



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

PEDRO CHAVES CERCHIARI

**PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CAMPO URBANO DO
CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR, BAHIA: A 7ª ETAPA DA
INTERVENÇÃO NO PELOURINHO**

SALVADOR
2019

PEDRO CHAVES CERCHIARI

**PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CAMPO URBANO DO
CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR, BAHIA: A 7ª ETAPA DA
INTERVENÇÃO NO PELOURINHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo

Orientadora: Profª. Dra. Elyane Lins Corrêa

Co-orientador: Prof. Dr. José Carlos H. Espinoza

SALVADOR
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)
Biblioteca da Faculdade de Arquitetura (BIB/FA)

C412

CERCHIARI, Pedro Chaves. Produção habitacional no campo urbano do centro histórico de Salvador, Bahia [recurso eletrônico] : a 7ª etapa da intervenção no Pelourinho / Pedro Chaves Cerchiari. – Salvador, 2019.
150 p. : il.

Dissertação – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. 2019.

Orientadora: Profª. Dra. Elyane Lins Corrêa

1. Habitação. 2. Restauração. 3. Pelourinho (Salvador, BA). I. Corrêa, Elyane Lins. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. III. Título.

CDU: 728(813.8)

Responsável técnico: Jeã Carlo Madureira - CRB/5-1531



ATA DA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado EM ARQUITETURA E URBANISMO DO Mestrando
PEDRO CHAVES CERCHIARI

Ao vigésimo terceiro dia do mês de maio de dois mil e dezenove, reuniu-se por convocação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, a comissão composta pelos Professores Doutores Elyane Lins Corrêa, José Carlos Huapaya, Glória Cecília Figueiredo, Laila Mourad sob a presidência da primeira, na qualidade de orientadora, para proceder ao exame do trabalho apresentado pelo mestrando **Pedro Chaves Cerchiari** intitulado "**Produção habitacional no Campo Urbano do Centro Histórico de Salvador, Bahia: a 7ª Etapa da intervenção no Pelourinho**".

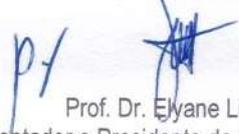
O ato teve início às 13:00 horas, tendo sido concedido ao mestrando cinquenta (50) minutos para exposição resumida dos conteúdos do seu trabalho. De acordo com as normas que regulam a matéria, cada examinador fez suas observações e levantou questões, que foram respondidas pelo candidato.

Concluído o exame, os professores atribuíram as seguintes indicações:

Prof. Dr. Elyane Lins Corrêa	APROVADO
Prof. Dr. José Carlos Huapaya	APROVADO
Prof. Dr. Glória Cecília Figueiredo	APROVADO
Prof. Dr. Laila Mourad	APROVADO

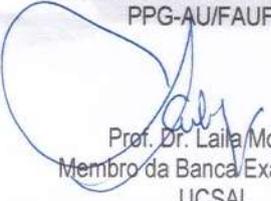
Com o que se julgou o mestrando **APROVADO**, sendo recomendado ao Colegiado de Curso deste Programa de Pós-Graduação que seja concedido à **Pedro Chaves Cerchiari** o grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Salvador, 23 de maio de 2019


Prof. Dr. Elyane Lins Corrêa
Orientador e Presidente da Banca Examinadora
PPG-AU/FAUFBA


Prof. Dr. José Carlos Huapaya
Co-orientador e Membro da Banca Examinadora
PPG-AU/FAUFBA


Prof. Dr. Glória Cecília Figueiredo
Membro da Banca Examinadora
PPG-AU/FAUFBA


Prof. Dr. Laila Mourad
Membro da Banca Examinadora
UCSAL

*Dedico este trabalho ao meu pai, que cumpriu o ritual dos bons,
e foi embora cedo demais.*

AGRADECIMENTOS

A época do mestrado representou um momento particularmente difícil em minha vida, e, sem o apoio das pessoas queridas, talvez não chegasse à conclusão do curso. Sabemos que, pelas normas técnicas, esta seção de agradecimentos é opcional, porém, só quem passa pela experiência sabe como ela é obrigatória.

Agradeço, antes de mais nada, a minha mãe e meu pai (*in memoriam*), pelo dom da vida, pelo amor incondicional e por serem o fundamento de tudo que sou. Também a meus irmãos, Daniel e Júlia.

À minha orientadora Elyane Lins, que me acompanhou desde o primeiro dia de aula na graduação, me acolheu no mestrado e, como uma mãe, soube me conduzir pelos percalços do caminho. Também ao meu coorientador José Carlos Huapaya, pelo rigor.

Ao professor Lula, que me apoiou estrategicamente, desde o ingresso no curso até os momentos mais difíceis.

A Camila Brandão, colega de curso, assessora de normas técnicas e revisora ortográfica mais eficiente do que qualquer software de computador, pelo apoio fundamental na conclusão do trabalho.

Às queridas professoras Glória Figueiredo, Laila Mourad e Ana Fernandes, que gentilmente compuseram minha banca de avaliação com críticas essenciais e enriquecedoras ao trabalho.

Também ao professor Brais Vilariño e aos moradores da 7ª Etapa que, junto à professora Glória, conduziram minha participação ao longo ACCS da Perícia Popular do Centro Histórico, elementar para aprofundamento no tema.

Aos Professores Paulo Ormino e Márcia Sant'Anna que tutelaram minha participação na pesquisa do Observa-CAS, e nas inúmeras discussões sobre o tema.

Aos caros professores com quem tive maior aproximação ao longo do curso, em especial a Heliodorio Sampaio, Mário Mendonça de Oliveira e Nivaldo Andrade,

Aos colegas do mestrado com os quais convivi diariamente no curso das disciplinas, grupos de pesquisa e amenidades, essenciais para o amadurecimento acadêmico e pessoal, dentre eles em especial a Léo, Ícaro, Paola, Gal, Fabinho, Alejandra, Natália e Rian. Agradeço a Harlan pelos mapas.

Aos demais amigos e parentes que me encorajaram e canalizaram energias, em especial meu tio Carlinhos, Dr. Helder e Ana Célia. Também a tio Joninhas, pelas contribuições para pensar “fora da caixa”.

Aos servidores da Conder, pela gentileza na disponibilização de dados e entrevistas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos que, que contribuiu para o desenvolvimento do presente trabalho.

Aos colegas da SDL que seguraram a barra até a conclusão do curso, em especial Edson, Taís e Felipe.

Não conseguiria sem vocês. Muito Obrigado!

CERCHIARI, Pedro Chaves. Produção habitacional no Campo Urbano do Centro Histórico de Salvador, Bahia: A 7ª Etapa da intervenção no Pelourinho. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (CHS) foi notabilizada pelo êxito na construção de moradias para a população local de baixa renda em uma área urbana central disputada. Para tanto, foi fundamental a imposição de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ao Governo do Estado, obtido pela ação da população articulada a múltiplos agentes envolvidos neste “campo urbano” de disputa. Considerando os elementos da teoria dos Campos, esta pesquisa pretende compreender em que condições se deu esta produção habitacional e o modo que elas influenciaram os agentes a obterem êxito na disputa por seus interesses. Assim, o trabalho revisa a trajetória cronológica do desenvolvimento urbano do CHS e das medidas de intervenção urbana adotadas pelo poder público para a área, ressaltando o tratamento dado ao tema da habitação. Neste âmbito, contextualiza o projeto da 7ª Etapa, sua gênese e reformulação, traz um levantamento quantitativo da produção imobiliária efetuada entre 2006 e 2018, e analisa um conjunto de conflitos ocorridos em função do cumprimento do TAC. Dentre as condições que favorecem ou prejudicam os movimentos dos agentes em disputa neste campo encontram-se: as características destes agentes, a forma de obtenção da propriedade imobiliária e dos recursos financeiros, o modo de execução das obras civis, e também a forma que se dá o consumo dessas moradias pelo público final. Observando o fracasso das intervenções tradicionais e os fortes laços que conectam a população nativa ao território do Centro Histórico, procuramos obter indícios para nortear ações favoráveis ao desenvolvimento de uma dinâmica urbana virtuosa e sustentável na área.

Palavras-chave: 7ª Etapa, Centro Histórico de Salvador, campo de disputa, preservação, produção habitacional.

CERCHIARI, Pedro Chaves. Housing production in the urban field of The Historical Center of Salvador, Bahia: The 7th Stage of the intervention in Pelourinho. Dissertation (Master Degree) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The 7th Stage of the Recovery Program of the Historical Center of Salvador (CHS) was notable for its success in building housing for the low-income local population in a disputed central urban area. Thus, it was fundamental the imposition a Term of Agreement and Commitment (TAC) to the State Government, obtained with the action of the population articulated to multiple agents involved in this "urban field" of dispute. Considering the elements of the Fields' Theory, this research intends to understand under what conditions this housing production took place and the way in which they influenced the agents to succeed in the dispute for their interests. Therefore, the paper reviews the chronological trajectory of the urban development of the CHS and the urban intervention measures adopted by the public authorities for the area, highlighting the treatment given to housing. In this course, it contextualizes the project of the 7th Stage, its genesis and reformulation, brings a quantitative survey of the real estate production carried out between 2006 and 2018, and analyzes a set of conflicts that occurred due to compliance with the TAC. Among the conditions that favor or harm the movements of the agents in dispute within this field are: the characteristics of these agents, the way in which real estate property and financial resources are obtained, the way in which civil works are carried out, and also the way in which consumption of these homes by the final public takes place. Observing the failure of the traditional interventions and the strong ties that connect the native population to the territory of the Historic Centre, we seek to obtain evidence to guide actions favorable to the development of a virtuous and sustainable urban dynamics in the area.

Keywords: 7th Stage, Historic Center of Salvador, field of dispute, preservation, housing production.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.	MAPA DE DELIMITAÇÃO DO CAS E CHS.....	24
FIGURA 2.	MAPA DAS SETE ETAPAS DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DO CHS 43	
FIGURA 3.	MAPA DE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO PROJETO DA 7ª ETAPA	64
FIGURA 4.	IMÓVEL N°10 DA RUA 28 DE SETEMBRO ANTES.....	80
FIGURA 5.	IMÓVEL N°10 DA RUA 28 DE SETEMBRO DEPOIS DA RECUPERAÇÃO	80
FIGURA 6.	IMÓVEL N°10 DA RUA SÃO FRANCISCO ANTES	81
FIGURA 7.	IMÓVEL N° 10 DA RUA SÃO FRANCISCO DESPOIS DA RECUPERAÇÃO 81	
FIGURA 8.	IMÓVEL N° 20 DA RUA 3 DE MAIO DESTINADO A FAMÍLIA DO PHIS	88
FIGURA 9.	OBRAS EM ANDAMENTO NO IMÓVEL NA ESQUINA DA RUA GUEDES DE BRITO COM A SÃO FRANCISCO N°S 15 E 16	91
FIGURA 10.	PROPRIEDADES IMOBILIÁRIAS NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR 117	

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.	DADOS DEMOGRÁFICOS DO CAS, CHS E SALVADOR ENTRE 1991 E 2010	31
TABELA 2.	CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS VAZIOS NO CAS E CHS (2014)	32
TABELA 3.	DEMANDA HABITACIONAL POR FAIXA DE RENDA (2016)	33
TABELA 4.	DADOS QUANTITATIVOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CHS	60
TABELA 5.	7ª ETAPA - ESCOPO INICIAL ANTERIOR AO TAC	68
TABELA 6.	QUADRO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO TAC DA 7ª ETAPA	71
TABELA 7.	PHIS – ESCOPO DO PROGRAMA EM 2010.....	75
TABELA 8.	PROHABIT – ESCOPO DO PROGRAMA EM 2010.....	77
TABELA 9.	PHIS – IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2010.....	78
TABELA 10.	PHIS – PREVISÃO DE RECURSOS EM 2010.....	79
TABELA 11.	PROHABIT – PREVISÃO DE RECURSOS EM 2010.....	84
TABELA 12.	PHIS - IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2014	87
TABELA 13.	PROHABIT - IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2014.....	90
TABELA 14.	IMÓVEIS CONCLUÍDOS ENTRE 2016 E 2018 E EM EXECUÇÃO	92
TABELA 15.	IMÓVEIS EM LICITAÇÃO EM 2018.....	92

TABELA 16.	PHIS E PROHABIT – IMÓVEIS PENDENTES DE INTERVENÇÃO EM AGOSTO DE 2018	93
TABELA 17.	PHIS - RESUMO DA SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS.....	94
TABELA 18.	PROHABIT - RESUMO DA SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS	95
TABELA 19.	PROHABIT - IMÓVEIS EXCLUÍDOS	96
TABELA 20.	PONTOS COMERCIAIS DO PHIS E PROHABIT	100
TABELA 21.	OCUPAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS PONTOS COMERCIAIS DO PHIS E PROHABIT	101
TABELA 22.	RECURSOS EXECUTADOS PELA PNH ENTRE 2005 E 2011	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	21
INICIATIVAS DE PRESERVAÇÃO E HABITAÇÃO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR 23	
1.1 A TEORIA DOS CAMPOS APLICADA AO CHS	24
1.2 ESVAZIAMENTO, POPULARIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR.....	27
1.2.1. <i>Demanda habitacional e vacância imobiliária entre o final do século XX e o início do século XXI.....</i>	30
1.3 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO CENTRO ANTIGO: A CONSTRUÇÃO DE UMA DOXA.	33
1.3.1. <i>Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (1992): A consolidação de um hábitus do campo</i> ⁴¹	
1.3.2. <i>Resistência e luta por moradia: Recém-chegados no campo.....</i>	48
1.3.3. <i>Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (2009 - 2011)</i>	51
1.4 PROPOSTAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO CHS.....	52
1.4.1. <i>Programa Rememorar (1999 - 2005)</i>	53
1.4.2. <i>Requalificação Urbana do Pilar (2003 – 2012)</i>	54
1.4.3. <i>Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança (2007)</i>	56
1.4.4. <i>Outros projetos.....</i>	59
CAPÍTULO 2	61
AVANÇOS E CONFLITOS DA 7ª ETAPA.....	63
2.1 7ª ETAPA: DA PRIMEIRA REESTRUTURAÇÃO ATÉ O TAC	63
2.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL DA 7ª ETAPA DE 2006 A 2018	74
2.2.1 <i>Situação em 2010</i>	74
2.2.2. <i>Situação em 2014.....</i>	85
2.2.3. <i>Situação em 2018.....</i>	91
2.3. CONFLITOS NO CUMPRIMENTO DO TAC	96
2.3.2. <i>Pontos Comerciais.....</i>	96
CAPÍTULO 3 104	
CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE	106
HABITAÇÃO POPULAR NO CHS	106
3.1. PROGRAMAS HABITACIONAIS COMO COMPONENTE DO SISTEMA ESTATAL EM FAVOR DA ACUMULAÇÃO	106
3.2. CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO CENTRO	110
3.2.1. <i>Consumo do espaço.....</i>	111
3.2.2. <i>Agentes promotores da produção.....</i>	113
3.2.3. <i>Acesso à terra.....</i>	116
3.2.3.1. Lei de Arrecadação e Encampação 2014	120
3.2.4. <i>Crédito para construção.....</i>	122
3.2.5. <i>Atividade construtiva</i>	128
3.2.5.1. Produção Associativa e Autoconstrução.....	133
CONCLUSÃO 139	
REFERÊNCIAS	147

INTRODUÇÃO

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, promovido pelo Governo do Estado da Bahia, a partir de 1991, encontra-se, após quase 30 anos, na sua 7ª e última etapa de execução. Com início no ano 2000, esta etapa do programa notabilizou-se por incorporar ao escopo do projeto a construção de moradias populares para uma parte da população local, em meio a uma complexa e conflituosa conjuntura sócio-política envolvendo os moradores nativos e o Estado, em disputa pela ocupação e destinação dos imóveis da área em questão. A construção de 108 moradias para as famílias de baixa renda que resistiram ao processo de expulsão característico das etapas anteriores do Programa foi uma obrigação imposta ao Governo do Estado por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) intermediado pelo o Ministério Público da Bahia. Além das moradias, o termo também determinava a execução de uma série de equipamentos urbanos de suporte à atividade residencial, como pontos comerciais, cozinha comunitária e creche. Em que pese a grande mobilização popular para o cumprimento do termo, apenas parte das moradias e equipamentos foram executadas até a presente data.

Assim, esta pesquisa surgiu a partir de questionamentos acerca da conjuntura que possibilitou a construção dessas moradias e das características dos resultados obtidos. A abordagem desses aspectos foi decorrente da trajetória acadêmica deste autor, sempre interessada em compreender a contribuição do uso habitacional para a vitalidade do tecido urbano e recuperação de áreas deterioradas, entendendo como determinante a necessidade da articulação desta produção às políticas públicas urbanas.

Os principais questionamentos desta pesquisa buscam entender em quais condições se deu a produção habitacional no Centro Histórico de Salvador, considerando um conjunto de fatores como: a multiplicidade de agentes envolvidos; a forma de obtenção da propriedade jurídica dos imóveis e dos recursos financeiros; as características da atividade construtiva praticada; e o modo de consumo das moradias produzidas nesta 7ª etapa do programa. Para conhecer os resultados práticos desta produção habitacional específica fizemos um levantamento quantitativo das moradias executadas, assim como uma análise dos conflitos ocorridos durante sua realização. O trabalho se arvora ainda em trazer contribuições sobre modos alternativos de produção habitacional em áreas centrais, baseando-se em experiências urbanísticas de outras localidades da América Latina, problematizando a estrutura dos programas habitacionais de interesse social tradicionalmente levados a cabo pelo Estado, no intuito de compreender as razões pelas quais esses não encontram efetividade no Centro Histórico.

A demanda por moradia existente no Centro de Salvador é consequência do processo de abandono e pauperização sofrido pela área, cujas causas remontam ao início da industrialização da cidade em finais do século XIX. A deterioração da área foi seguida, a partir de meados do século XX, por sucessivas intervenções urbanísticas de iniciativa do poder público. Entre as décadas de 1960 e 80 as propostas foram caracterizadas pela predominância dos investimentos na restauração de monumentos religiosos e equipamentos públicos, frente aos quais as medidas habitacionais, paliativas ou experimentais, eram insignificantes, e não alcançaram dimensão em escala. Esse período marca a construção de uma crença comum na preservação do patrimônio construído como instrumento de incentivo à indústria do turismo, o que passa a fundamentar um *modus operandi* das instituições públicas em suas tentativas de recuperar a área, que vem associado a outras características típicas, como o aporte exclusivo de recursos públicos em detrimento da participação da iniciativa privada, e também à transformação do tecido social em detrimento do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico da comunidade local pré-existente.

Na década de 1990, o CHS torna-se palco do já mencionado Programa de Recuperação, que inaugurou um novo processo de intervenção urbana, dividido em 7 etapas, setorizadas por quarteirões, onde se contextualiza o objeto de estudo deste

trabalho. Repetindo o velho receituário, foram investidos quase 100 milhões de dólares na promoção turística durante as primeiras seis etapas, assim como também foram expulsos milhares de moradores. Além dos monumentos restaurados, das obras de infraestrutura viária e dos edifícios recuperados, houve a eliminação generalizada dos cortiços e a expulsão de quase três mil famílias, até então politicamente desarticuladas. Apesar do direito ao usucapião urbano, essas foram despejadas mediante indenizações ínfimas, dispersando-se por bairros longínquos e também por ocupações informais no entorno do CHS. O breve êxito do Programa dependeu do constante aporte de recursos públicos, entretanto, sem o suporte de uma população residente e de uma economia do bairro consolidada, as intervenções foram incapazes de enfrentar a sazonalidade turística e o esgotamento econômico da área.

No ano 2000, o esvaziamento de quase 35% dos imóveis recuperados nas primeiras seis etapas subtraiu capitais políticos do Governo da Bahia, o que desencadeou uma transformação do programa, que passou a incluir em seu escopo a construção de moradias. Esta diretriz se consolidou com o enquadramento da 7ª Etapa no bojo do Programa Monumenta, de âmbito federal, com vistas à obtenção de recursos financeiros, o que também abriu espaço para ingerências do Governo Federal no programa. A proposta reformulada passou a considerar a recuperação de 76 imóveis para uso habitacional, mantendo, entretanto a idéia de substituição dos antigos moradores por uma população de renda capaz de garantir retorno direto aos investimentos públicos, em função do que, entre 2001 e 2003, foram despejadas 80% das 1.674 famílias de baixa renda que ainda habitavam a poligonal do Programa. As famílias remanescentes, passaram a se articular na reivindicação pelo direito de permanência no local formando, em 2002, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) que, com apoio do poder legislativo e do Ministério Público da Bahia, conseguiu ajuizar uma ação civil pública de embargo ao projeto. Com isso, novas diretrizes do Governo Federal, por meio do IPHAN, Ministério da Cultura e Ministério das Cidades determinaram que a disponibilização de recursos federais fosse condicionada à permanência dos antigos moradores na área de intervenção. Somou-se a isto, as repercussões internacionais desencadeadas pelas visitas da Relatoria de Direitos Humanos das Nações Unidas ocorridas em 2004, contribuíram para o estabelecimento do afamado Termo de Ajustamento de Conduta de 2005, que passou a obrigar o Governo do Estado a garantir moradias para as famílias pré-

existentes, além de outros equipamentos para o desenvolvimento urbano e social da área de intervenção.

Com as imposições do TAC, a produção habitacional da 7ª etapa foi estruturada em torno de dois programas: o Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS) e o Programa de Habitação para Servidores Estaduais (PROHABIT). O primeiro, destinado a atender as imposições do TAC, previa 108 moradias e 13 pontos comerciais distribuídos em 21 imóveis, com recursos do Ministério das Cidades e do Governo do Estado previstos em cerca de 7,8 milhões de reais. As obras iniciadas em 2006 foram executadas pela Construtora CVP e pela W Engenharia, que, até 2018 tinham recuperado 20 imóveis abrigando 97 moradias, contando com investimento de mais de R\$ 9 milhões, restando um imóvel grande de 15 apartamentos ainda em obras.

O PROHABIT mantinha a ideia original de habitação para um público de renda superior. Foi destinado a servidores públicos e estimava a produção de 234 moradias e 42 pontos comerciais, distribuídos em 55 imóveis, com programação de investimentos de 15,6 milhões de reais provenientes do Programa Monumenta, do tesouro do Governo do Estado e do Programa Habitacional do Servidor Público (PHSP), também estadual. As obras foram iniciadas depois do PHIS, e ficaram a cargo da Construtora CSC e Terraza Engenharia, que, até 2018, haviam recuperado 21 imóveis com 61 apartamentos e 2 pontos comerciais, absorvendo recursos totais de cerca de 6 milhões de reais, restando ainda 2 imóveis em licitação e 26 pendentes de intervenção, que totalizariam mais 147 unidades habitacionais. Seis imóveis foram excluídos do programa.

A construção das moradias, apesar de representar uma conquista da população, não ocorreu sem conflitos entre o grupo de agentes envolvidos. Além das moradias, o cumprimento do TAC previa também a restituição dos antigos estabelecimentos comerciais, a construção de equipamentos sociais coletivos, e a instalação de uma sede para a AMACH. O Termo também previa o emprego de moradores na execução das obras, assim como a participação da comunidade nas deliberações do programa através de uma instância de governança participativa denominada Conselho Gestor do TAC. Entretanto, a maior parte dessas exigências não foi atendida de forma plena, o que acarreta novos conflitos entre Estado e a população. Estes conflitos se estendem ainda a questões relativas à regularização

fundiária das moradias entregues, atualização do cadastro de beneficiários, inconformidades de projeto, defeitos construtivos e manutenção dos imóveis.

A inclusão de moradias e o favorecimento da comunidade local na reconfiguração da 7ª Etapa foram possibilitados por diretrizes e avanços institucionais decorrentes do movimento nacional pela reforma urbana, tais como a criação e implantação do Ministério das Cidades, Estatuto das Cidades e o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Na esteira desses acontecimentos também foram elaborados para o Centro Histórico de Salvador outros projetos habitacionais minimamente exitosos além de um novo plano urbanístico de reabilitação em 2010. O Programa Lembrar, de 2005, produziu 41 moradias para famílias de até 6 salários mínimos, e o programa de Requalificação Urbana do Pilar (RUP), de 2012, com outras 107 moradias para famílias de baixíssima renda que habitavam ocupações irregulares na área, muito embora a quantidade de unidades previstas em ambos os programas fosse muito maior. O investimento nos programas totalizou cerca de 6,7 milhões de reais. O reassentamento das 47 famílias da Vila Nova Esperança, com previsão recursos de quase 8 milhões de reais, teve as obras iniciadas em 2012 e paralisadas para reformulações no projeto, situação que se encontra até a data de finalização deste trabalho, enquanto as famílias seguem reivindicando direitos e soluções. Durante a elaboração deste trabalho teve-se também notícia de outros projetos habitacionais em tramitação pelas instituições do Estado, estimando uma produção de cerca de 600 moradias, e assim, juntamente com a 7ª Etapa, esses projetos ilustram um quadro sumário da principal produção habitacional para a área.

A adoção da teoria dos Campos de Pierre Bourdieu (1983) como referencial teórico nos permite analisar o Centro Histórico como uma arena onde agentes dominantes e dominados entram em disputa para que prevaleçam seus interesses. No caso da 7ª etapa, a disputa se evidencia entre a comunidade de moradores e o Governo do Estado, tendo como objeto a ocupação da poligonal de intervenção do programa. Polariza-se, de um lado, em favor da construção de moradias para a permanência da população local e, do outro, em prol de um remanejamento dessa população para viabilização de interesses particulares do Estado. Nesse quesito, o trabalho se relaciona com conceituações da urbanização capitalista conforme trazidas por Christian Topalov (1979) enquanto observamos nas aglomerações urbanas as

ações do Estado tendendo a favorecer a acumulação de capitais por parte dos agentes dominantes.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro deles apresenta a teoria dos campos enquanto referencial teórico e procura associar os conceitos à trajetória histórica de desenvolvimento urbano do centro histórico de Salvador, com foco na questão habitacional. Em seguida, apresenta características do atual cenário urbano da área, paradoxal pela existência de grande demanda habitacional concomitante a uma elevada vacância imobiliária, e revisa as medidas tomadas pela administração pública para a recuperação urbana da área a partir dos anos 1940 até 2018, destacando de que modo as iniciativas abordaram o tema da habitação. Neste âmbito, contextualiza o projeto da 7ª Etapa e expõe de forma sumária os resultados quantitativos dos casos mais relevantes de projetos habitacionais efetivamente executados na área nas duas últimas décadas.

O segundo capítulo descreve propriamente o processo histórico de execução da 7ª etapa, entre 2000 e 2018. Inicialmente, trata dos conflitos que resultaram na reestruturação do programa e, em seguida, expõe dados quantitativos das obras efetivamente realizadas até o momento de conclusão da pesquisa, em 2018. Os dados obtidos são de três momentos pontuais, sendo eles os anos de 2010, 2014 e 2018, de modo que, o intervalo temporal entre eles faz com que certas definições programáticas muito sujeitas a modificações, tais como configurações projetuais e valores monetários, possam indicar discrepâncias. Tornou-se necessário trazer à baila alguns dos principais conflitos que atualmente permanecem acirrando as tensões entre a comunidade de moradores e o poder público, derivados, em primeira instância, de descumprimento de pontos específicos do TAC por parte do Governo do Estado. Neste quesito focamos em dois pontos principais: a questão da qualidade construtiva e manutenção dos imóveis, e a questão da supressão dos pontos comerciais previstos no projeto.

O terceiro capítulo procura tipificar o modelo de produção habitacional da 7ª Etapa, através da análise isolada de cinco condições elementares para a produção habitacional, conforme sistematizadas por Figueiredo (2015), associando a análise ao suporte teórico de Topalov (1979) que conceitua a urbanização como o resultado de um conjunto de relações capitalistas de produção. Estes elementos nos permitem melhor compreender as complexidades e limitações da conjuntura que possibilitou a

produção habitacional da 7ª Etapa, destinada a um grupo específico de famílias de baixa renda na área do Centro Histórico, e possibilitam refletir sobre resultados práticos que este modelo proporcionou.

Além da revisão bibliográfica sobre o tema, informações complementares foram obtidas com a participação deste autor na pesquisa do Observatório do Centro Antigo, na Perícia Popular do Centro Histórico de Salvador e também por meio de entrevistas com agentes envolvidos no programa da 7ª Etapa.

A pesquisa do Observatório do Centro Antigo de Salvador (Obeserva CAS) foi desenvolvida entre os anos de 2017 e 2018, vinculada ao PPGAU da UFBA e coordenada pelo prof. Paulo Ormino de Azevedo e Márcia Sant'Anna. Empreendeu uma coleta de dados na área do centro antigo em torno de três principais eixos: investimentos monetários, movimentos sociais e situação das propriedades fundiárias e de uso do solo, com vistas à elaboração de um diagnóstico urbanístico atualizado da área, que foi apresentado no 2º seminário da Rede do Patrimônio Histórico-cultural Iberoamericano – Rede PHI, ocorrida em Outubro de 2017 em Zamora na Espanha, e cujos dados subsidiaram a realização deste trabalho.

A Perícia Popular do Centro foi uma ação coletiva empreendida em parceria entre a UFBA e a comunidade de moradores da 7ª Etapa com o objetivo de avaliar a implementação das medidas previstas no TAC, onde a participação deste autor se deu por meio Ação Curricular em Comunidade e Sociedade (ACCS) de mesmo nome, coordenada pela profa. Glória Cecília Figueiredo e prof. Convidado Brais Estévez Vilariño. Nesta oportunidade foi possível presenciar a relação entre a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) e a Companhia de desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) por meio da participação em: reunião entre AMACH e o Ministério Público ocorrida em 01/11/2017; audiência pública com a participação da AMACH, Conder e Sedur ocorrida em 30/11/2017; reuniões do Grupo de Trabalho para reativação do comitê gestor ocorridas em 18/12/2017 e 08/01/2018; além de múltiplos encontros com os moradores e membros dos órgãos públicos para a coleta de entrevistas.

Os dados quantitativos referentes às obras da 7ª Etapa foram obtidos em arquivos digitais fornecidos pela Superintendência de Planejamento (SUPLA) e pela Superintendência de Obras Públicas (SUOP), da Diretoria do Centro Antigo de Salvador – DIRCAS, órgãos da CONDER.

