ao ascenso de grupos informais na movimentação de classes, segundo o número de pessoas que se concentra em aglomeração. Observa-se que o mercado regional baiano e o mercado urbano da região metropolitana de Salvador operam com importantes componentes de recursos humanos, pouco qualificados, mantidos em condições de subpagamento de salário e de subemprego. Temos que considerar que o mercado informal, aqui, se desloca com uma importante reprodução de força de trabalho, fora do meio formal de produção. Outrossim, temos que considerar que a densidade de capital, por trabalhador, entre o meio formal e o informal, passa por importantes rupturas, justamente indicadas pela posição de um e outro na estruturação da produção urbana.

Como vimos, a formação de capital passou por mudanças na estruturação da indústria, que dão algumas pistas importantes sobre este fenômeno. No entanto, são informações que não entram no cerne do problema, que é o funcionamento do capital mercantil e a forma como ele articula atividades da alta e da baixa capitalização, e dá lugar a diferentes formas de comércio. As diversas observações empíricas sobre a economia informal, na grande Salvador, e sobre o modo como ela se reproduz - em pobreza profunda e pobreza moderada - mostra que as atividades informais concentram-se em comércio e prestação de serviços a pessoas, comparado com as manufaturas, o artesanato, a prestação autônoma de serviços a empresas. São observações não sistemáticas, sujeitas a dúvida sobre sua representatividade, mas, que de todos os modos, revelam as características desta urbanização e sua inserção na urbanização de Salvador.

Essas observações revelam, por exemplo, a expansão do assalariamento de baixa renda, acompanhando a formação da cidade, como são os empregos de porteiros, empregados de condomínio, caseiros, empregados de lanchonetes, vendedores ambulantes de alimentos, camelôs, etc.. Mostra, também, que as limitações de captação de financiamento resultam numa segmentação do tipo de contrato de trabalho, por exemplo, empregos com remuneração mantida artificialmente abaixo do salário mínimo legal, ou que não têm as vantagens legais complementares do salário. A proliferação deste tipo de emprego acompanha a criação de empregos formais de baixa renda, na prestação de serviços a empresas e em manufaturas periféricas à indústria de bens de consumo.

A expansão de marginalidade e a ruptura da estrutura urbana, entre 1970 e 1982, coincidiu com três fenômenos importantes na Bahia que são: (a) a grande seca de 1979 e 1982, que deslocou grande número de pessoas para Salvador; (b) a expansão dos supermercados, que modificou o sistema de comercialização da grande Salvador; e (c) o aumento de capilaridade do sistema de transportes no Estado, que se traduziu no incremento dos movimentos de população para Salvador, tanto de grupos de rendas elevadas, como de baixa renda. O primeiro destes elementos significou o aumento brusco do número de pessoas que pretendem sobreviver no mercado informal de trabalho, e, por isto, exerceram uma pressão concentrada no mercado de terras e uma pressão de demanda de serviços de classe média. O segundo fenômeno modificou as condições de formação do mercado de trabalho para a população de baixa renda, com alguns resultados surpreendentes, já que facilitou as operações de pequeno comércio, em vez de dificultá-las. Finalmente, a maior facilidade de acesso trouxe para Salvador um grande número de proprietários rurais abastados, que constituem mercado para a população de baixa renda.

A escala da expansão dos supermercados pode ser apreciada ao registrar que a rede Paes Mendonça - a maior da Bahia - em 1980 tinha apenas 5 armazéns, comparados com os 64 atuais; que não existia a rede Superbox; que contam-se, agora, outras três redes de pequenos supermercados; e que a rede Paes Mendonça, hoje, controla cerca de 40% da intermediação de hortifrutigranjeiros, além de deter exclusividade numa extensa lista de produtos. Paralelamente, essa expansão pode ser comparada com a situação do sistema de feiras livres, que se manteve inalterada, em termos de número de feiras e decrescente no que algumas feiras importantes perderam significado, em termos de número, periodicidade e quantidade de produtos trocados (25). Mais ainda, as possibilidades de venda itinerante de produtos de consumo maciço foram substancialmente reduzidas pelas modificações introduzidas na forma de vida e nos hábitos de consumo, tais como, em aumentos da proporção de população residente em apartamentos, com menor acesso a vendedores ambulantes (26).

Essas modificações no sistema de comércio eliminaram diversas das "profissões" tradicionais dos trabalhadores informais, bem como modificaram seus movimentos no âmbito da cidade. Muitos

deles deixaram de ser ambulantes, concentraram-se em pontos fixos e restringiram seu acesso a clientes potenciais. A organização do comércio no espaço da cidade mudou, formando-se áreas de comercialização mais intensa, que atraem vendedores e compradores, que se tornaram focos de atração de informais. Os principais exemplos são: o trecho de São Pedro, na Av. Sete de Setembro; a área da Praça dos Veteranos, na Baixa dos Sapateiros e o Largo da Calçada. Há uma identificação destes pontos com a articulação das linhas de transportes, mesmo quando não há uma relação imediata com a concentração de moradia da população de baixa renda. A mobilidade dos trabalhadores informais é um tema cuja análise obriga a considerar a mobilidade no espaço físico da cidade e sua equivalência na mobilidade entre empregos ou a acesso a um maior número de oportunidades de trabalhar numa mesma atividade. Há uma relação entre a mobilidade no espaço urbano, a mobilidade social e a mobilidade entre empregos.

Desse outro ângulo, vemos que a interrelação entre o mercado formal e o informal de trabalho depende muito do nível dos salários. Os empregos com menores remunerações têm certa equivalência em tempo disponível, que torna possíveis algumas comparações entre profissões com maiores possibilidades de ocupação formal. Por exemplo, com a substituição da jornada de oito horas pela jornada única de seis horas, no setor público, grande número de funcionários públicos ficou com tempo disponível e com necessidade de complementação de renda, contribuindo para aumentar o número daqueles que trabalham algumas horas por dia em atividades de renda incerta. Alguns outros indícios, como as páginas dos classificados dos jornais, mostram um crescente número de pessoas que oferecem serviços em tarefas que não dependem de emprego regular, como costureiras, vendedores avulsos, etc., operando numa faixa de mercado que prospera, substituindo as compras em lojas estabelecidas. Outro indicador: os cursos de treinamento rápido, que preparam pessoas de nível médio para participar em faixas de atividade que são periféricas das empresas em Salvador, ou que são complementares de empresas de outros estados, e também operam com menor número de empregados regulares.

#### 4.2 - A informalidade pré-industrial e a gerada pela modernização; a formação das classes

A notória dificuldade de reduzir a informalidade a uma lista invariante de atividades implica em correspondente dificuldade para delimitar os movimentos dos informais entre atividades. Uma e outra visão - a do quadro atual e a do processo - obrigam a refletir sobre o espectro de oportunidades de trabalho para os informais, num meio predominantemente industrial, que, em última análise, são as referências da informalidade pré-industrial e da que corresponde à industrialização. Cada visão afeta a outras: o processo define os componentes do quadro atual e, em cada momento do processo, as possibilidades de deslocamento estão delimitadas. Por exclusão, é necessário trabalhar com uma lista móvel de atividades e com situações cambiantes, na relação entre o formal e o informal.

O meio urbano, em Salvador, contém, agora, um complexo sistema de desigualdades, concomitante com o movimento geral de formação de classes (27), que entre outros aspectos, tem a diferença essencial entre atividades que dependem da eficiência dos trabalhadores - produtividade no trabalho realizado e regularidade no trabalho - comparado com atividades que não têm esta exigência. As desigualdades são, em grande parte, transmitidas pela sociedade post-escravista, com sua conjugação de oligarquia rural com capital mercantil; e, em parte, reconstruídas pelas novas relações de trabalho incorporadas nos segmentos de produção modernizados ou em processo de modernização.

O assalariamento expandiu-se, nas décadas de 1950 até o presente, mas não substituiu muitas das modalidades de articulação de trabalho, mesmo em atividades em que existem evidentes pressões de tecnificação, como em produção industrial de bens de consumo. O aparecimento de novos grupos dirigentes de indústrias e o aumento do número de empregos para executivos, nas empresas de maior tamanho, não necessariamente, significa a formação de novos grupos de capitalistas empresários, mas revela a criação de novos empregos para executivos com pouca autonomia de decisão, tanto nas multinacionais, como nas megaempresas de capital local e nas empresas públicas.

Ao final da década de 1980, aumentou o número das empresas locais que constam entre as maiores do país, mas há pouca mobilidade entre as empresas que demonstram capacidade para criar novos projetos, ou para renovar-se tecnicamente. Na indústria, como no comércio e nos transportes, em atividades semelhantes, há diferenças no modo de realização de tarefas, que se refletem nos níveis de remuneração. Entretanto, há poucas referências que permitam comparar os diferenciais de salários entre atividades semelhantes, portanto, há poucas referências que permitam separar empresas "tradicionais" de empresas "modernas"(28).

É necessário, portanto, uma análise institucional da empresa, que descubra os mecanismos de solidariedade neles incorporados - como as relações familiares ou a solidariedade partidária - que as levam a comportamentos aparentemente contraditórios, com a lógica do capital. É revelador que todos os principais grupos econômicos formados no Estado da Bahia operam, simultaneamente, em atividades de terciário, ao lado da indústria e de agricultura. Também, é revelador que todos têm interesses significativos na especulação imobiliária em Salvador. Assim, convivem articulações econômicas e políticas de usos do tempo no trabalho: e as remunerações pagas não se explicam só pelo oligopólio.

Como uma parte significativa da população trabalhadora opera com este diferencial desigual de tempo, e uma parte, também importante, tem acesso a modos de informação que lhe dão vantagem na participação no mercado do trabalho, vê-se que a mobilidade depende do engajamento nesta percepção do tempo. Por exemplo, a substituição do transporte aquaviário à vela pelo transporte ter-

restre exclui muitos lugarejos das relações de troca com Salvador, mas é parte de um maior engajamento da população de baixa renda na prestação de serviços na órbita da produção capitalista. Também, a industrialização de serviços, como os de limpeza de empresas e manutenção de edifícios, independente de alterar o número de empregos, modifica o acesso aos postos de trabalho, subordinando-o a novas relações entre empresas.

Dai, ser oportuno observar, que as atividades incluídas na esfera pré-industrial são modificadas na relação social de produção mais que na esfera técnica; e a modernização de uma atividade não necessariamente leva à de outras. O mesmo sistema de transporte é um exemplo: a operação do sistema de carga variada para o consumo urbano combina transporte especializado de alimentos perecíveis a longa distância, com transporte por pequenas empresas familiares e por produtores independentes, em sua fase final (29). A industrialização estimula a formação de novas empresas "modernas" nas etapas de produção mais próxima das empresas que operam no mercado mundial, mas induzem o aparecimento de muitos produtores independentes e de empresas familiares - suscetíveis de designação de informais - estimuladas pela demanda de trabalhadores de baixa renda, ligados ao setor moderno. É o que ocorre nos municípios atingidos pela exploração petroleira e petroquímica, e que fez de Camaçari um foco de pequeno comércio permanente. Entre 1970 e 1980, Camaçari teve um crescimento demográfico de 270%, comparado com crescimento nulo dos municípios tradicionais da parte sul do recôncavo a feira livre de Camaçari tornou-se permanente; e o número de seus participantes mais ou menos quintuplicou.

