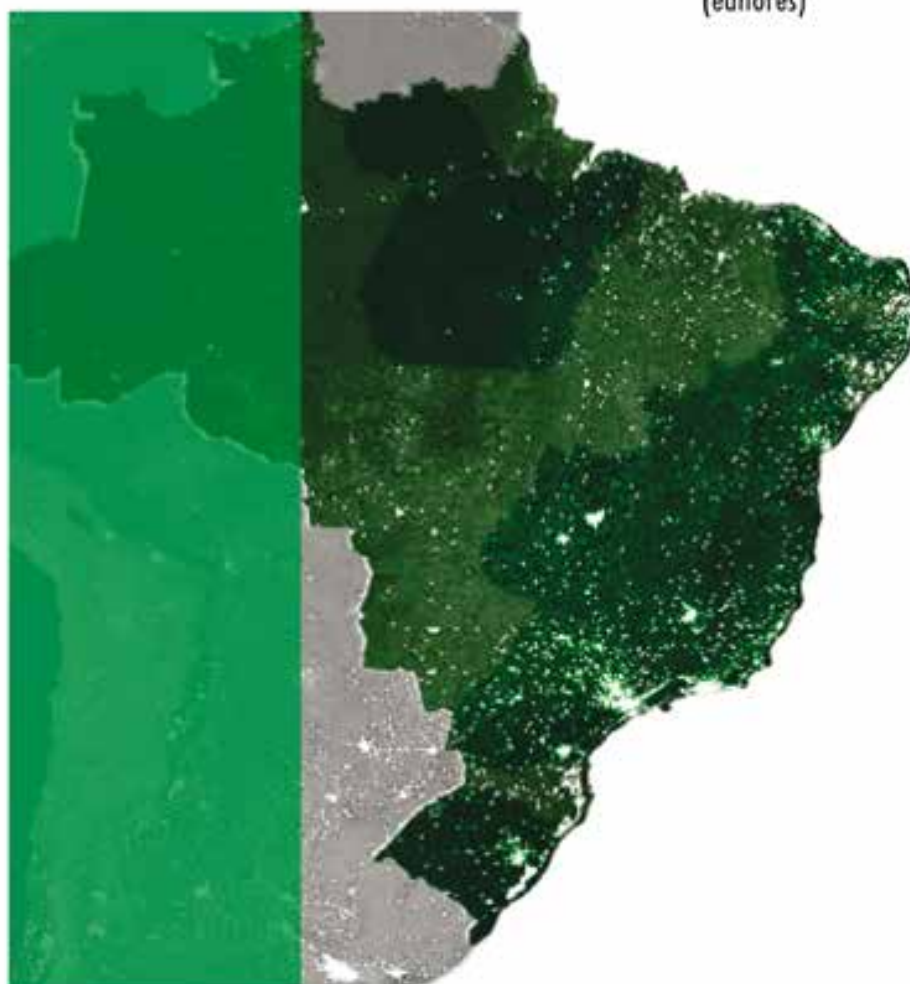


METRÓPOLES:
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

METRÓPOLES BRASILEIRAS

SÍNTESE DA TRANSFORMAÇÃO NA ORDEM URBANA
1980 A 2010

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro
(editores)



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

série estudos comparativos

**METRÓPOLES:
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

série estudos comparativos

METRÓPOLES BRASILEIRAS
SÍNTESE DA TRANSFORMAÇÃO NA ORDEM URBANA
1980 A 2010

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro
(editores)



LETRAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro
(Editores) 2018

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

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Rian Narcizo Mariano

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Rian Narcizo Mariano

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

M553

Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010 / organização
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro , Marcelo Gomes Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital
: Observatório das Metrôpoles, 2018.

428 p. : il. ; 24 cm. (Estudos comparativos)

Inclui bibliografia
ISBN 9788577855803

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. II. Ribeiro,
Marcelo Gomes. III. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. IV. Série.

18-47435

CDD: 307.76
CDU: 316.334.56

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br

Sumário

Apresentação	
	Os organizadores 7
Capítulo 01	Belém: quatro décadas da região metropolitana de Belém, uma variante do processo de metropolização brasileiro Ana Cláudia Duarte Cardoso, José Júlio Ferreira Lima e Danilo Araújo Fernandes 23
Capítulo 02	Fortaleza: transformações na ordem urbana Luís Renato Bezerra Pequeno e Maria Clélia Lustosa Costa 47
Capítulo 03	Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada Maria do Livramento M. Clementino e Angela Lúcia Ferreira 79
Capítulo 04	Recife: Metrópole Regional, Periférica, Incompleta e Desigual Jan Bitoun, Livia Miranda e Maria Angela Souza 111
Capítulo 05	Salvador: transformações de uma metrópole da periferia Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira 141
Capítulo 06	Brasília: a forma Rômulo José da Costa Ribeiro, Frederico de Holanda e Gabriela de Souza Tenorio 170
Capítulo 07	Baixada Santista: desigual, periférica e complexa Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, André Rocha Santos, José Marques Carriço e Daniel Arias Vazquez 204
Capítulo 08	Belo Horizonte: diferenciação e segregação socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte Jupira Gomes de Mendonça, Luciana Teixeira de Andrade e Alexandre Magno Alves Diniz 233
Capítulo 09	Rio de Janeiro: metamorfoses da ordem urbana da metrópole brasileira: o caso do Rio de Janeiro Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro 252
Capítulo 10	São Paulo: transformações recentes na estrutura urbana Ricardo Carlos Gaspar, Cimar Alejandro Prieto Aparício, Suzana Pasternak e Lucia Maria Machado Bogus 282
Capítulo 11	Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV Pablo Lira e Latussa Laranja Monteiro 311

Capítulo 12	Curitiba: entre transformações e permanências Rosa Moura e Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski	342
Capítulo 13	Maringá: a ordem urbana na região metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação Ana Lúcia Rodrigues e Paulo Roberto de Souza	369
Capítulo 14	Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010 Luciano Fedozzi e Paulo Roberto Rodrigues Soares	394
Sobre os organizadores		421
Sobre os autores		422

Salvador: transformações de uma metrópole da periferia

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Gilberto Corso Pereira

Introdução

Este trabalho se insere nos debates do Observatório das Metrôpoles sobre a dinâmica contemporânea das metrópoles brasileiras, analisando a trajetória daquela que foi a primeira capital do país e hoje é seu terceiro maior centro urbano, a cidade de Salvador.

Dando início à referida análise, vale lembrar que as transformações contemporâneas do capitalismo, com a globalização, a reestruturação produtiva, a financeirização da riqueza e a conformação de uma nova geografia e de uma arquitetura produtiva que tece redes e nós em função de fluxos mundializados têm contribuído para revitalizar o papel e a relevância desses grandes centros e provocado mudanças significativas na sua ordem social e urbana. Colocadas no centro da agenda da pesquisa urbana, essas mudanças têm suscitado debates e controvérsias entre os estudiosos e pesquisadores.

Como se sabe, esses debates foram iniciados sob a influência de autores como Friedman (1986) e, principalmente, Sassen (1991 e 2010) que analisa o surgimento e as mudanças ocorridas nas denominadas “cidades globais” com a hipótese básica da existência de vínculos estruturais e necessários entre a globalização e a intensificação da dualização social nessas cidades. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas teriam produzido produziram uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração da renda, assim como pela redução das camadas médias e pela dualização do espaço urbano.

Mas estudos como os efetuados por autores como Preteicelle (2003 e 2006), Marcuse e Kenpen (2000), Gonzalez (2010), Ciccollella (2014), Mattos (2010 e 2014) e Ribeiro (2013) sobre a realidade de metrópoles da Europa e da América Latina, não confirmam a substituição da estrutura de classes

da sociedade industrial por uma polarização entre os mais ricos e os mais pobres, nem a dualização do espaço urbano. Tais estudos evidenciam, antes, uma certa estabilidade das estruturas sociais e urbanas, ao lado de algumas transformações similares, mas com modalidades e alcance específicos em cada cidade. Afinal, essas estruturas se conformaram historicamente, e sua dinâmica não pode ser dissociada do padrão de desenvolvimento e da conformação de cada sociedade, das suas condições de articulação à economia globalizada, da estrutura e relações de poder e das disputas e conflitos sociais em torno da apropriação do solo urbano. Disputas e conflitos que vêm se intensificando na fase atual do capitalismo, com a urbanização desempenhando um papel crucial na absorção do capital em escala cada vez mais ampla, colocando as metrópoles como protagonistas centrais do processo de crescimento em escala mundial, como bases e elos através dos quais se materializam amplos processos de acumulação.

Por isso, no caso das metrópoles brasileiras, entre outros aspectos há que se considerar

- como a industrialização e o desenvolvimento do país levou a uma divisão inter-regional do trabalho que implicou em uma significativa diferenciação econômica e política do espaço nacional, criando uma rede urbana marcada pela diferenciação conforme a posição que a região ocupa no processo de acumulação e valorização do capital;
- como a acumulação urbana foi central na constituição de um bloco de poder fundado na articulação entre o Estado, os capitais nacionais e os capitais internacionais através do que Lessa e Dain (1984) denominam como a “sagrada aliança”, e de um vigoroso circuito de acumulação urbana. Congregando grandes proprietários imobiliários, empreiteiros de obras públicas, construtoras residenciais e concessionárias de serviços públicos, esse circuito passou a abrigar e favorecer interesses nacionais dominantes que haviam sido deslocados pelas grandes indústrias estrangeiras, transformando-se em uma fonte básica de riqueza e de poder para os seus integrantes;
- como o crescimento urbano brasileiro não foi acompanhado por políticas de regulação do uso do solo e de provisão de moradia, os salários dos trabalhadores não cobrem plenamente os seus custos de reprodução, entre eles habitação, e os mesmos sempre estiveram sujeitos à “espoliação urbana”, (KOWARICK, 1979), tendo que prover a sua moradia fundamentalmente através da autoconstrução em áreas precárias, desvalorizadas, desequipadas e segregadas;
- como o avanço do capital e das forças do mercado vêm interferindo

mais recentemente sobre o desenvolvimento dessas cidades, recortando, fragmentando e redesenhando seus territórios e direcionando suas transformações.