Este trabalho se justifica, portanto, por contribuir para o quadro de pesquisas sobre a produção habitacional em áreas urbanas centrais sujeitas à preservação do patrimônio construído, ao estudar a complexidade das condições encontradas no Centro Histórico de Salvador, as disputas de interesses que interferem na sua efetivação, e o lugar que o tema ocupa no âmbito das políticas de preservação e das políticas habitacionais setoriais. Com a identificação dos elementos deste estudo de caso específico, este trabalho pretende fornecer insumos para facilitar a compreensão de processos urbanos de produção habitacional não só no Centro Histórico de Salvador, como também nos centros históricos de outros municípios brasileiros e latinoamericanos com características assemelhadas.

CAPÍTULO 1

INICIATIVAS DE PRESERVAÇÃO E HABITAÇÃO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR

O presente capítulo trata de duas questões fundamentais inerentes ao território do Centro Histórico de Salvador: moradia e preservação do patrimônio construído; e procura retratar o modo com o qual os diversos programas de intervenção urbana trataram estes dois aspectos ao longo dos séculos XX e início do XXI. Primeiramente, é importante, delimitar o recorte territorial utilizado neste trabalho. A poligonal do Centro Histórico de Salvador (CHS) consiste na Área de Proteção Rigorosa (APR) ao Patrimônio Cultural e Paisagístico de Salvador, estabelecida pelo Decreto Municipal 3.289 de 1983, mesma poligonal tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1984, e passa a ser comumente referida como “Poligonal IPHAN”. Já a poligonal do Centro Antigo de Salvador (CAS) é mais abrangente e compreende não só a área do CHS como também a área contígua à APR, conforme se pode visualizar na Figura 1. Assim, o CHS se estende do Mosteiro São Bento, na Avenida Sete de Setembro, até o bairro de Santo Antônio Além do Carmo, englobando, assim, o Pelourinho. Por sua vez, a área delimitada como CAS compreende onze bairros: Centro, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho,

Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Comércio e Santo Antônio, além de abranger a poligonal da área tombada do Centro Histórico de Salvador.

Figura 1. Mapa de delimitação do CAS e CHS



Fonte: Conder. Serviço WMS de ortofotos, 2010. PMS. Centro Antigo de Salvador, Lei 3.289 de 1983. Sephan/Unesco. Tombamento do Centro Histórico, 1984. Elaboração: SILVA; CERCHIARI (2019).

Inicialmente, este capítulo apresenta os elementos do referencial teórico que fundamenta a análise macro do objeto de estudo. Em seguida, traz um apanhado dos principais fatos históricos que contribuíram para o esvaziamento, degradação física e transformação social do CHS e CAS a partir do alvorecer do desenvolvimento da industrialização em Salvador, ensejando uma exposição do quadro atual da demanda habitacional e vacância imobiliária nestas áreas, comparadas, em paralelo, com o mesmo quadro a nível nacional. Por fim, recorda o histórico das intervenções urbanas no CHS, a fim de demonstrar como o modelo europeu de preservação do patrimônio edificado, fundamentado no incentivo à indústria do turismo, prevaleceu sobre as iniciativas de produção habitacional e preservação da população local.

1.1 A TEORIA DOS CAMPOS APLICADA AO CHS

A teoria dos Campos é um modelo teórico formulado por Pierre Bourdieu (1983), que nos traz ferramentas para analisar estruturas sociais e os conflitos a seus conflitos. Utilizaremos desta lente teórica para analisar os processos urbanos do Centro Histórico de Salvador, objeto deste trabalho.

Em sua definição teórica, um *Campo* é um espaço estruturado de posições que são disputadas permanentemente pelos agentes nele inseridos. O estado das

posições em determinado instante configura o que o autor chama de *estrutura do campo*. Este estado, entretanto, é sempre transitório, uma vez que os campos são dinâmicos, nunca estáticos, e a *estrutura do campo* admite sempre novas variações, em função dos movimentos dos seus agentes em busca de melhores posições. As posições dominantes são obtidas através da acumulação de capitais específicos ao longo da disputa. Esses capitais são mais ou menos valorizados de acordo com as características de cada campo, e a apropriação deles define o “estado da relação de forças entre os agentes ou as instituições envolvidas na luta” (BOURDIEU, 1983, p.120).

A disputa nos campos é regida por leis próprias. Bourdieu (1983, p.89) explica que, para a formação de um campo “é preciso que haja objetos em disputa e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *hábitus* que impliquem conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas”. Assim, as estratégias dos agentes de um campo são orientadas por mecanismos específicos de atuação, que constituem o que o autor denomina de *habitus*. Conforme conceituado pelo autor, o *hábitus* traduz a familiaridade do agente com as práticas do campo. “É ao mesmo tempo um ‘ofício’, um capital de técnicas, de referências, um conjunto de ‘crenças’, [...] propriedades que se ligam à história da disciplina”. (BOURDIEU, 1983, p.120). O Hábitus é uma forma de agir conforme um grupo de regras interiorizadas por todos, sendo construído historicamente e preso ao meio. Funciona com um esquema padrão de ação, percepção e reflexão adotado pelos agentes. O hábitus do campo é condição elementar de seu funcionamento ao passo que também é legitimado por ele. A estruturação do campo é descrita por Bourdieu como (1983, p. 90):

[...] um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta, ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está sempre em jogo: as lutas cujo espaço é o campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, isto é, em definitivo, a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico.

Portanto, um campo específico comporta um conjunto de agentes, que ocupam posições estruturadas em uma hierarquia dinâmica, e agem conforme um grupo de regras (*hábitus*) em disputa pela acumulação de capitais específicos, que lhes credenciam posições mais dominantes em busca do monopólio da violência legítima.

O lugar que indivíduos ocupam na estrutura sinaliza suas tomadas de posição. Existem dois tipos de atitudes: aceitação das normas, denominada de *ortodoxia*, e a contestação delas, a *heresia*. Aqueles que monopolizam os capitais específicos dentro da relação de força criam estratégias para manutenção e conservação do seu poder, defendendo a ortodoxia, ou seja, a manutenção das coisas como estão. Já aqueles que possuem menos capital, muitas vezes, recém-chegados no jogo, se apoiam em estratégias heterodoxas, o que caracteriza as heresias, ou ação herética, que consistem nas tentativas de subversão das coisas como estão. Para Bourdieu, os recém-chegados que pretendem entrar no Campo têm que pagar um direito de entrada, algo como um “pedágio”, que consiste no reconhecimento e aceitação das leis gerais e dos interesses fundamentais do Campo. Para disputar posições de dominação, os recém-chegados precisam adotar posturas de subversão, no que diz respeito ao estado das coisas, mantendo-se, no entanto, dentro dos limites das regras definidos para o Campo, sob pena de exclusão.

Há também no jogo um acordo para que seja mantido o que é inerente ao próprio campo, contribuindo para a reprodução do jogo como ele é. Todos aqueles nele inseridos têm em comum um certo número de interesses fundamentais, que dizem respeito a tudo o que está ligado à própria existência do Campo, de forma que há certa cumplicidade entre os envolvidos no jogo. Mesmo aqueles de grupos opostos pactuam um acordo tácito sobre aquilo que merece que se lute, que fica “recalcado no que é óbvio, deixado no estado de *doxa*” (BOURDIEU, 1983, p.121). Doxa, do grego, significa crença comum, ou opinião popular, referido na filosofia clássica como oposição ao saber verdadeiro (*epísteme*). Constitui um sistema ou conjunto de juízos que uma sociedade elabora em um determinado momento histórico supondo tratar-se de uma verdade óbvia, ou evidência natural, mas que para a filosofia não passa de crença ingênua, a ser superada pela obtenção do verdadeiro conhecimento. É em defesa da doxa estabelecida no campo que os dominantes são obrigados a sair do silêncio.

Os campos são lugares de contínuas revoluções parciais, que se tratam de modificações relativas às posições e às interpretações da doxa, mas que, no entanto, não alteram os fundamentos do próprio jogo. As revoluções totais dentro do campo, ou seja, a destituição do próprio jogo, são inibidas precisamente pelo “investimento, em tempo, em esforços, etc. que a entrada no jogo supõe” (BOURDIEU, 1983, p.122).

Este arcabouço teórico conduzirá a análise deste trabalho sobre as disputas em jogo nas intervenções da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador.

A compreensão da 7ª Etapa pela teoria bourdiana, se propõe de forma experimental, de modo que a identificação dos elementos teóricos dos campos nos permita interpretar as suas relações. Não partimos de uma ideia pré-concebida acerca dos limites do Campo no qual se insere nosso objeto de estudo. Ao contrário, partimos do princípio que a identificação dos elementos do campo, em primeiro lugar, venha a possibilitar a noção de sua dimensão.

Destarte, podemos conceber um esboço desses elementos, que serão detalhados ao longo da análise. Em nosso contexto de estudo, a priori, o **objeto de disputa** trata-se da ocupação do Centro Histórico, ou de uma área específica dentro dele, e a utilização seu estoque imobiliário em função dos interesses fundamentais dos agentes em jogo, dentre os quais figuram: a comunidade de moradores, órgãos governamentais de diferentes esferas, o ministério público, instituições sociais, os órgãos internacionais de financiamento, as empresas construtoras, os agentes privados com interesses de reprodução ampliada do seu capital na área. Esses agentes disputam capitais específicos de diferentes ordens, dentre as quais: social, econômica, política e jurídica, aspectos que podem ser compreendidos como centros específicos de acumulação de capital.

Esta disputa se define em duas vertentes opostas: uma delas a favor da permanência da população local e destinação do estoque imobiliário para a produção de moradias populares e equipamentos de apoio, e a outra em prol da remoção dessa população e destinação do estoque imobiliário para finalidades relacionadas à indústria turística e a valorização de capitais imobiliários.

1.2 ESVAZIAMENTO, POPULARIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

As origens do esvaziamento do Centro Antigo de Salvador, mais especificamente do então distrito da Sé e suas adjacências, remontam ao final do século XIX, em decorrência da evasão de uma população burguesa que o ocupava, em consequência do intenso afluxo de moradores do campo para a cidade. Foram resultados de uma conjuntura formada com a abolição da escravatura associada ao

início do desenvolvimento industrial da cidade e, conseqüentemente, à construção de novas relações de trabalho.

Conforme Mourad (2011), essa área central sofreu mudanças progressivas em sua estrutura espacial e estratificação social. Isso ocorreu em razão do “deslocamento da população mais abastada [do centro] em busca de uma cidade inspirada no ideário europeu e com a ocupação dos espaços vazios por uma nova população, composta de migrantes da zona rural e ex-escravos” (MOURAD, 2011, p. 68 – acréscimo nosso).

Pode-se compreender que a difusão das formas de trabalho e moradia não foram possíveis sem inevitáveis níveis de informalidade das práticas em paralelo a um despreparo institucional da administração pública no que respeita a observância de sua função social quando Azevedo (2009) afirma que

Para sobreviver, esta enorme massa humana invadiu o centro da cidade com comércios e serviços que se desenvolve[ram] em plena rua e praças públicas. Os primitivos ocupantes, incomodados pela expansão do setor terciário e pela ocupação dos espaços públicos por hordas de ambulantes, se deslocaram para localidades menos centrais, alugando seus imóveis a camadas sociais menos favorecidas, que, por sua vez, sub-alugaram a pessoas ainda mais pobres, desencadeando o processo de encorticiamento do centro (AZEVEDO, 2009, p. 97– alteração nossa).

O autor ressalta que é essa população, excluída da formalidade, que habita e move o velho centro até hoje (AZEVEDO, 2009). Já Saule Júnior e Cardoso (2005) comentam que, por tudo isso, desde a década de 1930, o Pelourinho já era associado ao encorticiamento, decadência, criminalidade e prostituição.

Um conjunto de fatores, dentre os quais o fim da escravatura, o declínio da economia agrícola e o surgimento das indústrias na capital, foi responsável pela massiva migração campo-cidade, acarretando vigoroso adensamento populacional no núcleo urbano, concomitante a uma ampliação da informalidade das atividades econômicas. Contudo, foi durante a segunda metade do século XX, que a cidade de Salvador, ainda de traços coloniais e com uma população de aproximadamente 290 mil habitantes, conheceu uma expansão radical do seu território marcada pela dispersão populacional, verticalização, espraiamento e alteração dos padrões de consumo – notadamente pelo surgimento dos *shopping centers* (GORDILHO-SOUZA, 2012, p. 6). Além do mais, o declínio dos ciclos agrícolas emergentes¹, em razão da crise econômica de 1930, e a conjuntura econômica do pós-guerra oportunizaram o

¹ Notadamente o ciclo do cacau (1890 - 1960).

grande aporte de capitais transnacionais no parque industrial brasileiro, favorecendo a consolidação da grande indústria que era impulsionada pelo início da exploração do petróleo na década de 1950 (AZEVEDO, 2009).

Ao final da década de 1970 já se encontravam instalados o Complexo Industrial de Aratu (CIA)², o Polo Petroquímico de Camaçari³ e o Terminal de Madre de Deus⁴. Sobre esse cenário, Fernandes (2011, p. 30) comenta que

[...] o novo modelo de expansão urbana, advindo da mudança do padrão de crescimento de Salvador para uma lógica industrial - metropolitana, [...] marcado por diversas ações intraurbanas [...] acelera[ram] ainda mais o processo de perda de ritmo de crescimento da área central da cidade.

As funções urbanas: comerciais, financeiras, de administração pública, de lazer e vida noturna; se dispersaram ao passo que surgiram novos polos comerciais, industriais e administrativos na cidade. Essa diversidade de centros especializados absorveram os investimentos urbanos e reestruturaram a cidade de modo a contrapor o centro antigo a uma série de novas centralidades, em geral, monofuncionais e estanques, no sentido da integração física e social. Grosso modo, atividades de consumo se trasladavam para a localidade do Shopping Center Iguatemi e Terminal Rodoviário, a administração estadual se transferia para o Centro Administrativo da Bahia (CAB), e as atividades industriais se voltavam para o Centro Industrial de Aratu e Polo Petroquímico de Camaçari.

Conectados e distanciados pelas numerosas avenidas de vale e a Av. Paralela, essas centralidades contrapõem-se com o Centro Antigo de Salvador, que fica relegado a uma função secundária, ainda que mantenha grande riqueza cultural e patrimonial, que paulatinamente se degradou, e continua se degradando, com o abandono e arruinamento de grande parte de suas edificações (AZEVEDO, 2009).

De acordo com Mourad (2011), o processo de esvaziamento, fragmentação e deslocamento das funções, bem como a popularização do centro antigo, acentuou-se na década de 1970. A população das classes alta e média evadiu para novas áreas de expansão urbana, no sentido dos bairros de Nazaré, Garcia, Canela, Vitória, Graça, Barra, e dispuseram seus imóveis para os recém-chegados, que foram locados, sublocados e subdivididos em pequenos cubículos, dando origem a novos cortiços.

² Inaugurado em 1967.

³ Teve as operações iniciadas em 1978.

⁴ Inaugurado na década de 1950.

Por outro lado, conforme afirma Azevedo (2009) foi, a partir de 1960, que o centro antigo conheceu as primeiras iniciativas de preservação. Todavia, o autor aponta que tais iniciativas transitaram por diversas fases e orientações, variando em função das políticas, governos e disponibilidade de recursos, mas eram, sobretudo, marcadas pela priorização de uma infraestruturação para atender ao mercado turístico e a incapacidade de solucionar satisfatoriamente as questões sociais da área. Do mesmo modo, Sant’Anna (2008, p. 44 – acréscimo nosso) declara que “raros foram aqueles [planos, projetos e propostas] que abordaram o problema de modo global e em todas as suas dimensões, como se a preservação dessa paisagem urbana pudesse ser alcançada de modo independente da dinâmica de relações e funções que produzem o espaço maior no qual ela se insere”.

1.2.1. Demanda habitacional e vacância imobiliária entre o final do século XX e o início do século XXI

A partir de 1992, com o “Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador” do Governo do Estado da Bahia⁵, a área conheceu grandes transformações, uma vez que o objetivo era converter o Pelourinho em um *shopping center* a céu aberto, para as classes média e altas, além de turistas estrangeiros. O Programa “transformou de forma autoritária e excludente o uso de aproximadamente 443 imóveis, implantou e complementou redes de infraestrutura, executou três estacionamentos, nove monumentos tombados foram restaurados e seis praças agenciadas” (MOURAD, 2011, p. 78). Um ponto chave a se ressaltar é que, na execução das intervenções a população residente foi expulsa.

É possível constatar a evasão populacional sofrida na área ao compararmos os censos demográficos dos anos de 1991 e 2010. O número de habitantes do CAS era de 86.740 em 1991 e passou para 77.721 no ano de 2010. Quanto ao CHS, o número de residentes em 1991 era de 11.949 e passou para 5.985 habitantes em 2010. Em termos de densidade demográfica, o CAS, com área de 645,95ha, possuía 134,28Hab/ha, em 1991, passando a ter 120Hab/ha em 2010. Por sua vez, o CHS, com área de 78,28ha, possuía 152,65Hab/ha em 1991 passando para 76Hab/ha em 2010 (TABELA 1). Houve, portanto, uma redução em densidade demográfica em ambas as áreas, sendo no CAS observado um decréscimo de 10% enquanto que, no

⁵ Sob a gestão de Antônio Carlos Magalhães (1991 - 1994).

CHS, atingiu a taxa de 50%. No mesmo período, observou-se crescimento da população e incremento da densidade demográfica em Salvador. Esses dados sinalizam os reflexos do Programa de Recuperação de 1992.

Tabela 1. Dados demográficos do CAS, CHS e Salvador entre 1991 e 2010

Atributo	CAS		CHS		SALVADOR	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Área (ha)	645,95		78,28		31.986	
População (Hab)	86.740	77.721	11.949	5.985	2.077.108	2.675.656
Densidade demográfica (Hab/ha)	134,28	120,32	152,64	76,46	64,93	83,65

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 1991; Censo Demográfico 2010. Elaboração do autor (2019).

Junto com o esvaziamento, cresceu também a subutilização e deterioração dos imóveis. Em 2010, do total de 16.687 imóveis contabilizados no CAS, 1.101 ou 6% encontravam-se vazios, sendo que 484 (ou 44%) eram edificações fechadas, 466 (ou 42%) estavam em ruínas e 149 (ou 14%) eram terrenos baldios (BAHIA, 2010). Atualizados esses dados, em 2014, o número de imóveis vagos subiu para 1.400, representando 8,4% dos imóveis da área. Grande também era a situação de fechamento parcial das edificações, com utilização exclusiva do pavimento térreo, ainda que não contabilizadas nos registros acima (BAHIA, 2014).

Já no CHS, a concentração de imóveis vazios era praticamente o dobro que a do CAS, tendo em conta a proporcionalidade da área e o número de imóveis de cada poligonal. No CAS, considerando a área 645,95 ha, os 1.400 imóveis vazios perfaziam uma média de 2,16 imóveis por hectare. Já no CHS, com área de 78,28ha, os 380 imóveis vazios⁶ perfaziam uma média de 4,9 imóveis por hectare, e representavam 15,9% do total de 2.393 imóveis (OBSERVA-CAS, 2018), conforme Tabela 2.

Vale ressaltar que muitos desses imóveis considerados como vazios nas pesquisas abrigam famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade, que permanecem invisibilizadas pelas estatísticas oficiais.

⁶Mapeamento feito pelo Observatório do Centro Antigo de Salvador (OBSERVA CAS).

Tabela 2. Caracterização dos imóveis vazios no CAS e CHS (2014)

Atributo	CAS	CHS
Área (ha)	645,95	78,28
Total de imóveis	16.687	2.393
Imóveis vacantes (baldios, fechados ou em ruínas)	1400	380
Densidade de imóveis vacantes (Imóveis/ha)	25,83	30,57
Porcentagem de imóveis vacantes	8,39%	15,88%

Fonte: IBGE; OBSERVA-CAS (2018). Elaboração do autor (2019).

Ampliando a análise para o território da Região Metropolitana de Salvador, o déficit habitacional de 119.536 moradias, que representava 3% dos 3,92 milhões de habitantes (IBGE, 2014⁷), era inferior à quantidade de imóveis vagos na área urbana, contabilizados em 192.681 unidades⁸ (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

O mesmo descompasso se visualiza em escala nacional. Em 2014, o déficit habitacional⁹ urbano nacional era de 5,32 milhões de domicílios¹⁰ (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016), que representa 1,24% da população – 204,2 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Esse número quase se equipara com as 5,019 milhões de unidades habitacionais vagas¹¹, o que denuncia o profundo sub-aproveitamento do estoque imobiliário do país. Considerando a situação hipotética da total utilização desse estoque ocioso, Bonduki (2008, p. 86) nos mostra que seria virtualmente possível atender a 83% da demanda habitacional nacional.

A esmagadora maioria da demanda brasileira, 84,4%, era relativa às famílias que recebem até 3 salários mínimos, 9,5% para famílias na faixa de 3 a 5 salários, 4,7% para famílias na faixa de 5 a 10 salários e 1,4% para mais de 10 salários (TABELA 3). Em Salvador, os percentuais para as mesmas faixas são de, respectivamente, 88,3%, 5,9%, 4% e 1,9% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 36).

⁷ Banco de dados do Sidra/IBGE.

⁸ Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção.

⁹ Déficit quantitativo, por reposição ou incremento do estoque. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.18.

¹⁰ Habitações inadequadas para a moradia. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.23

¹¹ Sem considerar os domicílios carentes de melhorias, que compõem o déficit qualitativo, situadas em áreas carentes de infraestrutura, em muitos casos ocupações informais com o predomínio da autoconstrução, cujos números são ainda maiores. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.29-39)

Tabela 3. Demanda habitacional por faixa de renda (2016)

Abrangência	até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	> 10SM
Brasil	84,40%	9,50%	4,70%	1,40%
Salvador	88,30%	5,90%	4,00%	1,90%

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). Elaboração do autor (2019).

Esse quadro não é diferente no CAS e CHS. A demanda de moradia por parte da comunidade local é grande. Dentre os 27 movimentos sociais identificados pelo Observatório do Centro Antigo de Salvador, o OBSERVA CAS, a maioria reivindica moradia digna localizada no próprio centro (OBSERVA CAS, 2018).

Ademais, analisando o nível de instrução, que guarda relação direta com a média de renda, tinha-se que dos 77.721 habitantes do CAS no ano de 2010, 41,2%, não tinha instrução formal, 32,4% concluíram o nível médio e apenas 10% tinham nível superior. A média do rendimento familiar era de R\$ 1.471,11. No CHS a pobreza era maior. Em 2010, dos 5.985 de habitantes da área 40,3% não tinham instrução ou tinham ensino fundamental incompleto, 19,7% possuíam fundamental completo ou ensino médio incompleto, 36,1% possuíam ensino médio completo ou superior incompleto e apenas 3,9% tinha o terceiro grau completo. Sendo que a renda média era de R\$ 824,00 (BAHIA, 2014, p.35).

1.3 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO CENTRO ANTIGO: A CONSTRUÇÃO DE UMA DOXA.

A ideia de patrimônio histórico edificado surge no Renascimento, época em que a canonização dos modelos arquitetônicos da Antiguidade Clássica ocorreu em função da ressignificação dos valores atribuídos aos seus estilos arquitetônicos e técnicas construtivas. Após a Revolução Francesa surgem na França as primeiras organizações ligadas à preservação do patrimônio edificado, que se ampliaram no século XIX e XX em função do crescimento populacional, industrialização, e guerras, que provocaram a devastação de muitas cidades europeias (CHOAY, 2006). Pode-se observar que, historicamente, as iniciativas de preservação ocorrem a reboque de acontecimentos sociais que põem em risco a integridade do patrimônio edificado.

A partir do século XX, os conceitos referentes à preservação do patrimônio edificado são consolidados por meio de tratados internacionais, dando origem às cartas patrimoniais. As primeiras cartas, da década de 1930, enfatizavam o valor histórico dos monumentos e tratavam da preservação dos seus contextos urbanos,

em tempos de o ideário modernista preconizava um urbanismo demolidor. (MACHADO, 2016). Em Salvador, o reconhecimento dos primeiros bens patrimoniais foi contemporâneo aos primeiros estudos para requalificação do Centro Antigo de Salvador, feitos pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS) em 1943, que previam propostas modernistas radicais de renovação urbana para demolição dos antigos sobrados e construção de novos edifícios modernos. As propostas não chegaram a ser executadas em razão da falta de recursos, que comprometeu a conclusão do plano (AZEVEDO, 2009, p. 100), entretanto alertaram a comunidade para a necessidade de estabelecimento de políticas de preservação do seu patrimônio construído, o que deu ensejo ao tombamento individual dos primeiros imóveis¹² do centro, que foi feito pela então Secretaria do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional (SPHAN) entre 1938 e 1945 (SANT'ANNA, 2004 apud REBOUÇAS, 2012), e os primeiros conjuntos urbanos¹³, em 1959 (AZEVEDO, 2009, p.100).

A preservação de monumentos isolados, entretanto, era insuficiente para atender à complexidade dos conflitos socioeconômicos urbanos de uma metrópole brasileira em contexto de globalização, de modo que, em 1960, o IPHAN, recorreu ao suporte da UNESCO para a preservação do patrimônio nacional, numa época em que "o turismo cultural inspirado nas experiências europeias do pós-guerra, era a palavra de ordem." (AZEVEDO, 2009).

O ano de 1967 era designado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) como "ano do turismo internacional", e a compreensão do ideário internacional acerca da requalificação de sítios de interesse histórico era refletido nas Normas de Quito, documento resultante de uma convenção promovida pela mesma organização, na cidade que dá nome ao documento. O tratado propagava a noção do valor econômico dos bens monumentais, justificando seu uso para o desenvolvimento de uma indústria turística. O contexto da época era marcado pelo crescimento das cidades latino-americanas, e os organismos internacionais eram conclamados a fomentar investimentos em turismo nos países emergentes, como bandeira do desenvolvimento (MACHADO, 2016).

Do ponto de vista exclusivamente turístico, os monumentos são parte do equipamento de que se dispõe para operar essa indústria numa região

¹² Cerca de 50 monumentos tombados isoladamente no período.

¹³ Os conjuntos da Sé, do Paço e de Nossa Senhora da Conceição da Praia.

determinada, mas à medida que o monumento passa a servir ao uso a que se lhe destina, já não dependerá apenas do seu valor intrínseco, quer dizer, da sua significação ou interesse arqueológico, histórico ou artístico, mas também das circunstâncias adjetivas que concorram para ele e facilitem sua adequada utilização (DE QUITO, 1967, p.8 - grifos nossos).

Nesse sentido, se delinearão as orientações da cooperação técnica internacional. Como resultado imediato nasce o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) (OLIVEIRA, 2015). O enfoque no potencial turístico como solução para as áreas centrais foi bem assimilado pelo Governo Militar que na época empreendia "o milagre econômico brasileiro" (AZEVEDO, 2009), e o BNH e demais órgãos foram convocados para financiar intervenções em edifícios tombados (ANDRADE JÚNIOR, 2014). Em Salvador, as intervenções seriam majoritariamente fundadas no relatório do especialista francês Michel Parent, que recomendava que os sobrados do Largo do Pelourinho e arredores, fossem restaurados e adaptados para fins comerciais, turísticos e culturais (ANDRADE JÚNIOR, 2019). Assim, com vistas à obtenção de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi elaborado, em 1969, o primeiro Plano Geral de Recuperação do Pelourinho, que previa a remoção da população encortiçada, ambulantes e prostitutas para a implantação de atividades turísticas (SANT'ANNA 1995 apud AZEVEDO, 2009). A obtenção dos recursos internacionais, entretanto, não teve êxito, e o plano não foi posto em prática, o que Azevedo (2009, p. 101) atribui também a uma

[...] visão conservadora e paternalista das autoridades estatais, que não queriam enfrentar os grandes proprietários dos imóveis, dentre eles a igreja católica, as irmandades religiosas e as famílias tradicionais baianas. Tampouco se queria incomodar os habitantes e obrigá-los a assumir uma parte dos custos de recuperação aportados pelo município, que proporcionaram melhores condições de vida.

Em 1973 se institui o Programa das Cidades Históricas do Nordeste (PCH), vinculado ao IPHAN e aos Ministérios do Planejamento e da Educação e Cultura que se tornou a principal agência financiadora de obras de restauração e construção de equipamentos turísticos em cidades históricas do Nordeste (AZEVEDO, 2009). Os tratados internacionais¹⁴ e relatórios consultivos da época já apontavam no sentido de estratégias de reabilitação integrando desenvolvimento turístico à dinâmica social dos centros históricos, alertando sobre os prejuízos da remoção da população local, (CORREA, 2012 apud OLIVEIRA, 2015).

¹⁴Notadamente a Carta de Nairóbi, dentre outros.

No âmbito do programa federal, montou-se o Plano Diretor do Pelourinho (PLANDIP) em 1978, por iniciativa conjunta da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) e IPAC, com diretrizes incluindo a destinação de dois quarteirões para uso habitacional. Os recursos eram do próprio programa, da Empresa Nacional do Turismo (EMBRATUR) e do Governo da Bahia. Foram feitas 24 desapropriações, sem contestações judiciais (OLIVEIRA, 2015).

As ações principais foram voltadas para a restauração de alguns monumentos religiosos – como a Igreja do Rosário dos Pretos e a Catedral Basílica; a recuperação das fachadas do circuito turístico principal, que conecta o terreiro de Jesus ao Largo do Pelourinho; e a conversão de casarões em equipamentos turísticos – voltados à hotelaria, comércio e cultura – dentre os quais o Museu das Portas do Carmo, o Restaurante-Escola do Senac e o teatro anexo, “implementando parcialmente a proposta de Parent”, como ressalta Andrade Júnior (2019). Algumas medidas assistencialistas também foram tomadas, com a instalação de uma creche, uma escola profissionalizante e um centro de saúde em casarões recuperados (AZEVEDO, 2009; ANDRADE JÚNIOR, 2019).