Mas, essa ampliação do comércio resulta na formação de um cinturão de pobreza extrema, ao redor de Camaçari, que passa a atrair população marginalizada fora de Salvador. E isto coincide com a formação do eixo urbano-industrial-metropolitano, que articula o movimento de carga e pessoas, entre Camaçari e o porto de Aratu. A formação desse cinturão de atividades e dessa concentração de população de baixa renda afeta os movimentos demográficos, ao redor de Salvador, já que implica em intensificação de tráfego local e na multiplicação do acesso destes grupos a novas oportunidades de trabalho. Forma-se, finalmente, um padrão de povoamento não contínuo e delinea-se uma metropolização de pobreza, com a incorporação de povoados ao funcionamento regional de Salvador.

Fortanto, há razões para considerar que a expansão do segmento moderno da economia urbana fomenta o crescimento do segmento tecnologicamente pré-industrial; e que, em lugar de uma concorrência entre os dois, há uma retro-alimentação entre a expansão e as transformações do componente moderno e o nível de atividade e a diversificação do componente de baixa tecnologia. Conquanto esta relação apareça nitidamente no relativo ao lazer - em que os trabalhadores informais procuram fazer seu próprio mercado de trabalho - essas observações mostram, também, que se trata de uma retro-alimentação que se realiza ao nível de reprodução dos traba-

lhadores de baixa renda, ligados ao movimento de modernização: venda de alimentos, de vestuário, serviços as habitações dos assalariados, etc. O relacionamento dos informais com o mercado formal, aparece, portanto, em dois níveis: pela prestação de serviços a pessoas e a empresas e pela participação complementar na produção. E, constituem-se em grupos de interesse, como os barraqueiros, os guardadores de carros, que têm expressão quase-classista, nas estações urbanas, que se consolidam, gradualmente, ao longo do tempo.

#### 4.3 - Informalidade residual e mobilidade ao nível do exército de reserva

Uma das principais questões que se levanta, agora, sobre a proliferação de informalidade, na ocupação da população de baixa renda, refere-se ao exército de reserva de trabalhadores, e à possibilidade de que novos integrantes da força de trabalho urbano possam ser parte dele.

Admitir que os trabalhadores informais são parte do exército de reserva, significa supor que há uma continuidade cultural e tecnológica, que os habilita a participar deste mercado, quando houver postos de trabalho disponíveis. Há duas observações neste ponto. A primeira, acerca da ruptura cultural entre o meio em que se processa a modernização e o meio de onde procedem e se reproduzem os informais. Na Bahia, talvez de modo mais acentuado que noutras partes do Brasil, a diferença entre a modernização e a reprodução das estruturas tradicionais é maior que em muitos outros países latino-americanos, e envolve a contraposição entre a modernização mais acentuada e um meio caracterizado como de desestruturação e de permanência de um ambiente cultural de pós-escravismo. Esta ruptura cultural faz com que os trabalhadores, pertencentes ao segmento tradicional, não tenham mecanismos idôneos de acesso aos processos de renovação. E, neste particular, as referências educacionais são inconfundíveis: os elevados índices de analfabetismo, a numerosa deserção entre os que chegam à escolaridade formal e a diferença de qualidade do ensino formal entre grupos de renda, fazem com que as pessoas de famílias de baixa renda sejam, sistematicamente, excluídas do referencial de informações que dá acesso às profissões reconhecidas como parte do segmento em que há renovação de tecnologia e de organização social da produção. Esta falta de acesso à renovação técnica faz com que as pessoas restringidas ao mercado informal não possam ser efetivamente consideradas como exército de reserva, para o espectro de postos de trabalho, integrantes do mercado formal.

Essa questão se coloca, além disso, em termos da função desempenhada por cada uma das atividades, formais e informais, na reprodução do sistema de produção estruturado no âmbito de cada cidade. Em Salvador, isto ficou evidenciado com a intensificação da entrada de pessoas provenientes de regiões de baixa urbanização ou de zonas estagnadas, que tampouco têm acesso à informação indiretamente difundida no meio urbano. Assim, há um problema a enfrentar, quanto à relação entre o número dos informais, que são

paulatinamente absorvidos no mercado de trabalho formal, e o número dos que ingressam no mercado urbano, mas delimitados às atividades informais. E, tanto como o acesso às atividades formais e às informais pertence a determinados circuitos de relações, temos que reconhecer, que a urbanização desigual encerra uma desigualdade básica, que não pode ser revertida apenas com a expansão do sistema.

A conseqüente segregação - tal como ela se apresenta hoje - mantém um número de pessoas sem incorporar à produção e ao consumo; e o ingresso de novos informais significa de fato um aumento do número daqueles que têm que sobreviver de rendas eventuais nos circuitos de informalidade. Admitindo que a segregação urbana mantém um determinado número de pessoas restringidas à informalidade, temos que supor que a entrada de informais traduz-se numa acumulação de informalidades, que se torna um processo próprio com regras próprias, paralelo ao processo mais amplo da urbanização. A experiência de Salvador indica que esta acumulação de informalidade se acentua com a criação de bairros de informais, que não têm relação direta com a reprodução do mercado formal. Assim, o aparecimento de bairros, predominantemente de trabalhadores ligados ao circuito informal, pode dispor de meios de sobrevivência, que podem variar, desigualmente, em relação com o comportamento do mercado formal de trabalho.

Os trabalhadores informais podem, de fato, lançar mão de estratégias alternativas de sobrevivência, que lhes permitam sustentar-se segundo padrões de trabalho e de consumo, que diferem dos padrões legitimados do mercado formal. Especialmente, as invasões, por quebrar o vínculo de dependência na posse da terra, transferem o problema de sobrevivência para a alimentação diária, portanto, para uma composição de despesas familiares mais flexível. Dependendo da capacidade dos moradores informais para resolver seus problemas de consumo pessoal e familiar e do perfil da presença do Estado - mediante infraestrutura ou prestação de serviços - estas estratégias de sobrevivência podem implicar na introdução de práticas rurais e de práticas de produção primitiva em cidade grande, inclusive com trabalhadores informais, mal pagos, trabalhando ao lado de trabalhadores sindicalizados e bem pagos. Observa-se que a implantação de bairros e de aglomerações de informais, a partir da década de 1980, deixou de acompanhar a localização dos grandes sistemas de infraestrutura - implicitamente passou a sobreviver em condições de pobreza mais aguda - e refletiu, simplesmente, a disponibilidade de terras que podem ser invadidas. E a subsequente pressão social decorrente de sua organização política, que busca a sustentação de infraestrutura para a continuidade da sobrevivência ou para a melhoria de suas condições de vida. Modificou-se a relação entre trabalho formal e trabalho informal, já que as distâncias, em relação com os locais de trabalho, são enfrentadas com novas estratégias de sobrevivência.

Assim, não há como continuar trabalhando com a suposição de que a expansão territorial da cidade corresponde a uma proporcionalidade constante entre o sistema de produção e os sistemas de

infraestrutura, e que, por extensão, haja um limite rígido, implícito na capacidade da cidade para absorver população pobre. Pelo contrário, temos de admitir que o crescimento da população de baixa renda e profissionalmente não qualificada, traduz-se num agravamento das condições sociais de pobreza, sem que, de antemão, se possa saber quanto este empobrecimento da cidade, em seu conjunto, afeta, indiretamente, aqueles outros que não estão diretamente comprometidos com estas condições de sobrevivência. De fato, não há como ignorar, que a expansão do segmento urbano de pobreza tem um significado bastante mais complexo, que afeta, indiretamente, a todos os incorporados à cidade. De qualquer modo, há uma inferência pessimista inegável, que tem dois aspectos: o agravamento das dificuldades de vida para todos aqueles que estão circunscritos à pobreza e à produção informal, e o agravamento das dificuldades para os próprios pobres, que devem sobreviver num universo urbano, em que concorrem com números crescentes de outros pobres.

O segundo aspecto da análise relata o fato de que cada pobre tem maior dificuldade de encontrar quem pague por seus serviços quando aumenta o número de pobres e quando os não pobres se mantêm sem crescimento significativo de sua renda. E que as dificuldades de alguns pobres, ainda se agravam mais, já que eles são compelidos a morar em lugares onde é maior a proporção de pobres, e que, portanto, têm menos acesso aos que têm renda suficiente para pagar serviços. Em consequência, relaciona os saldos gerais de informais da cidade com suas aptidões para participar dos pontos de trabalho disponíveis, sugerindo que há "desperdício" de capacidades de pessoas que simplesmente não chegam materialmente aos locais onde há demanda de trabalho. Esta explicação myrdaliana do problema (30) tem aqui sólido fundamento, porque a entrada de novos trabalhadores informais não é equivalente aos grupos de pessoas de baixa renda que já estão incorporados na cidade e têm seus mecanismos de trânsito para empregos regulares; os novos grupos compõem-se de pessoas que devem criar mecanismos equivalentes, ou penetrar nos mecanismos existentes, para adiante alcançar o acesso a oportunidades de emprego. E não há razão alguma *a priori* para supor que os novos informais conseguirão superar esta dificuldade. Noutras palavras, os mecanismos sociais que processam os habitantes da cidade, para que eles cheguem a empregos regulares, não são contínuos em relação com os mecanismos sociais que realizam as transferências de pessoas do campo para a cidade, de cidades estagnadas para Salvador, ou mesmo as transferências dentro de Salvador.

O primeiro aspecto da análise levanta um problema até aqui esquivado pela sociedade: de que o agravamento da pobreza indiretamente afeta os não pobres que são parte da cidade. Mas não há como negar que a concentração de pessoas, sem qualificação profissional e em pobreza crítica, deprime as opções de mercado de trabalho desde a base da pirâmide, atingindo a escala de salários de grande parte dos grupos de renda. Tampouco, há como negar que as concentrações de pobres pressionam os sistemas de infraestrutura - como os transportes urbanos e os sistemas de água e a dis-

tribuição de energia - fazendo com que os custos individuais destes serviços sejam mais elevados para os que os pagam. De um ou de outro modo, pode-se falar de uma solidariedade perversa na formação da cidade, que vincula a desigualdade social a condições específicas de reprodução dos grupos médios e inferiores de renda.

Do conjunto desses argumentos torna-se evidente que são improcedentes aquelas considerações de que haja uma informalidade residual, ou que o crescimento da renda formada na cidade restrinja a informalidade à condição de resíduo, como subjaz em grande parte dos textos sobre esta matéria. Pelo contrário, ao reconhecer que a desigualdade urbana se desenvolve sobre uma combinação de mecanismos de reprodução de grupos de renda que respondem a condições de um mercado segmentado de trabalho, não há como pretender que o desenvolvimento deste sistema leve à superação da informalidade. A inferência mais provável com que se tem que trabalhar é que há uma expansão do universo da informalidade, com maior número de condições específicas de sobrevivência dos grupos sociais incorporados nos circuitos de trabalho informal; e que os atuais informais podem morrer sobrevivendo como informais. Adiante, a hipótese de que a informalidade se reproduz com seus cânones próprios de funcionamento, com suas práticas e com sua institucionalidade, pode significar que o sistema de produção urbano tem modos de reprodução específicos que garantem a sobrevivência dos informais, que a atual população informal desenvolve estratégias de sobrevivência que lhe dão certas perspectivas de mobilidade. O fundamental é que a reprodução da informalidade aparece, aqui, como "lei" da urbanização das sociedades periféricas, seja, que ela descreve uma dinâmica genuína da informalidade contida no movimento mais amplo da reprodução da cidade periférica em seu conjunto, com suas desigualdades e suas rupturas. Assim, independente da mobilidade dos atuais informais, há uma relação entre a retro-alimentação deste segmento e as mudanças na organização social e técnica da produção na cidade, que torna, pelo menos incerta, a hipótese de que a informalidade possa ser tratada como resíduo.