No que tange às transformações mencionadas, pesquisas efetuadas tanto no Brasil como em outras metrópoles da América Latina têm evidenciado que a abertura a reestruturação produtiva, o avanço do capital financeiro e a influência das ideias neoliberais têm levado a mudanças similares sobre a sua estrutura social, como uma certa desindustrialização, um crescimento e diversificação das atividades terciárias, uma flexibilização do mercado de trabalho e um aumento das desigualdades, mas sem conduzir a uma polarização.

No que se refere à estrutura urbana, essas pesquisas têm destacado a expansão das metrópoles para a borda e para o periurbano, o surgimento de novas centralidades e o descenso demográfico e a própria deterioração de antigas áreas centrais; a edificação de equipamentos de grande impacto na estruturação do espaço urbano, como shoppings centers, grandes hospitais, complexos empresariais e centros de convenções; a difusão de novos padrões habitacionais, com inversões imobiliárias destinadas aos grupos de alta e média renda e a proliferação de condomínios verticais e horizontais fechados e protegidos por dispositivos explícitos de separação física e simbólica, como cercas, muros e sofisticados aparatos de segurança, o que amplia progressivamente a auto segregação dos mais ricos, a fragmentação e as desigualdades urbanas; alguns estudos também destacam o abandono, por parte do Estado, de boa parte de suas funções tradicionais de planejamento e gestão urbana e metropolitana, que vêm sendo transferidas para atores privados e levando a uma afirmação crescente da lógica do capital imobiliário na produção e reprodução dessas cidades, com impactos decisivos sobre a estrutura urbana e a vida da sua população.

Sobre essa última mudança, é preciso reconhecer que, nas sociedades capitalistas, a interferência do capital imobiliário sobre o desenvolvimento urbano não constitui propriamente uma novidade. Como bem ressaltam Logan e Molotch (1987), nessas sociedades a produção do espaço urbano envolve um conflito entre o seu valor de uso e o seu valor de troca que opõe, de um lado, os moradores da cidade, interessados, sobretudo, na defesa da sua qualidade de vida, e de outro, uma coalizão de interesses econômicos comandada pelo capital imobiliário que busca um maior retorno financeiro e uma ampliação dos seus lucros, com a transformação da cidade em uma espécie de “máquina de crescimento”.

Com as transformações econômicas e sociais contemporâneas, porém, o poder dessa coalizão e o conflito de interesses em torno do processo de

desenvolvimento urbano também se modificaram e ampliaram, como diversos estudiosos e a própria observação empírica mais imediata têm deixado patente (DUHAU; 2005; RIBEIRO, 2013 e 2015; MATTOS, 2010 e 2014; HARVEY, 2014). Com o avanço da globalização, da financeirização da riqueza e da aceleração dos fluxos de capital associados às políticas de liberalização econômica, assim como a queda da rentabilidade da “economia real”, parte significativa do excedente tem buscado destinos alternativos, aumentando a importância dos recursos orientados para o setor imobiliário e serviços urbanos. No caso do Brasil esses fenômenos e a fusão entre o capital imobiliário nacional e internacional reconfiguraram essa coalizão e a “sagrada aliança”, que agora se expande inclusive para a área da habitação de interesse social, construindo grandes conjuntos de micro unidades nas periferias da cidade. E como o lucro se coloca como o critério básico das decisões sobre as suas intervenções, elas são realizadas independentemente de qualquer projeto urbano integrado, aumentando o seu impacto sócio territorial.

Por outro lado, novos espaços e infraestrutura, passaram a ser demandados para abrigar as novas atividades hegemônicas (como os serviços financeiros, de consultoria, informática ou assessoria), para o turismo e para a moradia, consumo e lazer das camadas de alta e média renda. Esses e outros fenômenos têm demandado a ampliação e a reconfiguração da malha urbana e estimulado as atividades imobiliárias. A isto se soma a difusão de um novo enfoque de governança que se rege pelos princípios de subsidiariedade estatal, ênfase nos mecanismos de mercado e busca de competitividade urbana, deixando em plano bastante secundário o acesso mais justo aos fundos públicos, a redistribuição de renda e a proteção ambiental.

Sob a influência do ideário neoliberal, de agências multilaterais e de alguns consultores internacionais, em várias cidades do Brasil e da América Latina a governança vem assumindo um novo significado, com o abandono da matriz de planejamento racionalista e funcionalista e a adoção do chamado “empreendedorismo urbano”. Discutida por autores como Harvey (2008), Vainer (2002), Maricato (2002), Gonzalez (2010) e Mattos (2010), essa governança se inspira em conceitos e técnicas oriundas do planejamento empresarial; compreende a cidade, principalmente, como sujeito ou ator econômico, e vê com eixo central da questão urbana a busca de uma competitividade orientada para atrair os capitais que circulam no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, de forma a ampliar os investimentos e as fontes geradoras de empregos.

Para o alcance desse objetivo competiria aos governantes locais utilizarem estratégias de marketing para a promoção e “venda” da imagem

da sua cidade, considerando as expectativas e demandas do mercado nas suas decisões e ações e criando um ambiente favorável e atrativo para os negócios. Como bem ressalta Mattos (2010), essas orientações favorecem especialmente os capitais imobiliários, com os quais os governos locais, pressionados, muitas vezes, pela crise fiscal e pelas demandas de crescimento econômico e criação de empregos, tendem a negociar as condições para a sua maior expansão. Com isso a coalizão de interesses comandada pelos referidos capitais adquire um novo poder e protagonismo, viabilizado, inclusive, pelo seu atual porte e perfil, pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade de que passou a desfrutar a partir dos discursos e das orientações “empreendedorismo urbano”.

O conjunto de fenômenos assinalados vêm interferindo sobre a dinâmica e a ordem social e urbana das grandes cidades, mas seus impactos não deixam de ser mediados pela história e características de cada cidade, envolvendo fatores como a sua geografia, base produtiva, regulação urbana e posição na rede nacional de cidades. Afinal, como bem assinala Preteicelle (2003), a conformação de cada cidade é, inevitavelmente, uma herança histórica dos movimentos da economia e da sociedade no longo prazo, cristalizada tanto nas estruturas materiais do espaço construído como nas formas sociais de sua valorização simbólica e sua apropriação. É a partir desses pressupostos que será efetuado o estudo do caso de Salvador e de sua região metropolitana.

A Cidade e sua Trajetória

Fundada no início do período colonial com funções político-administrativas e mercantis, Salvador sediou o governo geral do Brasil até 1763, sendo a mais importante cidade do país. Mas, com a transferência da capital para o Rio de Janeiro, o declínio da economia agroexportadora local, o processo de industrialização do país, o avanço da divisão inter-regional do trabalho, a constituição de um mercado nacional unificado e a concentração das atividades industriais na região centro-sul, Salvador foi afetada negativamente e experimentou uma longa estagnação econômica, populacional e urbana até a década de 1950. No início dessa década sua população era inferior a trezentos mil habitantes, com a maioria deles amargando uma situação de vulnerabilidade e pobreza, associada à dimensão e às condições da precariedade ocupacional.

Ao longo da década de 1940, porém a cidade já experimentara uma certa expansão populacional e urbana (com a chegada de migrantes tangidos pela crise da agropecuária estadual) e a ocorrência de algumas grandes

ocupações coletivas de terra, a exemplo da Corta Braço, que veio a constituir o atual bairro popular da Liberdade. E a partir dos anos 50, com a descoberta e exploração de petróleo em municípios vizinhos, que hoje integram a sua região metropolitana, Salvador começou a superar a sua longa estagnação e atraso econômico. Mudou o seu padrão de inserção na divisão inter-regional de trabalho e passou a acompanhar o desenvolvimento, a industrialização e o avanço da urbanização do país, ainda que com um agravamento local das perversões sociais que caracterizaram nacionalmente esses processos.

Embora não chegasse a produzir uma diversificação mais ampla da estrutura produtiva da região, os investimentos na produção e refino de petróleo dinamizaram sua economia, levando ao surgimento de algumas indústrias complementares a essas atividades e à expansão da construção civil, do comércio e da prestação de serviços. Na década de 1960 a região recebeu investimentos industriais incentivados associados a políticas de desenvolvimento regional, e dos anos 1970 para 1980 os esforços do governo federal para complementar a matriz industrial brasileira, com a produção de insumos básicos e bens intermediários, somados à disponibilidade de matérias primas e a projetos e pressões de forças locais, levaram à implantação de um grande polo petroquímico e de um complexo de transformação de cobre.

Apesar dos seus reduzidos vínculos com a economia estadual e local, esses investimentos tiveram um impacto extraordinário sobre a velha capital. Direta ou indiretamente, o avanço industrial estimulou o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização de outras. A administração pública ganhou maior peso, o varejo acelerou sua modernização, a construção civil foi dinamizada e os serviços de consumo intermediário ou final (como engenharia, transportes, comunicações) experimentaram um significativo desenvolvimento, ampliando e diversificando as oportunidades de emprego e o leque e a massa de salários, com impactos bastante significativos sobre a estrutura social.