As ações acima mencionadas consumiram não menos que 94% dos cerca de 10,7 milhões de dólares investidos no Pelourinho entre 1975 e 1982 (SANT’ANNA, 2015; CORREA, 2012 apud AZEVEDO, 2017), números que evidenciam a priorização do fomento ao turismo, em prejuízo dos investimentos em moradias. Um imóvel do IPAC foi restaurado e adaptado para alojar parte das 45 famílias precariamente instaladas no Solar Ferrão (OLIVEIRA, 2015). As demais moradias projetadas não vieram a se concretizar, contribuindo para isso a mudança de gestão do governo estadual e extinção do PCH em 1979 (OLIVEIRA, 2015). Oliveira (2015) ressalta o mérito do Programa, em âmbito nacional, quanto a sua valiosa contribuição para a salvaguarda de monumentos históricos, mas no cômputo geral as intervenções não foram capazes de enfrentar questões estruturais das áreas de intervenção, como a acessibilidade, moradia e o emprego (AZEVEDO, 2009).

Azevedo ressalta que, na década de 1980, com a crise econômica global que levou à extinção do governo militar e do PCH, tornou-se notória a insustentabilidade do modelo das políticas adotadas até então. A situação do Centro Antigo retrocedera ao mesmo estado de degradação que se encontrava na década de 1960. O setor privado até então fora condicionado a permanecer inerte quanto à participação nas

ações de recuperação da área, uma vez que todas as iniciativas até então haviam sido realizadas com investimento público (AZEVEDO, 2009).

O setor privado não se sensibilizou diante da questão, prevalecendo a lógica de favorecer a ruína dos casarões para desalojar os inquilinos e obter recursos públicos para sua recuperação, ou simplesmente transformá-lo em estacionamentos de alta rentabilidade (AZEVEDO, 2009, p. 103).

Apesar de novos estudos já apontarem a necessidade de um outro modelo de gestão que incluísse investimentos em moradias para a demanda contida por parte da população mais pobre de servidores públicos, (SANT'ANNA, 2001 apud AZEVEDO, 2009) a gestão estatal, sem recursos, foi incapaz de implementar novos projetos.

Entre as décadas de 1970 e 1980, a compreensão da comunidade internacional acerca da preservação do patrimônio histórico se amplia e o valor do tecido social assume local de destaque dentre as principais premissas do receituário, passando a despontar nos tratados internacionais. A convenção geral da UNESCO no ano de 1972 preconiza a ideia de patrimônio associado aos registros e cultura de um povo e testemunho da riqueza e diversidade da humanidade. A declaração de Amsterdã em 1975 aponta que reabilitação dos bairros antigos deve ser concebida e realizada, tanto quanto possível, sem modificações importantes da composição social dos habitantes, e de maneira tal, que todas as camadas da sociedade se beneficiem de uma operação financiada por fundos públicos. (OLIVEIRA, 2015, p.3). Em 1976, novos consensos registrados na Carta de Nairóbi assinalavam que a ambiência urbana que se deve preservar inclui os laços sociais, culturais e econômicos da área:

Cada conjunto histórico ou tradicional e sua ambiência deveria ser considerado em sua globalidade, como um todo coerente cujo equilíbrio e caráter específico dependem da síntese dos elementos que o compõem e compreendem tanto as atividades humanas como as construções, a estrutura espacial e as zonas circundantes. Dessa maneira, todos os elementos válidos, incluídas as atividades humanas, desde as mais modestas, têm, relação ao conjunto uma significação que é preciso respeitar [...] Sua salvaguarda e integração na vida coletiva de nossa época deveriam ser uma obrigação para os governos e para os cidadãos dos Estados em cujo território se encontram (CARTA DE NAIRÓBI, 1976, p.3).

Com a ampliação dos valores de preservação pela comunidade internacional, a noção de patrimônio adquire uma escala mundial e são fundados alguns organismos internacionais, dentre eles o Fundo do Patrimônio Mundial, para financiamento de conjuntos dotados de valores universais.

A fim de cumprir as exigências para a obtenção de recursos dessas fontes, uma série de medidas de salvaguarda foram tomadas em Salvador, dentre elas, a delimitação de uma Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP), em âmbito municipal — lei 3.289/1983 — seguida pelo tombamento federal do conjunto denominado Centro Histórico de Salvador (CHS), pelo IPHAN, em 1984, obtendo-se, no ano seguinte, a inscrição do conjunto do CHS na lista de Patrimônio Mundial da UNESCO. Posteriormente, em 2009, foi tombada também a área do bairro do Comércio, abrangendo faixa ao longo do sopé da encosta.

A reboque desses acontecimentos e aspirando financiamento internacional (REBOUÇAS, 2012, p. 18), a Prefeitura de Salvador, pela primeira vez, assumiu o protagonismo das intervenções na área, sob gestão do prefeito Mário Kértész, dissidência do grupo político Carlista. Em 1986 foi inaugurado o Plano de Recuperação do Centro Histórico da Bahia, coordenado pela arquiteta Lina Bo Bardi, que tomou medidas emergenciais para estabilização de ruínas, e desenvolveu projetos de equipamentos culturais, como a Casa do Benin, a sede do Olodum, Fundação Pierre Verger e o Complexo da Barroquinha (AZEVEDO, 2009).

O principal mérito do programa residiu nas intervenções habitacionais experimentais realizadas na Ladeira da Misericórdia, com um viés mais propriamente socioeconômico que turístico, e com o objetivo de não repetir os erros das ações anteriores. Alguns imóveis foram recuperados para o uso misto, conjugando habitação e pequeno comércio, a fim de preservar o tecido social e estimular as relações de vizinhança (ANDRADE JÚNIOR, 2014).

[...] estamos procurando juntar o trabalho à habitação [...] e um pequeno comércio: uma espécie de economia subterrânea [...] A ideia geral é de se fazer, embaixo, comércio de subsistência, 'sub'áquea', isto é, produção de comidas, pequenos trabalhos, recuperação, restauração, conserto de coisas. E, em cima, habitação. Aquilo que existe atualmente [1987] na Bahia é justamente este tipo de coisa (BARDI, 2008 apud ANDRADE JÚNIOR, 2014, p. 154 -155).

A intervenção, que se pretendia um plano piloto a ser replicado por todo o CHS (REBOUÇAS, 2012) não foi capaz de, isoladamente, obter resultados verdadeiramente exitosos. Contribuíram para isso alguns fatores como a difícil acessibilidade da área e a pequena escala da intervenção, insuficiente para fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos seus moradores. No cômputo geral, as ações lograram o fortalecimento de alguns movimentos sociais e culturais, favoreceram certo

incremento no turismo da região e suavizou algumas das situações sociais mais dramáticas, entretanto, não foi capaz alcançar benefícios estruturais expressivos. As iniciativas municipais foram encerradas juntamente com a gestão do então prefeito, e não se estenderam pelas administrações seguintes (AZEVEDO, 2009).

Analisando à luz do nosso instrumental teórico, esse histórico de intervenções ilustra a trajetória da construção de um entendimento – ou crença – quanto ao receituário para recuperação e preservação da área do Centro Histórico. A instalação deste entendimento no imaginário coletivo consiste na criação daquilo que Bourdieu denomina de “doxa”, ou “crença comum”. Cria-se entre os atores do campo um acordo tácito acerca da necessidade de preservação do patrimônio histórico e esta crença passa a fundamentar o *modus operandi* desses atores quanto às intervenções na área.

A Doxa a respeito da recuperação do CHS tem suas bases fundamentadas na ideia de patrimônio histórico e modelos de preservação europeus, por influência dos tratados internacionais. Os tombamentos das décadas de 1930 e 40 ilustram as primeiras tomadas de posição dos agentes que entram em cena neste campo, na figura do IPHAN, representando o poder público, que desponta em posição de dominância. Este movimento marca a gênese de uma doxa regional de recuperação do Centro Histórico de Salvador assentada na premissa da necessidade de se preservar o patrimônio construído, frente às ameaças iminentes de um urbanismo demolidor que se instaurava.

As novas diretrizes emanadas pelos tratados internacionais, principalmente a partir das décadas de 1960 e 70, vão complementando esta doxa com a ideia de direcionar a preservação do patrimônio construído ao fomento da indústria do turismo. Este entendimento vai forjando um receituário técnico internacional que associa a preservação do patrimônio ao retorno financeiro, chancelado na escala regional pelo acordo de cooperação técnica estabelecido entre UNESCO e IPHAN em 1967. O retorno financeiro do capital investido, por meio da atividade turística, se torna premissa essencial no receituário de preservação do patrimônio no Centro Histórico, o que direciona as iniciativas de preservação em torno da recuperação de monumentos isolados, fachadas do circuito turístico e equipamentos turísticos..

Estes consensos técnicos internacionais, na medida que são absorvidos pelas instituições estatais lhes conferem capitais específicos capazes de fortalecer suas

posições como agentes dominantes no campo. Capitais específicos de ordem técnico-ideológica. A criação do IPAC sinaliza nova tomada de posição do Estado no sentido de dominância do campo.

A partir do momento que os organismos internacionais, para além dos consensos técnicos, despontam também como provedores de recursos financeiros, multiplicam os capitais específicos que aportam para os agentes que assumem a dominância no campo do CHS. Os recursos internacionais do BID direcionados ao IPHAN e aos Ministérios do Planejamento e da Educação e Cultura para a execução do PCH em 1973 ilustra novo movimento de ganho de capitais específicos por parte dos órgãos governamentais, de ordem financeira.

De igual maneira o alinhamento dos grupos governistas das esferas federal e estadual sinalizam também novo ganho de capitais específicos ao Estado, desta vez de ordem política.

Configura-se, então, um primeiro momento da estrutura do campo do CHS, marcada pela dominância do Estado em função da acumulação de capitais específicos de ordem técnica, ideológica, financeira e política. Os agentes estatais conduziram medidas em prol da recuperação da área pela via do fomento à indústria turística com empréstimos internacionais, com vistas ao retorno monetário, instaurando no imaginário coletivo uma crença nesse modelo como padrão de ação.

Se constitui um *modus operandi* habitual do campo, fundado na atuação exclusiva do Estado, sem a participação da esfera privada, na figura dos proprietários ou moradores dos imóveis. A falta da participação destes agentes também restringe a possibilidade de obtenção de recursos, relegando as ações de preservação à dependência exclusiva dos recursos públicos e financiamentos internacionais. Dificultando também a consistência das medidas de preservação e mudanças a longo prazo. A inércia do setor privado se consolida como hábitus do campo, assim como a adequação dos projetos urbanísticos orientados para a obtenção de empréstimos internacionais.

As ações da prefeitura na década de 1980, caracterizam uma ação heterodoxa da esfera pública municipal como agente recém-chegado em busca da tomada de posições. Essas ações foram possibilitadas pela obtenção de algum capital específico, de ordem técnica, em função do entendimento internacional da época acerca da manutenção da população local como critério essencial para a intervenção em centros

históricos, que anunciava transformações na doxa. Entretanto, as divergências entre o governo municipal frente aos governos estadual e federal, e o insucesso na obtenção de empréstimos internacionais impossibilitaram a obtenção de capitais específicos complementares, necessários, de ordem política e financeira, para a obtenção de uma posição de dominância.

1.3.1. Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (1992): A consolidação de um *hábitus* do campo

Na década de 1990, o Centro Histórico de Salvador viria a conhecer um projeto de intervenção emblemático, que inaugurou um novo ciclo de intervenções, com consequências determinantes para a configuração da área como conhecemos hoje. A magnitude dessa intervenção deveu-se ao favorável alinhamento político entre governos estadual e federal, novamente sob a gestão do governador Antônio Carlos Magalhães (AZEVEDO, 2009).

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador foi lançado em 1992 pelo Governo da Bahia e operado pelos Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), a então Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) e Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Era prometido grande empenho governamental para a recuperação da área.

De acordo com Mourad (2011, p. 80 - alteração nossa), o Programa “foi pensado e executado de acordo com um tipo de urbanismo excludente, que privilegia[va] as intervenções voltadas ao turismo em detrimento à manutenção dos moradores tradicionais”. A autora ainda afirma que o objetivo era a transformação do CHS em objeto de consumo, substituindo e/ou introduzindo novas funções, e, por conseguinte, refuncionalizando as relações sociais pré-existentes, o que se contrapunha à concepção de proteção do patrimônio cultural determinada pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, que considera como parte do patrimônio cultural as práticas sociais dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

O modelo negligenciava consensos internacionais já estabelecidos no âmbito da UNESCO e da OEA, que recomendavam menor interferência possível no contexto social da área, preservação da identidade local e ação conjunta do estado juntamente

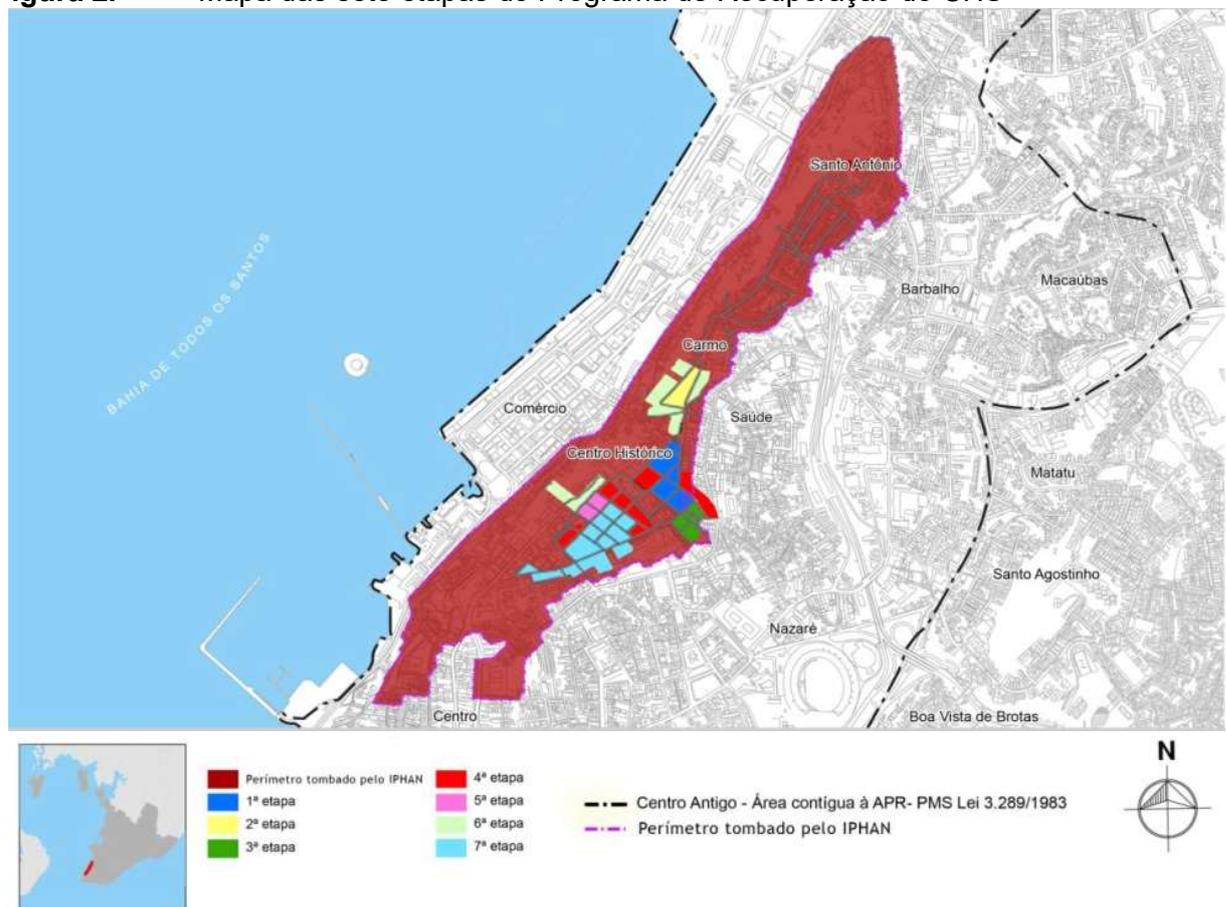
com a iniciativa privada. Utilizava o velho receituário do apelo ao mercado turístico. Assim, foi implantado junto a uma potente estratégia de marketing urbano e político que vendia a ideia de um centro histórico transformado (AZEVEDO, 2009). Nas palavras do professor Paulo Ormino, "a intervenção de ACM foi mais no cartão postal que no CHS".

A execução do projeto original foi prevista em sete etapas, com intervenções setorizadas por quarteirões numerados. A execução da primeira à sexta etapa, entre os anos de 1992 e 1999, teve um investimento de cerca de 100 milhões de dólares, aportados essencialmente pelo Governo da Bahia, dos quais 56,5% foram destinados à requalificação do parque imobiliário, em sua maioria para comércio e serviços¹⁵, e 18,8% a iniciativas de animação para atrair turistas. Os monumentos receberam apenas 11,2%, e obras emergenciais 7,5% (AZEVEDO, 2017).

Os recursos foram injetados na recuperação de monumentos e edificações, instalação de novas atividades econômicas para o turismo, criação de praças para eventos no interior dos quarteirões e construção de estacionamentos estratégicos que eliminaram a circulação de veículos em diversas ruas internas do CHS. Foram restaurados nove monumentos tombados e, ao todo, recuperados 531 imóveis, dos quais o Governo do Estado adquiriu 432 e obteve usufruto de outros 133, tornando-se o maior proprietário do CHS (GORDILHO-SOUZA, 2010). Os custos com desapropriações foram atenuados por meio de negociações fundiárias especiais, estabelecidas com os proprietários, como comodato, doação ou adjudicação (REBOUÇAS, 2012).

¹⁵ Neste montante estão contabilizados os valores liberados até então para a 7ª Etapa, somando US\$ 9.497.160,18 (R\$ 12.236.711,78, sendo o valor corrigido para 2019 de R\$ 30.390.912,60)

Figura 2. Mapa das sete etapas do Programa de Recuperação do CHS



Fonte: MOURAD (2019). Alterações do autor.

As medidas mais prejudiciais foram aquelas adotadas para as moradias e os moradores da área. Apesar da ideia inicial de se utilizar os pavimentos superiores dos imóveis para moradias (AZEVEDO, 2009), o que se assistiu foi a supressão completa da função habitacional da área, com a erradicação sistemática dos cortiços juntamente com a expulsão da população residente, em sua grande maioria, negra e pobre, incapacitada de oferecer uma maior resistência devido à falta de articulação política. Azevedo (2009) atribui esta situação a um condicionamento social decorrente do habitual tratamento paternalista do então Governo:

A reação da comunidade foi pequena. Seus moradores, excluídos sociais, aceitaram uma pequena indenização porque sabiam que iriam se alojar em sobrados abandonados e favelas próximas. As duas maiores associações, o Olodum e a Acopelô, cooptados pelo governador Antônio Carlos Magalhães, não saíram em defesa dos moradores. (AZEVEDO, 2017, p. 2)

Para Mourad (2011, p.100), “o Estado queria tornar despercebida, senão invisível, a população pobre residente”. Ao final, com a execução da intervenção nas seis etapas, foram relocadas 2.151 famílias¹⁶ (MOURAD, 2011). Aos moradores foram impostas duas alternativas: aceitar o remanejamento para moradias em áreas periféricas da cidade ou o recebimento de indenização, notabilizada pelo valor insuficiente para assegurar acomodação digna nas proximidades do Centro. Foram destinados um total de US\$ 3,9 milhões para as indenizações, equivalente a uma média de US\$ 1,340 por família (R\$ 5.250,00 em junho/2018) (GORDILHO-SOUZA, 2012). Valor irrisório para aquisição de nova moradia digna, sobretudo, dentro do CAS.

Muitas dessas famílias, que vinham de gerações inteiras construídas sobre laços afetivos e econômicos para com o CHS mantiveram-se determinadas a permanecer no território. Frente à imposição do deslocamento forçado se dispersaram em ocupações informais nas adjacências, o que refletiu na expansão de muitas ocupações informais no território do CAS, associadas ao agravamento dos problemas sociais, a exemplo de núcleos na ladeira do Pilar, da Favela da Rocinha na encosta, e a ocupação da Chácara Santo Antônio.

Com a expulsão dos habitantes deu-se também o esvaziamento de muitos estabelecimentos comerciais de primeira necessidade, que eram atrelados à dinâmica dessa população. O fenômeno do esvaziamento novamente se fazia inevitável. Como já exposto em seção anterior, entre 1991 e 2010 o número de habitantes do CHS foi reduzido em aproximadamente 50%.

Nos primeiros anos após da intervenção, viu-se um breve período de êxito turístico, sobretudo em função do pesado investimento estatal em entretenimento cultural, com shows diários do programa Pelourinho Dia & Noite. Os proprietários particulares foram os maiores beneficiados da operação, pois tiveram seus imóveis desocupados, restaurados e mantidos pelo Estado sem nenhum custo, mediante contratos de comodato, findo os quais poderiam reaver seus bens valorizados, gerando um efeito inibidor da iniciativa privada. O setor privado novamente se retraiu na medida em que o Estado se encarregou de todo o investimento: “se o Estado faz,

¹⁶ Mourad, 2011 apresenta números divergentes no que diz respeito às famílias expulsas até a sexta etapa. Nas pags. 79 e 80 indica terem sido 1.977 famílias até a 4ª etapa somadas a mais 174 famílias até a 6ª Etapa, totalizando 2.151. Já à pag. 100 indica terem sido 2.195 famílias.

não faço eu” (AZEVEDO, 2009, p.106). A iniciativa privada e o município só começaram a investir no CHS a partir de 2008.

O monopólio das ações por parte do governo do Estado, para realizar só esse projeto, e a falta de articulação com a Prefeitura e outros setores se revelariam como uma das maiores falhas dessa etapa do Projeto Pelourinho (AZEVEDO, 2009, p. 106).

No entanto, com a dinâmica cotidiana deprimida pela perda de população residente, os estabelecimentos voltados exclusivamente ao turismo não suportaram os períodos de baixa temporada e, paulatinamente, sucumbiram. Mais uma vez a insustentabilidade do velho modelo de intervenção para reestruturação da dinâmica urbana foi posta em evidência. As avaliações das primeiras seis etapas do Programa já evidenciavam esse quadro. Mesmo com os insucessos, foram mantidos ainda os eventos de animação cultural, como o Viva essa Festa, o Ritos & Agitos e o Pelourinho Dia & Noite (REBOUÇAS, 2012), que ainda asseguravam algum capital político ao governo do Estado. Em 1999, finalizada a sexta etapa, o bairro ainda mantinha o posto de núcleo de entretenimento, mais apropriado pelas próprias camadas populares da cidade e menos pelos turistas, como pretendia a intervenção (AZEVEDO, 2009).

A partir de 1999, de modo a viabilizar a 7ª Etapa do Programa, o Governo da Bahia criou estratégias para captação de recursos financeiros, uma vez que, até então, todo o processo de recuperação envolvia apenas recursos do próprio tesouro estadual. Para tanto, conforme afirma Mourad (2011), o Governo do Estado teve que demonstrar a sustentabilidade financeira da intervenção a fim de responder às críticas de insustentabilidade do modelo implementado nas seis etapas anteriores, além de, realizar mudanças significativas no escopo do projeto para a 7ª Etapa.

Em consonância com esta lógica, a 7ª Etapa se efetivou por meio de um convênio firmado em 2002 entre o Estado da Bahia e o governo federal, nas figuras do Ministério da Cultura e do IPHAN. O convênio vinculava a 7ª etapa ao Programa federal de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano (Programa Monumenta) do IPHAN, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com assessoria do Programa das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de prever também a injeção de recursos de contrapartida do governo estadual (AZEVEDO, 2009). O apoio financeiro dos novos sócios, sobretudo no âmbito internacional, veio atrelado a algumas condicionantes dentre as quais a inclusão de moradias no escopo do Programa, e uma nova perspectiva

preservacionista, mais ampla e duradoura, interessada, sobretudo, na garantia de retorno dos investimentos com a dinamização da área.

Nesse sentido, Mourad (2011, p. 81), comenta que

As alterações introduzidas pelo governo estadual não decorreram, no entanto, de mudanças de concepção em relação ao programa de recuperação do centro histórico de Salvador. Elas foram inseridas em função de exigências para o acesso aos recursos do Programa Monumenta e devido às críticas ao esgotamento de um modelo aplicado nas etapas anteriores, que não consegue manter-se sem aporte contínuo de recursos estaduais. Acrescente-se a isso a necessidade de reintroduzir a função residencial visando ao uso permanente e contínuo da área.

Além das alterações no projeto da 7ª Etapa pelas exigências do Monumenta, outras transformações também foram tomando lugar, desta vez por conta da entrada em cena de novos atores, os moradores, que vão a se organizar politicamente e reivindicar sua permanência na área. Isso será discutido mais detidamente na próxima seção, como também no Capítulo 2.

Recapitulando a análise à luz do nosso referencial teórico, observa-se que, no primeiro momento, a promoção do programa de 1992 pelo governo do Estado foi possibilitada pelo acúmulo de capitais específicos em função da disposição de recursos para investimento. Já estabelecido em posição dominante, este ator empreende ações ortodoxas de incentivo ao turismo, visando os objetivos estabelecidos pela crença comum na indústria turística como motor de desenvolvimento econômico. O financiamento do plano com recursos exclusivos do governo do estado favoreceu a autonomia das ações deste em relação à influência de agentes externos, que se refletem na priorização da recuperação de monumentos históricos e expulsão de moradores, a despeito da contraindicação a este modelo já sinalizada pelos tratados internacionais.

Importa observar que as ações de expulsão fundamentam-se na obtenção da posse do imóvel associada a uma desconsideração do direito de moradia. Os imóveis apossados pelo Estado foram obtidos ora pela prerrogativa deste de desapropriar em função do “interesse público”, ora pelo acordo entre Estado e proprietário privado. Ambas as modalidades são, entretanto, amparadas em instrumentos legais, os quais, no contexto da disputa deste campo, favorecem os agentes dominantes. Pode-se inferir, portanto, que a fundamentação de suas ações em “instrumentos legais” compõe parte da regra de atuação neste campo, muito embora seja um recurso seletivo, à medida que, concomitantemente, ignora o dispositivo legal do direito à

moradia. Um comportamento típico do *hábitus* deste campo se constitui da utilização dos instrumentos legais convenientes aos seus interesses, ao mesmo tempo negligenciando aqueles que se revelem inconvenientes. Valendo-se desse mecanismo o Estado expulsa os moradores por meio da violência legítima que sua posição de dominância lhe permite impor.

Pode-se observar também que, ao longo da cronologia dos acontecimentos, os resultados demonstrados pela realidade urbana indicam o sucesso ou insucesso das ações tomadas pelos agentes, e influenciam na estrutura do campo, agregando ou deduzindo capitais específicos aos agentes. Pode-se interpretar que o êxito momentâneo referente à dinâmica urbana do CHS, durante as primeiras etapas do plano de 1992 garantiram ao governo do estado capitais políticos para que dessem prosseguimento às suas ações. No segundo momento, com o abatimento da dinâmica econômica e esvaziamento da área na transição para o século XXI, enfatizada pela crítica da opinião pública, subtraiu esses capitais, dando margem a ações de recém-chegados, como é o caso do governo federal na figura do Programa Monumenta, cujos capitais específicos derivam do aporte de recursos internacionais.

Os agentes externos – governo federal e BID – enquanto agentes recém-chegados, demonstram o reconhecimento e aceitação das leis próprias deste campo de disputa ao pagar o seu “direito de entrada” na forma de aporte de recursos financeiros, que se transformam capitais políticos no campo, e possibilitam que os interesses destes agentes assumam relevância na disputa. Podemos identificar, que o ganho de capitais específicos por meio de aporte de recursos financeiro é parte do *hábitus* deste campo, uma vez que se demonstra como uma ação ortodoxa típica capaz favorecer a obtenção de posições de maior dominância na estrutura do campo. Para usufruir dos capitais financeiros aportados pelos agentes externos, o governo do estado se vê obrigado a ceder às novas diretrizes que aqueles recém-chegados passaram a introduzir na disputa.

Voltando agora o olhar para a comunidade de moradores, o grupo é afetado pela disputa em jogo neste campo, de forma que, podemos entender que participa da disputa. Entretanto, até este momento não foi capaz de interferir nela, pois não ocupa nenhum lugar de dominância na estrutura do campo. Como abordaremos na próxima seção, a partir de determinado momento, passam a se mover em direção a uma

posição de maior dominância por meio de mobilizações voluntárias que vão lhes proporcionar capitais políticos. Neste caso, tais mobilizações, por se tratarem de ações atípicas no histórico das disputas deste campo, podem ser interpretadas como uma estratégia de subversão, ou ação herética para transformação da estrutura do campo.

A entrada em cena dos agentes externos (governo federal e BID) juntamente com a comunidade de moradores, associados ao recuo do governo do estado pela necessidade de aportes financeiros ilustra uma transformação na estrutura do campo.

1.3.2. Resistência e luta por moradia: Recém-chegados no campo

A constatação cada vez mais evidente do esgotamento do modelo de intervenção do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, que já se anunciava na realidade urbana, era reforçada por estudos feitos ao longo de sua execução, alguns pela própria Conder, no ano de 2000, como também aqueles apresentados no Seminário Internacional para Revitalização de Centros Históricos na América Latina (SIRCHAL) no mesmo ano (REBOUÇAS, 2012). Além disso, a operação do Programa se deparou com o primeiro grande confronto na altura da sexta etapa, em 1999, quando os moradores do imóvel N° 1 da Rua da Misericórdia se insurgiram contra a sua expulsão, no episódio que ficou conhecido como "Levante dos Alfaiates", documentado por autores como Fernandes (2006), Mourad (2011), Bittencourt (2011) e Rebouças (2012).

A resistência à desapropriação se deu por parte das 15 famílias que ali habitavam e exerciam seus ofícios há décadas, em legítimas condições para a obtenção do usucapião urbano¹⁷. Com o apoio da assessoria jurídica de um deputado estadual e do Ministério Público da Bahia, em 2001 foi negociado com o Governo do Estado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), determinando o direito de permanência para as famílias, ou melhores condições de indenização, caso optassem pelo remanejamento.

As ações iniciadas pelo grupo dos moradores do Prédio dos Alfaiates são claramente marcadas pela inesperada entrada em cena das forças populares em defesa dos seus direitos, que interferiu na lógica da intervenção proposta

¹⁷ Constituição Federal, Art. 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

pelo Estado, introduzindo no projeto uma população historicamente excluída (REBOUÇAS, 2012, p.28).