O grande problema que se apresenta é o da mobilidade, e ainda, da desigualdade da mobilidade ao longo da escala de níveis de renda e de diferenciação entre trabalhadores. Ao admitir que há algum tipo de interrelação entre inserção urbana e nível de renda, e entre permanência de moradia e criação de mecanismos de defesa da renda familiar, conclui-se, que a precariedade da moradia e a segmentação entre bairros constitui uma barreira à mobilidade. As observações, de que a urbanização, em Salvador, têm se feito por impulso descontínuos e que as aglomerações mais recentes de grupos de baixa renda distanciaram-se do mercado formal de trabalho, convergem em mostrar, que há uma tendência ao agravamento das restrições à mobilidade e uma diminuição das perspectivas de renda. A análise da atualidade completa-se com a interpretação das perspectivas do processo.

## 5 - AS PERSPECTIVAS DO PROCESSO

### 5.1 - As tendências da infraestrutura e do povoamento

A cidade de Salvador convive com um déficit crescente de infraestrutura em termos de serviços oferecidos por habitante e de sua distribuição por grupos sociais e por bairros. A disponibilidade de infraestrutura é um referencial da habitabilidade dos diferentes grupos, além da diferenciação mais ampla que se realiza ao longo da formação das classes (31). As disponibilidades de infraestrutura revelam, também, as restrições de serviços básicos com que convivem os grupos urbanos, seja, a acessibilidade inerente ao padrão de distribuição social da renda na cidade. Na prática, estas duas referências conjugam-se na situação concreta de cada família, no relativo ao circuito moradia-emprego-consumo (32), já que as escalas de opção de emprego e moradia são interdependentes e dependem do acesso a transporte. Do mesmo modo as escalas de opção do emprego e do consumo aludem a condições de disponibilidade de água, de saneamento e de segurança. Noutras palavras, a posição de cada família resolve-se, duplamente, pela habitabilidade da cidade e por seu acesso a esta habitabilidade. O déficit de infraestrutura define os limites atuais para a participação da população de baixa renda e de retro-alimentação na restrição constituída por estes limites.

As cifras de dotação de infraestrutura, em Salvador, são defasadas e assistemáticas. Mas não deixam dúvida quanto à situação reinante. Em 1984 (dados de 1980 corrigidos com informações oficiosas), a situação de abastecimento de água e instalação sanitária na Região Metropolitana de Salvador era a descrita na tabela nº 2. Considerando que são informações que não incluem a população favelada, e que esta deve ter passado de uns 400.000, em 1980, a uns 800.000, em 1989, pode-se supor que as proporções de disponibilidade real de infraestrutura, em Salvador, podem ter variado de uns 60% e 40%, respectivamente, em água e saneamento para 50% entre 1980 e 1990.

Como se vê, o padrão espacial do povoamento, em Salvador, tem mudado de modo significativo, desde que foi quebrado o padrão de fixação da população sobre o eixo do rio Camurugipe, e ao seguir, os eixos de penetração da Av. suburbana e BR-324 de um lado e da Av. Paralela e orla litorânea de outro lado.

Tabela nº2 - Região Metropolitana de Salvador: abastecimento de água e saneamento, 1984.

| Municípios       | Domicílios com acesso ao sistema central de água (%) | Domicílios com ligação ao sistema central ou fossa séptica (%) |
|------------------|--|--|
| Camaçari         | 43,0   | 33,0   |
| Candeias         | 35,0   | 30,0   |
| Lauro de Freitas | 0,7  | 33,0   |
| Salvador         | 80,0   | 53,0   |
| Simões Filho     | 28,0   | 31,0   |

\* Informações relativas a habitações formais.  
 BAHIA - Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social.  
 Fonte: Diretrizes da política social. Salvador, 1986.

Essa mudança de padrão tem profundos efeitos nas deferenças de acesso dos diversos grupos sociais à infraestrutura. Pelas características dos custos dos investimentos básico, as redes de infraestrutura estão centradas nos espaços urbanizados há mais de vinte anos: o distanciamento dos novos núcleos, em relação com a manha estabilizada, significa que eles ficam separados das redes básicas destes serviços, portanto, que só podem obtê-los mediante reformulações dos sistemas. Admitindo que a concentração de população de baixa renda tem limites estabelecidos pelos custos de verticalização das habitações - à qual, obviamente, não têm acesso - infere-se que a moradia em cada bairro de baixa renda corresponde a determinados níveis de densidade, que, por sua vez, denotam condições de pressão sobre os equipamentos. Quando estas proporções são ultrapassadas, aumenta o risco de vida inerente à diminuição de acesso ao serviço. Por exemplo, a perda de regularidade no suprimento de água. A localilização em bairros afastados dos sistemas de infraestrutura significa outro tipo de situação: a perda de acesso ao serviço com perspectivas decrescentes de chegar a tê-lo.

Assim, há um processo de saturação da capacidade de atendimento dos sistemas de infraestrutura nos diferentes bairros da cidade. Na medida em que os novos assentamentos situam-se em lugares separados e distantes da área coberta pelas redes de infraestrutura, diminuem suas possibilidades de acesso a estes serviços. Este problema agravou-se, em Salvador, a partir da década 1970, pela peculiaridade deste período de que o ciclo de expansão viabilizado pela reforma urbana daquele ano correspondeu ao aproveitamento da área que podia ser beneficiada pelo sistema de avenidas de vales - que também equivale à urbanização de baixa renda articulada pelo sistema fluvial do rio Camarugipe - e não coincide com as pressões de expansão da cidade representadas pela expansão dos transportes. Claramente, a expansão dos transportes acompanha a do povoamento com menor defasagem que os serviços de água e de

saneamento, já que este sistema pode ser adaptado com menor dificuldade e que os investimentos nele podem ser modulados com maior facilidade.

A saturação dos bairros ocupados está ligada à insuficiência da renda de seus habitantes para se verticalizarem. Contrasta com a rápida verticalização dos bairros estabilizados de rendas mais elevadas e dos novos bairros de classe média, ocorridos durante a década de 1980. Ao saturarem-se os bairros ocupados por grupos de rendas médias inferiores e baixas, e ao elevar-se o preço da terra, nos bairros servidos pelas redes de infraestrutura, há uma propagação da elevação do preço da terra no mercado, em todas aquelas terras com titularidade regularizada. E a ocupação da terra, por população de baixa renda vai, preferencialmente, para aquelas terras sem preço formado em mercado ou com proprietários ausentes, seja, segue um padrão de ocupação possível, que não necessariamente coincide com a continuidade das redes de infraestrutura. Entende-se, portanto, que há concomitância, entre os movimentos de formação de classes e os da formação de bairros, em que cada bairro tem uma determinada capacidade para atrair investimentos públicos e funciona em determinadas condições de risco. A acumulação reproduz a injustiça social, nos padrões de tecnologia, incorporada aos processos de construção. E isto leva a analisar o significado da especialidade na formação de classes no processo urbano, levando em conta seu significado em termos de justiça social, tal como proposto por Harvey (33).

Quaisquer modificações da organização física da cidade correspondem a modificações no quadro de riscos com que convive a população; e dependem de modificações na atuação do poder público e na renda direta da população. Seja, porque, os gastos em infraestrutura resultam de estratégias de poder no nível municipal, ou das pressões das comunidades, a infraestrutura é a expressão de intervenções que atingem o consumo familiar e o acesso a emprego, que modificam a habitabilidade; e, por isto, que deslocam os limites da saturação. Obviamente, não há como tratar das possibilidades de verticalização da cidade, sem ver suas ligações com possíveis mudanças na infraestrutura e na regularidade da renda das famílias. Assim, esta análise leva-nos a pesquisar os modos pelos quais o processo urbano traduz-se num jogo de pressões sobre a infraestrutura disponível e de pressões de interesses econômicos na construção dessa infraestrutura. A acumulação de pressões sobre a infraestrutura leva à saturação de cada nível de infraestrutura, com a possibilidade de que as pressões sociais tenham poder econômico suficiente para ampliar os sistemas de infraestrutura.

A saturação dos bairros é, portanto, relativa. E é o resultado de uma pressão da população sobre um determinado patamar de capital, que se reflete no acesso da população desse bairro aos serviços, portanto, estabelecendo parâmetros para o consumo coletivo e para o individual. A saturação ocorre quando a renda e a influência da população de um bairro não são suficientes para alterar a disponibilidade de infraestrutura. A experiência dos bairros tradicionais de Salvador ilustra esta observação. Alguns

destes bairros, como o Barbalho, Nazaré e Brotas tiveram poucas modificações nestes itens e seu perfil demográfico e físico manteve-se com poucas alterações, enquanto outros bairros, como os da Graça e Barra, tiveram elevações de renda e ganhos de infraestrutura, com a consequência de tornarem-se os bairros mais verticalizados da cidade, com edifícios novos de apartamentos e com a renovação de edifícios. A saturação dos novos bairros deve, portanto, ser encarada como um problema específico da urbanização que se coloca além da pressão para uma elevação generalizada dos preços da terra. Os bairros novos sofrem constante pressão de migrações interurbanas, decorrentes da saturação dos bairros tradicionais de baixa renda. Assim, o incremento da população dos bairros de baixa renda traduz-se em pressão para a ocupação de território adicional (incorporando terras à cidade (34); e todos os novos bairros de população de baixa renda sofrem constante pressão de migrações de distinta índole. E, como estes bairros têm poucas possibilidades de se verticalizarem, deve-se examinar quais são as alternativas reais de adensamento de sua população, e as possibilidades de que surjam novos bairros articulados com os já existentes.

Adensamento e expansão são dois aspectos complementares nesta urbanização, em que a estabilidade das funções dos bairros não impede que os bairros tradicionais experimentem importantes variações de população (35). Os maiores impulsos de criação de novos assentamentos estão ligados aos determinantes da estrutura espacial tradicional - o caso urbano - com suas projeções espaciais de infraestrutura. Mas, surgem outros bairros aparentemente desvinculados da cidade tradicional. Os aspectos físicos devem ser separados dos indutores sociais da expansão física. Os novos assentamentos aparecem todos nas margens dos eixos de penetração viária da cidade e são iniciativas não governamentais ou invasões aparentemente espontâneas, conquanto seja difícil falar de assentamentos espontâneos, dada a reconhecida manipulação destes movimentos, pela política partidária e pela religiosa (36). É uma tendência que se mantém, justamente, na parte central da península de Salvador, que foi designada como reserva ecológica, nos documentos de planejamento, desde a década de 1960, que depois recebeu a designação informal de Miolo e tornou-se o local de maior número de invasões distanciadas do eixo de urbanização de baixa renda do vale do rio Camurugipe. O crescimento da população do Miolo foi vertiginoso: de 7,5% da população de Salvador em 1970, chegou a 27,5% em 1984. A composição de sua população - ver tabela nº3 - confirma esta tendência. Porém, mais relevante é a importância então prevista para o Miolo, na composição da população de Salvador. Dada a previsão de que a população de baixa renda do Miolo passasse de 467,7 mil hab., em 1984, para 784,4 mil, em 1990, a participação do Miolo, na população de baixa renda, seria, pelo menos de 61%, caso se mantivesse o seu nível de participação na população da cidade de 1984. Mas, provavelmente, seria muito superior, dado que (a) a população de baixa renda constitui uns 90% da população do Miolo e (b) dado que o simples crescimento vegetativo da população alcançado pelo Miolo, em 1984, já resultaria

num aumento de sua participação na composição da população da cidade.