A população cresceu bastante, tanto em termos vegetativos como pela intensidade das migrações, chegando a 655.735 habitantes em 1960, 1.007.195 em 1970, 1.506.860 em 1980, e 2.075.273 em 1991, conforme Gordilho Souza (2008). As classes médias se ampliaram e se diversificaram com o aumento da demanda de técnicos e profissionais como engenheiros, administradores, economistas, advogados, contadores, professores e profissionais de saúde, tanto em decorrência dos investimentos privados como do novo protagonismo e do crescimento do aparato estatal. O emprego na indústria de transformação se expandiu, principalmente a partir da implementação do complexo petroquímico, levando à emergência de um operariado industrial moderno,

com qualificação, salários e benefícios bem mais elevados que a média local. A construção civil foi dinamizada pela implantação das indústrias e por uma intensa renovação da cidade, criando vários novos postos de trabalho, e tanto as demandas das empresas como a expansão da massa salarial e do consumo ampliaram as oportunidades para a prestação de serviços de um modo mais geral. Com todos esses movimentos, até a década de 1980, Salvador experimentou uma criação bastante dinâmica de empregos, ampliando, diversificando e modernizando o seu mercado de trabalho.

Mas o perfil da nova indústria, orientada para a produção de bens intermediários e centrada em grandes plantas automatizadas de produção contínua, a exiguidade do mercado consumidor regional – pouco atrativo para investimentos com maior capacidade de absorção de mão de obra, como a indústria de bens de consumo final – e a centralização espacial e empresarial mantiveram a parcela de trabalhadores ocupados por esse setor bem mais reduzida que em outras metrópoles brasileiras. Além disso, as transformações assinaladas incidiram sobre um mercado de trabalho marcado por uma super oferta de mão de obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de intensos fluxos migratórios para Salvador e para os municípios de sua região metropolitana, onde se passou a concentrar a riqueza, e pela vinculação de uma grande parcela da força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração. Por isso, mesmo na fase de maior crescimento econômico – ou seja, entre 1970 e 1985, quando Salvador se colocou entre as metrópoles mais dinâmicas do Brasil – persistiram os problemas ocupacionais e a pobreza de amplos segmentos da sua população, que se agravaram com a crise e as transformações nacionais dos anos 1990, como será visto em páginas posteriores deste trabalho (CARVALHO; BORGES, 2014).

Como seria de esperar, os fenômenos mencionados também se refletiram sobre a sua estrutura urbana. Conforme ressaltam Carvalho e Pereira (2008), na época em que a expansão e modernização da velha capital foram desencadeadas o que se tinha era uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade há muito estagnada, que exigia uma transformação. E isso se deu de forma bastante rápida e abrupta entre os anos 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia. Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para algumas (poucas) famílias, através da Lei de Reforma Urbana de 1968¹.

¹ Verdade ou lenda, consta que o anúncio de venda das terras públicas teria sido publicado

Com a abertura das chamadas avenidas de vale, extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos de baixa renda localizados na orla marítima, que havia sido reservada para as camadas mais afluentes e para o turismo, e tomou outras iniciativas que juntamente com o capital imobiliário interferiram decisivamente sobre os padrões de ocupação e os novos rumos de desenvolvimento da cidade. (BRANDÃO, 1981; GORDILHO SOUZA, 2008).

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos imobiliários e em infraestrutura viária, pesados e seletivos, resultaram na conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado. Nele, partindo do centro tradicional (na década de 1980 já bastante esvaziado de suas funções e onde ainda hoje subsistem alguns enclaves e bairros populares mais antigos) se configuraram três vetores de expansão bastante diferenciados: a Orla Marítima Norte, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. O primeiro representa a “área nobre” da cidade, local privilegiado de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos e serviços urbanos, os pontos de atração turística, os interesses do capital imobiliário e as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. O segundo, localizado no centro geográfico do município, até então um grande vazio, adquiriu acessibilidade e começou a ser ocupada com investimentos estatais em infraestrutura e a implantação de conjuntos habitacionais para a denominada “classe média baixa”. Como grande parte da área foi considerada como “não edificável”, por sua enorme declividade, sua expansão foi continuada por loteamentos populares e sucessivas “invasões”² com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante reduzida. Já o Subúrbio Ferroviário teve sua ocupação impulsionada inicialmente pela implantação de uma linha férrea, em 1860, constituindo, a partir dos anos 1940, a localização de muitos loteamentos populares que foram ampliados nas décadas seguintes, com suas áreas livres também invadidas. Transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade, sendo marcada pela precariedade habitacional pelas deficiências

no Diário Oficial do Município na véspera do Natal, levando a um conhecimento bastante restrito e seletivo dos possíveis interessados na sua aquisição.

2 Assim passaram a ser designadas as áreas de habitação popular que se formaram ou cresceram por uma “ocupação espontânea”, direta e sobretudo, de forma coletiva, iniciada por famílias sem recursos e sem moradia, à revelia do proprietário fundiários, portanto, sem consentimento, intermediação ou comercialização (Gordilho Souza, 2008). A carência de renda e de políticas orientadas para atender às suas necessidades de moradia levou a numerosa população pobre de Salvador a recorrer principalmente a esse procedimento e à autoconstrução para resolver seus problemas habitacionais.

de infraestrutura, equipamentos e serviços e, mais recentemente, por altos índices de violência. A figura I mostra a extensão de Salvador na metade do século passado (imagem à esquerda) e sua expansão a partir dos anos setenta (imagem à direita).

Figura I: Crescimento de Salvador dos anos 1950 a 1970, Vetores de Expansão de Salvador – anos 1970



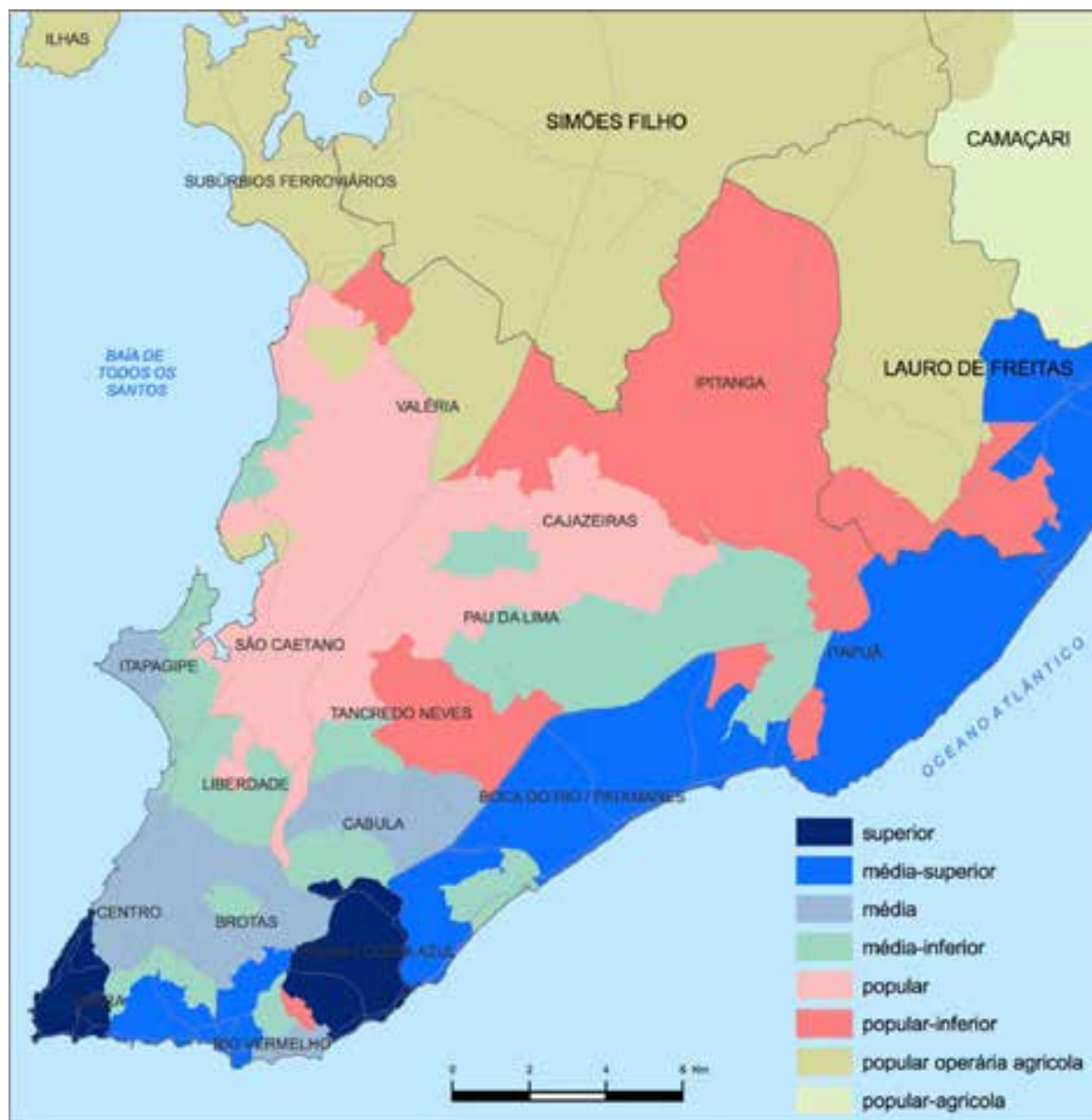
Fonte: elaboração dos autores (PEREIRA, 2014)

A nova dinâmica econômica e urbana de Salvador incrementou a ocupação da Orla Atlântica na direção norte, inclusive com a implantação de diversos condomínios horizontais fechados para as camadas de média e alta renda, enquanto a população de baixa renda era remetida para as periferias distantes e desequipadas do Miolo, do Subúrbio e dos limites da cidade. Como foi visto, favorecido pelo contexto da ditadura o governo municipal contribuiu de forma relevante para essa periferização, extirpando do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos da população de baixa renda (que ocupavam tradicionalmente os fundos até então inacessíveis dos numerosos vales da cidade) e erradicando várias “invasões” populares localizadas na Orla Atlântica.