As obras levaram 10 anos, findos os quais, não se viu o retorno dos antigos moradores ao prédio. Entretanto, a grande repercussão do acontecimento, alardeado pela mídia, levantou de modo irreversível o debate sobre modelo de preservação desejado para o CHS, desencadeando o surgimento de diversos movimentos populares organizados de ativa participação política, notadamente, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH).

Neste início do século XXI, as transformações conjunturais de âmbito local encontram sinergia com os avanços institucionais que consolidavam a moradia como direito social, como a criação do Ministério das Cidades e as suas secretarias de Habitação, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, em 2003, assim como a instituição do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001).

A inauguração da 7ª Etapa representa, portanto, um grande ponto de inflexão no Programa, marcando o início de um novo momento das intervenções no CHS, caracterizado pela organização política dos seus moradores e pela discussão sobre habitação na área central, como afirma Rebouças (2012):

Também na sua relação com o governo do Estado e com a cidade, as ações da 7ª Etapa rompem com a “lógica simbólica unitária na construção do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador – a associação entre patrimônio e baianidade” que, “apesar de ainda manter hegemonia na condução do processo, se vê complexificada por outras lógicas de apropriação e de valoração do espaço construídas no processo de reprodução urbana” (REBOUÇAS, 2012, p. 108).

Nesse novo cenário, as intervenções que se sucederam apresentavam duplo caráter preservacionista e habitacional, notadamente os programas Rememorar¹⁸ e Requalificação Urbana do Pilar/Taboão, iniciados em 1999 e 2003, respectivamente. Apesar dos eventuais êxitos pontuais, não se pode atribuir a essas iniciativas o protagonismo de mudanças estruturais na área. Essas iniciativas serão aprofundadas em seção posterior deste trabalho, juntamente com o projeto da 7ª Etapa, iniciado em 2002 e ainda inconcluso após 16 anos e cinco gestões estaduais.

Entre 2003 e 2008 foram elaborados alguns projetos de habitação de interesse social (HIS) para a Cidade Baixa, que em sua maioria não saíram do papel, enquanto que para a Cidade Alta, novos projetos habitacionais só voltam a ser propostos após

¹⁸O Rememorar 1 foi implantado como uma versão piloto, mediante convênio entre a Caixa Econômica Federal e o Governo da Bahia em 1999, portanto, anterior ao início da 7ª Etapa (BOSENBECKER; MEDVEDOVSKI; CONSWIG, 2007)

a criação do Escritório de Referência do Centro Antigo de Salvador (ERCAS) em 2007, responsável pela elaboração do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (PRPCAS) que se concluiria em 2010 (ANDRADE JÚNIOR, 2014).

No campo de disputa pela ocupação do CHS, a comunidade de moradores pode ser compreendida como recém-chegados, pelas posturas de subversão contrárias às ações do Governo do Estado, como foi o caso do levante dos alfaiates e as manifestações contestatórias da AMACH. Não se pretende dizer com isso que são recém-chegados no território, no sentido da ocupação da área, e sim recém-chegados na disputa, o que significa a tomada de posição na estrutura do campo.

A comunidade de moradores, na figura dos alfaiates, após sua iniciativa de mobilização voluntária, obtém a legitimação da sua tomada de posição na estrutura do campo por meio do TAC imposto pelo Ministério Público, que assegura a estes agentes a obtenção de capitais específicos de ordem jurídica. É neste instrumento jurídico que a reivindicação popular encontra seu suporte institucional, ou “suporte legal” que se revela como a via de entrada para o jogo. A institucionalização de suas reivindicações representa os esforços iniciais que esses agentes recém-chegados investem para entrar no campo, legitimando, deste modo, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa. Ainda, esse movimento reforça o acordo tácito a respeito daquilo que vale a pena ser disputado: a ocupação e destinação dos imóveis da 7ª Etapa.

As imposições do TAC, entretanto, recaem sobre o próprio governo do estado, ficando ele próprio encarregado de providenciar as obras para permanência daqueles moradores. Em outras palavras, a tomada de posição por um agente recém-chegado que acumulou capitais específicos torna-se dependente da ação de um agente dominante com interesses contrários aos seus. O Estado é forçado a agir de uma forma heterodoxa contrária ao seu próprio interesse, e o êxito das reivindicações populares se torna dependente dessa ação.

A mobilização do Estado, ainda que contrária ao seu próprio interesse, deveria ser garantida pelo ordenamento jurídico, instrumento ao qual os recém-chegados foram impelidos a recorrer para entrar no campo e que, aparentemente, constitui parte das regras do jogo. Entretanto, essa se demonstra como uma regra frágil diante do *hábitus* dos agentes do campo de negligenciar os instrumentos legais inconvenientes aos seus interesses. Sem uma coação permanente, o governo do estado, enquanto

agente dominante, se furta a cumprir rigorosamente o TAC. No caso dos alfaiates, o instrumento jurídico não foi capaz de, isoladamente, garantir seu pleno cumprimento, e após 10 anos nunca se viu o retorno das famílias ao local de origem. Na 7ª Etapa o processo foi semelhante, e a tomada de posição pelos agentes populares é garantida por um novo TAC. Veremos, entretanto, que, neste caso, ocorre associado à atuação do governo federal, que reforça a realização das ações heterodoxas propostas.

1.3.3. Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (2009 - 2011)

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, trouxe importantes contribuições para a reabilitação e desenvolvimento dos centros históricos, notadamente com o lançamento do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que trouxe diretrizes para a recuperação dos centros, com ênfase na reutilização de edificações ociosas, desenvolvimento social e econômico. Na esteira dessa iniciativa, cria-se em 2007 o Escritório de Referência do Centro Antigo de Salvador (ERCAS) que desenvolve um Plano de Reabilitação Participativo para o Centro Antigo (2009-2011), seguindo as diretrizes do programa nacional.

O Plano foi elaborado dentro de uma metodologia participativa, desenvolvida pelo SIRCHAL, baseada na organização de câmaras temáticas, que foram realizadas entre julho de 2008 e dezembro de 2009. Procurou articular os três níveis de governo por meio de acordo de cooperação técnica¹⁹, e a sociedade civil organizada através de mecanismos de consulta pública. (BAHIA, 2010, p.33). Propunha também a reformulação das políticas públicas exclusivamente voltadas à exploração turística, no intuito de combater o processo de esvaziamento e degradação do CAS. O raio de ação do plano ia além da poligonal do CHS até os limites da APCP municipal que define o perímetro do CAS – conforme ilustrado na Figura 1 – em função da realidade dos novos assentamentos precários e ocupações informais que se multiplicaram no entorno do CHS após o plano de 1992.

Com base em diagnósticos atualizados e discussões promovidas em oficinas participativas, as propostas do plano procuraram contemplar os principais problemas

¹⁹O Acordo de cooperação técnica se dá entre o Ministério das Cidades, IPHAN, as Secretarias Estaduais de cultura e Desenvolvimento Urbano, a CONDER e a Prefeitura Municipal do Salvador.

associados ao esvaziamento e degradação da área, dentre elas o fomento à atividade econômica, investimentos em infraestrutura, assistência à população vulnerável e incentivo ao uso habitacional. O diagnóstico apresentado apontava a viabilidade de produção das 8,6 mil unidades habitacionais a partir dos 1.100 imóveis vagos. (GORDILHO-SOUZA, 2012)

Dentre os objetivos específicos para o tema da habitação, com a conclusão dos programas habitacionais em andamento e o lançamento de novos, o plano previa: a realização de cerca de 5 mil moradias para famílias com renda superior a 5 salários mínimos; a realização de 2 mil moradias para famílias sem-teto e moradores de cômodos e cortiços; e a construção de mil moradias para famílias ocupantes das áreas de risco da encosta. Previa também a realização de parcerias com os grupos e movimentos sociais vinculados à mesma população alvo das moradias.

No período de 2008 a 2017 a novidade foram os grandes investimentos²⁰ do setor privado em hotelaria. Dos US\$ 231.948.453,00 investidos, 49,48% foram aportes do poder público e 50,52% do setor privado. Os investimentos públicos foram distribuídos em 28,38% para infraestrutura; 8,78% para restauração de monumentos; 7,90% para animação cultural e museus; e só 2,72% para habitação. Os investimentos privados se concentraram em um residencial de luxo e dois hotéis (AZEVEDO, 2017).

1.4 PROPOSTAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO CHS

Conforme visto nas seções anteriores, foi a partir da segunda metade do século XX que o processo de degradação do CAS e CHS passou a ser discutido de modo mais intensivo, inicialmente com foco na preservação do patrimônio edificado, e, posteriormente, no final do século, com a questão da habitação assumindo centralidade na discussão. Agregaram também, no mesmo sentido, as conquistas institucionais dos movimentos sociais propulsores da Reforma Urbana, dentre eles o Estatuto das Cidades. Neste contexto, em Salvador, em paralelo ao Programa de a 7ª Etapa que se reestruturava, o Governo do Estado criou e executou o Programa Remomorar (1999 - 2005).

²⁰Para todos os valores apresentados, deve-se admitir alguma defasagem, visto que, em 40 anos, o dólar também sofreu inflação. Quanto aos valores dos investimentos privados tampouco se pode depositar muita credibilidade.

1.4.1. Programa Rememorar (1999 - 2005)

O Rememorar teve início como projeto piloto, em 1999, pouco antes da 7ª Etapa, e foi concluído em 2005. O Programa tinha o objetivo de recuperar as edificações históricas em ruínas para o uso habitacional multi-familiar. Sobre o programa, o coordenador do Rememorar na Conder, Alfredo Machado, em entrevista relatou que eram grandes as dúvidas a respeito da implementação de habitação no Centro Histórico, devido ao estigma de pobreza e marginalidade. A pesquisa acerca do público-alvo e da viabilidade técnica/econômica da recuperação dos imóveis para este público apontou um direcionamento das moradias para servidores públicos. A seleção dos moradores foi feita pela Conder segundo critérios do Programa Habitacional dos Servidores Públicos do Estado.

A empresa carioca Inventos foi contratada para a elaboração de projetos básicos e executivos, orientados pelas mesmas especificações técnicas do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)²¹. Já a Caixa Econômica Federal fez a licitação das obras, que foram executadas por empreiteiras.

O Programa teve o êxito na recuperação de cinco casarões que foram convertidos em condomínios com 41 unidades, acomodando famílias de renda mensal inferior ou igual a seis salários mínimos. Encontram-se dados discrepantes a respeito do investimento total alocado no Rememorar²². Tomando como referência a pesquisa de Bosenbecker, Medvedovski e Coswig (2007) o investimento total foi no valor de R\$ 2.293.701,55, de modo que se pode estimar um custo de R\$ 55.943,92 por unidade. A obtenção dos imóveis se deu por meio de desapropriações, que, conforme o coordenador do programa, Alfredo Machado, foram um grande entrave para o

²¹O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado em 1999, após um longo período de escassez de investimentos em habitação que sucedeu ao BNH. O PAR favoreceu a retomada de algum investimento em habitação e trouxe, em seu desenho, uma modalidade para construções novas unidades e outra específica para reabilitação de imóveis existentes, o PAR-Reforma. No âmbito dessa modalidade, o PAR conseguiu promover algumas iniciativas habitacionais exitosas em áreas centrais, sem, no entanto, subverter estruturalmente a lógica da produção periférica. O PAR segue em vigor nos dias atuais, apesar das transformações que sofreu ao longo dos anos. Em Salvador, recursos do PAR foram utilizados para suplementar o orçamento de programas do Governo da Bahia, como o Programa Rememorar.

²² Dados do portal da ONG Moradia e Cidadania no endereço <http://moradiaecidadania.wixsite.com/moradiaecidadaniaba>. que coincidem com dados obtidos diretamente em visita presencial ao DIRCAS apontam um total de R\$1.971.085,00.

processo, demandando penoso esforço para o Estado. Do total de recursos investidos, R\$ 322.616,25 – 14% do investimento total – foram despendidos com desapropriações, cadastro e projetos.

Os recursos para o Rememorar foram integralmente públicos, provenientes de uma combinação mista de financiamentos, sendo que os recursos do orçamento do Governo da Bahia foram para pagar a desapropriação e a contratação de projetos; os recursos do Ministério da Cultura (Lei Rouanet) para a reforma de casca, cobertura e fundações; e, os recursos do PAR para a execução do restante da obra. Na 2ª fase do Rememorar, seriam reformados imóveis para a construção de 107 unidades habitacionais, sendo 16 com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o resto com uma composição de recursos do Governo da Bahia, PAR e Ministério da Cultura, nos mesmos moldes do Rememorar 1. Todavia, as obras não foram realizadas por questões políticas e econômicas, relatou Machado.

O Rememorar não foi extinto. Seu mecanismo institucional ainda permanece vigente, com escritório na sede da Conder. Entretanto permanece inativo por falta de recursos.

1.4.2. Requalificação Urbana do Pilar (2003 – 2012)

Também contemporâneo à 7ª Etapa, o Governo do Estado iniciou um plano para a região do Pilar/Taboão, no sopé da falha geológica, para recuperar dezenas de imóveis degradados da região, visando principalmente a construção de moradias para abrigar a população local em estado de vulnerabilidade.

O plano foi então desenvolvido a reboque de um seminário internacional de projeto²³ organizado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA) que resultou num convênio firmado, em 2003, entre a Conder e a UFBA. Desse acordo derivou a criação do Laboratório de Requalificação Urbana do Pilar (RUP), que a partir de 2003 desenvolveu os projetos para seis conjuntos habitacionais.

Desses projetos, o único executado foi o Conjunto Pilar 1, concluído em 2012. A intervenção promoveu a recuperação da estrutura de um antigo frigorífico, datado de 1940, situado na Rua do Pilar, dando lugar a 107 unidades habitacionais de dois

²³Participaram do seminário a Università degli Studi di Pavia, Universidade de São Paulo, Politecnico di Milano e Universidad Central de Chile. (ANDRADE JÚNIOR, 2014, p.158)

quartos, com 36 m². Ali foi abrigada a maior parte das 168 famílias que ocupavam o sopé da ladeira em habitações precárias, a maioria (73%) com renda inferior a meio salário mínimo. A limitação do número de moradias foi por conta das características da estrutura preexistente. Dado o número insuficiente de moradias, foram priorizadas as famílias em situação mais vulnerável, enquanto que as demais seriam atendidas por outros projetos, que não se realizaram (ANDRADE JÚNIOR, 2014, p.159).

Os registros da Conder apontam que foi investido um total de R\$ 4.439.394,19, o que resulta em R\$ 41.489,67 por unidade²⁴. Os recursos foram provenientes do programa Pro-Moradia, executados pela Caixa Econômica Federal. De acordo com Andrade Júnior (2014, p.160), foram realizadas "sucessivas licitações por menor preço, com os respectivos abandonos da obra pelas construtoras vencedoras".

Dos projetos que não saíram do papel, os conjuntos denominados Taboão 1 e 2 previam a recuperação de dois grupos de sobrados na Rua do Julião, compostos, respectivamente, por cinco e três imóveis. Já os conjuntos Taboão 3 e 4 previam intervenção em dois grupos de quatro imóveis cada²⁵, distribuídos nas ruas do Julião e Caminho Novo do Taboão. Enfim, o último conjunto não executado, que compreendia a recuperação de quatro imóveis nessa última rua, recebera, em 2006, o Prêmio Caixa Econômica Federal/IAB, obtido no Concurso Público Nacional de Ideias e Soluções para Habitação Social no Brasil. Esse projeto previa a construção de 61 apartamentos, sendo 31 com um quarto e 30 com dois quartos. Vale ressaltar que, dentre os fatores que contribuíram para a inviabilização financeira desse projeto, destacam-se os conflitos atinentes à interpretação das normas de preservação entre os autores do projeto e técnicos do IPHAN, o que implicou numa radical transformação do projeto original premiado, com conseqüente redução do número de apartamentos.

Ao todo, esse conjunto de projetos, posteriormente denominado de Pilar 2, reuniam 246 unidades habitacionais em uma área construída de 10.832,40 m². A previsão recursos era no valor de R\$ 10.913.238,00, o que equivale a uma média de R\$ 44.362,76 por unidade habitacional e R\$ 1.007,50 por metro quadrado.

Ademais, a Diretoria do Centro Antigo de Salvador (DIRCAS) informou que esses projetos estão sob estudo da Superintendência de Ativos Imobiliários (SUATI),

²⁴Dados obtidos diretamente com a Superintendência de Planejamento (SUPLA) da DIRCAS.

²⁵ O conjunto Taboão 3 abarcava os sobrados n^os 11 e 13 da R. do Julião e n^os 6 e 8 da R. Caminho Novo do Taboão, e o conjunto Taboão 4 os sobrados n^o 23, 25, 27 e 29 desta última rua.

entretanto, Superintendência de Planejamento (SUPLA) não há previsão de desenvolvimento desses projetos.

1.4.3. Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança (2007)

A Vila Nova Esperança, também conhecida como “Rocinha”, é uma área de ocupação informal no CHS datada de 1997, localizada aos fundos da primeira Faculdade de Medicina do Brasil abrigando inicialmente 49 famílias expulsas de suas residências nas primeiras etapas do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador 1992. A comunidade organizada, a partir de então, criou um movimento cultural, formando ainda um Conselho Cultural dos Moradores. O Projeto de Requalificação então proposto para a Vila Nova Esperança se iniciou como um desdobramento do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (PRPCAS).

Concomitante à intervenção em Vila Nova Esperança, no âmbito municipal, se discutia a Política Municipal de Habitação de Interesse Social e se iniciava o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. Assim, a comunidade foi delimitada como Zona Especial de Interesse Social. Teixeira e Santo (2009, p. 11) indicam que “tal articulação, principalmente a partir da participação de representantes da SEHAB e da SEPLAM no GT, resultou na inclusão da poligonal da área como ZEIS nº 113 no PDDU/2008, a qual deverá ser regulamentada mediante Decreto Municipal”. Como ZEIS, as especificidades do Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança, poderão ser incorporados no Decreto Municipal, com parâmetros urbanísticos específicos e adequados (TEIXEIRA; SANTO, 2009). A revisão do PDDU de Salvador, também definiu a 7ª Etapa como ZEIS nº 114.

Nesse sentido, Teixeira e Santo (2009) consideram que a definição dessas áreas como ZEIS se constituíram como importante avanço na implementação e materialização da Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador, ao se tornarem áreas prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, garantindo a função social da cidade e da propriedade. As autoras também declaram que:

[...] o processo de elaboração das diretrizes para o projeto de requalificação de Vila Nova Esperança, mostrou-se uma experiência inovadora e democrática, resultando em uma importante parceria entre os diferentes órgãos e secretarias, cada um trazendo, através dos seus representantes, os elementos técnicos pertinentes à sua esfera de atuação, produzindo discussões com amplo espectro de entendimentos complementares. De fato,

logrou-se produzir uma rica e ampla discussão em torno da produção e requalificação do espaço urbano, especialmente quanto às condições peculiares daquela localidade (TEIXEIRA; SANTO, 2009, p. 16).

Semelhante ao ocorrido no Conjunto Pilar 1, a área do assentamento original não foi considerada suficiente para abrigar a totalidade das famílias residentes dentro de um projeto que atendesse as condições de salubridade, habitabilidade e respeito à legislação vigente. Para tanto, foram incorporados imóveis nas imediações da área para abrigar todo o programa definido, que contava com 66 unidades habitacionais de dois quartos e cozinha, além de uma oficina comunitária, uma biblioteca, espaço de convivência e outros equipamentos.

A definição inicial das diretrizes do projeto foi feita por um Grupo de Trabalho (GT), formado por representantes do Governo do Estado, da Prefeitura de Salvador, do IPHAN e do Conselho Cultural dos Moradores de Vila Nova Esperança. Esta estruturação possibilitou um trabalho conjunto entre os órgãos públicos e a comunidade, que participou ativamente no desenvolvimento dos primeiros projetos de arquitetura e desenho urbano. Teixeira e Santo (2009) destacam que a elaboração das diretrizes tinha como desafio

[...] a negociação entre as partes envolvidas e a construção de acordos, buscando-se conciliar o direito à moradia digna ao direito de preservação. Tratava-se de formular uma solução urbanística negociada capaz de conciliar, na medida do possível, as demandas da comunidade (defendidas pelo Conselho dos Moradores), com as restrições impostas pela legislação e com o papel estratégico que essa área desempenha no conjunto urbano do Pelourinho. Some-se a isso o desafio de agregar posturas técnicas, nem sempre uníssonas.

O cenário otimista que se estabelecia, entretanto, se fragiliza à medida que os projetos iniciais passam por total reformulação, sem participação alguma do GT, desconfigurando as definições iniciais feitas em conjunto com a comunidade, causando indignação aos moradores e distanciando-se da proposta inicial prevista pelo ERCAS.

As obras, com orçamento previsto em R\$ 7,9 milhões, teriam o aporte de recursos do PAC-OGU²⁶ e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio do programa Pró-Moradia ²⁷. Foram iniciadas em 2012 pela Conder e paralisadas pouco tempo depois sem a divulgação de qualquer justificativa. Até hoje

²⁶ Dados da Conder disponíveis em: <http://www.conder.ba.gov.br/obras/reports/view/1015> Acesso em: 25/05/2017.

²⁷ Informação fornecida pela Superintendente de Planejamento da DIRCAS/CONDER em 26/05/2017.

os moradores da comunidade remanejados para alojamentos temporários reclamam providências para sua conclusão²⁸.

Conforme informações obtidas por meio da SUPLA, em julho de 2018, o projeto passou por uma revisão e foi incluído no Programa Falha Geológica 2, financiado com recursos do PAC, que estabelece limite de valor por unidade habitacional. O projeto foi reelaborado pela equipe técnica da Conder com escopo reduzido: serão construídas apenas as moradias — preservada a quantidade original — e a quadra esportiva. Os demais equipamentos comunitários foram suprimidos, pois seriam financiados por uma outra fonte de recurso que deixou de existir.

A recuperação dos casarões foi abandonada visto que elevava demasiadamente o valor das obras, o que inviabilizaria o enquadramento nos parâmetros do programa federal. Todas as edificações serão novas e distribuídas em três blocos nas cotas mais altas da encosta, aproveitando-se as estruturas já parcialmente construídas. A obra foi licitada no valor de R\$ 7.346.953,59, por concorrência pública de menor preço, para uma área construída total de 3.206,91 m², o que traduz um valor de R\$ 111.317,00 por moradia e R\$ 2.290,00 por metro quadrado. O resultado da licitação era esperado em agosto do ano de 2018. O recurso federal conta com contrapartida por parte do Governo do Estado.

²⁸ Reivindicações dos moradores da antiga Rocinha pela conclusão do projeto foram constatadas pelo autor durante audiência pública do Programa Revitalizar da PMS, realizada no Centro de Cultura da Câmara Municipal de Salvador, em 07/04/2017, registrado por este autor.

1.4.4. Outros projetos

Pelos dados obtidos com a DIRCAS, tem-se notícia de um projeto habitacional realizado no âmbito do programa da Conder denominado "Falha Geológica", contemplando a recuperação de dois casarões de propriedade do IPAC, situados na rua Ribeiro dos Santos nº46 e rua Augusto Guimarães nº 125. Somadas as intervenções geraram 20 apartamentos e dispuseram de investimento total de 1.372 m², de modo a perfazer uma média de R\$ 89.189,75 por apartamento a R\$ 1.372,15 por metro quadrado. Não foi possível obter maiores detalhes sobre a intervenção.

No mesmo programa estavam previstas a construção de mais 96 unidades habitacionais em 16 imóveis²⁹, distribuídos em cinco ruas ao longo da escarpa, que totalizariam 6.856 m² em 96 unidades habitacionais, contando com um investimento de R\$ 12.504.154,98, com a média de R\$ 130.251,61 por unidade habitacional, e R\$ 1.832,64 por metro quadrado. A contrapartida do Estado seria de R\$ 8.722.000,00. Em contato com a SUPLA, nos foi informado que esses projetos foram recentemente incorporados ao programa Rememorar 2.

Como dito anteriormente, o Rememorar 2 previa a construção de 107 unidades habitacionais em 16 imóveis³⁰, distribuídos entre os bairros da Barroquinha, Saúde, Santo Antônio Além do Carmo e Barbalho. O valor total de investimentos estimado em R\$ 7.740.958,09 perfaz um total de R\$ 72.345,40 por apartamento. A SUPLA ainda informou que o imóvel nº 9 na rua Direita do Santo Antônio foi concluído e previa-se sua comercialização para servidores públicos a partir do final de 2018. Os demais seguem no aguardo da captação de recursos.

O projeto da Vila Capistrano concebido para um imóvel localizado na Rua Capistrano de Abreu, nº107/107A, prevê a construção de 82 moradias que atenderão às famílias da Chácara Santo Antônio. O decreto de desapropriação do imóvel foi publicado em setembro de 2014. A SUPLA informou que as obras foram licitadas e aguardam a ordem de serviço.

²⁹ Ladeira da Misericórdia nºs 12, 14, 16, 18, 20, 22 e 24, Ladeira da Montanha nº2, Ladeira da Soledade nºs 116, 118 e 120, Rua do Corpo Santo nºs 5 e 7 e Rua Democrata nºs 5, 7 e 23.

³⁰ Rua do Jenipapeiro nºs 4 e 6, Largo da Saúde nº5, Rua da Glória nº14, Travessa Manuel Beckman nº2, Rua São José de Cima nº74, Praça dos Veteranos nº30, Rua do Gravatá nºs 5, 7, 16, 20, 22 e 24, Rua direita do Santo Antônio nº 9, Rua do Castanheda nº49 e Rua Areal de Baixo nº15.

Sintetizando a análise dos programas acima tem-se a Tabela 4 que reúne os dados quantitativos dos programas habitacionais do CHS acima apresentados: :

Tabela 4. Dados quantitativos da produção habitacional no CHS

	Programa	Total Investimento (R\$)	Nº Unid.	Área construída (m²)	Custo médio por UH (R\$)	Custo médio por m² (R\$)
Concluídas	Rememorar 1	2.293.701,55	41	dados insuficientes	55.943,94	dados insuficientes
	Pilar 1	4.439.394,19	107	dados insuficientes	41.489,67	dados insuficientes
	Falha Geológica: 2 Casarões	1.783.795,00	20	1.372,15	89.189,75	1.300,00
Previstos	Pilar 2	10.913.238,00	246	10.832	44.362,76	1.007,50
	Rememorar 2	7.740.958,09	107	dados insuficientes	72.345,40	dados insuficientes
	Vila Nova Esperança	7.797.865,56	66	dados insuficientes	118.149,48	dados insuficientes
	Falha Geológica: 16 Casarões	12.504.154,98	96	6.856	130.251,61	1.823,83
	Vila Capistrano	dados insuficientes	82	dados insuficientes	dados insuficientes	dados insuficientes

Elaboração do autor (2019).

CAPÍTULO 2

AVANÇOS E CONFLITOS DA 7ª ETAPA

Este capítulo aborda principalmente os resultados e os conflitos das ações empreendidas na 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador. Inicialmente se faz uma exposição sobre a reestruturação que a proposta original desse Programa sofreu, primeiramente, em função do enquadramento no Programa Monumenta e, posteriormente, por conta das contestações populares e da imposição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Num segundo momento se apresentam os dados quantitativos do escopo das obras, planejamento e execução de recursos e entrega dos imóveis entre os anos de 2010, 2014 e 2018. Na última parte se discorre sobre os principais conflitos entre a comunidade de beneficiários e a Conder, que se dão em função de irregularidades no cumprimento das determinações do TAC.

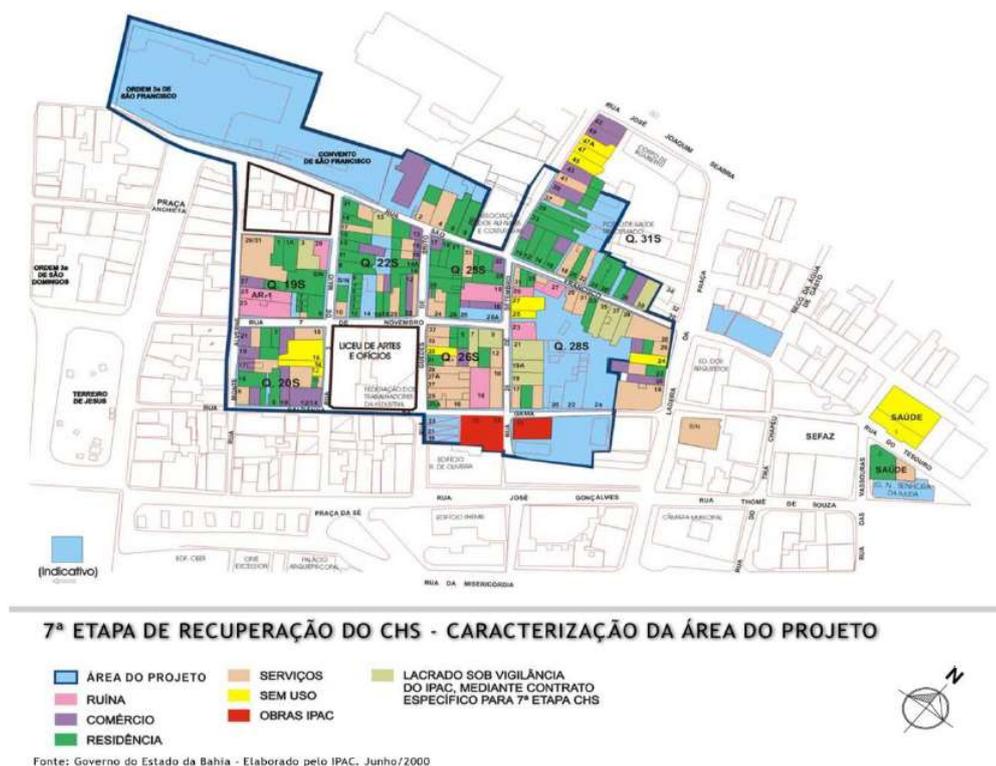
2.1 7ª ETAPA: DA PRIMEIRA REESTRUTURAÇÃO ATÉ O TAC

“O projeto da 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador começa a ser elaborado no ano de 2000 e carrega consigo o peso das críticas que assolaram os processos das etapas anteriores” (REBOUÇAS, 2012, p. 28 - 29). O Governo da Bahia, para viabilizar a 7ª Etapa do Programa de Recuperação do CHS, assinou um convênio com o Ministério da Cultura, por meio do Programa Monumenta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), e obteve financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A vinculação do governo do estado a organismos da esfera federal, na figura do Ministério da Cultura, e indiretamente ao BID, em escala internacional, configurou uma conjuntura complexa para o Programa, tanto no âmbito institucional quanto no financeiro. A necessidade

de articulação vertical entre esses organismos contribuía para a transformação do modelo de intervenção.