Tabela nº 3 - Composição da população das zonas do Miolo, 1984.

| Zona do Miolo                          | Ocupação Espontânea % | Ocupação Programada % | Participação no Total % |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Cabula                                 | 69                    | 31                    | 45                      |
| Pau da Lima                            | 67                    | 33                    | 46                      |
| Cajazeiras, Nogueira e<br>Aguas Claras | 35                    | 65                    | 9                       |
| São Cristovão e<br>Mussurunda          | 38                    | 70                    | 10                      |
| % do Total do Miolo                    | 64                    | 36                    | 100                     |

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Uma política habitacional para Salvador. Salvador, 1985.

Esses dados dão uma idéia aproximada da importância social do fenômeno urbano do Miolo. Mas esse não é o único movimento. No decorrer da década de 1980, surgiram novas invasões em localizações que não se explicam, em função de distância, em relação com locais de trabalho, mas que podem ser justificadas quando se considera um conjunto de fatores locacionais - tais como o conjunto moradia-trabalho-consumo - em vez de um só fator, seja trabalho ou consumo. Isto torna-se claro, quando se comparam os casos de invasões, como as de Novas Malvinas e de Coutos, separadas de áreas habitadas por grupos de rendas médias e altas e distantes de quaisquer unidades de produção. São localizações de invasões de sobrevivência: seus moradores simplesmente não tiveram outra alternativa. Somente depois de instalados, buscam articulações sociais que viabilizem esta sobrevivência. Estas últimas invasões, majoritariamente de pobreza crítica, aumentaram, significativamente, ao longo da década de 1980. A primeira ocupação da área de Malvinas, cerca de 1985, foi de umas 30.000 pessoas. A população inicial de Coutos, no mesmo período, foi de umas 40.000 pessoas e situa-se, em 1990, em umas 50.000 pessoas, enquanto a segunda ocupação de Malvinas, aproximadamente, dobra a cifra inicial.

Essas diferenças no desenvolvimento do povoamento desses bairros periféricos, bem como as diferenças entre as ocupações predominantes entre seus moradores - maior incidência de atividades precárias, que nas invasões estabilizadas - sugerem que o desempenho do governo, em relação à infraestrutura urbana, tende a manter os padrões de desigualdade entre grupos sociais e entre bairros, portanto, permitindo esperar que a formação de infraestrutura para a população de baixa renda siga o mesmo padrão de alternar a estruturação de grandes espaços urbanos, com novos impul-

tos de abertura de linhas de expansão. As principais diferenças entre os bairros estão sempre relacionadas com mudanças na tecnologia da infraestrutura, que significam maiores números de pessoas atendidas e menor tempo para iguais distâncias, portanto, viabilizando as moradias mais distantes, especialmente as mudanças no sistema de transportes, como a abertura de vias e o aumento do tamanho dos veículos, facilitaram a implantação de aglomerações mais distantes dos centros comerciais, ao longo de toda a década de 1980.

## 5.2 - As perspectivas da região urbana de Pau da Lima

A ocupação do que agora denominamos de região urbana do Pau da Lima - um conjunto de 11 bairros e aglomerações menores - tornou-se a parte mais significativa do movimento geral de ocupação do Miolo da península de Salvador. A análise econômica e social do processo urbano, aqui, é dificultada pela irregularidade de informações e, principalmente, pelo fato de que jamais se fez planejamento urbano a médio prazo, em Salvador, portanto, jamais houve uma demanda sistemática de informações que retroagisse na produção de informações. Os documentos de planejamento da Prefeitura Municipal de Salvador e do governo do Estado da Bahia da década de 1980 (27) apontam, sucessivamente, para: (a) a tendência do processo de povoamento para a concentração de grande número de pessoas de baixa renda e de desempregados, nesta parte da cidade; (b) o descompasso entre as políticas de ocupação, baseadas na localização de famílias de média e de baixa renda, regularmente empregadas para conjuntos habitacionais e o afluxo de grupos de desempregados em busca de terras (lotes urbanizados) e acesso a serviços; (c) o estilo de política pública, em que subjaz o pressuposto de que o tipo de urbanização será produto de uma vontade unilateral do Estado, externa ao processo de decisão dos agentes sociais; e (d) a previsão específica de ocupação da área, com crescente diferenciação da intensidade do povoamento, mas sem avançar em qualquer proposta de formação de capacidade de produção nesta região urbana.

As previsões da Prefeitura de Salvador e da CONDER coincidiram em um aspecto fundamental; o aumento do peso proporcional da população do Miolo, no padrão de crescimento de Salvador, na década de 1990. A comparação das previsões apresentadas pela Prefeitura, em 1985, com os levantamentos atuais - ver tabela nº 4 - mostra, justamente, que os totais da população da região urbana de Pau da Lima e de sua distribuição, correspondem a uma concentração naqueles bairros ou partes da região onde se concentra capital de infraestrutura, ou onde a concentração demográfica faz algum sentido, em relação com as estratégias de sobrevivência da população de baixa renda. As questões fundamentais que se apresentam, agora, referem-se às atuais condições de vida da população, desta parte da cidade, e às perspectivas do povoamento e do emprego e da renda da população desta região.

Tabela nº 4 - Cifras estimativas da população dos bairros da região urbana de Pau da Lima.

| População do Miolo,<br>segundo estimativas<br>da PMS/SEPLAN |         | População da região urbana de Pau da Lima,<br>segundo estimativa da SUCAM (*). |
|---|---------|--|
| 1975  | 52.774  |  |
| 1980  | 124.897 |  |
| 1989  | 218.841 | 184.643  |

(\*) Região urbana de Pau da Lima: Pau da Lima, Brasilgás, Dom Avelar, Castelo Branco, Ila Canária, Sete de Abril, Novo Marotinho, Canabreva, afdim Nova Esperança, EVA Granjas Reunidas, Nova Brasília, Jaguaripe II.

Não inclui a população dos conjuntos habitacionais, o que pode significar uma subestimação da ordem de 40%.

As defasagens causadas pela inflação nos custos dos imóveis, e pela queda do poder aquisitivo dos salários, deslocaram os conjuntos habitacionais para grupos sociais de rendas mais elevadas que seu público meta inicial, portanto, levando à entrada de um contingente significativo de famílias, genericamente definíveis como de classe média. Deste modo, concentraram-se na região urbana de Pau da Lima aqueles grupos sociais que podem comprar serviços de contingente mais pobre, indiretamente um aliciente para viabilizar a sobrevivência dos informais, que se encontram na parte inferior da escala de renda. Em todo caso, independente de quaisquer outros argumentos sobre os desdobramentos da ocupação da região urbana, torna-se evidente que o processo de ocupação é dispar, desde seu primeiro momento; e que incorpora novos elementos de desigualdade, à medida que se tornam mais claras as razões da urbanização. E não há como separá-las da dinâmica do processo de formação de preços das terras: o processo de ocupação do Miolo acompanhou a disponibilidade de terras públicas e estas tendem ao esgotamento (apesar de que, só então, se descobre que o Estado jamais soube, com precisão, quais terras dispõe). Surgem novas opções de lugares para ocupar, mas em condições cada vez mais desfavoráveis. Aumenta o número de famílias em encostas e em baixadas inundáveis e sem saneamento. Aumentam os usos clandestinos dos sistemas de serviços públicos. Em princípio, portanto, há uma pressão para a ocupação de novos espaços na própria região urbana, mas não há razão alguma que garanta que os movimentos de ocupação continuem, no mesmo padrão de estruturação do espaço. Por exemplo, a possibilidade - muito provável - que os efeitos indiretos do Centro Administrativo do Governo Estadual tenham se esgotado, pode significar uma redução dos fatores de atração, ou, simplesmente, que o crescimento da região urbana já não dependa de atrativos econômicos identificáveis do crescimento da cidade, em seu conjunto.

UFBA/Faculdade de Economia  
Biblioteca

Nº 14604 86 Data 13 / 01 / 17

Por extensão do anterior, é necessário considerar as limitações da verticalização das construções, inerentes à concentração de famílias sem recursos para construir habitações multi-familiares. Contrasta a ação pública, que favorece as soluções multi-familiares, com a ação própria dos moradores, que se caracteriza pela auto-construção. As limitações do financiamento público abrem espaço para um aumento da proporção de habitações uni-familiares, portanto, reduzindo a capacidade de absorção da região urbana. É um aspecto apenas registrado pelo planejamento urbano aqui, mas de vital importância em Salvador.

Muitas observações assistemáticas sobre os serviços de apoio aos moradores dos bairros de baixa renda indicam uma forte correlação direta, entre os incrementos de renda e a intensificação da auto-construção, nas camadas inferiores e médias de renda, e, em todos aqueles bairros de baixa renda consolidados. As pesquisas de campo, na região urbana de Pau da Lima, corroboram esta observação. Em bairros como Castelo Branco, onde há grupos mais numerosos de renda média, e o bairro de Pau da Lima, onde estão concentradas as atividades formais e quase formais, há uma intensa auto-construção, com uma margem significativa de verticalização. Mas, na medida em que o crescimento da região urbana depende de certa proporcionalidade, entre a ação pública e a privada, entre sistemas de infraestrutura e de estruturação local, apresentam-se defasagens do lado da presença pública, que tornam incerta a continuidade do crescimento da cidade nos padrões atuais. A crescente escassez de serviços - proporcional ao incremento da população - indica um aumento da proporção dos grupos, em condições mais desfavoráveis, comparado com aqueles já estabilizados em termos de trabalho e de consumo. E, como a única outra atração principal do povoamento - a atividade privada, neste caso representada pela concentração de armazéns de depósitos, em Portoseco Pirajá - está limitada a uma parte da região urbana, a urbanização tende a concentrar-se em alguns bairros, repetindo-se o processo de segregação econômica e social entre os grupos que têm maior participação em atividades formais e os que sobrevivem de atividades esporádicas.

### 5.3 - Os limites aparentes da informalidade

Nas especulações sobre o possível futuro da informalidade, em Salvador, é necessário lembrar que: (a) ela tem sido alimentada por pressões de expulsão de pessoas no campo e nas cidades, de economia estagnada do Estado, que, aparentemente, persistirão durante os próximos anos; e (b) a reprodução do atual componente informal da economia estadual depende de sua articulação, num mercado de trabalho, composto das demandas das empresas e das famílias que estão organizadas na cidade. Isto quer dizer, que a reprodução da informalidade corresponde a números de pessoas e níveis de consumo onde supostamente os níveis de consumo correspondem à atual reprodução do trabalho com a atual esperança de vida dos trabalhadores. Assim, considerando que o processo de capitalização em curso não deixa mudanças significativas no quadro da

distribuição da renda, o mercado de trabalho, para informais, está limitado pelo nível de atividade e pelo nível da renda familiar média disponível. Por extensão, se prossegue o afluxo de migrantes de baixa renda. Há uma pressão crescente de todos os trabalhadores para participar desse mercado, o que significa que a renda de cada um deles tende a diminuir, ou que se acentuarão as diferenças entre eles.