No início da década de 1990 a apropriação do espaço urbano apresentava a conformação identificada por Carvalho e Pereira (2008) com base nos dados sobre a ocupação da população economicamente ativa e na metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles,³ ilustrada pela figura 2.

³ Essas ocupações foram classificadas e agregadas em categorias mais abrangentes, denominadas como CATS, a partir do pressuposto teórico de que o trabalho constitui a variável básica para a compreensão das hierarquias e da estrutura social, traduzindo, em grande

Figura II: Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 1991



Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014, elaboração dos autores

Como se sabe, é nessa fase desenvolvimentista, entre 1960 e 1980, que se conforma a região metropolitana de Salvador, institucionalizada pelo Governo Federal em 1973, principalmente em decorrência da importância do polo petroquímico de Camaçari para o governo militar da ocasião. Ampliada

medida, o lugar que as pessoas ocupam nas relações econômicas e a dimensão simbólica desse lugar (Bourdieu, 1989). Em um segundo momento, foi analisada a distribuição dessas categorias no espaço da metrópole, usando como recorte territorial áreas definidas por uma agregação de setores censitários utilizados no Censo pelo IBGE. Levando em conta como as diversas categorias encontravam-se representadas nas diversas áreas foi elaborada uma tipologia que as classificou como superior, média-superior, média, média popular, popular e popular inferior, de acordo com a predominância na composição dos seus moradores. Para maiores informações sobre esses procedimentos, ver, Carvalho e Corso, 2008 e 2014.

no decorrer dos anos, inicialmente esta região reunia pequenos municípios tradicionalmente dedicados a uma agropecuária de baixa produtividade ou ao veraneio dos moradores da capital baiana, onde vieram a se instalar as atividades de exploração do petróleo e os novos investimentos industriais, como Candeias, São Francisco do Conde, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, onde se expandiram grandes investimentos turísticos, principalmente após a abertura de uma rodovia litorânea que liga Salvador à fronteira de Sergipe.

Em decorrência desses investimentos alguns municípios da RMS (Região Metropolitana de Salvador) atraíram significativos contingentes de migrantes de baixa renda (notadamente na fase de construção das unidades industriais), experimentando um relativo crescimento populacional. Mas a mão de obra industrial foi recrutada basicamente em Salvador, que manteve a sua macrocefalia (concentrando 80% da população da RMS no ano 2000⁴, de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE), enquanto os demais municípios conservaram uma população e uma estrutura ocupacional pouco diversificada, com numerosos residentes nas áreas rurais e suas áreas urbanas podendo ser classificadas como de base popular ou popular inferior. O município de Lauro de Freitas foi uma exceção. Vizinho e depois conurbado com Salvador, Lauro de Freitas passou a sediar numerosos loteamentos e condomínios fechados de alto padrão na sua orla, que atraíram empresários, dirigentes e profissionais de nível superior, entre outras categorias de média e alta renda, que trabalham principalmente no Polo ou na própria cidade de Salvador.

A Metrópole no novo ciclo de desenvolvimento nacional

Com as transformações assinaladas, Salvador e sua região metropolitana chegaram a última década do século 20 com uma outra estrutura urbana, uma população de mais de dois milhões de habitantes e um outro padrão de inserção na economia nacional.

Na referida década, porém, as condições do Brasil já haviam mudado substancialmente, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento ancorado na industrialização substitutiva de importações, o agravamento da crise econômica, a aceleração do processo inflacionário e a adoção das políticas de abertura e ajuste recomendados pelas agências multilaterais. Essas mudanças, associadas a uma inserção passiva e subordinada do país na dinâmica de uma economia

⁴ Enquanto isso, Madre de Deus possuía somente 12.036 habitantes, São Francisco do Conde 26.282, Dias D'Ávila 45.333 e Candeias 76.783. Os municípios mais populosos da RMS, Lauro de Freitas e Camaçari, contavam respectivamente com apenas 113.543 e 161.727 moradores, conforme o IBGE no Censo de 2000.

mundializada sob a hegemonia do capital financeiro deixaram o Brasil mais exposto à instabilidade, aos ataques especulativos e às crises econômicas internacionais; levaram a uma desaceleração da produção, a uma tendência à desindustrialização e a um período de crescimento econômico bastante modesto, assim como a uma verdadeira desestruturação do mercado de trabalho. E, como seria de esperar, isso se refletiu de forma bastante intensa e adversa sobre as regiões metropolitanas, especialmente em casos como o de Salvador.

Como ressalta Almeida (2008), apesar da RMS ter passado a sediar o principal polo industrial do Nordeste, não se formou, aí um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível de renda local e redefinir o papel e os métodos de produção da agricultura regional. O desenvolvimento da agroindústria e da produção industrial de bens finais foi limitado: a nova indústria era basicamente, produtora de insumos e divisas, sustentando-se nas exportações intra-regionais e internacionais de produtos intermediários petroquímicos. Sua evolução estava subordinada à dinâmica da acumulação do grande capital financeiro e industrial concentrado no polo econômico do país, pois a nova indústria não eliminou o atraso relativo da economia regional, apenas o repôs num patamar mais elevado. E tampouco criou a massa de empregos prometida.

Assim, o esgotamento do antigo modelo desenvolvimentista, a abertura, a reestruturação da economia brasileira e a nova orientação neoliberal do Estado (com o abandono das políticas industriais e de desenvolvimento regional) tiveram um impacto bastante adverso sobre a estrutura produtiva local, afetando a dinâmica econômica e, especialmente, o nível e as condições de emprego. Não é por acaso que, segundo IBGE, o crescimento médio do PIB que teria alcançado 9,1% ao ano entre 1970 e 1975, 11,3% entre 1975 e 1980, 3,3% entre 1980 e 1985 e 5,7% entre 1985 e 1990 na capital baiana, caiu para 1% entre 1990 e 1996; que a precariedade ocupacional tenha se ampliado, a remuneração dos trabalhadores se reduzido e as taxas de emprego se elevado a níveis inusitados. Ainda conforme Almeida (2008) é emblemática a redução da mão de obra direta empregada pelo Polo Petroquímico de Camaçari para cerca de 1/3 do máximo alcançado na década de 1980, com larga utilização do trabalho terceirizado e temporário, que também avançou na indústria metal-mecânica e em alguns importantes ramos da economia metropolitana, como os serviços financeiros e de utilidade pública, destruindo empregos de maior qualidade.

Dados do IBGE do Censo de 2000 relativos à distribuição das pessoas ocupadas nos municípios que compõem a RMS deixam patente que a proporção de pessoas que dispunha de um trabalho regulado e protegido,

na condição de empregado com carteira assinada, militar ou funcionário público, não ia além de 53,8 em Salvador, e que esse número era ainda mais desfavorável nos municípios menos urbanizados e desenvolvidos da região, como São Sebastião do Passé, Mata de São João, Itaparica e Vera Cruz. As taxas de desemprego atingiam quase um quarto da população economicamente ativa na capital e na média da região, elevando-se ainda mais em alguns municípios, e os níveis de pobreza e de indigência atingiam, respectivamente 30,7% e 23,1% em Salvador e 46% e 23,1% na média do conjunto dos municípios (IBGE, 2000). Mas entre 2004/2005 a economia brasileira entrou em novo ciclo, com uma evolução positiva associada a uma conjuntura internacional que lhe foi bastante favorável, ao aumento das exportações, a mudanças na política econômica e a medidas como a retomada dos investimentos públicos, a expansão do crédito e a valorização do salário mínimo. O crescimento econômico se acelerou, com uma evolução da criação e formalização do emprego e uma melhoria das condições de renda da população, e isto se refletiu sobre as condições das áreas metropolitanas.

Nesse novo contexto a economia de Salvador e de sua região metropolitana recuperou um certo dinamismo, ainda que sua base produtiva não chegasse a ser fundamentalmente alterada, consolidando sua condição de metrópole terciária, expandido sua função de centro comercial e de serviços e de polo econômico e turístico baiano, ampliando suas conexões com o centro sul e o exterior e persistindo como um importante nó logístico na circulação de mercadorias e pessoas entre as regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. A dimensão populacional, a concentração de metade do PIB estadual na RMS, a melhoria das remunerações e o conseqüente aumento da demanda estimularam o crescimento dos serviços públicos, dos serviços de apoio à produção e, especialmente, dos serviços pessoais. O incremento do turismo, a partir de investimentos governamentais em infraestrutura e de investimentos privados em grandes resorts, complexos hoteleiros e outros equipamentos alavancou o turismo, especialmente em municípios como Camaçari e Mata de São João. Mas o terciário avançado vem perdendo espaço com a transferência do centro decisório das grandes empresas baianas para a metrópole paulista e a tendência à concentração dos serviços mais especializados naquela região, com reflexos significativos e adversos sobre a estrutura do mercado de trabalho e os padrões de remuneração que prevalecem na metrópole baiana (PORTO, 2013).