Dessa articulação decorreu também a demarcação de uma nova poligonal de intervenção, abrangendo um conjunto de imóveis dispostos em 16 quadras, delimitadas, grosso modo, pelas ruas Monte Alverne, Rua do São Francisco, Saldanha da Gama e Ladeira da Praça³¹, conforme a Figura 3. Para essa área era prevista a recuperação de 14 quadras, a restauração de sete monumentos³², a recuperação de 76 casarões dos séculos XVIII, XIX e do início do século XX, além da infraestrutura de circulação viária, drenagem, pavimentação e paisagismo, e a execução de um estacionamento com 200 vagas. O valor total previsto inicialmente para o projeto era de R\$ 33.801.881,00 (MOURAD, 2011).

Figura 3. Mapa de caracterização da área do projeto da 7ª Etapa



Fonte: MOURAD (2011).

³¹ É importante ressaltar que a referida área, posteriormente, veio a ser demarcada como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS 114), a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2008. Obtendo, dessa forma, prerrogativas legais com a preferência ao uso habitacional e ações participativas com a comunidade local.

³²O Antigo Seminário São Dâmaso, do século XVII; a Igreja das Ordens 1ª e 3ª e Convento de São Francisco, do século XVIII; a Igreja de Nossa Sra. da Ajuda, do século XIX; a Casa dos Sete Candeeiros, do século XVII; a edificação da rua Saldanha da Gama nº 25, 15 e 35 juntamente com a edificação da rua 28 de Setembro, nº 08, que formam o conjunto de edificações da sede do IPAC; o museu da Casa de Rui Barbosa; e o complexo do Tesouro 1 e 2 (MOURAD, 2011).

Estudos apresentados no encontro SIRCHAL, no ano 2000 apontava que o saldo das intervenções do Programa de Recuperação do CHS nos anos 2000 era de esvaziamento de 34,6% dos imóveis recuperados desde 1992, e a inclusão do uso habitacional era posto como essencial para recuperação da área. Essas conclusões contribuíram para que o Banco Interamericano de Desenvolvimento condicionasse o aporte de recursos à inclusão do uso habitacional no projeto da 7ª Etapa, o que se concretizou com a sua inclusão no Programa Monumenta. (REBOUÇAS, 2012, p.29). Contudo, como salienta Mourad (2011, p.127 - grifos nossos),

A principal característica do projeto original de Salvador, dentro do Monumenta, foi a sua recuperação para o uso residencial em larga escala, incorporando a diversidade de uso, mas não a diversidade social. **A possibilidade de abertura do acesso à moradia para as diferentes classes sociais, com prioridade para os residentes nem foi cogitado. O Estado, ao contrário, destinou a área somente para funcionários públicos servidores estaduais.**

A estratégia inicial era, por sua vez, manter o quadro predominantemente residencial, remanejando os ocupantes originais³³ e destinando os imóveis recuperados para um novo grupo social, fundado na expectativa de retorno do capital investido pelo Estado. Ressalta-se que esse fenômeno caracteriza um típico processo de gentrificação (MOURAD, 2011).

Uma vez que a oferta habitacional não era orientada às famílias originalmente residentes, devido à renda insuficiente para absorver o endividamento e garantir a devida manutenção do imóvel, tampouco à ampla classe média, já destituída de laços com o território, pesquisas apontaram a viabilidade de se destinar as moradias a certa categoria de servidores públicos. Isso, tanto pelo interesse em viver na área, como pela possibilidade de desconto direto em folha, capaz de assegurar o retorno do capital investido (AZEVEDO, 2009).

Os reassentamentos iniciaram em 2001, em atendimento ao regulamento do Monumenta, ainda que o convênio de cooperação com este Programa tenha sido firmado apenas em 2002. Foram oferecidas opções de indenização e reassentamento para as famílias que assim optassem (REBOUÇAS, 2012).

Estudos identificavam que, em Junho de 2000, dos 130 imóveis da poligonal, 73 eram ocupados por 1.674 famílias, das quais 81% que tinham rendimentos de até 3 salários. Dessa parcela, 55% tinham o rendimento de até 1 salário mínimo. Eram

³³Para o qual foi realizado um estudo pela SETEPLA/TECNOMETAL (2002).

estabelecidos na área também 55 comerciantes ou prestadores de serviços. Das famílias residentes, 64% era de biscateiros, trabalhadores domésticos ou ambulantes (REBOUÇAS, 2012). A utilização dos imóveis — que em certa medida traduz a dinâmica do tecido urbano — apresentava um índice de 84% com usos diversos (habitação, comércio ou serviços), ainda que instalados de forma precária e informal. Havia, portanto, uma diversidade de usos bem distribuída no espaço, de predominância residencial (MOURAD, 2011).

Entre julho de 2001 e fevereiro de 2002 haviam sido realocadas 1.023 ou 61% das famílias, mediante R\$ 1.881,99 em indenização por família, o equivalente a 9,4 salários mínimos³⁴. Totalizando R\$ 1.925.284,00 em indenizações (Tabela 5). Mais uma vez o Estado da Bahia pagou valores irrisórios de indenização, que jamais possibilitariam o acesso à moradia digna por essa população em uma área bem infraestruturada da cidade, relegando esses, por conseguinte, ou as periferias distantes desprovidas de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos ou as ocupações informais em prédios fechados e em ruínas, nas encostas e áreas livres próximas ao CHS. É também relevante destacar que o reassentamento se deu, entre outros bairros periféricos, em um conjunto habitacional no bairro de Cajazeiras, cujo o custo aproximado por unidade habitacional era de dez mil reais que seria financiado em 10 anos, debitado o valor do auxílio-relocação (MOURAD, 2011). Ou seja, as famílias, além de expulsas do CHS e sem qualquer escolha sobre a sua moradia, ainda deveria arcar com os custos da unidade habitacional localizada em um lugar que, para a maioria, inviabilizaria os seus rendimentos.

Bittencourt (2011, p. 76), ao analisar matérias de revista e jornais da época e os relatórios de reuniões dos moradores com o CEAS, recorta trechos que ilustram as preocupações desses quanto as ações que já estavam sendo implementadas pelo Governo da Bahia. Apresentam-se aqui alguns:

O que eles estão fazendo com a gente é um verdadeiro absurdo”. Com R\$ 2.000,00 não temos para onde ir, afirmou o aposentado José Carlos Sobrinho, que mora em uma das casas que serão desapropriadas pelo Estado. (FRANCISCO, 2001: 6).

O comerciante Alberto Vasconcelos também contesta o valor oferecido para indenização: Funcionários públicos chegaram aqui e disseram que agente tem que aceitar o valor proposto, caso contrário, a gente vai ficar sem receber nada (idem: 6).

³⁴ O salário mínimo era de R\$200,00 em 2002

Eu, Júlio Cerqueira de Oliveira, ajudei a construir o nosso Centro Histórico e hoje nem sequer eu posso ter a condição de entrar em um desses estabelecimentos. Sinto-me acuado com a esmola que a CONDER está nos indenizando. Isso é coisa que se faça com o povo? Não dá para comprar nem um caixão. Estão nos tratando como cães sarnentos. Sinto mal, oprimido, humilhado e derrotado pelo Poder Público (CEAS, 2003: 2-3).

Em 2003 se contabilizava 1.292 famílias realocadas ou 77% do total (REBOUÇAS, 2012). "Muitas das famílias que concordaram em receber a indenização [...] foram vítimas de pressão psicológica e desconheciam seu direito de usucapião" (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.92). Mourad (2011), ao comparar os processos de expulsão da 7ª Etapa e da 1ª a 6ª etapas do Programa de Recuperação do Centro Histórico, considera que na 7ª etapa as ações ocorreram de forma rápida e em escala significativa, considerando que, entre 1992 e 1999, 2.153 famílias foram expulsas e, em fevereiro de 2002, antes da assinatura do convênio com o Monumenta, a Conder já tinha efetuado o pagamento e a retirada de 1.023 famílias moradoras da 7ª Etapa.

Ao analisar os deslocamentos dessas famílias, Mourad (2011) observa que a grande maioria dos moradores indenizados, até 2003, migrou para localidades relativamente próximas ao Centro, outros se deslocaram para bairros extremamente distantes e boa parte permaneceu no perímetro do CHS. Destaca-se que das 747 famílias que se deslocaram para 80 outros bairros de Salvador,

[...] as taxas de deslocamento foram mais relevantes para os bairros de: São Caetano, Coutos e Fazenda Grande de 1,41 a 2%; Valéria, Saúde, Cajazeira, Centro Histórico, Brotas e Liberdade com 2 a 3%; e com mais de 3% destaca-se o bairro de Nazaré por apresentar o maior índice de recebimento das famílias da 7ª Etapa, com 6,35% (MOURAD, 2011, p. 131).

Além dessas, 406 famílias consideradas sem destinos, as mais pobres da 7ª Etapa, "[...] ficaram na calçada, embaixo das marquises do centro histórico, onde aqueles que os expulsaram eram obrigados a passar todos os dias e continuarem a avistá-los no local", de acordo com Jecilda Mello, presidente da AMACH em entrevista a Mourad (2011).

Tabela 5. 7ª ETAPA - ESCOPO INICIAL ANTERIOR AO TAC

Imóveis		
Total na área de intervenção	130	100%
Ocupados por famílias	73	56%
Inclusos na intervenção	86	66%
Famílias remanescentes após a 6ª Etapa		
Remanescentes após 6 Etapa	1674	100%
Média por imóvel ocupado	12,88	
Com rendimento até 1 SM	920	55%
Com rendimento até 3 SM	1356	81%
Retiradas na 7ª Etapa até 2002	1023	61%
Retiradas na 7ª Etapa até 2003	1292	77%
Recursos		
Total previsto (R\$)	33.801.881,00	100%
Média por imóvel (R\$)	393.045,12	
Total indenizações (R\$)	1.925.284,00	6%
Média por família (R\$)	1.881,00	9,4 SM

Fonte: CONDER (2002); MOURAD (2011); REBOUÇAS (2012). Elaboração do autor (2019).

Assim, o primeiro momento da intervenção na 7ª Etapa foi marcado pela retirada de maior parte das famílias moradoras do local. Somadas àquelas expulsas nas seis primeiras etapas do plano totalizam 3.176. Esse ponto merece destaque a fim de que se notabilize que o contingente de famílias expulsas representa mais de 30 vezes o número daquelas que posteriormente conferiram notoriedade ao programa ao conquistar o direito de permanência pelo TAC.

A reboque da formalização do pacto com o Monumenta, em 2002, vem a publicação do decreto de desapropriação dos imóveis privados da área da 7ª Etapa (Dec. 8.218/02). O que, segundo Rebouças (2012, p. 35), notabilizava que "a intenção do Estado era agilizar o andamento do projeto e, em poder da imissão de posse, ter respaldo legal para expulsar os moradores da área". Com efeito, houve a reação por parte das 698 pessoas ainda residentes na área, inconformadas com as alternativas de indenização, reassentamento e expulsão. Para Bittencourt (2011), essa reação dos moradores se deu em razão da constatação da infração legal de direitos por parte da intervenção. Segundo o autor,

O governo não apresentou todas as possibilidades de direito dos moradores, a exemplo das alternativas de permanência, do reconhecimento do usucapião (muitas famílias estavam lá por mais de 20 anos), de clareza quanto ao

pagamento da indenização, definindo a relocação dos moradores para áreas distantes do Centro da cidade, ferindo, assim, os direitos implícitos do Estatuto da Cidade (BITTENCOURT, 2011, p. 77).

Desse movimento resultou a criação da Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH), em 2002³⁵. O movimento era contemporâneo ao levante dos Alfaiates e influenciado por este, além de apoiado por muitas das mesmas entidades (REBOUÇAS, 2012). O ponto principal da contestação desses dois movimentos consistia no questionamento quanto à necessidade forçada de se abandonar os imóveis nos quais habitavam, muitos há mais de 25 anos, mediante ações truculentas do Estado, somado ao fato que, o instrumento do usucapião urbano, já lhes conferia o direito legítimo de propriedade dos imóveis que ocupavam.

A organização política dos moradores e esforços de resistência, apesar das dificuldades, foram determinantes para configurar um novo rumo aos desdobramentos do plano.

É possível observar aqui, para além da reação que a luta dos alfaiates desencadeou nos moradores da 7ª Etapa, que, nos dois casos, foi no momento entre a elaboração e a execução dos projetos que se deflagrou a contestação. Lefèbvre lança luz sobre esse momento e sobre a importância da intervenção dos contestadores para a democracia urbana. (REBOUÇAS, 2012, p.36)

A importância da contestação para a democracia urbana, conforme proposto por Lefebvre, assume protagonismo em circunstâncias onde os planos em execução derivam de decisões verticais unilaterais, sem a articulação e participação dos atores locais. Por outro lado, a gestão participativa se fundamenta em relações de horizontalidade e encontra seu protagonismo na democracia urbana.

No nível dos projetos e dos planos sempre existe alguma instância entre a elaboração e a execução. Nesse trajeto intervêm a reivindicação e a contestação, confundidas com muita frequência. Na contestação manifestam-se as ideologias próprias aos grupos e às classes que intervêm, aí compreendida a ideologia ou as ideologias dos que contribuíram para a elaboração dos projetos, o urbanismo ideológico. A intervenção dos “contestadores” introduz conflitos nas lógicas sociais (na sócio-lógica, que não passa da ideológica). A possibilidade de contestação faz essas lógicas aparecerem enquanto ideologias e permite sua confrontação, o que mensura o grau de democracia urbana (LEFEBVRE, 1999, p. 126 apud REBOUÇAS, 2012, p.36-37).

A resistência da AMACH tem início no ano de 2002, em nível local. Destacam-se a discussão do projeto na Assembleia Legislativa e a ação civil pública ajuizada

³⁵ Formalizada em 3 de julho do mesmo ano.

pelo Ministério Público da Bahia com vistas ao embargo das ações de desapropriação. As contestações foram fundamentadas nos argumentos de desrespeito aos direitos fundamentais dos moradores da área, direito de moradia, direito de propriedade mediante usucapião e ilegalidade do modelo de desapropriação – desapropriação efetuada com vistas a destinar o imóvel a outra pessoa viola o Decreto-Lei de Desapropriação 3.365/41 (FERNANDES, 2006, apud REBOUÇAS, 2012)

O reassentamento da população, por sua vez, foi justificado por uma proposta de intervenção sustentável mediante retorno econômico e social dos investimentos. A população residente original seria incapaz de absorver as prestações das moradias e sua subsequente manutenção. O modo de disponibilização e consumo do espaço reflete, portanto, a premissa desse modelo de intervenção, fundado na valorização do capital investido. Observa-se uma resistência por parte do Estado em investir capitais desvalorizados em prol do provimento da moradia como valor de uso. A prioridade dada ao retorno do capital investido se sobrepõe ao esforço de atendimento das necessidades da população local.

Com a resistência dos moradores, o reassentamento foi suspenso e se iniciou um longo processo de negociação de alternativas para inclusão dos moradores no projeto, que encontrava relutância do Governo do Estado. A negociação, intermediada pelo Ministério Público da Bahia envolvia a AMACH, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e da CONDER, e o Ministério da Cultura (REBOUÇAS, 2012).

Em 2003, com a mudança de gestão federal, o desenho de uma nova conjuntura política e institucional, marcada pelo fortalecimento do Ministério Público e disseminação da relevância da função social da propriedade vem a favorecer a luta da AMACH. Por sua vez, o Monumenta firmou posicionamento a favor da preservação da população residente, suspendendo os repasses federais até a resolução do litígio. Esse descompasso ideológico dentro do próprio Estado quase levou o Governo da Bahia a dispensar o financiamento federal em busca de novas fontes. No entanto, a continuidade do convênio foi mantida, em razão da intervenção do então Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia, Luiz Antônio Vasconcellos Carreira, e novos subsídios foram obtidos por meio dos programas de financiamento habitacional do Ministério das Cidades, criado em 2003, articulado com o Ministério da Cultura (REBOUÇAS, 2012).

Discrepâncias entre o número de famílias remanescentes e aquele contabilizado pela Conder, levaram a AMACH a realizar um recadastramento³⁶, que identificou um número de 103 famílias³⁷ (REBOUÇAS, 2012). Dessas, 70,4% tinham renda de até um salário mínimo. A maior parte era de trabalhadores autônomos ou informais e apenas 21,2% possuíam vínculo empregatício (CONDER/MONUMENTA-BID, 2005 apud REBOUÇAS, 2012). A maior parte já era residente do CHS antes de ocupar a 7ª Etapa. Essas famílias encontravam-se distribuídas em 23 imóveis dentro da poligonal de intervenção, sendo oito deles com uso misto e 15 com uso residencial.

Tabela 6. Quadro das famílias beneficiárias do TAC da 7ª Etapa

Número de famílias	103
Com rendimento até 1 SM	72 (70,4%)
Imóveis ocupados	23
Média de famílias por imóvel ocupado	4,48

Fonte: REBOUÇAS (2012). Elaboração do autor (2019).

Em 2004, o empenho da AMACH e seus parceiros³⁸ consegue articular uma missão conjunta da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana³⁹ com a Relatoria Especial de Direitos Humanos das Nações Unidas ao CHS, que denunciam uma série de violação do direitos da população residente, enfatizando a "preocupação do poder público apenas com o patrimônio arquitetônico e o desprezo ao patrimônio humano, que são os moradores históricos do Pelourinho" (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.92).

A pressão internacional impressa ao Governo do Estado, corroborada pela repercussão midiática culminou na imposição de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em 2005, ao Estado da Bahia e à Conder, garantindo o direito de permanência na área das 103 famílias cadastradas. As relatorias impuseram ainda um conjunto de recomendações aos governos estadual e federal, dentre as quais se pode destacar que fossem limitados os prazos de execução das obras, que deveriam

³⁶ Com o apoio do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) e Ministério Público.

³⁷ Foram identificadas 139 famílias residentes na área, no entanto, algumas já haviam firmado acordo pelo auxílio-relocação, e foram suprimidas do cadastro.

³⁸ Notadamente o Centro de Estudos e Ação Social – CEAS.

³⁹ Projeto de investigação inspirado nas experiências das Nações Unidas, coordenado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais, rede nacional de articulações de organizações da sociedade civil empenhadas em promover o respeito aos direitos humanos sociais coletivos, conforme previsto na Constituição Federal e demais leis nacionais. Constitui a representação nacional na plataforma interamericana. (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.10)

ser aprovadas e supervisionadas pelo Ministério Público da Bahia. Muitas delas seriam incorporadas ao TAC, apesar de nenhuma sanção ter sido imposta aos governos federal e estadual, para o caso de não cumprimento das recomendações.

Em 1º de junho de 2005 foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público, Governo da Bahia e Conder, garantindo o direito de permanência das famílias cadastradas. Sua inclusão no projeto seria viabilizada por meio de subsídios do Governo do Estado e do Ministério das Cidades, que viria a configurar o Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS). A ideia inicial incluía a cobrança de taxa mensal proporcional ao rendimento de cada família pelo prazo de 10 anos (REBOUÇAS, 2012).

As famílias deveriam ser temporariamente remanejadas para moradias provisórias durante a execução das obras, sendo priorizadas aquelas em maior situação de risco. O retorno à área deveria ser preferencialmente ao mesmo imóvel que ocupava anteriormente. O TAC também impôs a obrigatoriedade de um processo participativo, tanto no âmbito das decisões projetuais como na gestão do programa. Para tanto, foi instituído o Comitê Gestor como instância participativa de governança, composto por diversas entidades envolvidas no processo, que seriam encarregadas das futuras deliberações em conjunto. De acordo com o TAC (2005):

O Comitê Gestor, doravante denominado COMITÊ, instituído neste ato para análise e deliberação sobre requerimentos apresentados pelas famílias relacionadas no Anexo I, terá a seguinte composição: dois representantes da CONDER, um representante da Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia - SECOMP, um representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR, um representante da AMACH, um representante do Centro de Estudos e Ação Social - CEAS, um representante da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS e um representante da Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana - CDM.

A participação na elaboração dos projetos deveria envolver a discussão coletiva sobre a configuração das moradias, de modo a adequá-las à composição familiar das 103 famílias, e também que fosse definido junto com a comunidade os equipamentos coletivos para a área. Posteriormente, esses equipamentos vieram a ser definidos no âmbito do Comitê Gestor como sendo uma cozinha comunitária e uma creche.

Outras determinações do TAC contemplavam a construção de uma sede definitiva para a AMACH, que seria provisoriamente acomodada em uma sala no Edifício Ypê; o fornecimento de pontos comerciais temporários durante a execução das obras, para a garantia do sustento das famílias; a capacitação dos moradores e

apoio no desenvolvimento de atividades de geração de renda; além de uma cláusula de multa diária de mil reais e/ou medidas judiciais aplicáveis aos compromissários que infringissem os dispositivos do termo, enquanto durasse a irregularidade.

As ações da 7ª Etapa foram divididas em dois programas, o PHIS e o Programa de Habitação para Servidores Estaduais (PROHABIT), que, em conjunto, recuperariam 76 imóveis para abrigar 317 moradias e 55 pontos comerciais. O primeiro seria financiado com recursos do Ministério das Cidades e do Governo do Bahia e destinado a atender as famílias beneficiárias do TAC que, com acréscimo de mais 5 famílias, totalizavam 108 moradias e 13 pontos comerciais. Foi dividido em duas etapas: PHIS 1 e PHIS 2. O segundo, com recursos do PROHABIT, do Programa Monumenta e também do Governo do Estado previa 234 moradias para servidores públicos e 42 pontos comerciais. Após reestruturado o Projeto da 7ª Etapa nessas bases, as obras foram marcadas por grande morosidade e pela grande dificuldade de se fazer cumprir parte dos termos do TAC.

Cinco anos após firmado o acordo, em 2010, somente oito imóveis haviam sido recuperados pelo PHIS, totalizando 37 apartamentos, apenas 34% do programa. Tampouco nenhum dos equipamentos coletivos tinha sido implantado. A falta de priorização das obras da 7ª Etapa ficava evidente, segundo Mourad (2011) e Rebouças (2012) salientam, ao se observar que, no mesmo período, quase todas as obras relacionadas a monumentos de referência nacional já haviam sido concluídas ou em vias de conclusão.

Retornando a análise sob a ótica do nosso referencial teórico, podemos identificar que a assinatura do convênio entre governo do estado e governo federal representa uma concessão de capitais políticos do primeiro para o segundo, em troca dos capitais financeiros que estes poderiam dispor. Os estudos e críticas produzidos em função do esvaziamento da área nos anos 2000 contribuíram também para o ganho de capitais políticos por parte de todos os agentes favoráveis à inclusão do uso habitacional na pauta do projeto.

Entretanto, a pauta da habitação, que passa a fazer parte dos pressupostos da disputa no campo, não vinha necessariamente associada à pauta da diversidade social, ou seja, não previa a permanência dos habitantes originais. Assim, a comunidade de moradores, apesar do ganho de capitais específicos com o êxito político do Levante dos Alfaiates, não encontrava ainda uma posição favorável de

dominância na estrutura de campo, de modo que ainda era preciso adotar novas estratégias de subversão para garantir seu direito à moradia diante das novas ações ortodoxas praticadas pelo estado, diga-se, as expulsões ocorridas entre 2001 e 2003, fundamentadas no instrumento de desapropriação por interesse público.

O movimento da AMACH em 2002 foi favorecido pelos capitais políticos obtidos com o levante dos alfaiates e encontra fundamentação legal na medida que identifica ilegalidades nas ações do Estado, no que diz respeito à desconsideração de direitos legítimos dos moradores, como o direito à moradia e ao usucapião. Com isso, a comunidade novamente recorre ao apoio do poder legislativo e o ministério público para a obtenção de instrumentos legais de contestação, e o apoio do governo federal e das relatorias da ONU lhes garante a obtenção de novos capitais políticos, suficientes para nova tomada de posição no sentido da dominância, com a obtenção do TAC. Com este instrumento acumulam capitais de ordem jurídica, entretanto, mais uma vez, as sanções impostas pelo TAC obrigam que as ações em favor dos moradores sejam tomadas pelo próprio governo do estado, contrariando seus interesses particulares.

O recorrente recurso do TAC como meio de tomada de posição reitera nossa compreensão acerca do que constitui o *hábitus* do campo: o emprego de dispositivos legais para a coação do agente oponente. Importa ressaltar que se trata de uma medida judiciária impetrada por um órgão do poder executivo estadual (Ministério público) contra um órgão do mesmo poder (Conder), alavancado por meio da ação da população, para coação do Estado para agir em prol da comunidade, contrariando seus interesses próprios. Ao observarmos a reação do governo do estado frente a uma imposição de uma hierarquia horizontal é muito diferente da sua reação a imposições provenientes de órgãos federais, ou seja, de uma hierarquia vertical

2.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL DA 7ª ETAPA DE 2006 A 2018

As informações apresentadas a seguir foram extraídas de planilhas obtidas na CONDER/DIRCAS com dados referentes ao planejamento e execução do programa nos anos de 2010, 2014 e 2018.

2.2.1 Situação em 2010

Em 2010, estava mantido o escopo original do PHIS 1 e 2, prevendo a construção de 108 apartamentos e 13 pontos comerciais em 21 imóveis, concentrados, principalmente, nos quarteirões 31S, 30S e 22S, nas imediações das ruas São Francisco, 28 de Setembro, 7 de Novembro, 3 de Maio e Guedes de Brito. Excetuando-se os pontos comerciais, o projeto previa dois apartamentos em cada um dos imóveis menores da rua São Francisco de números 10, 12 e 20; e até 13 apartamentos, no imóvel maior, situado na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco. Para 78 unidades, ou 72,3% do total, estavam previstos dois quartos, já para os outros 26 apartamentos, 26%, apenas um quarto e para o restante, quatro apartamentos, 3,7%, três quartos.

Tabela 7. PHIS – Escopo do Programa em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	N° Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos Comerciais	Área por apto/pto. Com. (m ²)
	Rua	N°	Quarteirão								
PHIS 1											
1	São Francisco	10	31S	137,67	1		2		2	3	45,89
2	São Francisco	12	31S	138,85			2		2	2	69,43
3	São Francisco	14	31S	294,52		3	2		5	5	58,90
4	São Francisco	20	31S	130,72			2		2	2	65,36
5	São Francisco	24	31S	275,76			4		4	4	68,94
6	São Francisco	30	31S	368,36	1	1	5		6	7	52,62
7	28 de Setembro	33	31S	307,83		2	4		6	6	51,31
8	28 de Setembro	35	31S	366,12		3	3		6	6	61,02
9	28 de Setembro	37	31S	178,17		2	2		4	4	44,54
10	28 de Setembro	39	31S	371,96		3	3		6	6	61,99
11	28 de Setembro	41	31S	333,50		1	4		5	5	66,70
12	7 de Novembro	24/26	25S	298,06		2	2		4	4	74,52
	Cozinha comunitária										
Subtotal (habitação + comércio)				3.201,52	2	17	35	0	52	54	59,29
PHIS 2											
1	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	1	7		8	12	46,69
2	São Francisco	2	30S	413,39	2	1	3	1	5	7	59,06
3	São Francisco	6	30S	402,10			6		6	6	67,02
4	São Francisco	8		588,56		1	3	3	7	7	84,08
5	3 de Maio	21	22S	144,47		1	2		3	3	48,16
6	7 de Novembro	14	22S	376,00	1	2	4		6	7	53,71
7	7 de Novembro	16		221,54		2	2		4	4	55,39
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50			4		4	4	59,38
9	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15		762,98	3	1	12		13	16	47,69
Total PHIS 2				1.964,32	10	9	43	4	56	66	29,76
TOTAL PHIS 1 e 2 (habitação)				5.165,84	12	26	78	4	108	120	43,05

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Em termos de área construída do imóvel a variação é considerável. O menor deles, na rua São Francisco nº 20, conta com 130,72 m² enquanto que o maior, na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco (nºs 16 e 15), totaliza 762,98m². A média da área construída dos imóveis é de 245,99m². Observa-se que área construída por apartamentos varia de 44,5m² e 84m², sendo a média 59,2m². Esses números incluem, no entanto, as grandes áreas de paredes, áreas de circulação e a área dos pontos comerciais. Para a compreensão da área útil dos apartamentos seria preciso uma análise individual de cada um feita sobre o projeto arquitetônico (Tabela 7). Ainda cabe destacar que a construção da cozinha comunitária estava incluída no escopo do PHIS 1. Assim como, a previsão de obtenção de recursos.

No caso do PROHABIT, a previsão em 2010 era de construção de 234 unidades habitacionais em 55 imóveis, distribuídos em torno das ruas 3 de Maio, 7 de Novembro, 28 de Setembro, Guedes de Brito, Saldanha da Gama, São Francisco, Monte Alverne, Beco do Seminário e Ladeira da Praça.

As intervenções nos imóveis com menores áreas previam apenas uma unidade habitacional, como o caso daqueles situados nas ruas São Francisco, nºs 19 e 21, 3 de Maio, nº10, e Saldanha da Gama, nº10. Nos imóveis maiores previa-se de 10 a 14 unidades, como no caso do imóvel nº17 na rua 28 de Setembro. Assim como no PHIS, para 131 apartamentos (ou 56% do total) estavam previstos dois quartos, para os outros 99 (42%) previa-se apenas um quarto e as demais unidades, quatro ou 1,7%, previam-se três quartos.

O menor imóvel, na Rua São Francisco nº 19, conta com 57,50m², e o maior, na Rua 28 de Setembro nº 17, tem 810,74 m². A área construída média dos imóveis é de 279,58m². A área construída dos apartamentos varia entre 36,81 m² e 94,86 m², sendo a média de 57,26 m². Também incluindo áreas de paredes, circulação e pontos comerciais.

Do escopo inicial do PROHABIT foram excluídos sete imóveis, devido à impossibilidade de obtenção da imissão de posse ou de dificuldades no processo de desapropriação, como sugeriram alguns técnicos do órgão. Desses, pôde-se identificar apenas seis, onde se abrigariam 30 unidades habitacionais e oito pontos comerciais, numa área construída total de 2.247,80 m² (TABELA 8).