Essa questão apresenta-se-nos, agora, qualificada (a) pelas limitações financeiras e institucionais para a construção e a manutenção da infraestrutura urbana; (b) pela dificuldade de sustentação de quaisquer previsões de incremento significativo da renda familiar dos grupos médios de renda; e (c) pela impossibilidade de sustentação de quaisquer previsões, a curto e a médio prazo, de que cessem ou diminuam significativamente as entradas de trabalhadores não qualificados, em Salvador. A população que depende do mercado informal de trabalho para sobreviver aumenta continuamente, e a pressão de suas necessidades de sobrevivência faz com que ela amplie a participação das transações informais, no funcionamento do sistema de produção da cidade. Não há mecanismos aparentes que restrinjam esta expansão, mas não há como - ou porque - supor que desapareça a pressão no mercado de trabalho. Em princípio não há como supor que estas restrições impeçam que aumente o número de pessoas dependentes do mercado informal, mas, também não há como fazer previsões razoáveis, sobre as condições de sobrevivência dos informais, pela simples razão que os processos de estruturação e de diferenciação da população informal não são suficientemente conhecidos como para sustentar hipóteses de trabalhos significativos, sobre o desenvolvimento do componente informal (38).

Esses segmentos realçam a relação entre a reprodução da pobreza urbana e o tipo de urbanização, ou seja, a atual reprodução da pobreza traduz-se em acumulação de pobreza e numa consequente mudança do tipo de urbanização. Esta ruptura dos padrões de urbanização é um fenômeno bem conhecido na literatura dedicada à análise dos países latino-americanos. É pertinente notar, que se trata de um fenômeno que aparece em diferentes situações e, nem sempre, como parte da modernização industrializadora. É um dos aspectos que levou à crítica da teoria de polos de crescimento - por extensão à crítica dos distritos industriais - e que levou, por contraste, à retomada da análise do significado do capital mercantil na reprodução do capital, durante o processo de industrialização. Vale lembrar que, a formulação básica da teoria de polos teve-se ao poder germinativo das unidades de produção e a sua expressão, em termos de relações, entre unidades de diferentes linhas de produção, mas que nunca penetrou no significado destas relações, no plano das empresas, onde elas devem ser traduzidas em relações financeiras (39).

O descontrole da expansão da informalidade nas duas últimas décadas é um tema que tem sido oficialmente desviado, colocando-se a emergência da informalidade, mais como um aumento do número de incidentes, que como um processo dependente dos movimen-

tos mais amplos da economia. Mas é um tema inevitável, dado seu significado na formação de produto e renda, na definição do quadro de decisões políticas e na pressão que exerce na utilização das instituições. Em Salvador, continua aumentando a porção dos que não podem pagar pelos serviços urbanos básicos, ao tempo em que aumenta a área fisicamente ocupada pelo povoamento. Torna-se cada vez mais remota a possibilidade de que o governo municipal possa atender às necessidades de infraestrutura e de prestação de serviços, além de quaisquer fatores políticos e institucionais que condicionam sua prioridades, ou que simplesmente dificultam sua ação. A experiência de Salvador confirma observações de análise urbana em diversos outros lugares da América Latina, no sentido em que há uma perda genuína de capacidade operacional do governo para acompanhar a concentração de carências na cidade. A contradição, entre o perfil da renda familiar da população e os custos operacionais do governo municipal, fazem com que a gestão da cidade seja cronicamente deficitária. O conseqüente deterioramento da infraestrutura e dos serviços leva a que as desigualdades da cidade se reproduzam através da distribuição de suas despesas, dando origem a novos mecanismos de diferenciação de segmentação. E isto se reflete em prioridades de obras em transporte coletivo, em educação, em diversos mecanismos que afetam a saúde direta e indiretamente.

Esses movimentos significam uma mudança nas regras da urbanização em Salvador, que tem evidentes efeitos negativos para a população de baixa renda em geral, e, particularmente, para os que derivam sua renda total ou parcial do mercado informal de trabalho. Restringem a renda atual e as possibilidades de crescimento da renda destes grupos, ao reduzir seu acesso a serviços e ao mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, eles deixam ver os nexos entre os movimentos, na distribuição da renda e as perspectivas de mobilidade: é que, a rigidez ou o deterioramento da distribuição significam certas tendências de mudança, na estruturação social da cidade, tornando necessária uma renovação da análise das inter-relações entre a formação de classes e a formação do componente de trabalhadores, em cada nível da composição do capital, no meio urbano. Ao verificar a variedade de situações de informalidade e de situações mistas de formalidade e informalidade, em cada nível de renda, bem como, ao verificar que este bloqueio da renda familiar dos informais atinge mais fortemente os grupos de rendas mais baixas, somos levados a colocar as perspectivas de renda da população informal em termos de suas relações com seus interlocutores imediatos, seja, daqueles que demandam diretamente seus serviços. E esta relação direta - por definição - se realiza mais com os grupos médios e superiores da renda, já que as relações com empresas pressupõem a formalização da relação capital/trabalho, que é contraditória com a condição de informalidade.

Torna-se, portanto, essencial desenvolver uma análise da classe média, como meio indireto de criar as condições para a análise da informalidade. Numa cidade desigual e cambiante como Salvador, a expressão classe média engloba um amplo espectro de situações de inserção no sistema; de exemplo: grupo médios de renda,

integrados no sistema tradicional do capital mercantil; grupos de trabalhadores especializados e de administrativos integrados na burocracia federal, estadual e na municipal; profissionais liberais independentes; profissionais integrados na produção industrial mais moderna e outros. Representa mais uma situação de renda, numa escala de distribuição da renda e na legitimação social, numa escala de distribuição numa única organização social e técnica da produção. Mas, como são os grupos médios de renda que materializam a maior parte da demanda de serviços dos grupos de baixa renda, a compreensão da configuração e do funcionamento da classe média é fundamental, para que se possa compreender os mecanismos de inserção dos grupos de baixa renda na cidade. Relações inter-classe são, neste caso, completamente interdependentes de relações intra-classe; as pressões que se difundem entre os capitalistas são, em princípio, tão desiguais como as que atingem os trabalhadores; e estes têm diferente acesso a relações com os capitalistas.

As observações sobre a classe média ou sobre as classes médias, num meio urbano, como o de Salvador, serão, em todo caso, controversas, dadas as diferenças de formação cultural e de inserção de classes dos grupos de rendas médias superiores. No entanto, estes grupos de rendas médias superiores são essenciais na formação e na distribuição da renda dos grupos de baixa renda e em suas condições de vida. A classe média, em Salvador, ou o conjunto de grupos de rendas médias superiores, ou a classe B, como aparece em documentos de planejamento urbano, aumentou de modo espetacular, a partir da década de 1970, devido a um conjunto de razões, que vão desde os efeitos da industrialização, até os melhoramentos das comunicações com o interior do Estado - notoriamente sempre muito insuficientes e incertas - e a migração, para Salvador, de grupos de rendas elevadas do interior do Estado. A transferência de fazendeiros e de comerciantes do interior para Salvador, ou sua dupla residência em Salvador e seus lugares de origem, significa sua incorporação a padrões de consumo e formas societárias, que os identificam com as posições de classe média de Salvador. Uma estimativa preliminar, da magnitude desta classe média, através da estruturação do emprego, situa em uns 100.000 a 110.000 empregos, que correspondem a umas 500.000 pessoas, nestes grupos de renda. Esta estimativa para 1990 é subsequentemente confirmada por outra estimativa, baseada nas condições de habitação, seja, a partir do número de novas habitações atribuíveis à classe média, que não substituem habitações destituídas ou degradadas. Em princípio, isto significa, que as perspectivas de ocupação real, em atividades informais - em alguma equivalência de homens/dia ocupados - estão reguladas pelo crescimento da classe média e de sua renda.

Tecnicamente, os grupos dependentes do mercado informal dependem de uma demanda de serviços que é proporcional ao número de famílias de classe média e menos que proporcional no crescimento de sua renda. Inclui, por exemplo, porteiros de edifícios, serviços domésticos, lavadores de carros, etc. É um mercado de trabalho que tem mostrado grande estabilidade, possivelmente por-

que as remunerações pagas aos trabalhadores são tradicionalmente ínfimas e pouco pesam no orçamento familiar da classe média. Por exemplo, os pagamentos às empregadas domésticas, são quase sempre, inferiores ao salário mínimo e quase nunca recolhem contribuições de previdência social ou quaisquer outras formas de salário imediato. Os pagamentos de serviços esporádicos, como aqueles de carpinteiros, eletricitistas, encanador, somente na aparência são remunerados a preços equivalentes aos dos assalariados, já que eles absorvem os riscos e custos de sua reprodução e que a exiguidade do mercado os leva a trabalhar com remunerações imediatamente aceitáveis por seus contratantes. Isso se reflete em algumas peculiaridades do mercado de trabalho em Salvador, como o grande número de choferes particulares, empregados pela classe média superior e o número, ainda maior, de costureiras que persistem, apesar da expansão da indústria e do comércio de confecções. A falta de alternativas de ocupação de população informal faz com que ela tenha que se adaptar à renda que consegue obter. Isto significa, que a população informal absorve a restrição de renda, na forma de queda do consumo, portanto, em carências de nutrição e moradia e queda da esperança de vida.

## 6 - A EXPRESSÃO DA INFORMALIDADE URBANA EM SAÚDE PÚBLICA

### 6.1 A incorporação e a rejeição de população e a saúde pública

A diferenciação de renda e de mobilidade incorporada na urbanização, em Salvador, torna necessário examinar a inclusão de pessoas ao meio urbano e a rejeição de pessoas do mercado de trabalho e o modo como estes processos incidem nos trabalhadores informais. Subentende-se que de sua participação na produção e no consumo dependem sua renda e sua situação de saúde. Entende-se, também, que o sistema de produção que funciona na cidade - que é próprio de cidades e, em todo caso, no modo específico como opera nesta cidade - desempenha o duplo papel de atrativo genérico da população de baixa renda urbana e rural, e um atrativo específico de acordo com os níveis de informação a que têm acesso os diferentes grupos sociais, traduzindo-se em perfis de oportunidades de trabalho. De um lado, há contingentes de grupos sociais e de pessoas que são rejeitados em seus lugares de origem, ou que desenvolvem insatisfações, em relação com seus lugares de origem, que, por conta disto, constituem material para deslocamentos geográficos e pretendem mobilidade na estruturação social. As pretensões destes grupos e pessoas revelam tensões, na formação social da economia, que convergem na maior cidade disponível - neste caso Salvador - e a tornam ponto de tensão do sistema regional. De outro lado, a atração genérica da cidade polariza migrantes em busca de ampliar seu espectro pessoal de perspectivas de renda; e a seleção que se realiza no mercado de trabalho retroalimenta o sistema de desigualdade de condições de vida e de segmentação do consumo, com suas consequências no acesso e nos usos dos sistemas de infraestrutura e na prestação de serviços públicos. A situação de saúde pública inclui-se neste quadro, apresentando-se como a resultante dos conjuntos de ações que a sociedade empreende através dos mecanismos técnico-administrativos do Estado, e dos conjuntos de ações que os grupos urbanos realizam valendo-se das estruturas ao seu alcance e sobre as quais têm capacidade de gerência independente, paralela, alternativa ou articulada com as ações do Estado. Os riscos e o acesso aos sistemas ficam compartilhado como resultado destas ações.

Em Salvador, esses processos foram acelerados pela intensificação da modernização, a partir da década de 1970, que se traduziu em mudanças decisivas no modo de funcionamento das empresas mais dinâmicas, que, por extensão, atinge o relacionamento das empresas com o governo. As décadas de 1970 e 1980 caracterizaram-se como um período de contínua expansão de economia estadual, mesmo quando a economia brasileira, em seu conjunto, passou por uma forte contração, entre 1980 e 1982. Esta expansão resultou, em grande parte, de um incremento da despesa pública estadual, sustentada por transferência de recursos federais e créditos especiais (40) e foi, depois, canalizada para investimentos industriais quase sempre ligados à expansão do segmento de tecnologia mais avançada desse setor. Assim, a modernização da cidade e a composição do emprego refletiram transformações que se estenderam por todos os setores da atividade e contemplam mudanças nas inter-

relações entre os diferentes setores de produção de bens e os setores de prestação de serviços (Ao lado da especialização na prestação de serviços, encontra-se um atrelamento de determinadas linhas de prestação de serviços a determinadas linhas de produção de bens, observando-se que o afunilamento da formação de capital, nestas linhas de produção, resulta na formação de um efeito de polarização mediante o fortalecimento do terciário).