A produção industrial também se expandiu, embora permaneça relativamente mais limitada do que em outras regiões e concentrada em termos espaciais e setoriais. Apostando na concessão de incentivos fiscais o governo estadual conseguiu atrair novos empreendimentos industriais para o polo de

Camaçari, com destaque para o complexo automobilístico da Ford Nordeste, implantado em 2001, compreendendo, além da montadora, várias empresas sistematizadas e um terminal portuário exclusivo, construído na baía de Aratu para o escoamento da produção no país e para consumidores das Américas do Sul e do Norte, além da importação de veículos. Além disso, com a retomada do desenvolvimento econômico, a ampliação do emprego, a redução das taxas de juros e as novas facilidades de financiamento habitacional, após quase duas décadas de estagnação, o mercado imobiliário baiano voltou a crescer. Tanto a construção civil como as atividades a ela articuladas passaram a registrar um grande dinamismo, ampliando a sua relevância notadamente no que tange ao emprego da mão de obra de menor qualificação (PEREIRA, 2014).

Mas, com a relativa persistência da estrutura produtiva da RMS, foram mantidas a concentração da riqueza, a especialização e a diferenciação entre os municípios que a compõem. Em 2010, Salvador continuava como um grande centro de serviços responsável por 48,6% do PIB da região, Camaçari, São Francisco do Conde, Candeias e Simões Filho, municípios de base industrial, detinham conjuntamente outros 41,1%. Lauro de Freitas, sexto município em termos de riqueza, além de conturbado com Salvador, tem sido beneficiado pela ocupação de sua faixa litorânea por uma população de maior renda e pela expansão de um comércio e de serviços mais qualificados. Os demais municípios continuaram com economias incipientes, ancorados basicamente na presença de instituições públicas e em um comércio e serviços de menor expressão, embora Madre de Deus sedie o terminal marítimo da Petrobrás, Pojuca umas poucas indústrias e Mata de São João venha experimentando um crescimento do turismo, com a expansão de grandes complexos hoteleiros e loteamentos na orla desse município e no extenso litoral de Camaçari. (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2011).

Ainda assim o mercado de trabalho se recuperou, as taxas de desemprego caíram, o peso dos trabalhadores por conta própria e em condições vulneráveis decresceu e a remuneração dos trabalhadores, em geral, experimentou uma certa recuperação. Mas como os movimentos assinalados não chegaram a alterar mais radicalmente a estrutura produtiva e o panorama ocupacional metropolitano, as referidas taxas ainda representam quase o dobro da média nacional; a maioria dos ocupados se encontra vinculada a atividades que não se destacam pela geração de postos de maior qualidade, como o comércio, os serviços tradicionais e a construção civil. A precariedade ocupacional se mantém bastante expressiva e tanto a capital baiana como os municípios da sua região metropolitana continuam se caracterizando como espaços de baixas remunerações. Em Salvador 79% dos ocupados recebiam

até três salários mínimos e apenas 11,3% mais de cinco salários no trabalho principal, conforme dados do Censo de 2010. Para o conjunto da RMS esses números eram de 80,1% e 10,1%, respectivamente⁵.

Além disso, apesar das transformações assinaladas, registra-se uma persistência básica da sua estrutura social. E enquanto as metrópoles do polo dinâmico nacional se caracterizam pelo maior peso das categorias ocupacionais superiores e do operariado industrial, a marca básica de Salvador e de sua região continua sendo a proporção de ocupados na prestação de serviços de pouca ou nenhuma qualificação e da grande massa marginalizada, constituída pela maioria dos trabalhadores por conta própria, pelos assalariados precários e os desempregados.

Tabela I - Estrutura Social de Salvador e da RMS 2000 e 2010

Categorias Sócio ocupacionais	2000		2010	
	Salvador	RMS	Salvador	RMS
Grandes empregadores e dirigentes	1,2	1,0	1,5	1,4
Profissionais de nível superior	7,2	6,3	11,1	9,7
Pequenos empregadores	2,5	2,4	1,2	1,2
Trabalhadores em ocupações médias	29,5	28,1	29,6	27,3
Trabalhadores do setor secundário	17,5	19,5	18,2	20,7
Trabalhadores do terciário relativamente especializado	21,8	21,5	20,1	20,3
Trabalhadores do terciário não especializado	19,7	19,9	17,7	17,8
Trabalhadores agrícolas	0,4	1,1	0,6	1,6

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 2000 e 2010.

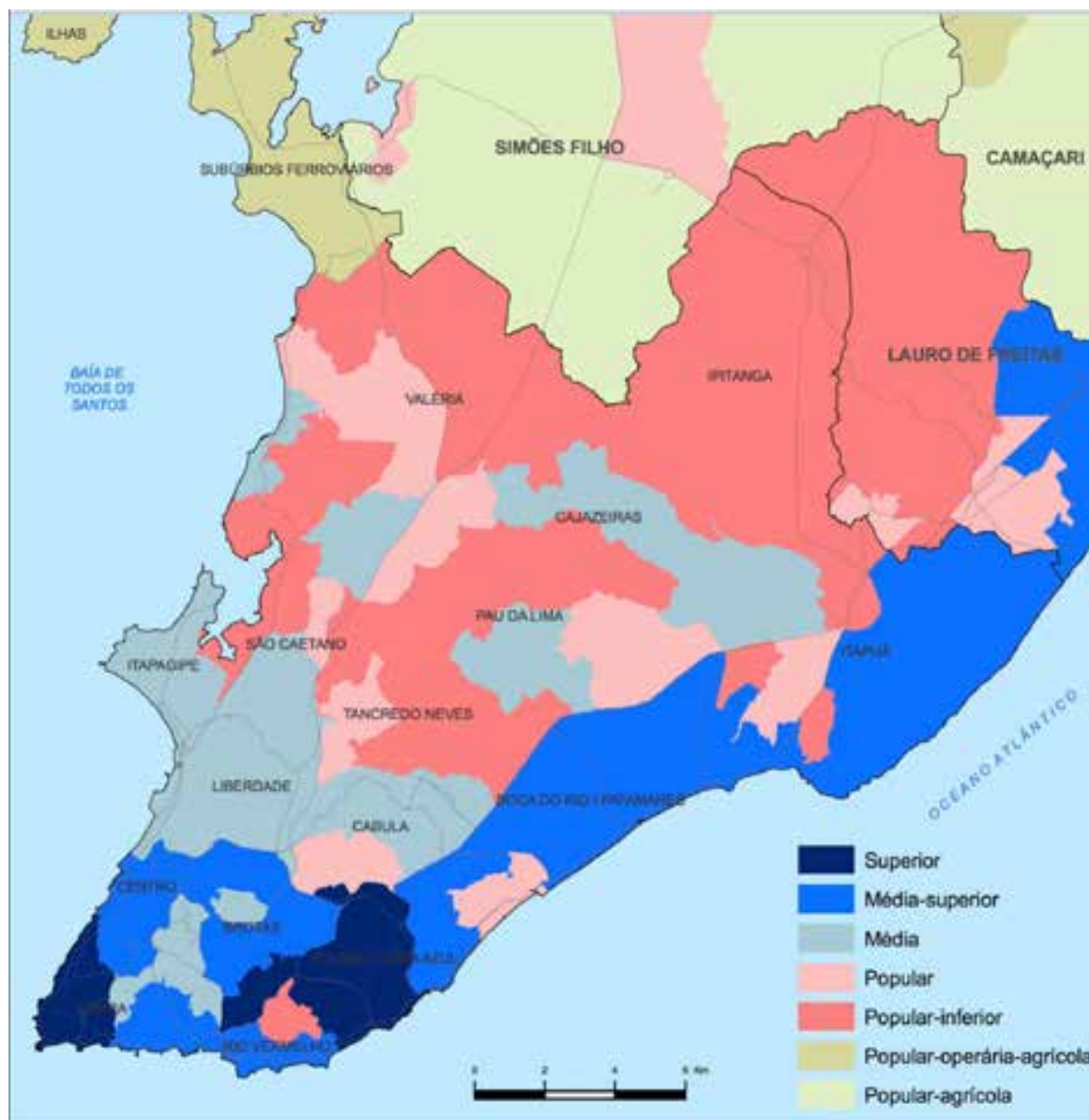
O grupo dos grandes dirigentes e empregadores se mantém reduzido. O contingente de profissionais de nível superior tem crescido, mas sem alcançar o peso conquistado em metrópoles mais desenvolvidas. A frequência dos pequenos empregadores se reduziu no fim do período analisado e os trabalhadores em ocupações médias (de escritório, supervisão, saúde, educação e segurança, ou atividades técnicas, artísticas e similares) mantiveram basicamente a sua participação. Os trabalhadores do setor secundário experimentaram uma certa queda na década de 1990, marcada pela crise e pela reestruturação produtiva,⁶ e depois uma leve recuperação, asso-

⁵ Vale ressaltar, também, que os moradores em uma condição de indigência (9,5%), pobreza (19,3%) e sem rendimentos (4,7%) representam 33,5% da população de Salvador. No conjunto da região metropolitana esses números se elevam para 11, 20,6, 4,7 e 36,3%, respectivamente (IBGE, 2010).

⁶ Como em outras áreas do país, as transformações associadas à abertura e a reestruturação produtiva implicaram uma rápida introdução de novas tecnologias e novos padrões organiza-

ciada sobretudo ao grande incremento da produção imobiliária e ao peso dos ocupados na construção civil nos últimos anos. Como a economia de Salvador persiste ancorada em atividades terciárias, mais de um terço da sua população ocupada se vincula à prestação de serviços sem uma maior especialização, sendo digna de nota a significativa frequência dos ocupados no serviço doméstico, pequeno comércio, realização de biscates e outras atividades de reduzida produtividade e remuneração.

Figura III - Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 2000



Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014, elaboração dos autores

cionais. Empresas e outras organizações modificaram bastante suas estruturas e processos, enxugaram seus quadros, eliminaram departamentos e recorreram intensamente à terceirização, precarizando um grande volume de postos de trabalho.