Tabela 8. PROHABIT – Escopo do Programa em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Área por apto./pto. Comercial. (m ²)
	Rua	Nº	Quarteirão								
PROHABIT 1											
1	3 de Maio	9		204,70		1	1	1	3	3	68,23
2	3 de Maio	13		124,54		1	1		2	2	62,27
3	3 de Maio	15		120,82		1	1		2	2	60,41
4	3 de Maio	17		113,55		1	1		2	2	56,78
5	7 de Novembro	5		240,80		2	1		3	3	80,27
6	7 de Novembro	07/09		621,18	3	5	3		8	11	56,47
7	7 de Novembro	10		372,54	3		3		3	6	62,09
8	7 de Novembro	18		144,71		1	1		2	2	72,36
9	7 de Novembro	20		156,28	1	3			3	4	39,07
10	28 de Setembro	12		289,75	1	2	2		4	5	57,95
11	Guedes de Brito	14		208,58	1	1	1	1	3	4	52,15
12	Guedes de Brito	23		270,70	1	1	2		3	4	67,68
13	Guedes de Brito	27/29		552,96	1	2	7		9	10	55,30
14	Guedes de Brito	31		96,20			2		2	2	48,10
15	Guedes de Brito	35		133,88			2		2	2	66,94
16	Guedes de Brito	37		135,35			2		2	2	67,68
17	Saldanha da Gama	18		676,84	6	5	3		8	14	48,35
18	São Francisco	13		226,52			3		3	3	75,51
19	São Francisco	19		57,50			1		1	1	57,50
20	São Francisco	21		77,10			1		1	1	77,10
Total PROHABIT 1				4.824,50	17	26	38	2	66	83	58,13
PROHABIT 2											
1	3 de Maio	10		77,68	1	1			1	2	38,84
2	3 de Maio	12		96,58		1	1		2	2	48,29
3	3 de Maio	14		147,23	1	3			3	4	36,81
4	7 de Novembro	3		194,14		2	2		4	4	48,54
5	28 de Setembro	17		810,74	1	8	6		14	15	54,05
6	28 de Setembro	19		694,98	2	2	8		10	12	57,92
7	28 de Setembro	21		530,86	2	9	2		11	13	40,84
8	28 de Setembro	25		116,42		1	1		2	2	58,21
9	28 de Setembro	27		272,67		1	3	1	5	5	54,53
10	28 de Setembro	29		153,97			2		2	2	76,99
11	28 de Setembro	31		450,29	2	5	3		8	10	45,03
12	Ladeira da Praça	24		375,78	1	2	4		6	7	53,68
13	Ladeira da Praça	26		337,80	1		5		5	6	56,30
14	Monte Alverne	15		425,40	1		6		6	7	60,77
15	Monte Alverne	19		371,90	1	2	3		5	6	61,98
16	Monte Alverne	21		808,76	3	2	5	1	8	11	73,52
17	Saldanha da Gama	10		189,72	1		1		1	2	94,86
18	Saldanha da Gama	6		529,74	2	1	3		4	6	88,29
19	Saldanha da Gama	20		503,88	2	6			6	8	62,99
20	São Francisco	27		153,67		2	2		4	4	38,42
21	São Francisco	33		135,59		2	1		3	3	45,20
22	São Francisco	35		108,89			2		2	2	54,45
23	São Francisco	37		178,66		1	3		4	4	44,67
24	São Francisco	39		92,62			2		2	2	46,31
Total PROHABIT 2				7.757,97	21	51	65	2	118	139	55,81
PROHABIT 3											
1	3 de Maio	19		113,77		2			2	2	56,89
2	3 de Maio	20		242,20			4		4	4	60,55
3	7 de Novembro	22		174,04	1	2	1		3	4	43,51
4	28 de Setembro	22		90,56		2			2	2	45,28
5	Beco do Seminário	1 e 1A		470,64		3	6		9	9	52,29
6	Beco do Seminário	3		266,43			4		4	4	66,61
7	Guedes de Brito	33		108,04		1	1		2	2	54,02
8	Monte Alverne	23		445,73	1	4	4		8	9	49,53
9	Monte Alverne	25		544,77	1	6	4		10	11	49,52
10	Monte Alverne	27		239,70	1	1	3		4	5	47,94
11	São Francisco	17		98,64		1	1		2	2	49,32
Total PROHABIT 3				2.794,52	4	22	28	0	50	54	51,75
SubTotal PROHABIT				15.376,99	42	99	131	4	234	276	55,71

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Com relação aos imóveis do PHIS concluídos até 2010, esses que corresponderam ao primeiro lote de obras executadas entre 2006 e 2007, foram oito, contemplando sete pontos comerciais e 37 unidades habitacionais. Esses imóveis perfazem uma área construída total de 2.357,09 m². Das unidades têm-se que 32, ou 86,5% do total, possuem dois quartos e cinco unidades, ou 13,5%, tem um quarto (TABELA 9).

Tabela 9. PHIS – Imóveis concluídos até 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	N° Ptos. Com.	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos Comerciais	Área por apto/pto. Com. (m ²)	Recursos executados (R\$)	R\$/m ²
	Rua	N°	Quarteirão										
PHIS 1													
1	São Francisco	10	31S	137,67	1		2		2	3	45,89	206.907,26	1.502,92
2	São Francisco	20	31S	130,72			2		2	2	65,36	171.472,56	1.311,75
3	São Francisco	30	31S	368,36	1	1	5		6	7	52,62	452.816,96	1.229,28
PHIS 2													
4	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	1	7		8	12	46,69	585.455,28	1.044,95
5	São Francisco	6	30S	402,10			6		6	6	67,02	512.762,62	1.275,21
6	3 de Maio	21	22S	144,47		1	2		3	3	48,16	164.257,06	1.136,96
7	7 de Novembro	14	22S	376,00	1	2	4		6	7	53,71	344.996,56	917,54
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50			4		4	4	59,38	206.787,26	870,68
TOTAL				2.357,09	7	5	32	0	37	44	53,57	2.645.455,56	1.122,34

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Em 2010 era previsto um aporte de recursos de R\$ 7.779.559,85 para o PHIS 1 e 2, dos quais R\$ 6.072.334,85 seriam provenientes do Governo do Estado e R\$ 1.707.225,00 subsidiados pelo Ministério das Cidades. Esses recursos se referiam somente à obra, excluídos os valores de desapropriações e indenizações. No caso dos oito imóveis concluídos, as cifras se referem ao valor executado.

O custo previsto para a recuperação dos imóveis variava entre um mínimo de R\$ 164.257,06, para o imóvel da rua 3 de Maio n° 21, até o máximo de R\$ 703.995,09 para a intervenção conjunta do imóvel na esquina da rua Guedes de Brito e São Francisco (n°s 16/15). Naturalmente, o maior orçamento era previsto para a maior intervenção. Os imóveis de menor custo foram os de menor área e já haviam sido executados. Para o imóvel na rua 3 de Maio n° 21, com área de 144,47m² era previsto o gasto de R\$164.257,06 e para o imóvel, na rua São Francisco n°20, com 130,72m², R\$ 171.472,56.

Importa observar que houve alguns casos onde o orçamento era mais elevado para imóveis razoavelmente menores que outros de maior área, como no caso dos imóveis na rua São Francisco n°s 6 e 8, enquanto o primeiro tem 402,1m² e previsão de despesas no valor de R\$ 512.762,62, o segundo contava com 588,56m², e previsão de gastos de R\$ 491.671,10. Essa inversão na relação entre área construída e volume de recursos se deve provavelmente a especificidades de cada projeto e obra. O custo médio de reforma dos imóveis ficou em R\$ 370.455,23, sendo o valor de R\$ 1.505,96 por metro quadrado.

Tabela 10. PHIS – Previsão de recursos em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	Total de UH + Lojas	Total recursos previstos (R\$)	Recursos Ministério das Cidades (R\$)	Recursos Governo do Estado (R\$)	R\$/m ²	R\$/UH ou Loja
	Rua	N°	Quarteirão							
PHIS 1										
1	São Francisco	10	31S	137,67	3	206.907,26	43.692,87	163.214,39	1.502,92	68.969,09
2	São Francisco	12	31S	138,85	2	183.434,47	38.736,09	144.698,38	1.321,10	91.717,24
3	São Francisco	14	31S	294,52	5	355.059,52	74.978,38	280.081,14	1.205,55	71.011,90
4	São Francisco	20	31S	130,72	2	171.472,56	36.210,08	135.262,48	1.311,75	85.736,28
5	São Francisco	24	31S	275,76	4	295.438,36	62.388,10	233.050,26	1.071,36	73.859,59
6	São Francisco	30	31S	368,36	7	452.816,96	95.621,94	357.195,02	1.229,28	64.688,14
7	28 de Setembro	33	31S	307,83	6	462.793,36	97.728,67	365.064,69	1.503,41	77.132,23
8	28 de Setembro	35	31S	366,12	6	447.089,99	94.412,57	352.677,42	1.221,16	74.515,00
9	28 de Setembro	37	31S	178,17	4	289.958,29	61.230,87	228.727,42	1.627,42	72.489,57
10	28 de Setembro	39	31S	371,96	6	439.043,20	92.713,32	346.329,88	1.180,35	73.173,87
11	28 de Setembro	41	31S	333,50	5	386.503,38	81.618,42	304.884,96	1.158,93	77.300,68
12	7 de Novembro	24/26	25S	298,06	4	391.003,34	82.568,68	308.434,66	1.311,83	97.750,84
Subtotal PHIS 1				3.201,52	54	4.081.520,69	861.899,99	3.219.620,70	1.274,87	75.583,72
Cozinha comunitária						64.626,23		64.626,23		
Total PHIS 1 (subtotal + cozinha)						4.146.146,92	861.899,99	3.284.246,93		
PHIS 2										
1	28 de Setembro	10	26S	560,27	12	585.455,28	133.827,68	451.627,60	1.044,95	48.787,94
2	São Francisco	2	30S	413,39	7	432.835,96	98.940,83	333.895,13	1.047,04	61.833,71
3	São Francisco	6	30S	402,10	6	512.762,62	117.211,05	395.551,57	1.275,21	85.460,44
4	São Francisco	8		588,56	7	491.671,10	112.389,80	379.281,30	835,38	70.238,73
5	3 de Maio	21	22S	144,47	3	164.257,06	37.547,09	126.709,97	1.136,96	54.752,35
6	7 de Novembro	14	22S	376,00	7	344.996,56	78.861,85	266.134,71	917,54	49.285,22
7	7 de Novembro	16		221,54	4	255.278,23	58.353,38	196.924,85	1.152,29	63.819,56
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50	4	206.787,26	47.268,95	159.518,31	870,68	51.696,82
9	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15		762,98	16	703.995,09	160.924,38	543.070,71	922,69	43.999,69
Total PHIS 2				1.964,32	66	3.698.039,16	845.325,01	2.852.714,15	1.882,61	56.030,90
TOTAL PHIS 1 e 2 (habitação)				5.165,84	120	7.779.559,85	1.707.225,00	6.072.334,85	1.505,96	64.829,67

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

O valor previsto por unidade habitacional variava de R\$ 43.999,69, do imóvel de esquina entre a rua Guedes de Brito e São Francisco (n°s 15 e 16), para R\$ 70.238,73, naqueles imóveis da rua São Francisco n°8, chegando a R\$ 97.750,84 para a intervenção conjunta nos imóveis n° 24 e n° 26 da rua 7 de Novembro. Tomando o valor médio por unidade habitacional previsto de R\$ 69.438,99. Desses dados pode-se observar que o menor custo por unidade habitacional se previa na intervenção de maior área, refletindo a economia em decorrência do aumento da escala de intervenção.

O imóvel de menor área construída, de 130,72m², na rua São Francisco n°20, estava orçado em R\$ 85.736,28 por apartamento, praticamente o dobro. Entretanto, o maior custo por apartamento fora previsto para imóvel de área construída mediana (298m²), quase o dobro do menor imóvel. Essa ocorrência pode ser atribuída a complexidades técnicas particulares do imóvel, algo a ser verificado individualmente para este projeto. Observa-se também, para o imóvel n°14B da rua Guedes de Brito a previsão de um custo relativamente baixo por apartamento, R\$ 51.696,82, pela pequena área de 237,5m² que apresenta. Outro caso particular a ser investigado.

Figura 4. Imóvel n°10 da Rua 28 de setembro antes **Figura 5.** Imóvel n°10 da Rua 28 de setembro depois da recuperação



Fonte: CONDER (2017).



Fonte: CERCHIARI (2018).

O custo previsto por metro quadrado de área construída variava de R\$ 835,38, isso para o imóvel n° 8 da rua São Francisco que tem 588,56m², até R\$ 1.627,42 para o imóvel n° 37 da rua 28 de Setembro que tem 178,17m². Embora não coincidam, com o imóvel de maior área, este na rua Guedes de Brito n°s 15 e 16 com 762,98m², cujo custo previsto por metro quadrado era R\$ 922,69, e nem com o de menor área, o da rua São Francisco n°20 com 130,72 m², cujo metro quadrado estava previsto em R\$ 1.502,92, os resultados acompanham, grosso modo, a questão da escala.

Figura 6. Imóvel nº10 da Rua São Francisco antes



Fonte: CONDER (2017).

Figura 7. Imóvel nº 10 da Rua São Francisco depois da recuperação



Fonte: CERCHIARI (2018).

Ademais, é importante destacar que recursos, no valor de R\$ 64.626,23, estavam previstos para a cozinha comunitária no âmbito do PHIS e não foram contabilizados nos cálculos acima. Salientamos também que, nas tabelas apresentadas, para efeito de cálculo do custo por unidade habitacional, os pontos comerciais foram contabilizados como uma unidade habitacional. O mesmo vale para

a obtenção do valor médio por unidade habitacional. Ou seja, os R\$ R\$ 64.829,67 decorrem da divisão do valor dos investimentos R\$ 7.779.559,85 (somente relativo aos imóveis), sem os recursos da cozinha, por 120 unidades (108 moradias + 12 pontos comerciais).

Vale ressaltar que, na planilha original obtida com o DIRCAS, o valor previsto por unidade habitacional era de R\$ 72.631,35, em razão da divisão do valor total dos investimentos, R\$ 7.844.186,08 (incluso os recursos da cozinha), pelas 108 unidades habitacionais. Essa constatação pode ser decorrente de uma mera simplificação dos cálculos, ou uma evidência da intenção de não se executar nem os pontos comerciais nem a cozinha comunitária.

O PHIS, por sua vez, não contou com recursos do Monumenta. Os recursos foram majoritariamente do Governo do Estado, 78% do montante, complementados por recursos do Ministério das Cidades via Caixa Econômica Federal, cerca de 22%. Podemos compreender esta ausência de recursos do Monumenta como mais uma dificuldade para a execução do programa. O governo do Estado que já se encontrava coagido a operar este programa por conta imposições do TAC, ainda ainda era o responsável pela maior parte da injeção de recursos.

O PROHABIT, por sua vez, tinha uma previsão de aporte de R\$ 15.598.420,76, dos quais R\$6 .760.922,12 provenientes do Programa Monumenta, ou seja, 43,34% do total, R\$ 6.229.000,49, do próprio programa PROHABIT, 39,93%, e apenas R\$ 1.146.403,95 do Governo da Bahia, 7,35% (TABELA 11). No cômputo geral, o valor médio de recuperação por imóvel era de R\$ 283.607,65, do metro quadrado R\$ 1.014,40 e o valor médio por unidade habitacional ou ponto comercial de R\$ 56.516,02.

A variação do custo previsto por imóvel era de R\$ 52.528,36, para o imóvel da rua 3 de Maio nº10, até o máximo de R\$ 709.886,86, para o imóvel na rua 28 de Setembro nº17. O maior custo também correspondia à maior intervenção, com área de 810,74m², traduzindo a cifra de R\$ 875,60 por metro quadrado. Os menores custos eram previstos para os menores imóveis, com cifra de R\$52.528,36 para o imóvel na rua 3 de Maio nº10 com 77,68m², e R\$54.175,40 para o imóvel na rua São Francisco nº19, com 57,50m², contando um total de R\$ 675,21 e R\$ 942,18 por metro quadrado, respectivamente.

O custo previsto por metro quadrado de área construída variava de R\$ 554,76 no imóvel n° 21 da rua Monte Alverne, com área de 808,76 m², até R\$ 1.447,49, no imóvel n° 25 da rua 28 de Setembro, com 116,42 m². Assim como no PHIS, o custo previsto para o metro quadrado era inversamente proporcional ao tamanho do imóvel. No maior imóvel do PROHABIT, o n° 17 da rua 28 de Setembro, com área construída de 810,74m², o custo do metro quadrado era estimado em R\$ 875,60 e no menor, na rua São Francisco n°19, com 57,50m², a estimativa era de R\$ 942,18m².

O menor custo por imóvel estava previsto em R\$ 52.528,36 para aquele na rua 3 de Maio n°10 com 77,68m², contando com um apartamento e um ponto comercial, onde se contabilizava também o menor valor previsto por unidade, R\$26.264,18. O maior custo era previsto para o maior imóvel, na rua 28 de Setembro n° 17, alcançando a cifra de R\$ 709.886,86. O maior custo por unidade era previsto no imóvel n°25 da rua 28 de Setembro, com 116,42 m² e 2 apartamentos, o custo de cada era previsto em R\$84.258,11. O custo geral unitário de R\$ 56.516,02, previsto para o PROHABIT, foi em função das 276 unidades, contabilizados os apartamentos e pontos comerciais.

O PROHABIT, programa habitacional original da 7^a Etapa, contava majoritariamente com verbas federais, sendo 47,68% recursos do Monumenta, 43,23% de recursos do próprio Programa do Servidor Público Estadual (PROHABIT) e apenas cerca de 7,61% de recursos do Governo do Estado.

Vale ressaltar que os valores previstos para 2010 não necessariamente representam a realidade atual, visto que, nesse intervalo ocorreram transformações nas edificações, como desmoraamentos, o que implicou modificações de projeto e atualização dos custos da obra.

Tabela 11. PROHABIT – Previsão de recursos em 2010

Item	Endereço do imóvel		Área (m²)	Ptos. Comerciais	Total de UH	Área por apto. (m²)	Total recursos previstos (R\$)	Recursos PROHABIT (R\$)	Recursos Monumenta (R\$)	Recursos Governo do Estado (R\$)	R\$/m²	R\$/UH ou Loja
	Rua	Nº										
PROHABIT 1												
1	3 de Maio	9	204,70		3	68,23	150.524,18	68.349,56	69.026,68	13.147,94	735,34	50.174,73
2	3 de Maio	13	124,54		2	62,27	119.274,82	54.159,95	54.696,49	10.418,38	957,72	59.637,41
3	3 de Maio	15	120,82		2	60,41	107.771,52	48.936,57	49.421,36	9.413,59	892,00	53.885,76
4	3 de Maio	17	113,55		2	56,78	93.952,53	42.661,68	43.084,31	8.206,54	827,41	46.976,27
5	7 de Novembro	5	240,80		3	80,27	206.191,23	93.626,69	94.554,21	18.010,33	856,28	68.730,41
6	7 de Novembro	07/09	621,18	3	8	56,47	517.255,58	234.873,85	237.200,65	45.181,08	832,70	47.023,23
7	7 de Novembro	10	372,54	3	3	62,09	337.151,75	153.092,85	154.609,48	29.449,42	905,01	56.191,96
8	7 de Novembro	18	144,71		2	72,36	163.316,96	74.158,47	74.893,13	14.265,36	1.128,58	81.658,48
9	7 de Novembro	20	156,28	1	3	39,07	150.888,03	68.514,78	69.193,53	13.179,72	955,50	37.722,01
10	28 de Setembro	12	289,75	1	4	57,95	218.509,63	99.220,19	100.203,13	19.086,31	754,13	43.701,93
11	Guedes de Brito	14	208,58	1	3	52,15	180.649,77	82.028,90	82.841,53	15.779,34	866,09	45.162,44
12	Guedes de Brito	23	270,70	1	3	67,68	178.245,51	80.937,18	81.739,00	15.569,33	658,46	44.561,38
13	Guedes de Brito	27/29	552,96	1	9	55,30	439.166,85	199.415,55	201.391,09	38.360,21	794,21	43.916,69
14	Guedes de Brito	31	96,20		2	48,10	95.534,05	43.379,81	43.809,56	8.344,68	993,08	47.767,03
15	Guedes de Brito	35	133,88		2	66,94	145.453,82	66.047,23	66.701,54	12.705,05	1.086,45	72.726,91
16	Guedes de Brito	37	135,35		2	67,68	148.768,10	67.552,17	68.221,38	12.994,55	1.099,14	74.384,05
17	Saldanha da Gama	18	676,84	6	8	48,35	495.449,36	224.972,15	227.200,86	43.276,35	732,00	35.389,24
18	São Francisco	13	226,52		3	75,51	191.952,19	87.161,07	88.024,54	16.766,58	847,40	63.984,06
19	São Francisco	19	57,50		1	57,50	54.175,40	24.599,80	24.843,50	4.732,10	942,18	54.175,40
20	São Francisco	21	77,10		1	77,10	54.614,97	24.799,40	25.045,08	4.770,49	708,37	54.614,97
Total PROHABIT 1			4.824,50	17	66	58,13	4.048.846,25	1.838.487,85	1.856.701,05	353.657,35	839,23	48.781,28
PROHABIT 2												
1	3 de Maio	10	77,68	1	1	38,84	52.528,36	23.224,47	24.615,28	4.688,61	676,21	26.264,18
2	3 de Maio	12	96,58		2	48,29	80.520,12	35.600,52	37.732,48	7.187,12	833,71	40.260,06
3	3 de Maio	14	147,23	1	3	36,81	148.895,03	65.831,25	69.773,60	13.290,18	1.011,31	37.223,76
4	7 de Novembro	3	194,14		4	48,54	170.786,03	75.509,96	80.031,93	15.244,14	879,71	42.696,51
5	28 de Setembro	17	810,74	1	14	54,05	709.886,86	313.863,67	332.659,62	63.363,57	875,60	47.325,79
6	28 de Setembro	19	694,98	2	10	57,92	596.829,00	263.877,17	279.679,65	53.272,18	858,77	49.735,75
7	28 de Setembro	21	530,86	2	11	40,84	684.999,52	302.860,18	320.997,18	61.142,16	1.290,36	52.692,27
8	28 de Setembro	25	116,42		2	58,21	168.516,21	74.506,40	78.968,27	15.041,54	1.447,49	84.258,11
9	28 de Setembro	27	272,67		5	54,53	383.955,66	169.759,07	179.925,21	34.271,38	1.408,13	76.791,13
10	28 de Setembro	29	153,97		2	76,99	152.827,27	67.569,82	71.616,29	13.641,16	992,58	76.413,64
11	28 de Setembro	31	450,29	2	8	45,03	439.138,60	194.157,21	205.784,45	39.196,94	975,24	43.913,86
12	Ladeira da Praça	24	375,78	1	6	53,68	346.960,71	153.402,42	162.589,03	30.969,26	923,31	49.565,82
13	Ladeira da Praça	26	337,80	1	5	56,30	396.874,75	175.471,01	185.979,22	35.424,52	1.174,88	66.145,79
14	Monte Alverne	15	425,40	1	6	60,77	239.399,78	105.846,29	112.184,98	21.368,51	562,76	34.199,97
15	Monte Alverne	19	371,90	1	5	61,98	296.161,44	130.942,44	138.784,02	26.434,98	796,35	49.360,24
16	Monte Alverne	21	808,76	3	8	73,52	448.670,85	198.371,72	210.251,36	40.047,77	554,76	40.788,26
17	Saldanha da Gama	10	189,72	1	1	94,86	138.783,11	61.360,45	65.035,06	12.387,60	731,52	69.391,56
18	Saldanha da Gama	6	529,74	2	4	88,29	352.300,59	155.763,35	165.091,35	31.445,89	665,04	58.716,77
19	Saldanha da Gama	20	503,88	2	6	62,99	421.845,18	186.511,23	197.680,60	37.653,35	837,19	52.730,65
20	São Francisco	27	153,67		4	38,42	214.963,92	95.042,42	100.734,10	19.187,40	1.398,87	53.740,98
21	São Francisco	33	135,59		3	45,20	153.133,53	67.705,23	71.759,80	13.668,50	1.129,39	51.044,51
22	São Francisco	35	108,89		2	54,45	120.544,08	53.296,39	56.488,08	10.759,61	1.107,03	60.272,04
23	São Francisco	37	178,66		4	44,67	226.992,02	100.360,43	106.370,58	20.261,01	1.270,53	56.748,01
24	São Francisco	39	92,62		2	46,31	92.848,79	41.051,42	43.509,81	8.287,56	1.002,47	46.424,40
Subtotal PROHABIT 2			7.757,97	21	118	55,81	7.038.361,41	3.111.884,52	3.298.241,95	628.234,94	907,24	50.635,69
Aditivo							1.320.705,26					
Total PROHABIT 2							8.359.066,67				1.077,48	60.137,17
PROHABIT 3												
1	3 de Maio	19	113,77		2	56,89	113.574,00	45.515,92	57.168,79	10.889,29	998,28	56.787,00
2	3 de Maio	20	242,20		4	60,55	275.748,28	110.508,90	138.801,09	26.438,29	1.138,51	68.937,07
3	7 de Novembro	22	174,04	1	3	43,51	197.586,84	79.184,91	99.457,63	18.944,30	1.135,30	49.396,71
4	28 de Setembro	22	90,56		2	45,28	106.046,57	42.499,23	53.379,77	10.167,57	1.171,01	53.023,29
5	Beco do Seminário	1 e 1A	470,64		9	52,29	485.448,14	194.548,23	244.355,95	46.543,96	1.031,46	53.938,68
6	Beco do Seminário	3	266,43		4	66,61	296.266,42	118.731,75	149.129,14	28.405,53	1.111,99	74.066,61
7	Guedes de Brito	33	108,04		2	54,02	119.090,03	47.726,53	59.945,35	11.418,15	1.102,28	59.545,02
8	Monte Alverne	23	445,73	1	8	49,53	491.850,90	197.114,20	247.578,85	47.157,85	1.103,47	54.650,10
9	Monte Alverne	25	544,77	1	10	49,52	652.784,56	261.609,98	328.586,68	62.587,90	1.198,28	59.344,05
10	Monte Alverne	27	239,70	1	4	47,94	312.569,12	125.265,22	157.335,29	29.968,61	1.304,00	62.513,82
11	São Francisco	17	98,64		2	49,32	139.542,98	55.923,25	70.240,58	13.379,15	1.414,67	69.771,49
Total PROHABIT 3			2.794,52	4	50	51,75	3.190.507,84	1.278.628,12	1.605.979,12	164.511,66	1.141,70	59.083,48
Total PROHABIT 1 + 2 + 3			15.376,99	42	234	55,71	15.598.420,76	6.229.000,49	6.760.922,12	1.146.403,95	1.014,40	56.516,02

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

2.2.2. Situação em 2014

Nesta pesquisa foi possível obter dados sobre a posição das obras no ano de 2014, com o registro dos recursos executados até então. No âmbito do PHIS tinham sido concluídos 17 imóveis, abrigando 84 apartamentos. Quanto ao PROHABIT eram 18 imóveis concluídos, com 33 unidades habitacionais. A conclusão do imóvel não significa necessariamente que este tenha sido entregue ao beneficiário. Não foram obtidas informações que constatasse tal fato.

É importante destacar que todas as obras foram licitadas tendo como referência orçamentos baseados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)⁴⁰, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos da União, conforme indica o Decreto Federal 7.983/2013.

Os imóveis executados pelo PHIS foram concentrados nas ruas São Francisco, 28 de Setembro, 7 de Novembro, 3 de Maio e Guedes de Brito. Aos oito imóveis do 1º lote de 2006/2007 somaram-se mais nove, do 2º lote de obras, totalizando 17 imóveis concluídos na data, com 80 apartamentos e nove pontos comerciais.

No 1º lote, as obras do PHIS 1 foram executadas pela Construtora CVP e as do PHIS 2 pela W Engenharia. Já o 2º Lote foi executado exclusivamente pela Construtora CVP. Além das obras executadas pelas construtoras, as planilhas indicam valores para obras executadas pelo Governo da Bahia. Consultados em agosto de 2018, técnicos da Superintendência de Obras Públicas (SUOP)⁴¹ não souberam identificar ao certo como ocorreu essa divisão. Sugeriram que os valores correspondessem a aportes do governo estadual para complementar a remuneração das construtoras, que era com recursos federais.

Para o PHIS, na sua maioria, as tabelas indicavam o custo das obras executadas até 2014 coincidentes com os valores orçados em 2010, com exceção do imóvel nº 2 da rua São Francisco, que teve um acréscimo de R\$ 9.285,34, totalizando R\$ 1.069,59 por metro quadrado e R\$ 63.160,19 por unidade habitacional e ponto comercial (TABELA 12). Esta coincidência de valores é um possível indício de que estes dados não sejam inteiramente confiáveis, uma vez que, usualmente, o valor das obras sempre extrapola o orçamento, especialmente neste tipo específico de obras

⁴⁰ Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS.

⁴¹ Setor da Conder responsável pela execução de obras.

de recuperação de imóveis históricos, cujos imprevistos são muito maiores. Não foi possível obter uma apuração destes números, no tempo hábil desta pesquisa.