Isso nos obriga a por atenção nos mecanismos da modernização, no modo como ela se reproduz e propaga, entre os agentes sociais. A modernização tem sido realizada através das relações entre empresa e Estado e entre Estado e trabalhadores, em que a modernização do consumo serve à formação de capital das empresas, e a modernização do Estado realiza aquela transferência de custos que permitem que algumas empresas acumulem vantagens oligopolísticas. Podemos, portanto, trabalhar com a simplificação de afirmar, que a modernização se difunde através da modernização das empresas e de sua diversificação, o que torna inadequadas aquelas análises econômicas baseadas em diferenciais de produtividade e de formação de capital, entre setores de produção definidos a partir de estabelecimentos e entre linhas de produção em cada setor. Vemos, além disto, que a análise da modernização da empresa, nas sociedades periféricas, deixa muito a desejar; ou cai na simplificação de seçar as empresas dos países centrais das empresas dos países periféricos, ou reduz este problema ao da internacionalização do capital, e toma o conjunto das empresas dos países das periferias como empresas periféricas, apenas caudatárias de processos internacionalmente definidos. O tema é essencial para nós, porque os modos de modernização das empresas mais dinâmicas da nossa sociedade periférica implica na incorporação simultânea de formas de produção com diferentes níveis de tecnologia e absorvendo trabalhadores com diferentes tipos de qualificação. Os esclarecimentos conceituais certamente ainda não foram suficientes para encaminhar as análises de experiências específicas, sem frequentes retornos ao nível da discussão de conceitos e de sua operacionalização.

Ao nível das colocações imediatas, é necessário lembrar, em todo caso, que o movimeanto geral de modernização traduz-se em diferenciais de remuneração entre o segmento mais moderno e o tradicional, em cada linha de atividade. São diferenças que atingem o nível e a composição do consumo, que logo se refletem no acesso às formas urbanas de cultura, compreendido aí o comportamento em relação com a situação de saúde. As diferenças de perspectiva de renda familiar acentuam-se através destes mecanismos, já que a inclusão ou exclusão, em relação com os mecanismos de formação cultural e institucional da cidade, são, em definitivo, que determinam as possibilidades de um processo de modificação do consumo.

Esses são antecedentes indispensáveis na interpretação de todo o relativo à renda real das famílias de baixa renda e ao modo como se realiza seu consumo. A experiência recente da modernização, em Salvador, mostra a necessidade de uma revisão especial deste tema. A análise da pobreza urbana tem caído numa grave simplificação, no tratamento do consumo dos grupos de baixa renda, que consiste em supor que as condições de nutrição e de moradia podem ser explicadas mediante a explicação dos movimentos da renda

monetária; e que o nível e a composição do consumo respondem a um único padrão de comportamento, seja, que o meio urbano é culturalmente uniforme. São suposições que, obviamente, colidem com a realidade das sociedades periféricas em geral, e, especialmente, que contradizem a experiência da urbanização realizada em condições negativas de dominação. A formação de Salvador reflete uma ampla pluralidade cultural onde coexistem diferentes circuitos de participação, que é continuamente alimentada pelo ingresso de pessoas oriundas de diferentes ambientes rurais e mesmo de cidades do interior, com diferentes condições de organização social e técnica da produção. Estas peculiaridades tornam-se mais relevantes à medida em que as famílias se instalam no âmbito territorial e de abrangência dos serviços urbanos e ampliam sua renda. E, portanto, um aspecto que não pode ser ignorado quando se pretende compreender o significado da renda familiar dos grupos de baixa renda em sua participação no consumo global da cidade e em seu consumo de serviços de saúde - públicos e autoprestados. Independentemente de qualquer hipótese sobre diferenças de comportamento nestes dois grandes títulos na escala social de distribuição da renda, não se pode ignorar a participação total destes grupos de baixa renda - que constituem a maioria da sociedade urbana - na formação da demanda destes dois grandes itens e mediante a autoprestação de serviços, na formação da oferta.

Agora, há um aspecto prático relativo à participação dos grupos de baixa renda, no campo da demanda e da oferta de saúde, que está ligado à pluralidade cultural do meio urbano, que leva à coexistência de diferentes demandas de serviços com diferentes comportamentos no relativo à autoprestação de serviços, já que estas são manifestações pelas quais se decidem concretamente os usos da renda, e como se organizam os grupos urbanos para aumentar sua renda. Numa perspectiva de médio prazo, isto também interessa porque a persistência da demanda e dos padrões de autoprestação dos serviços traduz-se numa pressão na institucionalidade dos serviços urbanos, seja através da pressão sobre as estruturas de serviço público, seja mediante a indução da criação de outros mecanismos não públicos de atendimento à coletividades.

Por aí situam-se as ligações entre o circuito de demanda e oferta de saúde e o circuito de educação, logicamente com uma concepção de educação igualmente amplo, suficientemente amplo para colocar a questão de educação num plano em que também se explicitam os aspectos de cultura e de tecnologia. Os diferenciais de renda indicam, também, rupturas na estruturação cultural da cidade, com a consequência de que os diferentes sinais emitidos pelos sistemas estabelecidos de prestação de serviços - seja, as linguagens de que eles são parte - são captados de diferentes modos, com diferentes significados, pelos diversos moradores da cidade. Isto significa, ainda, que os integrantes da sociedade urbana têm diferentes condições de participar na economia urbana, além das modalidades como eles são articulados pela estruturação da produção. Temos aí, portanto, uma pista de como a pluralidade urbana se traduz em determinações da formação social. Trata-se de incorporar, na análise social, as desigualdades de acesso a trabalho regular e aos circuitos de prestação de serviços, portanto,

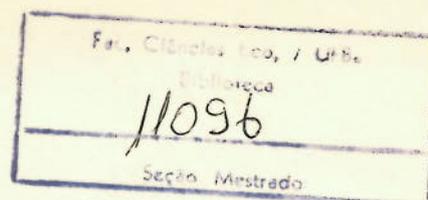
de reproduzir as desigualdades com que convivem os diferentes grupos.

Assim, a questão de saúde dos grupos urbanos de baixa renda deve ser equacionada nos termos de sua participação no processo de produção deste serviço, que compreende a cobertura que recebe das despesas do governo e as ações que empreende, no plano individual e no coletivo. A questão da saúde aparece, primeiro, como um conjunto abrangente de problemas de saúde pública; e segundo, como uma combinação de efeitos imediatos e mediatos do nível de atividade e da renda, na composição da renda e do consumo. Há, portanto, a distinguir a renda monetária e o poder aquisitivo; a oferta de serviços públicos e o comportamento da população, em seu cotidiano, em relação com as práticas de saúde. E, como a oferta de serviços públicos depende da receita, das prioridades e da capacidade operativa do governo, deve ser considerada como uma variável que, a curto prazo, é exôgena ao comportamento dos grupos de baixa renda. Assim, os efeitos práticos de quaisquer avaliações da relação atual entre informalidade e saúde, bem como para julgar do significado de quaisquer políticas, entendendo políticas como intervenções específicas, a variável estratégica, neste contexto, é a renda da própria população de baixa renda.

As informações disponíveis sobre a renda da população da região metropolitana de Salvador revelam uma predominância das ocupações de baixa tecnologia, mesmo em atividades que atendem formas modernas de consumo. Predomina a criação de emprego precário, na composição de cada categoria de ocupação e, conseqüentemente, identificam-se condições específicas de risco da população informal, que somente podem ser atribuídas às condições em que as tarefas são executadas. Este fenômeno pode ser interpretado de diversos modos e, em sua essência, corresponde a certas colocações básicas sobre o modo como o processo de acumulação em economias periféricas faz-se com um assalariamento de apenas parte dos trabalhadores; e como o núcleo central, capitalista propriamente dito, articula uma constelação de formas de produção com pouca divisão do trabalho e com formas precárias na relação capital/trabalho. Não há razão alguma para esperar que a acumulação modernizadora aqui se exprima no assalariamento de todos os trabalhadores.

#### 6.2 - O dinamismo do problema de saúde dos grupos de baixa renda

A realização da política de saúde, mediante uma sucessão de campanhas, orientadas para resolver problemas específicos, reflete uma visão do processo de planejamento deste setor, que contrasta mas pode não ser contraditória com a compreensão de um serviço regular que cria hábitos mediante a repetição e o aprofundamento de determinadas práticas educativas, como mostrou Myrdal (41). Na medida em que a realização de campanha de saúde provém de avaliações do sistema regular de atuação do governo, ela pode retroagir sobre este sistema e torná-lo mais ágil para reconhecer as particularidades culturais da questão. Caso contrário, pode-se interpretar que a realização de campanhas esporádicas pode, ape-



nas, atuar como elemento defensivo, portanto, de baixa eficiência na incorporação de processos transformadores da realização efetiva das políticas. Logicamente, pode-se esperar que haja uma combinação entre políticas regularmente realizadas e campanhas esporádicas - em busca de eficiência no uso de recursos. E a articulação entre estes dois componentes pode ser tomada como peça essencial de qualquer política que pretenda unir a capacidade operativa do Estado, com a dos grupos sociais diretamente interessados.

Essa colocação pode ser essencial no tratamento dos problemas dos grupos sociais de baixa renda, em Salvador. a combinação de sucessivas campanhas de saúde com a de um melhoramento dos hábitos de saúde, por parte dos grupos superiores de renda, aumenta suas diferenças com os grupos inferiores de renda. O aumento de escala das campanhas públicas de saúde, também põe em evidência as diferenças de condições dos diferentes grupos para participar deles ou para criar condições políticas e institucionais, para obter maior assistência por parte do governo federal, do estadual e do municipal. Está claro, que as possibilidades dos diversos grupos, para obter resultados, dependem de sua participação nas estruturas de poder, o que nos sugere observar as diferenças de participação dos grupos que estão identificados como cada um destes níveis.

Essa diferenciação, entre a problemática de saúde dos dois grandes segmentos de alta e média e de baixa renda, e as condições específicas em que vivem os grupos identificados com a informalidade, torna necessária uma colocação específica da problemática de saúde da população de baixa renda.

Nas atuais condições de nível e de distribuição da renda, em Salvador, com as diferenças entre as condições de vida dos grupos superiores e médios de renda e dos grupos médios e dos inferiores de renda, é necessária uma visão de conjunto dos problemas de saúde da população de baixa renda. Há dois aspectos a considerar: a renovação da população de baixa renda e os efeitos da segregação social nos grupos de pobreza aguda, tanto de assalariados como de informais, que se acumulam na periferia da mancha urbana de Salvador. A renovação da população de baixa renda continua intensa e aparentemente prosseguirá, nos próximos anos, como consequência da concentração de capital, no sistema de produção, implantado na cidade, e dos efeitos indiretos da concentração urbana de emprego. Os grupos de baixa renda são, continuamente, realimentados pela entrada de novos contingentes de pessoas sem qualificação profissional, que jamais foram expostas aos processos educativos próprios da convivência urbana, que, pelo contrário, introduzem pautas não urbanas na cidade. Não há, portanto, como esperar que possíveis soluções de problemas dos atuais contingentes de pobreza possam constituir soluções efetivas dos problemas urbanos de saúde do conjunto genérico de população de baixa renda. A comparação da experiência dos bairros pobres e das invasões, formados no eixo do rio Camurugipe, com os formados na região urbana de Pau da Lima e com as novas invasões separadas desta nucleação urbana, mostra que o processo de assimilação dos grupos mais pobres passa, em grande parte, pela transformação dos bairros onde eles moram, mas que é um processo que age sobre a composição da

população dos bairros, antes que sobre as pessoas concretas que neles moram. Assim, como temos um processo de melhoramento de algumas invasões que se estabilizam e transformam em bairros, temos outras que permanecem nas mesmas condições, e onde aqueles moradores que melhoram de condições de renda familiar deslocam-se para melhores moradias.