Mas se a estrutura social vem sendo marcada pela persistência, o mesmo não se pode dizer da estrutura urbana. Como o território guarda uma herança e uma inércia histórica e a figura III deixa patente, a conformação básica e o macro padrão de segregação vêm se mantendo em Salvador, mas com mudanças que não são desprezíveis. Destacam-se, entre essas mudanças, o esvaziamento e a deterioração do antigo e a consolidação do novo centro, a edificação de maiores e modernos shoppings centers, centros de negócios e serviços e de convenções e a difusão de novos padrões habitacionais e inversões imobiliárias para os grupos de mais alta renda. Conforme constatado por Carvalho e Pereira (2008), as áreas classificadas anteriormente como superiores permaneceram como tal, com o acréscimo de mais uma delas, confirmando a tendência a um maior isolamento e segregação das elites, apontada por autores como Preteicelle (2003 e 2006), e uma crescente verticalização. Os demais espaços experimentaram uma evolução mais complexa. Alguns parecem ter atraído moradores de melhor nível social enquanto outros experimentaram uma evolução negativa, associada, inclusive, ao aumento da vulnerabilidade ocupacional e do desemprego que marcaram a década de noventa e os primeiros anos do século atual.

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

foi contestado judicialmente, conseguiu mudar a Lei de Ocupação e Uso do Solo (LOUOS) com as mesmas intenções⁷.

Ademais, no início de 2010, a Prefeitura lançou, com grande publicidade, um conjunto de projetos alinhavados frouxamente pelo denominado planejamento estratégico, “doado” por um grupo de empresas do setor imobiliário à cidade, que, com um pretencioso título de “Salvador Capital Mundial”, propunha um amplo conjunto de intervenções para direcionar seu desenvolvimento, com singelas declarações do alcaide de que

Recentemente apresentamos a empresários, à imprensa e à sociedade o masterplan intitulado Salvador Capital Mundial, um plano completo de reconfiguração urbana para Salvador com 22 projetos estruturantes, incluindo novas avenidas, viadutos, requalificação da Orla Marítima, da Cidade Baixa e Península Itapagipana, elaborados por um grupo de arquitetos e urbanistas [...] um projeto que a Prefeitura de Salvador não teria como encomendar e pagar a famosos escritórios de planejamento urbano. (CARVALHO, PEREIRA, 2013).

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

⁷ Entre outros aspectos, essa mudança reduziu a representatividade e os poderes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Conselho da Cidade, ampliou bastante o gabarito da Orla e permitiu a construção de elevados edifícios e hotéis nesse valorizado espaço urbano, mesmo às custas do sombreamento das praias e de uma redução da aeração da cidade, a pretexto de que isso era indispensável para que Salvador sediasse os jogos da Copa. Tanto o PDDU de 2008 como a LOUS foram judicialmente anulados, estando sendo discutidas suas novas versões em 2015, agora em uma outra gestão municipal.

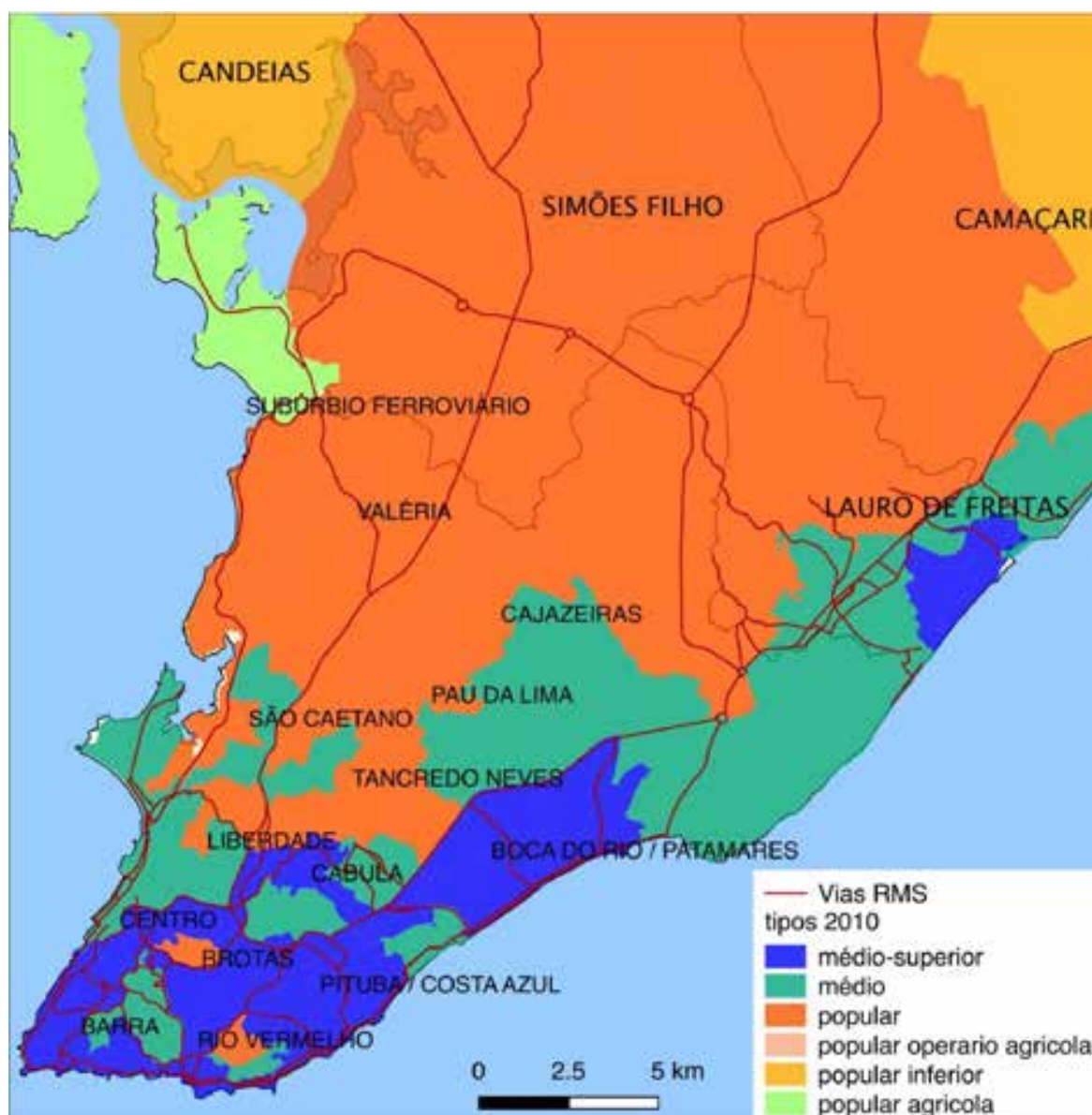
Mais uma vez a identificação dessas transformações e da reconfiguração mais recente da estrutura urbana de Salvador e da sua RMS foi realizada a partir dos dados do Censo de 2010, com a utilização da metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles e utilizada sobre a base de dados dos censos anteriores, que supõe a elaboração de uma tipologia sócio espacial. Contudo, a construção dessa tipologia enfrentou dificuldades e apresentou limitações em decorrência de alguns fatores. O primeiro deles decorreu de mudanças nos processos de amostragem e de definição das Áreas de Ponderação para a RMS em 2010, que levou a um menor número de áreas nesse ano do que em 2000, resultando em uma malha espacial diversa (tanto em aspectos geométricos⁸ como na escala de abrangência) e impossibilitando uma comparação termo a termo como foi feita em 1991 e 2000 (CARVALHO e PEREIRA, 2008). O segundo problema foi a inclusão, em uma mesma Área de Ponderação, de setores censitários ocupados por populações muito diversas em termos sociais.

Como a alteração da escala tem efeitos diretos sobre os resultados das análises quantitativas, a mudança da geometria e da escala das áreas e, sobretudo, a “mistura” que ocorreu em algumas delas inviabilizaram uma classificação mais refinada das mesmas e uma comparação mais precisa das diferenças entre 2000 e 2010. Mesmo com as restrições assinaladas, porém, a metodologia do Observatório das Metrópoles e a tipologia construída a partir dela permitiram que sejam identificadas as principais características e a dinâmica recente da estrutura urbana de Salvador apresentada na figura IV.

Os bairros da Orla Marítima continuam se destacando como espaços privilegiados das camadas de alta renda (sendo classificados como áreas de tipo médio superior) e a dinâmica recente da expansão urbana, com uma implantação crescente de condomínios horizontais e verticais, reforça a tendência à fragmentação social e espacial. Embora o processo de segregação sócio espacial retratado pelos dados dos censos não apresente mudanças dramáticas, persistindo as diferenças espaciais, funcionais e sociais já existentes, pode-se notar um aumento dos enclaves estratificados por renda, com a presença dos referidos condomínios, ocupando áreas da metrópole em localizações nem sempre centrais, mas ainda assim impermeáveis à circulação de não moradores. Como apontam Marcuse e Kenpen (2000), a diferenciação dos espaços está aumentando com novas formas, padrões e artefatos físicos.

⁸ Na área denominada como Itapuã, por exemplo, em 2000 o Censo IBGE considerou a existência de quatro áreas, uma delas o Bairro da Paz, caracterizada pela precariedade social e pobreza dos seus moradores, que levou o Plano Diretor do Município a defini-la como Zona Especial de Interesse Social. No Censo de 2010 as quatro áreas foram “misturadas” em um único agrupamento de setores censitários, que aparece como do tipo “médio”.