Tabela 12. PHIS - Imóveis concluídos até 2014

Lote	Item	Endereço do imóvel			Área (m²)	N° Ptos. Comerciais	Total de UH	Total de UH + Lojas	Orçamento em 2010	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m²	R\$/UH ou Loja			
		Rua	N°	Quartirão						Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Obras executadas pela CVP (R\$)	Obras executadas pela W Engenharia (R\$)	Obras executadas pelo Estado (R\$)			%		
1° LOTE 2006/2007	PHIS 1																		
	1	São Francisco	10	31S	137,67	1	2	3		206.907,26		191.787,76	93%		15.119,50	7%	1.502,92	68.969,09	
	2	São Francisco	20	31S	130,72		2	2		171.472,57		158.456,59	92%		13.015,98	8%	1.311,75	85.736,29	
	3	São Francisco	30	31S	368,36	1	6	7		452.816,96		430.573,43	95%		22.243,53	5%	1.229,28	64.688,14	
	PHIS 2																		
	4	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	8	12		589.828,40				589.828,40	100%	0,00	0%	1.052,76	49.152,37
	6	São Francisco	6	30S	402,1		6	6		517.478,84				517.478,84	100%	0,00	0%	1.286,94	86.246,47
	5	3 de Maio	21	22S	144,47		3	3		164.257,09				164.257,09	100%	0,00	0%	1.136,96	54.752,36
	7	7 de Novembro	14	22S	376	1	6	7		351.493,49				351.493,49	100%	0,00	0%	934,82	50.213,36
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,5		4	4		221.232,51				215.895,51	98%	5.337,00	2%	931,51	55.308,13	
2° LOTE 2010/2014	PHIS 1																		
	1	São Francisco	12	31S	138,85		2	2	183.434,47	183.434,47	0,0%	170.013,25	93%		13.421,22	7%	1.321,10	91.717,24	
	2	São Francisco	14	31S	294,52		5	5	355.059,52	355.059,52	0,0%	339.513,34	96%		15.546,18	4%	1.205,55	71.011,90	
	3	São Francisco	24	31S	275,76		4	4	295.438,36	295.438,35	0,0%	273.723,45	93%		21.714,90	7%	1.071,36	73.859,59	
	4	28 de Setembro	33	31S	307,83		6	6	462.793,36	462.793,36	0,0%	368.272,01	80%		94.521,35	20%	1.503,41	77.132,23	
	5	28 de Setembro	35	31S	366,12		6	6	447.089,99	447.089,99	0,0%	28.657,37	6%		418.432,62	94%	1.221,16	74.515,00	
	6	28 de Setembro	37	31S	178,17		4	4	289.958,29	289.958,28	0,0%	214.224,87	74%		75.733,41	26%	1.627,42	72.489,57	
	7	28 de Setembro	39	31S	371,96		6	6	439.043,20	439.043,20	0,0%	221.383,54	50%		217.659,66	50%	1.180,35	73.173,87	
	8	28 de Setembro	41	31S	333,5		5	5	386.503,38	386.503,38	0,0%	110.790,57	29%		275.712,81	71%	1.158,93	77.300,68	
PHIS 2																			
9	São Francisco	2	30S	413,39	2	5	7	432.835,96	442.121,30	2,1%			442.121,30	100%			1.069,50	63.160,19	
Total PHIS 1 + PHIS 2 PHIS				5037,19	9	80	89			5.976.928,97		2.507.396,18	42%	2.281.074,63	38%	1.188.458,16	20%	1.186,56	67.156,51

Fonte: Conder (2014). Elaboração do autor (2019).

No caso do PROHABIT, os dados aparentam ser mais confiáveis. Os valores executados, no geral, apresentam incremento de 90,8% em relação àqueles orçados em 2010, quase o dobro. O custo geral do metro quadrado subiu de R\$ 1.014,40 para R\$ 2.632,21 e o valor por unidade de R\$ 56.516,02 para R\$ 109.578,84. A menor discrepância foi observada no imóvel n° 3 do Beco do Seminário, cujo valor executado de R\$ 369.228,95 apresenta acréscimo de 24,6% sobre os R\$ 269.266,42 orçados, refletindo no valor do metro quadrado, previsto em R\$ 1.111,99 e executado a R\$ 1.385,84. Já o valor unitário por apartamento, previsto em R\$ 74.066,61, foi executado a R\$ 92.307,24. A maior discrepância se observa no imóvel n° 20 da rua 13 de Maio, cujo acréscimo foi de 246,6%, com orçamento previsto em R\$ 113.574,00 e execução em R\$ 393.702,07. O metro quadrado orçado em R\$ 1.138,51 foi executado a R\$ 1.625,52 e o custo da unidade prevista em R\$ 68.937,07 subiu para R\$ 98.425,52 (TABELA 13).

Figura 8. Imóvel n° 20 da Rua 3 de maio destinado a família do PHIS⁴²



Fonte: CERCHIARI (2018).

⁴²Imóvel incluído no escopo do PROHABIT mas destinado a famílias beneficiária do PHIS.

Após a conclusão dos últimos imóveis em 2014, as próximas entregas só se verificaram a partir de 2016. Esse intervalo de paralisações é atrelado principalmente aos distratos das empresas executoras, após os quais leva-se um tempo para se reorganizar e obter recursos para novas licitações. Nesse intervalo o programa Monumenta foi extinto⁴³ e os aportes de recursos federais interrompidos. Sem esses recursos, a execução das obras passou a ocorrer à medida da disponibilização de recursos estaduais, conforme relatam os técnicos da SUOP entrevistados.

Os servidores relatam ainda que, com a extinção do Monumenta a Caixa Econômica Federal passou a pleitear o ressarcimento de parte dos recursos que haviam sido repassados ao Estado – com correção monetária – em função de uma cláusula do contrato que previa que o objeto devia ser cumprido totalmente. Ainda que parte dos imóveis já tivesse sido executada a alegação era de que nenhum dos programas havia sido concluídos na íntegra. Para evitar a devolução dos recursos foi feito um novo acordo prevendo que, à medida que os imóveis fossem concluídos, a CEF entregaria atestados de funcionalidade, abatendo o saldo até a sua quitação. Este imbróglia foi referente aos 21 imóveis do PHIS .

⁴³ Marcia Santana indica que o programa foi extinto oficialmente em 2010, com resíduos que ficaram para ser pagos os desdobramentos se prolongaram um pouco além.

Tabela 13. PROHABIT - Imóveis concluídos até 2014

Item	Endereço do imóvel		Quartirão	Área (m²)	Nº Ptos. Comerciais	Total de UH	Total de UH + Pto. Comercial	Orçamento em 2010	Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m²	R\$/UH ou Loja	
	Rua	Nº									Obras executadas pela Terraza	Obras executadas pela CSC	Obras executadas pelo Estado					
PROHABIT 1																		
1	3 de Maio	13	22S	124,54		2	2	119.274,82	234.109,60	96,3%	94.042,44	40%	92.853,28	40%	47.213,88	20%	1.879,79	117.054,80
2	3 de Maio	15	22S	120,82		2	2	107.771,52	202.022,07	87,5%	75.208,31	37%	75.770,67	38%	51.043,09	25%	1.672,09	101.011,04
3	3 de Maio	17	22S	113,55		2	2	93.952,53	214.872,52	128,7%	45.671,53	21%	140.820,99	66%	28.380,00	13%	1.892,32	107.436,26
4	Guedes de Brito	31	26S	96,2		2	2	95.534,05	141.161,95	47,8%	28.229,91	20%	102.779,53	73%	10.152,51	7%	1.467,38	70.580,98
5	São Francisco	19	25S	57,5		1	1	54.175,40	105.443,41	94,6%	81.312,07	77%	10.461,20	10%	13.670,14	13%	1.833,80	105.443,41
6	São Francisco	21	25S	77,1		1	1	54.614,97	79.495,45	45,6%	56.806,78	71%	13.295,29	17%	9.393,38	12%	1.031,07	79.495,45
Total PROHABIT 1				589,71	0	10	10	525.323,29	977.105,00	86,0%	381.271,04	39%	435.980,96	45%	159.853,00	16%	1.656,92	97.710,50
PROHABIT 2																		
7	28 de Setembro	25	28S	116,42		2	2	168.516,21	302.333,94	79,4%	157.765,35	52%	61.621,33	20%	82.947,26	27%	2.596,92	151.166,97
8	28 de Setembro	29	28S	153,97		2	2	152.827,27	406.920,51	166,3%	89.167,58	22%	171.362,41	42%	146.390,52	36%	2.642,86	203.460,26
9	São Francisco	33	28S	135,59		3	3	153.133,53	348.911,36	127,8%	182.260,25	52%	135.297,78	39%	31.353,33	9%	2.573,28	116.303,79
10	São Francisco	35	28S	108,89		2	2	120.544,08	347.245,29	188,1%	197.448,04	57%	123.992,23	36%	25.805,02	7%	3.188,95	173.622,65
11	São Francisco	37	28S	178,66		4	4	226.992,02	471.273,89	107,6%	334.894,75	71%	113.040,06	24%	23.339,08	5%	2.637,83	117.818,47
12	São Francisco	39	28S	92,62		2	2	92.848,79	242.721,52	161,4%	173.632,57	72%	56.514,50	23%	12.574,45	5%	2.620,62	121.360,76
Subtotal PROHABIT 2				786,15	0	15	15	914.861,90	2.119.406,51	131,7%	1.135.168,54	54%	661.828,31	31%	322.409,66	15%	2.695,93	141.293,77
PROHABIT 3																		
13	3 de Maio	20	19S	242,2		4	4	113.574,00	393.702,07	246,6%	304.701,29	77%	59.896,84	15%	29.103,94	7%	1.625,52	98.425,52
14	28 de Setembro	22	25S	90,56		2	2	106.046,57	183.085,29	72,6%	119.685,44	65%	47.582,26	26%	15.817,59	9%	2.021,70	91.542,65
15	Beco do Seminário	3	19S	266,43		4	4	296.266,42	369.228,95	24,6%	315.637,38	85%	36.141,48	10%	17.450,09	5%	1.385,84	92.307,24
16	Guedes de Brito	33	26S	108,04		2	2	119.090,03	179.747,29	50,9%	26.470,97	15%	141.482,69	79%	11.793,63	7%	1.663,71	89.873,65
17	Monte Alverne	27	19S	239,7	1	4	5	312.569,12	421.289,53	34,8%	321.771,10	76%	60.667,96	14%	38.850,47	9%	1.757,57	84.257,91
18	São Francisco	17	25S	98,64		2	2	139.542,98	177.904,14	27,5%	154.067,05	87%	19.250,59	11%	4.586,50	3%	1.803,57	88.952,07
Total PROHABIT 3				1045,57	1	18	19	1.087.089,12	1.724.957,27	58,7%	1.242.333,23	72%	365.021,82	21%	117.602,22	7%	1.649,78	90.787,22
TOTAL PROHABIT				1831,72	1	43	44	2.527.274,31	4.821.468,78	90,8%	2.377.501,77	126%	1.026.850,13	52%	440.011,88	22%	2.632,21	109.578,84

Fonte: Conder (2014). Elaboração do autor (2019)

2.2.3. Situação em 2018

Entre 2016 e 2018 foram executados quatro imóveis pelo PHIS, com 32 apartamentos e nenhum ponto comercial, conforme a Tabela 14. No mesmo período, três imóveis foram recuperados pelo PROHABIT, gerando 18 apartamentos. A execução das obras também extrapolou os valores orçados, numa média de 72,14%, variando de 11,83% a 96,87%, a depender do imóvel. O custo do metro quadrado foi em média de R\$1.730,34, o da unidade R\$101.229,33.

O imóvel na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco n°s 15 e 16, executado pelo PHIS sofreu uma reformulação geral de projeto, e substituiu os três pontos comerciais previstos por dois apartamentos extra.

Figura 9. Obras em andamento no imóvel na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco n°s 15 e 16



Fonte: CERCHIARI (2018).

Informações obtidas na SUOP apontam que o imóvel. N° 20 da R. 3 de Maio, originalmente pertencente ao PROHABIT, foi remanejado para o PHIS. Com isso, o PHIS fica com 1 imóvel a mais que o previsto inicialmente.

Tabela 14. Imóveis concluídos entre 2016 e 2018 e em execução

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019)

Item	Endereço do imóvel			Programa original	Área (m ²)	N° Ptos. Comerciais	Estúdio	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m ²	R\$/UH ou Loja			
	Rua	N°	Quarteirão										Orçamento 2010	Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Obras executadas pela FCE Engenharia (R\$)	Obras executadas pela Faria Lima Engenharia (R\$)			%	%	
2016																						
1	28 de Setembro	35	31S	PHIS 1	324,12	0	0	3	3	0	6	6	447.089,99	500.428,50	11,93%	500.428,50	100%			1.543,96	83.404,75	
2017																						
2	São Francisco	8	30S	PHIS 2	434,31	0	0	1	6	0	7	7	491.671,10	787.872,40	60,24%			787.872,40	100%	1.814,08	112.553,20	
3	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15	25S	PHIS 2	837,39	0	1	4	10	0	15	15	703.995,09	1.385.951,50	96,87%			1.385.951,50	100%	1.655,08	92.396,77	
4	7 de Novembro	16	22S	PHIS 2	154,42	0	0	4	0	0	4	4	255.278,23	444.929,87	74,29%	444.929,87	100%			2.881,30	111.232,47	
TOTALPHIS					1750,2	0	1	12	19	0	32	32	1.898.034,41	3.119.182,27	64,34%	945.358,37	30%	2.173.823,90	70%	1.782,15	97.474,45	
2018 - em execução, valor estimado																						
5	28 de Setembro	27	28S	PROH.2	355,05	0	0	1	3	1	5	5	383.955,66	620.659,96	61,65%	620.659,96	100%			1.748,09	124.131,99	
6	3 de Maio	9	22S	PROH.1	204,7	0	0	1	1	1	3	3	150.524,18	250.988,40	66,74%	250.988,40	100%			1.226,13	83.662,80	
7	Monte Alverne	25	19S	PROH.3	673,65	1	0	6	4	0	10	11	652.784,56	1.171.883,85	79,52%	1.171.883,85	100%			1.739,60	117.188,39	
TOTAL PROHABIT					1233,4	1	0	8	8	2	18	19	1.187.264,40	2.043.532,21	72,12%	2.043.532,21	100%			0%	1.656,83	107.554,33
TOTAL					2983,6	1	1	20	27	2	50	51	3.085.298,81	5.162.714,48	67,33%	2.988.890,58		2.173.823,90		1.730,34	101.229,70	

Tabela 15. Imóveis em licitação em 2018

Item	Endereço do imóvel			Programa original	Área (m ²)	N° Ptos. Comerciais	Estúdio	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Estimativa de valor (R\$)	R\$/m ²	R\$/UH ou Loja
	Rua	N°	Quarteirão												
8	Guedes de Brito	14	28S	PROH.1	208,58	1	0	1	2	0	3	4	420.275,89	2.014,94	140.091,96
9	São Francisco	13	28S	PROH.1	226,52	0	0	0	3	0	3	3	428.109,69	1.889,94	142.703,23
TOTAL					435,1	1	0	1	5	0	6	7	848.385,58	1.949,86	121.197,94

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019)

Tabela 16. PHIS e PROHABIT – Imóveis pendentes de intervenção em agosto de 2018

item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Área por apto. (m ²)
	Rua	Nº	Quarteirão								
PROHABIT 1											
1	7 de Novembro	5		240,80		2	1		3	3	80,27
2	7 de Novembro	07/09		621,18	3	5	3		8	11	56,47
3	7 de Novembro	10		372,54	3		3		3	6	62,09
4	7 de Novembro	18		144,71		1	1		2	2	72,36
5	7 de Novembro	20		156,28	1	3			3	4	39,07
6	28 de Setembro	12		289,75	1	2	2		4	5	57,95
7	Guedes de Brito	23		270,70	1	1	2		3	4	67,68
8	Guedes de Brito	27/29		552,96	1	2	7		9	10	55,30
9	Guedes de Brito	35		133,88			2		2	2	66,94
10	Guedes de Brito	37		135,35			2		2	2	67,68
11	Saldanha da Gama	18		676,84	6	5	3		8	14	48,35
PROHABIT 2											
12	3 de Maio	12		96,58		1	1		2	2	48,29
13	3 de Maio	14		147,23	1	3			3	4	36,81
14	7 de Novembro	3		194,14		2	2		4	4	48,54
15	28 de Setembro	17		810,74	1	8	6		14	15	54,05
16	28 de Setembro	19		694,98	2	2	8		10	12	57,92
17	28 de Setembro	21		530,86	2	9	2		11	13	40,84
18	Ladeira da Praça	24		375,78	1	2	4		6	7	53,68
19	Ladeira da Praça	26		337,80	1		5		5	6	56,30
20	Saldanha da Gama	10		189,72	1		1		1	2	94,86
21	Saldanha da Gama	6		529,74	2	1	3		4	6	88,29
22	Saldanha da Gama	20		503,88	2	6			6	8	62,99
23	São Francisco	27		153,67		2	2		4	4	38,42
PROHABIT 3											
24	7 de Novembro	22		174,04	1	2	1		3	4	43,51
25	Beco do Seminário	1 e 1A		470,64		3	6		9	9	52,29
26	Monte Alverne	23		445,73	1	4	4		8	9	49,53
Total imóveis pendentes				9.250,52	31	66	71		137	168	55,06

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

Tabela 17. PHIS - Resumo da situação dos imóveis

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Ptos. Comerciais	UH totais	Data Conclusão				Em execução	Em licitação	Excluído	Pendente
	Rua	Nº				Até 2010	Até 2014	Até 2016	Até 2017				
PHIS 1													
1	São Francisco	10	31S	1	3	X							
2	São Francisco	12	31S		2		X						
3	São Francisco	14	31S		5		X						
4	São Francisco	20	31S		2	X							
5	São Francisco	24	31S		4		X						
6	São Francisco	30	31S	1	7	X							
7	28 de Setembro	33	31S		6		X						
8	28 de Setembro	35	31S		6			X					
9	28 de Setembro	37	31S		4		X						
10	28 de Setembro	39	31S		6		X						
11	28 de Setembro	41	31S		5		X						
12	7 de Novembro	24/26	25S		4		X						
PHIS 2													
1	28 de Setembro	10	26S	4	8	X							
2	São Francisco	2	30S	2	5		X						
3	São Francisco	6	30S		6	X							
4	São Francisco	8	30S		7				X				
5	3 de Maio	21	22S		3	X							
6	7 de Novembro	14	22S	1	6	X							
7	7 de Novembro	16	22S		4				X				
8	Guedes de Brito	14B	22S		4	X							
9	Guedes de Brito/S. Fran.	16/15	25S	3	15					X			
21	TOTAL PHIS			12	97	6	6	1	2	1	0	0	0

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

Tabela 18. PROHABIT - Resumo da situação dos imóveis

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Ptos. Comerciais	UH totais	Data Conclusão				Em execução	Em licitação	Excluído	Pendente
	Rua	Nº				Até 2010	Até 2014	Até 2016	Até 2017				
PROHABIT 1													
1	3 de Maio	9	22S		3					X			
2	3 de Maio	13	22S		2		X						
3	3 de Maio	15	22S		2		X						
4	3 de Maio	17	22S		2		X						
5	7 de Novembro	5			3								X
6	7 de Novembro	07/09		3	8								X
7	7 de Novembro	10		3	3								X
8	7 de Novembro	18			2								X
9	7 de Novembro	20		1	3								X
10	28 de Setembro	12		1	4								X
11	Guedes de Brito	14		1	3					X			
12	Guedes de Brito	23		1	3								X
13	Guedes de Brito	27/29		1	9								X
14	Guedes de Brito	31	26S		2		X						
15	Guedes de Brito	35			2								X
16	Guedes de Brito	37			2								X
17	Saldanha da Gama	18		6	8								X
18	São Francisco	13			3					X			
19	São Francisco	19	25S		1		X						
20	São Francisco	21	25S		1		X						
PROHABIT 2													
1	3 de Maio	10		1	1							X	
2	3 de Maio	12			2								X
3	3 de Maio	14		1	3								X
4	7 de Novembro	3			4								X
5	28 de Setembro	17		1	14								X
6	28 de Setembro	19		2	10								X
7	28 de Setembro	21		2	11								X
8	28 de Setembro	25	28S		2		X						
9	28 de Setembro	27	28S		5				X				
10	28 de Setembro	29	28S		2		X						
11	28 de Setembro	31		2	8							X	
12	Ladeira da Praça	24		1	6								X
13	Ladeira da Praça	26		1	5								X
14	Monte Alverne	15		1	6							X	
15	Monte Alverne	19		1	5							X	
16	Monte Alverne	21		3	8							X	
17	Saldanha da Gama	10		1	1								X
18	Saldanha da Gama	6		2	4								X
19	Saldanha da Gama	20		2	6								X
20	São Francisco	27			4								X
21	São Francisco	33	28S		3		X						
22	São Francisco	35	28S		2		X						
23	São Francisco	37	28S		4		X						
24	São Francisco	39	28S		2		X						
PROHABIT 3													
1	3 de Maio	19			2							X	
2	3 de Maio	20	19S		4		X						
3	7 de Novembro	22		1	3								X
4	28 de Setembro	22	25S		2		X						
5	Beco do Seminário	1 e 1A			9								X
6	Beco do Seminário	3	19S		4		X						
7	Guedes de Brito	33	26S		2		X						
8	Monte Alverne	23		1	8								X
9	Monte Alverne	25	19S	1	10				X				
10	Monte Alverne	27	19S	1	4		X						
11	São Francisco	17	25S		2		X						
55	TOTAL PROHABIT			42	234	0	18	0	0	3	2	6	26
76	TOTAL PHIS+PROHABIT			54	331	6	24	1	2	4	2	6	26

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

Tabela 19. PROHABIT - Imóveis excluídos

Item	Endereço do imóvel			Área (m ²)	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Area por apto./pto. Comercial. (m ²)
	Rua	Nº	Quarteirão								
PROHABIT 2											
1	3 de Maio	10		77,68	1	1			1	2	38,84
11	28 de Setembro	31		450,29	2	5	3		8	10	45,03
14	Monte Alverne	15		425,40	1		6		6	7	60,77
15	Monte Alverne	19		371,90	1	2	3		5	6	61,98
16	Monte Alverne	21		808,76	3	2	5	1	8	11	73,52
PROHABIT 3											
1	3 de Maio	19		113,77		2			2	2	56,89
SubTotal PROHABIT				1.719,83	8	12	17	1	30	38	45,26

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

2.3. CONFLITOS NO CUMPRIMENTO DO TAC

A rigor, a conclusão do Programa deveria ser atrelada ao cumprimento de todos os termos do TAC. No entanto, em 2018, decorridos 13 anos de assinatura do Termo e sucessivos abandonos das obras pelas empreiteiras, o cumprimento da medida judicial constitui um campo de disputa entre a comunidade e o Estado. As lacunas existentes nos dispositivos punitivos do TAC o tornam impotente para subsidiar a aplicação das sanções (multas) previstas. Não se pode mensurar as multas que deveriam incidir com base nos dias de atraso do cumprimento das medidas, uma vez que não se definiram prazos para as mesmas.

Em 2018, a Conder contabilizou a entrega de 96 unidades do PHIS e sete em processo de conclusão. Além da morosidade na conclusão das moradias, outros conflitos ainda giram em torno do projeto da 7ª Etapa. Esses perpassam questões referentes ao cadastro de beneficiários, aos pontos comerciais, aos equipamentos coletivos, a governança participativa, regularização fundiária e aos erros de projeto e patologias construtivas dos imóveis entregues. Este trabalho se propõe a analisar, a seguir, mais detidamente, os conflitos acerca dos pontos comerciais.

2.3.2. Pontos Comerciais

Sobre este tema, o TAC dispõe que devem ser restituídos aos antigos ocupantes os pontos comerciais anteriormente existentes na área da 7ª Etapa, suprimidos em função da necessidade da execução das obras. Ao longo das tratativas do programa, os primitivos comerciantes foram cadastrados com o acompanhamento da AMACH,

contabilizados⁴⁴ em número de 13 e incluídos num cadastro de beneficiários de pontos comerciais. Também por determinação do TAC, passaram a receber o benefício do aluguel social comercial, para se manterem em estabelecimento provisório durante o período das obras.

O escopo do PHIS previa a execução de 12 pontos comerciais distribuídos em seis imóveis. Até 2010 as obras obedeceram a previsão inicial e nove pontos foram executados em cinco imóveis localizados nas ruas São Francisco, n°s 2, 10 e 30; na rua 28 de Setembro, n°10, e rua 7 de Novembro, n°14, conforme a Tabela 19.

A partir de então os novos imóveis do PHIS passaram a ser construídos sem os devidos pontos comerciais, por decisão unilateral da Conder, em função de desentendimentos com os moradores, relacionados à distribuição e utilização dos mesmos. A decisão fere duplamente os termos do TAC, primeiro, por desrespeitar a obrigatoriedade de execução dos pontos, segundo, pela forma unilateral como a decisão foi tomada, uma vez que essas caberiam à instância do comitê Gestor. A reivindicação da AMACH é que os pontos sejam construídos conforme prevê o TAC. A exigência é que seja cumprida a medida judicial.

Os técnicos da Conder afirmam que o funcionamento desses estabelecimentos não ocorre de forma adequada em função do baixo grau de instrução dos beneficiários do PHIS, que refletem numa cultura própria associada à marginalidade. Segundo eles, são muitos os relatos de incidentes, como badernas, brigas, ligação com o tráfico de drogas e concentração de pessoas com alcoolismo e dependência de drogas nesses estabelecimentos. Apontam também que esses contratempos corriqueiros são incongruentes com a dinâmica merecida pelo uso residencial da área e justificam a supressão dos futuros pontos comerciais com base nessas premissas.

Estas colocações nos dão alguns indícios da fragilidade da inserção social dessa população, que demanda por políticas públicas inclusivas e não podem ser utilizados como justificativa para o descumprimento do acordo. A questão social é complexa e demanda uma análise aprofundada da dinâmica da comunidade de moradores que extrapola o escopo deste trabalho. É evidente, entretanto que a inclusão social e o desenvolvimento econômico da comunidade demanda vontade política e investimento.

⁴⁴ Ainda assim, os moradores apontam que há controvérsias quanto ao cadastro oficial dos pontos comerciais.

Vale ressaltar que o próprio TAC aponta a necessidade de articulação de um conjunto de entidades para gerir o programa na medida que, em sua cláusula 4, prevê a criação de um comitê gestor que deveria incluir, além da AMACH e da CONDER, a participação de outras instituições civis e governamentais, como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia (SECOMP), Centro de Estudos Sociais (CEAS), Universidade Federal de Feira de Santana (UEFES) e da Cooperação para o Desenvolvimento da Morada Humana (CDM). Pode-se entender que estas instituições deveriam assumir papel de co-responsáveis pela execução do programa, entretanto, o referido Comitê teve uma atuação muito limitada ao longo do programa. Durante o período de elaboração desta pesquisa as discussões se davam apenas entre representantes da AMACH e da CONDER, com a participação de integrantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e mais nenhuma outra instituição.

Em sua cláusula 12 o TAC ainda atribui à SECOMP a responsabilidade de agir incorporada ao processo de recuperação da área da 7ª Etapa, desenvolvendo cursos de capacitação e atividades de geração de renda com os moradores. Enquanto vigorava o Programa Monumenta, a liberação dos recursos exigia ações em diversos eixos, dentre os quais a capacitação, trabalho e geração de renda. Os técnicos apontam que essas ações foram desenvolvidas no momento inicial de implantação do projeto, com grande participação popular, entretanto, em 2012, já tinham sido encerrados, o que coincide, grosso modo, com a extinção do Programa Monumenta.

Observa-se que as ações de inclusão social, de fato, demandam articulação horizontal com outros órgãos e também vertical, com outras esferas governamentais, o que não se deu de forma efetiva na execução do programa, e a negligência do tratamento das fragilidades sociais reflete nos conflitos na solução urbanística, consonante com a afirmação de Santos (2008, p.125) é um equívoco pensar que os problemas urbanos podem ser resolvidos sem a solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário.

Questionados sobre o assunto, os técnicos da CONDER enfatizam que o alcance de ações isoladas da empresa pública é limitado, visto que sua atuação deve se ater à execução de obras públicas. Declaram que a estrutura do órgão, além de reduzida, é inapta para tratar da questão em toda sua complexidade social.

Técnicos do órgão, com longo envolvimento no projeto, relatam frustrações por conta de sucessivas limitações impostas pelos agentes públicos de hierarquias superiores, movidos pelos seus interesses políticos primários. O desgaste, e o hábito das disputas políticas instaurado no ambiente institucional tampouco favorecem o empenho dos servidores na solução dos problemas ao longo da execução do programa. É notória a falta de vontade política para cooperação horizontal entre diferentes organismos estatais para o apoio à inclusão social e econômica da população do PHIS. O que não isenta o Estado da responsabilidade, mas demonstra sua incapacidade de fazê-lo sem um alinhamento com esferas superiores.

Do ponto de vista urbanístico, a supressão dos pontos comerciais também impede a diversidade de usos, fator essencial para a vitalidade da vizinhança (JACOBS, 1961). Prejudica também as perspectivas de desenvolvimento econômico do bairro, contrariando as próprias determinações do PRPCAS, que recomenda o "incentivo a atividades econômicas em diversos níveis, inclusive o Incentivo os serviços de apoio ao uso habitacional (comércio, serviço e lazer)" (BAHIA, 2010, p.297).

A supressão dos pontos comerciais também significa a perda de condições de trabalho e das perspectivas de construção de um bairro diversificado e vivo. Causa indignação dos beneficiários, proprietários legítimos, por direito. Muitos deles são capacitados para o desempenho de atividades autônomas — cabeleireiros, costureiras, comerciantes — e, sem um local de trabalho, encontram dificuldades em exercer seu ofício, a oportunidade de formalização do seu negócio e inclusão na dinâmica econômica do bairro.