A visão não preconcebida que se difunde agora da problemática de saúde dos pobres, e que reconhece a vantagem econômica de trabalhar com os recursos naturais de medicina, implica, também, no reconhecimento da essencialidade dos conteúdos culturais de que ela é parte. A observação de que as estruturas da urbanização de baixa renda contêm mecanismos de mobilidade, ou que a experiência dos bairros de baixa renda dá espaço para que as pessoas mudem de ocupação e aprendam formas urbanas de vida, significa que o comportamento dos grupos de baixa renda estão afetados pelas transformações da cidade, tanto quanto eles próprios são uma parte essencial dos mesmos. Assim, se consideramos que as políticas nacionais são exógenas e anteriores a qualquer colocação local sobre políticas, implica que os problemas locais de saúde correspondem a condições econômicas específicas, que são as referências das ações destes agentes; capital, trabalho formal e trabalho informal.

Trata-se, portanto, de diferenças objetivas das condições de participação no mercado de trabalho de Salvador, que qualificam a ação do Estado sobre a população de baixa renda, que, por isto, tornam necessário substituir a concepção do Estado, como interventor unilateral, pela compreensão de que sua ação tem que ser complementada com os impulsos das próprias comunidades, que, além de suprirem a restrição de recursos, representam a viabilização cultural e política da ação pública. Há, portanto, uma questão em aberto, relativa à eficácia da ação pública no campo social. Pode ela, realmente, realizar-se eficazmente por separado de seu objeto, ou sua relação com seu objeto é necessária para que ela se complete? O desgaste da capacidade operativa do governo e a compreensão de que a diferenciação social passa pela segmentação da educação indicam que a instrumentalização da política de saúde requer uma interação das ações do governo com as das comunidades. Igualmente, a percepção de que as diferenças de condições de contrato de trabalho são decisivas nesta diferenciação, leva a procurar modalidades de política adequadas para chegar até as pessoas que ficam circunscritas no universo da informalidade. Para suprir essas necessidades, a ação pública tem que ser progressiva e acumulativa, isto é, tem que ser ampliada, gradualmente, desenvolvendo capacidade de resposta de seu público objeto, ao tempo em que cria, nas comunidades, hábitos que se reproduzam. Isto significa conhecer como funcionam as comunidades e avaliar a ação pública pelas concepções de comunidade que ela tem embutidas.

## 7 - Observações finais para o planejamento da saúde

A caracterização da informalidade urbana e das restrições econômicas, culturais e políticas, com que se realiza a política de saúde, sugere algumas observações sobre a concepção da intervenção do Estado e sua operacionalização em determinados lugares e ao longo do tempo, ou seja, sobre o planejamento da saúde.

A primeira questão a levantar é substituir a visão que atribui apenas ao governo o papel ativo da política e supõe um público meta, unicamente passivo por uma visão baseada na interação de ações dos agentes sociais na manifestação direta e indireta de seus interesses. O espaço de poder que pode ser ocupado pela ação pública, através do planejamento corresponde à capacidade que ela tem de representar uma institucionalidade e uma capacidade operativa. E, em ambos os casos, ela não pode ter mais poder que o que lhe é reconhecido pelas comunidades. Aí, temos, por exemplo, uma explicação da aparente contradição entre o prestígio desfrutado pelas igrejas e seitas e o desprestígio do poder público, independente dos recursos que dispende em programas assistenciais ou demais ações esporádicas. A mobilização de elementos não econômicos de solidariedade tem, reconhecidamente, um papel fundamental, interdependente das ações diretamente encaminhadas para resolver problemas imediatos, por mais que estas comunidades vivam com um horizonte de tempo reduzido ao mínimo.

A informalidade apresenta um desafio diferente dos demais, porque se infiltra nas estratégias de sobrevivência dos grupos médios de renda, torna-se essencial em sua reprodução e ocupa um espaço, cada vez maior, na formação de renda em Salvador. Isto pode ser atribuído, em parte, à prolongada falta de crescimento do produto interno bruto. Mas, quando analisado com mais cuidado, tem muito a ver com modificações no padrão de acumulação de capital, naquilo em que ele contempla uma sensível e brusca redução no efeito emprego dos investimentos e uma conseqüente ampliação do número de trabalhadores que são transferidos da formalidade para a informalidade. Este aumento da informalidade obriga a revisar os princípios que norteiam a ação pública, já que põem o governo diante de um público objeto que não responde aos canais institucionais habituais, que revela um comportamento político diferente daquele dos assalariados, exceto quando as condições de contratação de mão de obra não qualificada e a contratação de informais se confundem, ou quando a sobrevivência depende do componente informal de atividades.

Em Salvador, a expansão da informalidade identifica-se com o aumento brusco do número de pessoas em condições de pobreza aguda. Contrária, portanto, qualquer encaminhamento da ação pública, que se baseie em ampliações da capacidade de prestação de serviços, mediante ampliações proporcionais da capacidade instalada. O reforço das estruturas operativas convencionais significa um aumento de custos unitários dos serviços, cujo resultado seria, em todo caso, inalcançável para as finanças estaduais ou locais.

A revisão das condições para o planejamento leva à revisão do próprio planejamento. Uma aproximação realista do problema requer um reordenamento do uso dos recursos, com maior ênfase na identificação da ação do governo com os movimentos de associação e criação de instituições da própria população ligada ao mercado informal de trabalho. Assim, a solidez da presença do governo depende de sua capacidade para incorporar as necessidades da população vinculada ao mercado informal de trabalho. As consequências desta revisão não são difíceis de antecipar: a renovação da cultura do planejamento e a de seus instrumentos; a recuperação sistemática da memória das experiências dos trabalhos já realizados e sua incorporação na capacitação de quadros; a transferência de experiências entre os quadros de nível médio e de nível superior; a canalização das ações do cotidiano para a avaliação dos instrumentos; a crítica da racionalidade do sistema de condução da política. em saúde, pela pluralidade de informações e de comportamento do público meta, é indispensável trabalhar com uma visão colateral do processo de educação interligado ao da saúde pública. O conhecimento do tecido cultural da sociedade, dos grupos de baixa renda, leva, finalmente, a uma contínua revisão da sistemática operacional e a reconhecer que sua continuidade, em si, já é um processo educativo.

## 8 - NOTAS

01. Henri Lefevre inscreve-se entre os que valorizam a unidade interna entre campo e cidade, a ser percebida, com suas diferenças, no plano do processo de formação do tecido ideológico, com suas amarras nacionais. Trata a relação campo-cidade sob o referencial da formação de sistemas econômicos: mas daqueles determinados pelo quadro institucional nacional.
02. Braudel trata as cidades como ingredientes de processos de comércio que, simultaneamente, resultaram em produtos no nível da formação de nações, tanto como resultaram, em produtos ideológicos e em produtos tecnológicos num movimento muito mais amplo que é o da civilização. Não há experiências urbanas que possam ser desligadas do processo que modifica o campo.
03. A interpenetração da cidade e do campo aparece em toda a América Latina, oferecendo o panorama de contrastes intensos entre cidades, como o México, onde a presença rural na cidade é mais forte e como Buenos Aires, onde ela é mais fraca. As observações de cidades como Quito, Bogotá, Panamá e Lima sugerem que a intensidade da presença rural, no meio urbano, varia, também, conjunturalmente, seguindo os fluxos e refluxos da prosperidade. Aparentemente, os períodos de crise favorecem o recrudescimento da presença rural, pela maior entrada de pessoas do campo na cidade e pela maior dificuldade de prosseguir com os componentes mais custosos dos investimentos urbanos.
04. Registra-se o trabalho de Pedro Vasconcelos como uma construção dos elementos positivos da informalidade para, entretanto, mostrar sua funcionalidade, num período de trânsito, fundamental na formação social da Bahia: o do fim do escravismo. É uma contribuição que deveria ser comparada com a ruptura dos padrões de informalidade, entre aproximadamente 1945 e 1865, quando a economia e a sociedade baianas passaram de um contexto mercantil consistente, para a emergência de uma indústria, cuja reprodução já não dependia do mercado regional, isto é, da demanda da Bahia e da região Nordeste.
05. Esta explicação do movimento de crescimento e transformação das cidades apoia-se na relação entre os componentes de capital direto e indireto e em suas mudanças ao longo do processo de acumulação. Admitindo que os movimentos de formação de capital, nas economias periféricas, se fazem com impulsos recebidos desde fora, mediante a transmissão do ciclo econômico, cabe supor que a urbanização seja descontínua, ao longo do tempo. Entretanto, a progressão de impulsos de urbanização pode concentrar capital, de modo a aprofundar as interrelações entre um impulso e os seguintes. O estudo da história dos países latino-americanos, especialmente do Brasil, indica que esta interpretação tem grandes vantagens sobre quaisquer

outras, que não considerem os componentes de irracionalidade, introduzidos nas decisões dos capitalistas e em seus efeitos imediatos, através das políticas econômicas nacionais.

06. Trata-se de entrar a examinar qualificações do movimento geral do capital, de substituir trabalhadores por capital. Os impulsos de urbanização atingem o plano econômico, o cultural, o institucional e tecnológico. As cidades passam por impulsos transformadores, que podem ser provenientes de transformações diretas na indústria, podem decorrer de modificações bruscas no terciário e podem, simplesmente, resultar de uma ação deliberada do poder político, o Estado, o governante - representando interesses predominantes ou emergentes. As cidades periféricas - proverbialmente padecendo de escassez de capital - são sempre vulneráveis às mudanças, porém têm pouca capacidade para absorver os custos consequentes da incorporação maciça de moradores. O sistema de produção, implantado na cidade, não consegue recuperar as economias de força de trabalho, obtidas nos deslocamentos tecnológicos, em tempo de renovar sua infraestrutura. Surgem desajustes profundos, entre os sistemas de infraestrutura e as necessidades de povoamento.
07. A possibilidade de renovar, ao nível de políticas operacionais, é, teoricamente, muito discutível, já que as referências da reflexão teórica continuam pertencendo ao quadro operacional anterior. O cerne do problema teórico da política econômica - apriorismo sem utopia - está sempre ligado à disponibilidade de um referencial teórico, que não fique imobilizado pelo empirismo. Isto, certamente, não foi resolvido nas propostas de política econômica para a industrialização, aparecidas nesse período.
08. Entende-se que, nestes problemas de equivalência de renda - Marx já o disse - , há muito de subjetivo e pouco fundamento para exprimir o significado da equivalência, a regularidade da renda em termos de bem estar. Os únicos elementos objetivos são os aspectos positivos da regularidade. Mas, obviamente, a regularidade da renda tem aspectos negativos, tais como, a perda de opções por parte do trabalhador. E inclui a idéia de que o temor do desemprego sempre fará com que ele prefira ter um emprego regular, a viver com melhor renda de atividades precárias. No entanto, as informações que se dispõe sobre o comportamento de operários malpagos, que são desempregados e encontram atividades alternativas, diz justamente o contrário: eles descobrem que a economia informal pode ser mais atrativa. Coloca-se, aqui, uma outra questão: a ideologia do assalariamento. Vale a pena, aqui, apenas assinalar que, em sistemas econômica e socialmente desiguais, a erraticidade da renda pode encobrir outras vantagens, que geralmente são ignoradas.
09. A diferenciação entre moradores de baixa renda já indica que a moradia é uma indicação essencial. Contam a qualidade, o

espaço e a localização da moradia. Conta como ela se insere no processo de produção de moradias. Acesso à moradia de material permanente, numa localização coincidente com as tendências de valorização da terra, certamente é um conjunto de indicações que capta o que há de essencial, na discriminação da urbanização.