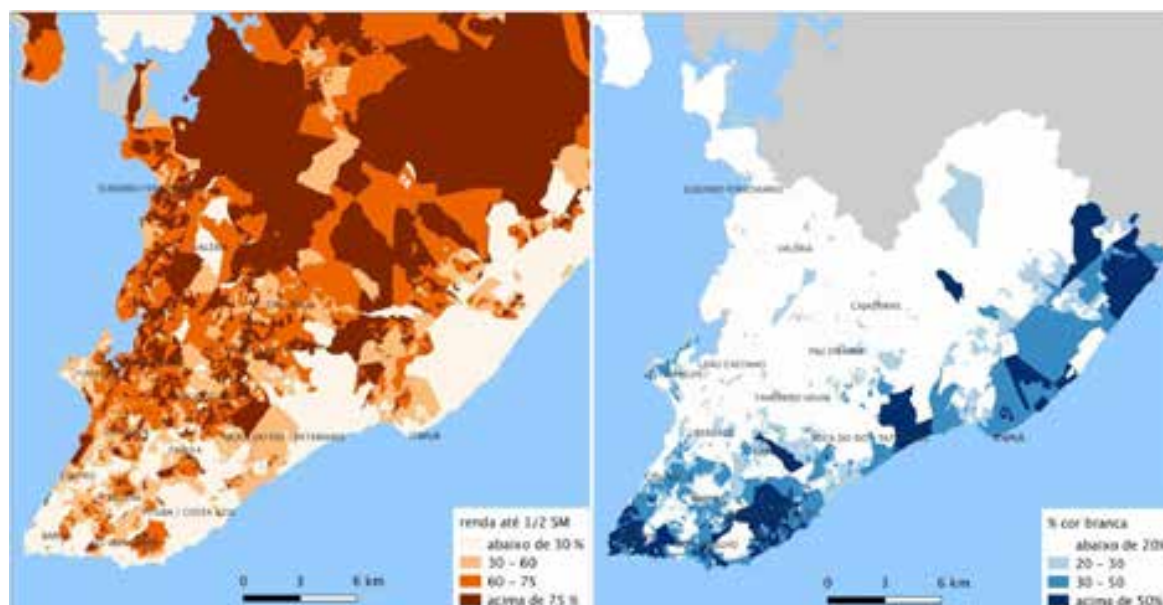
Figura IV – Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 2010



Essa diferenciação fica pouco transparente na cartografia baseada nos dados da amostra do censo 2010, que tem como recorte geográfico as Áreas de Ponderação, mas podem ser melhor percebidas quando usadas variáveis associadas aos setores censitários, que permitem uma escala de análise mais detalhada. Usando dados de renda e de cor da população moradora pode-se perceber certas variações que não aparecem a partir das Áreas de Ponderação. Em Itapuã, por exemplo, a figura V deixa evidente a heterogeneidade daquele espaço, que abriga setores com mais de 75% dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo (imagem à esquerda na figura V). A espacialização dos dados relativos à composição social dos moradores também mostra a configuração de territórios “brancos” e mais afluentes em áreas como a Barra, a Pituba, Patamares e uma parte de

Itapuã (imagem à direita na figura V) e, mais ao norte, em Lauro de Freitas (no Condomínio Villas do Atlântico), onde a concentração desse segmento chega a 50%. Sem mudanças mais significativas na composição social da sua população, os demais municípios da RMS persistiram basicamente como espaços ocupados pelas camadas populares e por trabalhadores rurais.

Figura V – Percentual de domicílios com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

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

Na cidade “precária” as mudanças mais recentes estão se dando principalmente no espaço do Miolo, com a constituição de algumas pequenas “ilhas” de renda média, além da disputa pelos espaços urbanos ainda exis-

tentes naquela área pelo capital imobiliário voltado para a produção habitacional empresarial, que vem ampliando, para além da Orla Atlântica, a localização de seus empreendimentos, tipicamente condomínios residenciais fechados (verticais e horizontais) voltado para as camadas médias da população (PEREIRA, 2014). A valorização fundiária está sendo induzida por ações do Estado sob a forma de grandes obras viárias e projetos de transporte público, que conflitam com projetos de vias voltadas para o transporte individual – automóvel – administradas privadamente.

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

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

Para viabilizar essa onda de reconstrução tornou-se necessário modificar os regulamentos e códigos sobre o uso do solo e as edificações, o que passou a ser buscado pela coalizão de interesses imobiliários em uma estreita e explícita articulação com o executivo local, embalada e justificada com o discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Como foi visto essa articulação levou à concepção e aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) que alterava a flexibilizava as normas anteriores quanto ao uso e ocupação do solo. Sem apresentar estudos técnicos que justificassem as mudanças ou, ao menos, avaliassem seus impactos sociais, ambientais e urbanos, esse Plano tinha como eixo central o incremento dos

parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, aumentando a intensidade da ocupação por zona e permitindo uma elevação do gabarito na “área nobre” da cidade, como ressaltam as análises de Carvalho e Pereira (2014).

Algumas Observações Finais

Em síntese, analisando-se a evolução de Salvador ao longo das três décadas, observa-se uma permanência básica da sua estrutura social e urbana, com algumas mudanças que refletem tanto as transformações ocorridas com a reestruturação produtiva e a abertura do Brasil ao processo de globalização como a formação e as especificidades locais. Como foi visto, a metrópole manteve o seu padrão de inserção e o seu caráter periférico na economia brasileira, consolidando suas funções terciárias e persistindo como o grande polo estadual de comércio e serviços e um importante centro turístico nacional.

Sua região metropolitana continuou articulada à matriz industrial brasileira basicamente com uma produção especializada nos setores químico petroquímico e metalúrgico, suprindo de produtos intermediários as indústrias de bens finais do centro-sul, e, mais recentemente, montando automóveis que são exportados principalmente para a América do Sul. O peso da construção civil na economia e no mercado local de trabalho também é bastante significativo e o crescimento do terciário manteve o seu caráter desigual e combinado, com o avanço tanto de atividades financeiras, jurídicas, de publicidade, consultoria, informática, engenharia, turismo e lazer, como dos serviços de consumo pessoal e cotidiano e do comércio informal. Com a globalização esse comércio inclui, agora, manufaturados da China e de outros países, de procedência legal ou ilegal, articulando-se com as redes internacionais do crime organizado.

Embora seja afetada pelas variações conjunturais da dinâmica econômica nacional, a estrutura ocupacional e social de Salvador mantém os traços característicos das grandes capitais pouco industrializadas e desenvolvidas do país, cuja marca básica é a grande dimensão do excedente de mão de obra, que subsiste através da prestação de serviços precários e mal remunerados, ou como desempregados. Em um país desigual como o Brasil, o contraste entre a riqueza de uma pequena minoria e a carência de renda de uma grande parcela da população não constitui uma novidade nem levou a uma polarização, e se as mudanças na estrutura urbana foram mais significativas, elas não chegaram a ser radicais.

Os grupos de maior renda continuam se concentrando na Orla Atlântica e os pobres nas áreas mais distantes e menos equipadas. O modelo centro-

-periferia (caracterizado pela distância geográfica e social entre as classes) e o macro padrão de segregação ainda organizam o espaço urbano, apesar do surgimento de novas configurações espaciais, como os condomínios fechados construídos em áreas distantes do núcleo da cidade. Vazios urbanos remanescentes têm sido ocupados principalmente por esse tipo de condomínios, para atender à demanda dos grupos de alta e média renda, com a expansão de enclaves fortificados e orientados para a homogeneidade social. Alguns deles concentram mais de mil unidades residenciais e conjugam, no seu espaço, dimensões de vida urbana como moradia, trabalho, consumo e lazer.

Com o crescimento do poder e das intervenções do capital imobiliário a cidade tem sido objeto de um processo de renovação e verticalização, principalmente nos espaços de tipo superior e médio superior da Orla Atlântica, nem sempre com uma disponibilidade adequada de infraestrutura, serviços e condições de mobilidade. A relativa escassez e a elevação do preço do solo urbano têm afetado os mecanismos tradicionais de acesso à habitação por parte das classes populares e levado à verticalização de alguns dos seus assentamentos, ampliando a sua elevadíssima densidade. E entre as mudanças observada também se inclui a difusão de equipamentos de grande impacto no espaço urbano, com padrões definidos mundialmente, os denominados “artefatos da globalização”.

A análise das tendências socioeconômicas da Região Metropolitana de Salvador (Pereira et al., 2015) indicam que Salvador continuará com sua economia ancorada nas atividades terciárias, com ênfase na administração pública, no varejo e nos serviços de caráter pessoal. O setor imobiliário desempenhará um papel de protagonista no direcionamento do desenvolvimento urbano. O baixo dinamismo da economia de Salvador torna a produção da cidade o grande motor da economia municipal, reforçando o papel das “máquinas de crescimento” urbano que direcionam seu poder de pressão na remoção dos entraves à mercantilização da terra urbana. O crescimento atual se baseia na expansão e reconfiguração do território com o abandono de áreas mais antigas como o centro tradicional e a concentração em “novas” áreas expandindo sempre que possível a fronteira do crescimento com tipologias diferenciadas conforme as possibilidades, disponibilidade, acessibilidade e flexibilidade da legislação urbanística.

O protagonismo do capital imobiliário levará a um aumento da pressão pela flexibilização do uso e ocupação das áreas urbanas centrais e se dá num contexto em que as instâncias de governo municipais, estaduais e federais estão deixando de exercer parte das funções de planejamento e gestão urbana. Com o avanço da sua mercantilização, esses fenômenos têm levado a um redesenho da cidade orientado para os setores mais solventes e para o turismo, com o abandono e (ou) a decadência dos espaços públicos tradicionais e uma

privatização crescente dos espaços, equipamentos e serviços urbanos.