10. Em nosso trabalho, consideramos a hipótese pela qual essas ocupações diferem apenas em capitalização, mas em duas acepções: o trabalhador possui seus meios de produção e houve investimento no trabalhador mais que no equipamento.
11. Aparentemente - porque ainda não houve uma pesquisa empírica sistemática e dependemos de informações fragmentárias - há uma circularidade entre a apropriação de valor mediante a apropriação da terra, e a incorporação de valor, mediante a construção de moradia. E preciso aceitar o argumento impopular, de que as invasões são acumulações primitivas.
12. A desigualdade é genérica, mas manifesta-se de uma pluralidade de formas. Os diversos mecanismos de reprodução do trabalho acontecem em formas concretas de desigualdade; e não, necessariamente, são intercomunicados.
13. A noção de interesse, a concepção de que há uma intencionalidade no manejo da razão - na prática da razão - é parte de uma argumentação que adiante reconhece que, no meio urbano, há uma pluralidade de agentes; e que esta pluralidade se manifesta nas relações entre empresas.
14. A "teoria" dos umbrais pouco mais fazia que trabalhar com um conjunto de ganhos a escala interdependentes. A rigidez de tamanho das unidades produtivas era um dado externo ao processo de produção dos serviços de infraestrutura. Os pontos de rigidez, de que falamos aqui, são aqueles pontos que ficam em branco na articulação das escalas de produção de serviços, porque qualquer ponto de qualquer escala corresponde a algum tamanho de unidade de produção.
15. A expressão economia post-escravista designa, aqui, o sistema de relações sociais e técnicas de produção, que permaneceu em funcionamento, na Bahia, depois da abolição formal da escravidão, mas onde a reprodução do capital continuou fazendo-se às expensas de uma apropriação incontrolada de valor de força de trabalho.
16. Na Bahia, a expressão "centro histórico" designa a planta da cidade da reforma de 1763, que tomou como referência uma ampliação planejada da cidade de Salvador, reconhecida do século XVI. Acompanha, aproximadamente, o plano de defesa da cidade desse ano e estabelece um espaço bastante maior que o ocupado pela atual concentração de edificações, tidas como de valor histórico. A parte as controvérsias sobre o valor cultural ou estético da parte mais antiga, o verdadeiro centro histórico

contém grande parte de escasso interesse sob qualquer análise estética ou histórica.

17. Essas intervenções suscitam uma controvérsia, muito mais profunda, sobre a pertinência de programas aparentemente baratos de construção de habitações, que, entretanto, arrastam diversos custos indiretos do poder público, que não são computados, ou que esperam do poder público produtos inferiores aos custos da produção.
18. Os deslocamentos, na composição do poder, entre níveis de governo permitiu, no Brasil, que crescentes responsabilidades sejam transferidas para os municípios, sem correspondente redistribuição das receitas públicas. O que está em jogo é uma tendência, a médio prazo, de esgotamento da capacidade da intervenção dos municípios, que, entretanto, estão expostos ao peso principal das pressões políticas locais, e que, para atender demandas imediatas, devem, permanentemente, ficar na posição de pedir recursos ao governo federal.
19. O processo de urbanização traduz-se em forma, em urbanismo. Este, por sua vez, contém proporções. A pressão por espaço, no caso de moradia, traduz-se em pressão por terra urbanizada e, conseqüentemente, em pressão de demanda, que permite a especulação imobiliária. A experiência com planejamento urbano mostra que não se pode separar as proporcionalidades entre usos de terra urbanizada, da formação dos custos de moradia.
20. Fala-se, aqui, de ponto de inflexão do processo de urbanização, em relação com ponto de inflexão da formação de capital em infraestrutura. Este argumento deve ser desenvolvido adiante, para ligar o padrão de acumulação, com a formação de patrimônio, onde o patrimônio aparece como um equivalente de reserva de valor.
21. A questão dos custos da urbanização foi amplamente discutida, na década de 70, como um problema financeiro: custos financeiros dos governos e custos das empresas, para amortizar o capital empregado em habitações. Coloca-se, aqui, como uma expressão de um problema mais amplo da formação de capital em que os componentes de imobilização devem constar de algum modo e devem ser financiados de algum modo.
22. Em outro ensaio ("A economia da produção social de moradia", RUA, nº2. ano 2. 1989), tentei trabalhar com as categorias da análise econômica da produção de moradia, enfatizando a relação entre a mercantilização da terra urbanizada e a formação dos custos de produção de moradia.
23. A idéia de que os sistemas de infraestrutura constituem restrições na formação das cidades, que por isto a restrição tecnológica pode ser anteposta às restrições políticas, foi muito trabalhada como parte de uma visão ideologicamente neutra do planejamento. Mas, como estas restrições correspondem

à produção de serviços e como os serviços refletem pautas de consumo de grupos sociais bem definidos, há certa contradição nesta pretensão de neutralidade.

24. O termo habitabilidade reflete o conjunto das condições de disponibilidade efetiva de serviços, numa cidade e o acesso efetivo a eles.
25. Permanecem dúvidas, sobre o papel das feiras livres, em cidades fortemente desiguais, onde o sistema de preços e de distribuição dos produtos é segmentado. Não há pesquisas que sustentem posições claras sobre vantagens de preços ou de acesso dadas as deficiências de distribuição.
26. A diferença entre vendedores ambulantes e vendedores fixos é um indicador pouco confiável, para distinguir entre vendedores informais de baixa renda, dado que as diferenças de renda líquida, entre uns e outros, podem decorrer do tipo de produtos que negociam.
27. A desigualdade é a categoria fundamental em toda esta análise e, por isto mesmo, tem que ser equacionada, em relação com situações concretas de desigualdade, para que se possa, de volta, apreciar as conotações do conceito no seu nível genérico. Desigualdade no processo do capitalismo, desigualdade nos sistemas nacionais e nos regionais de produção e a desigualdade urbana. Mas, como se reproduz a desigualdade, ao longo da concentração e da centralização do capital é outra questão. A compreensão de que a urbanização reflete, concretamente, um movimento da formação de classes, é parte indispensável, de qualquer análise que pretenda distinguir quem se beneficia com a urbanização.
28. A separação entre o que parece ser tradicional e o que parece ser moderno torna-se um tanto artificial, quando se percebe, que os papéis podem ser invertidos e a recuperação de tradições pode ser um modo de inovar.
29. Vale, apenas, destacar a ausência de um pensamento ordenador da política de transporte e seus resultados nefastos na urbanização.
30. Com mais intensidade que a sociedade em seu conjunto, as cidades desempenham o papel de produzir e processar desperdícios. A colocação de Myrdal, sobre os recursos humanos, capta as diferenças nos papéis atribuídos ao trabalhador, em diferentes etapas da formação de capital.
31. A questão da diferenciação ressurgiu, agora, na análise dos sistemas periféricos, praticamente condenados à perpetuação de políticas de estabilização concentradoras de renda. Atinge, igualmente, os grupos sociais de rendas médias e as empresas de porte médio: revela uma etapa ulterior da concentração de capital e renda. Falta-nos, ainda, uma análise da

diferenciação que enfrente a conjunção de argumentos econômicos, institucionais e culturais.

32. O fundamental, aqui, é a noção de circuito, é perceber que não há soluções possíveis para moradia, sem afetar o mercado de trabalho e as condições de consumo e vice versa. A vinculação dos circuitos urbanos à categoria família indica uma instância de análise do fato urbano, em que o indivíduo é uma exceção dos coletivos; e que a família é uma referência indispensável.
33. Justiça, na verdade, é uma referência que permite classificar as injustiças e avaliar seus efeitos.
34. Aparentemente, a pressão sobre terra urbanizada prossegue, independentemente da sustentação da taxa de crescimento do produto, pelo menos acompanhando a inércia do crescimento demográfico.
35. Diversos estudos empíricos - infelizmente a maioria pouco divulgados - mostram certa estabilidade na composição dos bairros de grandes cidades, nos países latino-americanos. Aparentemente, a pressão por terra adicional, pouco modifica a composição de usos dos bairros já estabilizados.
36. Aqui, também, falta pesquisa que explique o significado político deste primarismo religioso.
37. Apesar de não haver planejamento urbano efetivo, o simbolismo do planejamento teve resultados práticos, ao resultar em documentos que, de um modo ou de outro, firmam posição sobre temas fundamentais e tornam-se referências para a expressão do interesse de grupos sociais urbanos.
38. Subjaz a tese, pela qual, a informalidade desenvolve-se por suas próprias regras, atinge maior complexidade, cria novos mecanismos de sobrevivência, consegue legitimar-se.
39. Fica a dúvida sobre a possibilidade de integrar a análise de unidades de produção com a de empresas. A teoria econômica ainda não resolveu este problema até hoje.
40. Transferências sempre implicam em decisões políticas. Pretender tratá-las como objeto de racionalidade neutra, parece ingênuo ou artificioso.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- BAHIA. Secretaria de Indústria e Comércio. A indústria na Bahia: uma proposta de política industrial. Salvador, 1983.
- BAHIA. Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social. Diretrizes de política social. Salvador, 1986.
- CINTRA, Antônio & HADDAD, Paulo (Org.). Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hércitec, 1980.
- MARICATO, Erminia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa e Omega, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco. O elo perdido. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- OLIVEN, Ruben George. Urbanização e mudança social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1984.
- PEDRAO, Fernando Cardoso. As raízes da pobreza na Bahia. Salvador: Centro de estudos Baianos, 1984.
- PEDRAO, Fernando Cardoso. A economia da produção social de moradia. RUA, Salvador: Faculdade de Arquitetura da UFBA. v,2, n,2, 1989.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Plano de ocupação para a área do miolo de Salvador. Salvador: CONDER, 1985.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Uma política habitacional para Salvador, Salvador, 1984.
- SOUZA, Guaraci Adeodato et alii. Bahia de todos os pobres. Petrópolis: Vozes, 1983.
- VASCONCELOS, Pedro. Le travail informel urbain au Brésil: analyse hystorique et variations spatiales au niveau des Etats, de leurs régions métropolitaine et de la région de Salvador. Ottawa: Université de Ottawa, 1985.



MAPA 2



FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS / UFBA

Diretor:  
Militino Rodrigues Martinez

Vice-diretor:  
Fernando Cardoso Pedrão

Coordenador do CME:  
Milton Almeida Santos Filho

Série: FCE/UFBA. Ensaios, 1

P371/u Pedrão, Fernando Cardoso

Urbanização, Informalidade e Saúde  
em Salvador - Salvador: FCE/UFBA,  
1992.

64p. ( FCE/UFBA. - Ensaios, 1 )

CDD (18 ed.)  
331.79309814