São emblemáticos, nesse sentido, os casos da chamada Linha Viva, uma via privada e pedagiada, sem a circulação de transportes públicos, que cortará bairros populares consolidados para garantir espaços para os automóveis, e da implosão do antigo estádio da Fonte Nova, integrante de uma Vila Olímpica que foi transformada em uma sofisticada arena multiuso (segundo o modelo internacional exigido pela FIFA para os jogos da Copa do Mundo de 2014) através de uma parceria público-privada. Conforme analisado por Gordilho Souza (2014), nos termos dessa parceria, embora permaneça como um equipamento de propriedade pública, após a Copa essa arena passou a ser gerida por um consórcio de empresas privadas como um grande *shopping* esportivo, orientado para um patamar de consumo mais seletivo e elevado, incluindo espaços para *shows*, hotel, museu, restaurante e centro de convenções, entre outros atributos a serem comercializados.

Como se vê, no seu conjunto, as mudanças e os processos observados vêm reproduzindo e reforçando os padrões de segregação e segmentação e as desigualdades que se conformaram historicamente nessa capital e na sua região metropolitana. A produção capitalista e empresarial da habitação é segmentada em termos sociais e espaciais, orientando-se, basicamente, para as camadas de maior renda. Dos antigos bairros de “classe” alta e média, comuns nas grandes cidades brasileiras passou-se à produção atual de megacondomínios verticais e horizontais, com seus aparatos de separação e distanciamento, os quais, além de propiciar uma homogeneidade social, impedem a porosidade urbana e asseguram que qualquer mistura social só poderá acontecer fora de suas fronteiras.

Persiste a defasagem na oferta de moradias e nos investimentos destinados à regularização e qualificação das áreas de ocupação popular, e a produção da habitação social promovida pelo Estado é claramente excludente. Os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, nos anos recentes, reforçam o padrão de periferização que tem marcado a referida produção, orientando-se para a produção de residências sem uma melhor integração à cidade e promovendo a segregação dos grupos de menor renda em áreas distantes e excluídas da diversidade e das oportunidades de vida urbana, com todos os efeitos negativos dessa exclusão.

As formas recentes de produção da moradia e do espaço urbano em Salvador mostram uma ampliação da fragmentação sócio espacial da metrópole, agora se expressando na forma de enclaves de diversas naturezas que caracterizam o atual espaço construído. Dispositivos físicos – muros,

guaritas, câmeras de segurança, controle de acesso –, presentes nos condomínios, já eram bastante comuns. A novidade é o seu porte atual, com alguns deles chegando a ter um conjunto de torres com mais de mil unidades domiciliares em um espaço fechado. Os condomínios horizontais, que ocupam grande parte da Orla Atlântica de Salvador e de sua região metropolitana, também podem ser considerados como enclaves, onde vive uma população de renda alta e média, com os mesmos dispositivos citados para garantir a separação de seu espaço interno do restante do tecido urbano.

Embora não tenham a mesma configuração social desses enclaves, os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida são também áreas homogêneas em termos sociais e do ambiente construído, mas, nesse caso, são implantados em áreas periurbanas da região metropolitana. A síntese desse conjunto de condições é uma metrópole configurada como um arquipélago de enclaves sócio espaciais de diversas naturezas – grandes condomínios horizontais fechados, conjuntos habitacionais de baixa renda, assentamentos residenciais populares e precários –, onde o uso do solo tende a uma pouca diversificação. Nas áreas urbanas centrais, a mancha urbana é contínua, mas se mostra segmentada em setores bem definidos, onde existem mais serviços, infraestrutura, equipamentos culturais, centros de consumo e amenidades que caracterizam uma cidade moderna, com sua expansão nessas áreas predominantemente vertical e baseada na privatização e mercantilização de espaços e equipamentos. Os impactos adversos dessa conformação são amplificados pela falta de uma melhor acessibilidade urbana de amplos setores da população, já marginalizados social e geograficamente. A precária mobilidade urbana de Salvador penaliza todos os moradores, mas o faz especialmente para aqueles mais pobres e residentes em áreas periféricas, pois, enquanto os domicílios que são ponto de partida das viagens se dispersam espacialmente, a distribuição dos serviços e das oportunidades de trabalho está cada vez mais concentrada, obrigando a maioria da população a realizar longos deslocamentos em um sistema de transportes públicos de baixa qualidade, com todos os custos decorrentes desse fato.

A ausência de uma instância de governança metropolitana contribui para agravar o contexto pela inexistência de um plano de ordenamento territorial que coordene políticas de habitação, meio-ambiente e transporte. Com uma menor presença do poder público no planejamento e gestão territorial a coordenação se fará pelo mercado e deve manter e ampliar processos em curso atualmente, como: expansão urbana dispersa nas franjas da metrópole; ampliação da atual segregação socioespacial pelas restrições de acesso aos

espaços metropolitanos; implantação de enclaves residenciais monofuncionais - condomínios fechados e conjuntos habitacionais de grandes dimensões; construção de habitações sociais em áreas periurbanas e periféricas, desconectadas das áreas urbanizadas; pressão sobre os mananciais; deterioração do patrimônio edificado do Centro Histórico; verticalização e adensamento de áreas da Orla Atlântica sem alternativas adequadas de transporte coletivo e sem diversificação do uso do solo.

Ademais a expansão de Salvador nos anos mais recentes tem contribuído para a degradação do meio ambiente, com a destruição de diversas áreas verdes, o aterramento de nascentes e lagoas, a criação de obstáculos à circulação dos ventos, a elevação da temperatura e agressões à paisagem e ao patrimônio histórico e cultural. Nesse processo de reestruturação, em que a metrópole vem sendo objeto de um movimento crescente de privatização seletiva, comercialização e exclusividade no uso e consumo do espaço urbano, fica patente que, nas condições assinaladas, ela vem mantendo um dinamismo de tendências cada vez mais excludentes e corporativas e, como tal, menos cidadãs.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P.H.. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.) **Como Anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

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

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**, 2ª edição, Salvador, EDUFBA, 2008, 228 p.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. A cidade como negócio. EURE: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**. Santiago de Chile, v.39, n.118, 2013. pp. 5-26.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed.) **Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; BORGES, Ângela Maria de Carvalho. A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed.) **Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2014.

- CICCOLLELA, Pablo. **Metrópolis latinoamericanas: mas alla de la globalización**. Quito, OLACCHI, 2014. 274 p.
- DUHAU, Emílio. As novas formas de divisão social do espaço nas metrópoles latinoamericanas: uma visão a partir da cidade do México. **Caderno CRH**. Salvador, v. 18, n. 45, 2005.
- FRIEDMANN, John . **The World City Hypothesis**. Development and change, 1986.
- GONZALEZ, Luis Maurício Cuervo. América Latina: metropolis em mutación? In: Conferência Pronunciada no **XI Seminário Internacional de la Red de Investigadores em Globalización y Territorio**, Mendonza, 2010.
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. SEPLAN/SEI. **Metrópole Baiana: dinâmica econômica e sócio espacial recente**. Salvador: Diretoria de Estudos, 2011.
- GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.
- GORDILHO SOUZA, Ângela. Cidade seletiva e exclusividade urbana. Megaeventos, grandes projetos e Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; PEREIRA, Gilberto Corso; GORDILHO SOUZA, Ângela. **Metrópolis na atualidade brasileira**. Salvador: EDUFBA, 2014.
- HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Martins Editora Livraria Ltda, 2014.
- HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo urbano: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Anablume, 2008.
- IBG. **Censo Demográfico: notas metodológicas**. 2010. Disponível em www.ibge.gov.br.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979,
- LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo, UNICAMP, p. 214-228.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. **Urban fortunes: the political economy of place**. Berkeley: California Press, 1987.
- MARCUSE, P.; KENPEN, R. Von. (Org.) **Globalizing cities: a new spatial order?** Studies in urban and social change. Oxford; Malden Mass: Blackwell Publishers, 2000.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora de lugar e o lugar das idéias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**. 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 2011. 219 p.

- MATTOS, Carlos A. de. **Globalización y metamorfosis urbana en América Latina**. Quito: OLACCHI, 2010. 274 pp.
- MATTOS, Carlos A. de. Governança neo-liberal, financeirização e metamorfosis urbana em el siglo XXI. Conferência pronunciada no **XXIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio**. Salvador, 2014. 35 p.
- MOLLENKOPF, J.; CASTELLS, M. **Dual city**. New York: The Russel Foundation, 1992.
- MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador 2000 a 2010**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- PEREIRA, Gilberto Corso et al. Formas de Provisão de Moradia em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed.) **Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.
- PEREIRA, G. C.; CARVALHO, I.; SILVA, S.B.M.; FERNANDES, C.M.; DELGADO, J.P.M.; SANTOS PEREIRA, G.G.. **Salvador no Século XXI: transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas – cenários e desafios (RELATÓRIO FINAL)**. Trabalho realizado para a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) no âmbito do Plano Salvador 500. Salvador: núcleo Salvador INCT/ Observatório das Metrôpoles. novembro/2015. (mimeo)
- PORTO, E. **Região Metropolitana de Salvador: nova agenda e desafios**. 2013. 27 p.
- PRETECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos**, Salvador, n.36, 2003. pp.27-48.
- PRETEICELLE, Edmond. **La segregation sociale a-t-elle augmenté?** La métropole parisiene entre polarization et mixité. *Sociétés Contemporaines*. Paris, n. 62, 2006..
- RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; RIBEIRO, Marcelo G. **Análise Social do Território: fundamentos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/ebook_analise_territorio.epub
- RIBEIRO, Luiz Cesar Q. **Transformações da ordem urbana nas Metrôpoles: bases para uma síntese comparativa**. Rio de Janeiro, INCT/Observatório das Metrôpoles, 2015.
- SASSEN, Saskia. **The global city**: New York, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre, Artmed, 2010.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2002.