Tabela 20. Pontos comerciais do PHIS e PROHABIT

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Status	Área (m ²)	Nº Ptos comerciais previstos
	Rua	Nº				
PHIS 1						
1	São Francisco	10	31S	concluído	137,67	1
6	São Francisco	30	31S	concluído	368,36	1
PHIS 2						
4	28 de Setembro	10	26S	concluído	560,27	4
7	São Francisco	2	30S	concluído	413,39	2
2	7 de Novembro	14	22S	concluído	376	1
6	Guedes de Brito	16/15		-	762,98	3
PROHABIT 1						
6	7 de Novembro	07/09		-	621,18	3
7	7 de Novembro	10		-	372,54	3
9	7 de Novembro	20		-	156,28	1
10	28 de Setembro	12		-	289,75	1
11	Guedes de Brito	14		-	208,58	1
12	Guedes de Brito	23		-	270,7	1
13	Guedes de Brito	27/29		-	552,96	1
17	Saldanha da Gama	18		-	676,84	6
PROHABIT 2						
1	3 de Maio	10		-	77,68	1
3	3 de Maio	14		-	147,23	1
5	28 de Setembro	17		-	810,74	1
6	28 de Setembro	19		-	694,98	2
7	28 de Setembro	21		-	530,86	2
11	28 de Setembro	31		-	450,29	2
12	Ladeira da Praça	24		-	375,78	1
13	Ladeira da Praça	26		-	337,8	1
14	Monte Alverne	15		-	425,4	1
15	Monte Alverne	19		-	371,9	1
16	Monte Alverne	21		-	808,76	3
17	Saldanha da Gama	10		-	189,72	1
18	Saldanha da Gama	6		-	529,74	2
19	Saldanha da Gama	20		-	503,88	2
PROHABIT 3						
3	7 de Novembro	22		-	174,04	1
8	Monte Alverne	23		-	445,73	1
9	Monte Alverne	25		em execução	544,77	1
10	Monte Alverne	27		concluído	239,7	1
Total pontos comerciais executados						11

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

Em visita a campo foram observadas as condições atuais dos pontos comerciais entregues até 2010. Alguns encontram-se em situação de litígio, ocupados por moradores que não constam no cadastro oficial de beneficiários de pontos comerciais. Coincidentemente são imóveis cujos projetos arquitetônicos apresentam o grande inconveniente de não possuir acesso externo direto, sendo necessário que o mesmo acesso principal que conduz às moradias do imóvel seja utilizado para acessar o ponto comercial. Dessa forma, o morador se apropria do acesso à porta principal e, conseqüentemente, de todo o imóvel, inclusive do ponto comercial. Essa inadequação de projeto é determinante para favorecer a ocupação indevida desses pontos comerciais.

Dos nove pontos entregues, oito deles encontram-se ocupados: três são ocupados por beneficiários oficialmente cadastrados, cinco encontram-se indevidamente apropriados, inclusive pela Coelba, e um encontra-se desocupado. Apenas sete encontram-se em uso, sendo que somente dois são bares.

Tabela 21. Ocupação e utilização dos pontos comerciais do PHIS e PROHABIT

Item	Endereço do imóvel			N° Pontos	N° Ponto	Acesso externo direto	Uso	Ocupante
	Rua	N°	Quarteirão					
PHIS 1								
1	São Francisco	10	31S	1	Pt.1	não	Sem uso / litígio	Morador do mesmo imóvel, não é beneficiário original
2	São Francisco	30	31S	1	Pt.1	sim	Pizzaria formal "Família da pizza"	Beneficiário original
PHIS 2								
3	28 de Setembro	10	26S	4	Pt.1	sim	Cabeleireiro informal	Beneficiário original
					Pt.2	sim	Bar e moradia	Beneficiário original
					Pt.3	sim	Subestação da Coelba	Coelba
					Pt.4	sim	Sem uso / Lacrada pela Conder	sem ocupante
4	São Francisco	2	30S	2	Pt.1	não	Ateliê de pintura	Morador do mesmo imóvel, não é beneficiário original
					Pt.2	não		
5	7 de Novembro	14	22S	1	Pt.1	sim	Bar	Integrante do programa Vila Nova Esperança, não é beneficiário original
TOTAL				9				

Fonte: Elaboração do autor baseada em visitas *in-loco* (2019).

No imóvel da rua São Francisco n° 2, os dois pontos comerciais encontram-se ambos apropriados por um morador que reside no mesmo imóvel, e neles está instalado seu ateliê de pintura. Essa ocupação é favorecida pela forma de acesso às

lojas e aos apartamentos ser a mesma, sem acesso externo e com corredor único compartilhado com os apartamentos residenciais. Um outro morador do mesmo imóvel relata que a ocupação dos dois pontos pelo referido beneficiário não é formalizada pela Conder, tampouco é fruto de consenso entre os moradores do imóvel. As informações obtidas com a CONDER indicam que esse morador não é beneficiário cadastrado para o recebimento de ponto comercial e que tais pontos deveriam estar em posse do órgão, para que fosse destinado aos beneficiários de direito.

O ponto comercial do imóvel n° 10 da rua São Francisco possui condições similares ao anteriormente descrito. O ponto, sem acesso direto ao exterior, possui corredor compartilhado. Foi ocupado, irregularmente, por morador, que não é beneficiário cadastrado para o ponto comercial e tampouco o utiliza para esta função.

Já o ponto do imóvel da n° 30 da rua São Francisco, que tem acesso direto à rua, favoreceu o funcionamento da pizzaria "Família da Pizza", devidamente formalizada, administrada pela filha de um beneficiário de ponto comercial. O ponto do imóvel n° 14 da rua 7 de Novembro, também com acesso externo direto, abriga um bar que funciona regularmente, mas é administrado por beneficiária do programa da Vila Nova Esperança, portanto, não devidamente cadastrada como beneficiária da 7ª Etapa.

Dos quatro pontos do imóvel n°10 da rua 28 de Setembro, somente dois encontram-se em atividade, apesar de todos possuírem acesso externo à rua. Dos pontos em funcionamento, o primeiro abriga um cabeleireiro informal, morador antigo da área, beneficiário oficial de ponto comercial. O segundo abriga um bar muito precário sob os cuidados de beneficiário regularmente cadastrado, que também mora no imóvel.

Os dois pontos restantes não estão ocupados por moradores. O primeiro deles abriga uma subestação da Coelba e foi encontrado fechado em todas as visitas a campo. O segundo encontra sua porta lacrada com alvenaria de blocos. Conforme informado pelo corpo técnico da CONDER, trata-se de um ponto que foi reformado, mas, por conta do tamanho reduzido, foi recusado pelo proprietário original a quem se devia destinar e também por todos os demais beneficiários aos quais foi oferecido. Posteriormente cogitou-se destiná-lo para uma Organização Não Governamental (ONG), o que não ocorreu. Justifica-se o lacre do acesso para evitar invasão do local.

Ademais, a Conder tem oferecido indenização⁴⁵ no valor de R\$ 40.000,00 para os beneficiários que aceitarem abrir mão do ponto comercial que lhe é de direito, o que, conforme a AMACH, foi aceito por apenas três beneficiários até então. A recomendação da Associação é que seus membros recusem tal oferta, pois enfraqueceria a coesão política do grupo, e mantenham a reivindicação pela entrega dos pontos.

Ao analisar a real situação da destinação e ocupação dos pontos comerciais, podemos compreender que não se trata apenas de uma questão de litígio entre a comunidade de moradores e a CONDER, mas também de litígio entre os próprios moradores. Identificamos aqui uma certa fragilidade na articulação política da AMACH, ao perceber que a postura de alguns dos integrantes da comunidade – aqueles que ocupam indevidamente os pontos comerciais – se volta mais a garantir interesses individuais em detrimento do fortalecimento da associação. Estes conflitos no seio da comunidade não podem ser utilizados como justificativa para o descumprimento do acordo por parte do Estado, entretanto, refletem diretamente no êxito das reivindicações da comunidade frente ao órgão público. É preciso trazê-los à luz e expô-los como feridas que comprometem a força política da associação.

⁴⁵ Conforme relata a AMACH, a negociação das indenizações é recente, tendo ocorrido a partir de Outubro ou Novembro de 2017.

CAPÍTULO 3

CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE HABITACÃO POPULAR NO CHS

3.1. PROGRAMAS HABITACIONAIS COMO COMPONENTE DO SISTEMA ESTATAL EM FAVOR DA ACUMULAÇÃO

Certos mecanismos da urbanização capitalista conceituados por Topalov (1979) auxiliam na compreensão das limitações das políticas habitacionais em estimular iniciativas nas áreas centrais das cidades. Segundo o autor, os programas habitacionais, em razão da forma como são desenhados, compõem um sistema estatal ajustado para favorecer a acumulação de capital dos agentes produtores aglomerados no núcleo urbano. Esse fenômeno pode ocorrer de duas formas: pela absorção de parte dos custos da reprodução da força de trabalho através do provimento habitacional ou por meio do financiamento público direto da iniciativa privada. Nessa perspectiva, Topalov (1979) aponta que o Estado acaba por favorecer os processos de acumulação a partir da instalação do capitalismo monopolista, e se comporta como “um elemento próprio da base econômica”.

Com a mercantilização das relações sociais, a força de trabalho também é convertida em mercadoria, que é consumida no processo produtivo. O valor de troca dessa mercadoria, traduzido na forma de salário, permite um distanciamento em relação ao seu real valor, que deveria corresponder ao tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os valores de uso que suas exigências de reprodução necessitam.

Dentre as demandas para a reprodução dessa força de trabalho está o provimento habitação, que se caracteriza como um “meio de consumo”. A partir do momento em que o Estado se encarrega de suprir parte dessa necessidade para reprodução da força de trabalho, se atenua a pressão pelo aumento dos salários. O custeio estatal ocorre com a mobilização de capitais públicos aplicados sem a garantia de sua reprodução ampliada, ou sequer sem a garantia de sua reprodução, denominados “capitais desvalorizados”. Assim, o Estado absorve parte dos custos necessários para a reprodução da força de trabalho no núcleo urbano, desonerando os produtores particulares.

Entretanto, se por um lado o provimento habitacional favorece a acumulação de alguns agentes, por outro, conflita com interesses dos que acumulam com a sua produção. A habitação enquanto mercadoria também é meio para obtenção de lucro por parte dos seus produtores privados. Nesse cenário, portanto, entram em conflito os interesses de agentes capitalistas distintos: aqueles que procuram a valorização de capitais por meio da produção imobiliária e aqueles que procuram a redução dos salários da força de trabalho.

A moradia, como mercadoria, comporta dois aspectos contraditórios: tem um valor de uso e um valor de troca. Como valor de troca, é produzida pelo capital e circula como capital. É o suporte de valorização dos capitais especializados de sua produção e circulação: capitais da indústria da construção, capitais imobiliários e capitais bancários (TOPALOV, 1979, p. 59 - Tradução nossa)

Sendo o Estado “a organização que as classes dominantes se concederam para defender seus privilégios sociais” (TOPALOV, 1970, p. 60 – Tradução nossa), este, portanto não age unicamente em favor dos capitais imobiliários. Em certas circunstâncias o Estado vai, inclusive, “prejudicar certos interesses capitalistas particulares, se for necessário para garantir os interesses gerais da classe dominante” (TOPALOV, p. 60 – Tradução nossa). Dessa forma, as políticas públicas serão, portanto, desenhadas em função dos interesses majoritários. Topalov (1979) então, afirma que

[O Estado] quando toma diretamente responsabilidade pelo abastecimento de valores de uso [da moradia] obstrui ao capital um campo onde poderia, talvez, valorizar-se. Por exemplo, o financiamento público da construção limita a atividade bancária neste campo, ainda mais: se o setor público encarrega obras a empresas construtoras, pode também constituir um obstáculo para os incorporadores imobiliários privados. [...] a extensão da esfera dos equipamentos coletivos é uma redução da esfera de valorização capitalista: existem muitas vias possíveis para atenuar esta contradição, sendo a principal o financiamento público da iniciativa privada nestes setores (TOPALOV, 1979, p. 58 – Tradução e acréscimos nossos).

As políticas habitacionais foram, portanto, tradicionalmente baseadas no financiamento público da construção realizada pela iniciativa privada. Tomando-se como exemplo a Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004, Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013) verificam que do total de R\$ 342,2 bilhões executados em financiamentos habitacionais, entre 2005 e 2011, R\$ 109,7 bilhões (ou 32%) dos recursos foram destinados à habitação de interesse social (HIS), enquanto que R\$ 232,5 bilhões (ou 68%) foram para a habitação de mercado. Esses autores identificam ainda a predominância da atuação da iniciativa privada na produção dessas unidades. Desse mesmo montante, 95% (R\$ 325 bi) foram destinados à produção por agentes privados, enquanto que apenas 4% (R\$ 12,4 bi) foram destinados à produção por agentes públicos e 1,2% (R\$ 4,35 bi) destinados à produção associativa, conforme a Tabela 20.

Tabela 22. Recursos executados pela PNH entre 2005 e 2011

POR AGENTE PROMOTOR			POR PÚBLICO ALVO	
Agentes privados	Agentes públicos	Coletividades associadas	HIS	Habitação de mercado
325	12,4	4,35	109,7	232,5
94,97%	3,62%	1,27%	32,06%	67,94%

Fonte: FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA (2013). Elaboração do autor (2019).

Apesar da Política Nacional de Habitação ser orientada a priorizar a destinação dos recursos públicos federais para atendimento da população de baixa renda em situação de déficit habitacional, por meio de exigências como o aporte mínimo de 60% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), esta política viabilizou, também, a utilização dos recursos das poupanças (SBPE)⁴⁶ para o financiamento da produção privada de mercado, que, acabou por prevalecer sobre a primeira. Conforme salientam os autores:

[...] constata-se uma distorção, já que, um dos desdobramentos da PNH, que vem sendo realizado, é o fato da maior parte dos recursos, atualmente disponibilizados para a produção habitacional, corresponderem a financiamentos do SBPE, beneficiando majoritariamente uma demanda não prioritária, nos termos do SNHIS (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 12).

⁴⁶Tais depósitos configuram a principal fonte de recursos para os financiamentos imobiliários, uma vez que se tornou obrigatório a aplicação de 65% do seu saldo nesse tipo de financiamento, com a Resolução do Conselho Monetário Nacional N° 3.932/2010 (FIGUEIREDO, BALTRUSIS E OLIVEIRA, 2013, p.12).

Verifica-se, portanto, a predominância da atuação dos agentes privados na produção habitacional desse período. Tal fato pode ser apontado como a razão principal para o distanciamento entre a produção e o atendimento às demandas habitacionais do maior contingente demográfico no país.

A PNH está estruturada em uma situação de desequilíbrio. Suas ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado. [...] A linha de financiamento para construção por empresários foi a mais expressiva do total de financiamentos concedidos no SBPE. [...]. Esse cenário aponta para a ampliação do patrimônio privado desses agentes (FIGUEIREDO, BALTRUSIS E OLIVEIRA, 2013, p.12).

O objetivo desses agentes privados é a reprodução ampliada do seu capital através da produção do espaço construído, o que se denomina como circuito secundário do capital (FIGUEIREDO, 2013). Esse fenômeno corrobora a assertiva de Blumenschein, Peixoto e Guinacio (2015, p.103) de que:

As políticas públicas de produção de habitação de interesse social extrapolam o atendimento exclusivo de famílias carentes, pois estão imbricadas numa ordem macroeconômica que ativa uma poderosa rede de produção da construção civil, com geração de renda e trabalho.

Analisando da produção do Banco Nacional de Habitação (BNH) entre 1964 e 1986, Azevedo (1988) verifica que, das 4,3 milhões de unidade habitacionais construídas no território nacional, apenas 33,3% das unidades foram destinadas aos setores populares. Em Salvador, a Habitação e Urbanização da Bahia S/A (URBIS) e o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas da Bahia (INOCOOP) produziram desde 1965 apenas 90 mil unidades habitacionais, situadas na faixa econômica de 3 a 12 salários mínimos, deixando mais da metade da população, com ganhos entre 1 e 3 salários mínimos, à margem as políticas públicas de moradia e do mercado privado de loteamentos populares (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005). Esse perfil de atuação era inócuo à redução do déficit, como resultado a população desassistida se enveredou para o caminho das ocupações e da autoconstrução.

As contradições do sistema capitalista desvirtuam o objetivo específico das políticas habitacionais. Os investimentos nivelados em função do mínimo suficiente para complementar as necessidades de reprodução da força de trabalho e reduzir a pressão por maiores salários, refletem os baixos valores por unidade habitacional destinados aos programas de habitação de interesse social, que tomam como referência o custo unitário por moradia. Nessas condições, a produção intermediada por agentes privados tende a buscar da quantidade máxima, em função da redução

dos custos e incremento dos lucros, em detrimento de aspectos qualitativos, dentre os quais os quesitos locacionais e os resultados construtivos. “Ao se fazer um balanço sobre a história das habitações de interesse social no Brasil, não seria absurdo dizer que a opção sempre recaiu na quantidade de unidades produzidas, mais do que na qualidade delas” (BLUMENSCHHEIN; PEIXOTO; GUINACIO, 2015, p.103).

A disputa dos agentes produtores pela valorização do seu capital em detrimento do atendimento à demanda habitacional se reflete na má qualidade construtiva constatada nos empreendimentos habitacionais. Atualmente, a produção do principal programa habitacional vigente em nível nacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi implementado de modo a enfrentar à crise econômica mundial de 2008 com a intensificação da produção da indústria da construção civil, apresenta, em 56% de suas unidades habitacionais, defeitos de construção das mais diversas naturezas, segundo Controladoria-Geral da União.

A conjuntura dos projetos habitacionais para centros urbanos, no caso específico do projeto da 7ª Etapa do CHS, reúne um contexto complexo de condições que extrapola os limites de um processo de produção imobiliária administrativo. Deriva de um longo processo sócio-político de conflito de interesses de múltiplos agentes, implica na desapropriação de imóveis, demanda uma forma particular financiamento e de atividade construtiva, e propõe um modo de disponibilização do espaço construído conflitante com os interesses dominantes da área. Demandam, portanto, esforços e investimentos que superam o simples subsídio à reprodução da força de trabalho, fugindo assim à lógica de um programa habitacional comum. As particularidades dessas condições complexas é o que será analisado nas próximas linhas.

3.2. CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO CENTRO

As condições essenciais para a produção imobiliária legalizada são categorizadas por Figueiredo (2013) em cinco grupos: 1) existência de agentes responsáveis pela produção; 2) acesso à terra; 3) crédito para a produção imobiliária; 4.) realização da atividade construtiva; e, 5) disponibilização e consumo do espaço produzido. Neste trabalho, adotamos também essa classificação com método de análise para compreensão da complexidade das intervenções urbanas nas áreas urbanas centrais.

Observa-se que, em áreas periféricas, as condições para produção imobiliária são mais favoráveis aos processos produtivos em busca da reprodução ampliada do capital, enquanto que, nas áreas centrais, apresentam maior complexidade. Daí derivam maiores custos monetários, morosidade e dificuldades na construção de consensos entre os interesses de número superior de agentes envolvidos. No contexto dos ciclos de valorização do capital imobiliário, esses fatores resultam invariavelmente, num incremento de custo, uma vez que distancia o momento da aplicação do “capital dinheiro” da sua “realização de valor”, ou seja, obtenção do lucro. A desaceleração do ciclo do capital traduz sempre um incremento de custo.

Analisamos a seguir, como se deu a satisfação dessas condições para o caso estudado neste trabalho, na expectativa de compreender, no âmbito específico, os obstáculos enfrentados em cada uma delas e, no âmbito geral, as razões pelas quais as políticas habitacionais setoriais não são capazes de estimular a produção habitacional no centro. Por uma opção metodológica que melhor se adéqua à exposição do nosso raciocínio, as condições serão analisadas em uma ordem diferente daquela apresentada por Figueiredo (2013).

3.2.1. Consumo do espaço

Partindo do caso estudado, a 7ª Etapa, identifica-se a necessidade de começar uma análise a partir da condição “consumo do espaço”, uma vez que a “disponibilização da produção imobiliária e suas possibilidades de apropriação relacionam-se [diretamente] com as intencionalidades dos agentes produtores e usuários do espaço” (FIGUEIREDO, 2013, p. 100 - 101). Em outras palavras, pode-se dizer que o tipo de destinação que se dará ao espaço é determinante no interesse do agente a produzi-lo. Ainda que, no percurso do processo de produção, o consumo do espaço ocorra na última instância, a sua efetivação constitui, em essência, o objetivo primeiro do agente produtor e componente essencial da sua motivação de produzir.

Figueiredo (2013) conceitua que a forma de disponibilização pode ser caracterizada quanto à propriedade e quanto ao ônus. No que diz respeito à propriedade, o espaço pode ser disponibilizado para apropriação pública ou privada, individual ou coletivamente. Quanto ao ônus, pode ser disponibilizado de forma onerosa ou não onerosa. A disponibilização não onerosa ocorre em casos como a

produção estatal de habitação de interesse social ou de equipamentos e infraestrutura pública, onde a apropriação se dá de forma subsidiada, parcial ou totalmente. Já a disponibilização onerosa ocorre nos casos do espaço que são produzidos e comercializados pelas empresas capitalistas, onde a apropriação se dá através da comercialização por venda ou locação.

Aplicando esses conceitos ao caso da 7ª Etapa, identifica-se que, as diretrizes essenciais, decorrentes das contestações populares que culminaram com o TAC, foram relativas às características do consumo pretendido para aquele espaço, orientado para apropriação privada – por parte dos beneficiários – e de forma não onerosa, ou seja, inteiramente subsidiada. Essa configuração demanda necessariamente uma produção habitacional pública, ou seja, o investimento de capital desvalorizado por parte do Estado. Nesse caso, a participação do agente privado é secundária. Ocorre via contratação direta, exclusivamente para a execução da obra. Sua remuneração provém diretamente dos capitais públicos.

Considerando que a atuação do Estado se direciona ao favorecimento de acumulação dos agentes dominantes, fica estabelecida uma conjuntura contraditória a partir do momento que se exige o provimento do valor de uso da moradia para população de baixa renda no seio de uma área fortemente visada para a reprodução ampliada do capital por agentes terceiros. Essa produção habitacional choca com os interesses de valorização do capital na área. O abastecimento desse valor de uso por parte do Estado configura a obstrução a um campo de valorização do capital de outros agentes interessados na área.

Vale ressaltar a ênfase dada por Azevedo (2009) ao rompimento dos laços de identidade entre a classe média e o antigo centro. Essa, que constituiu a maior parte da população que se retirou da área rumo às novas áreas de expansão a partir de fins do séc. XIX, é a população que tem a capacidade para remuneração do capital imobiliário, mas não nutre interesse pelo centro. Por conseguinte, os agentes imobiliários privados não encontram campo de atuação no seio do CHS para quem pode pagar.

O pouco interesse se manifesta nas linhas de borda da poligonal, próximo à escarpa, como na rua Chile e Avenida Contorno, em função de aspectos paisagísticos como a vista da Baía de Todos os Santos. Esse tipo de produção imobiliária está associada a ações do planejamento empresarial alavancados por

vultosos recursos públicos via grandes operações urbanas. Projetos como Porto Trapiche e Marina Clock ilustram essa produção (GORDILHO-SOUZA, 2012). O consumo do espaço em favor da acumulação tem se demonstrado mais viável por outros meios que não a produção habitacional, como se verifica em muitas das últimas investidas imobiliárias na área, voltadas para as atividades hoteleiras e empresariais, e a exemplo daquelas empreendidas no Cluster Santa Tereza, no bairro Dois de Julho (MOURAD, 2011, p.108).

A inclusão da proposta de consumo do espaço pela comunidade local no escopo do projeto da 7ª Etapa só foi possível por conta de uma coação imposta ao Governo do Estado, fruto de uma conjuntura formada pelas contestações sociais alinhadas a instituições de nível local, estadual, federal e internacional. Entretanto, uma vez que se destina para consumo privado e não oneroso, conflitam com os interesses do Estado, que não se motiva a executar as obras, uma vez que este tipo de consumo não favorece a acumulação de capitais por parte de agentes privados.

3.2.2. Agentes promotores da produção

Em sua pesquisa, Figueiredo (2013, p. 82) define como agente promotor da produção do espaço aqueles que constam como requerentes dos alvarás de construção, visto que são legalmente “autorizados a efetuar a criação ou alteração no ambiente construído, através da concessão do direito de construir, dado pela emissão de licenças de alvarás de construção”. A autora os classifica em seis grupos principais: 1) empresas imobiliárias, 2) outras empresas, 3) pessoas físicas, 4) órgãos estatais, 5) coletividades associadas e 6) igrejas e entidades religiosas⁴⁷. A principal análise de Figueiredo (2013) consiste em verificar a medida em que se deu a participação desses agentes na produção imobiliária de Salvador, a partir das licenças emitidas no período entre 2001 e 2009.

Adotando a mesma metodologia, podemos identificar a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) como agente promotor das ações da 7ª Etapa, por deter as credenciais legais para a execução das obras do programa, enquadrada no grupo de órgãos estatais. Figueiredo (2013) aponta que a produção imobiliária desse grupo de agentes em sua maior parte, é direcionada para a produção pública de habitação, meios de consumo coletivos e elementos não

⁴⁷Outros tipos de agentes não foram classificados em grupo específico.

rentáveis de valor de uso. Apesar de manter o benefício da indústria da construção e certo nível de renda do solo (preço de custo), esse tipo de produção dispensa o lucro do incorporador e a rentabilidade normal do capital de circulação.

Sob a lente da teoria dos Campos observamos que, se por um lado, é no instrumento jurídico do TAC que a reivindicação popular encontra o suporte institucional para entrar no jogo, por outro lado, novo suporte legal é conferido ao Governo do Estado à medida que é credenciado enquanto órgão autorizado para efetuar obras, desta vez perante o poder executivo municipal. Este novo “canal institucional” de disputa confere novos capitais específicos a este agente já dominante, embora coagido a agir de forma contrária ao seu interesse. Reforça, novamente, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa.

No caso em tela, entretanto, o credenciamento burocrático para obtenção do alvará de construção não traduz a multiplicidade de agentes protagonistas deste campo, cujos interesses confluíram, ao longo de um extenso processo sócio-político, para determinar a estrutura definitiva do programa. Para melhor traduzir a complexidade do processo é preciso transcender a noção de agente utilizada por Figueiredo (2013) para além do critério da legalização do simples processo administrativo, e levar em conta todos os agentes que contribuíram com as tomadas de posição e, na sua medida, para a configuração final do programa, tendo em vista a influência que exerceram.

Um breve apanhado do processo de construção do programa já exposto, permite identificar os agentes envolvidos e o momento que estes entram em cena. Tomando como ponto de partida a configuração original do Programa de Recuperação do Pelourinho de 1992, pode-se atribuir, em um primeiro momento, ao Governo do Estado o protagonismo da intervenção, com recursos próprios e execução das obras a cargo da Conder, IPAC e Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (REBOUÇAS, 2012).

A contestação da comunidade, primeiramente com o “levante dos alfaiates” de 1999 e novamente com os movimentos de 2002 sob a condução da AMACH garantiu capitais políticos para que a população local organizada tomasse nova posição e fosse incluída no quadro de agentes protagonistas do projeto. Esses receberam o auxílio de outros agentes em escala local, como o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS),

representantes do poder legislativo e Ministério Público da Bahia, que contribuem com capitais específicos.

Novos agentes entram em cena no momento que o programa buscou recursos internacionais. A atuação do BID e governo federal favoreceram o posicionamento da comunidade de moradores no campo, pois lhes conferiram capitais específicos, à medida que o financiamento ficou condicionado à inclusão do uso habitacional na intervenção e essa diretriz consolidou a inserção do projeto no Programa Monumenta. Por conseguinte, esses organismos de escalas superiores foram incluídos no processo decisório complexificando o quadro institucional do programa e o próprio campo.

A Organização das Nações Unidas (ONU) na figura da Relatoria Especial de Direitos Humanos, em 2004, atuou como agente de especial importância neste campo, com sua participação que levou à imposição do TAC, instrumento por meio do qual, novos agentes da esfera local foram incorporados ao projeto pela instância participativa do Conselho Gestor: Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia (SECOMP), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), Universidade Federal de Feira de Santana (UEFS) e Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana (CDH).

A multiplicidade de agentes envolvidos dá a dimensão da complexidade do processo da 7ª Etapa, que transcende a categoria de um empreendimento administrativo habitacional de transformação do espaço urbano e constitui um campo de disputa onde se sobrepõem as esferas jurídica, política, econômica, técnica e social. Com os desdobramentos da disputa, novos agentes se incorporaram no processo, como a Universidade Federal da Bahia, por meio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e o Serviço de Assessoria Jurídica da Faculdade de Direito. Indiretamente, outros agentes ainda influenciaram na intervenção, no que tange o licenciamento das intervenções, os órgãos de proteção do patrimônio. No CHS, assim como em outras áreas tombadas, a salvaguarda do patrimônio tem rebatimentos diretos no processo burocrático de licenciamento, possibilitando que os órgãos competentes de salvaguarda também possam ser incluídos como agentes deste campo.

Foi a contribuição desta multiplicidade de agentes que possibilitou as alterações estruturais do projeto da 7ª Etapa, desencadeando sua reconfiguração a partir do

TAC, e a revolução as posições dentro do campo, conferindo direitos à comunidade de moradores. Ainda assim, o Governo do Estado permanece em posição estratégica, em função de suas credenciais como agente executor da obra, o que lhe preserva como agente fundamental do jogo e lhe confere capitais específicos, de ordem jurídica mantendo um papel de dominância. Pode-se inferir, portanto, que é parte do hábitus deste campo o Governo do Estado prevaleça na incumbência de órgão executar das obras.

A partir desta análise importa destacar a importância da reflexão que se faz a respeito das experiências de produção cooperativa em Lima e Montevidéu, tratadas na seção 3.2.5.1 a seguir, que, ao transferir para os próprios moradores, na figura das cooperativas, a credencial legal de executores das obras, lhes reforça a dominância no campo, limitando a dependência em relação ao Estado, e minimizando a interferência de interesses alheios.

3.2.3. Acesso à terra

Para realizar a produção imobiliária, é necessário que o agente tenha acesso à propriedade fundiária na qual se pretende produzir. O acesso à terra, – mais precisamente, aos imóveis preexistentes – em áreas densamente urbanizadas é dificultado pelo alto custo, diferentemente do que tende a ocorrer à medida que os imóveis se dirigem para periferia. Este incremento se dá em função do mecanismo da renda localizada da terra, mencionados por Topalov (1979) e Jaramillo (2003 apud FIGUEIREDO, 2013). Este mecanismo se impõe nas transações de compra e venda ou arrendamento de imóveis por conta da estrutura urbana existente em seu entorno, de forma que o proprietário se apropria do valor agregado à terra por processos produtivos dos quais não fez parte.

O preço dos terrenos é diferente do preço das outras mercadorias reproduzíveis pelos processos produtivos econômicos, visto que se estabelece num mercado que não é de concorrência perfeita: o mercado do solo. E daí nascem todos os problemas. A primeira característica do solo é que não é um elemento fungível, ou seja, não se transporta, não é substituível, de forma que sua característica de localização é única. Trata-se também de uma mercadoria que, em essência, não tem valor, uma vez que, por não ser fruto de um processo de produção, não demandou investimento de trabalho sobre o qual se possa mensurar seu valor de troca. Seu preço será

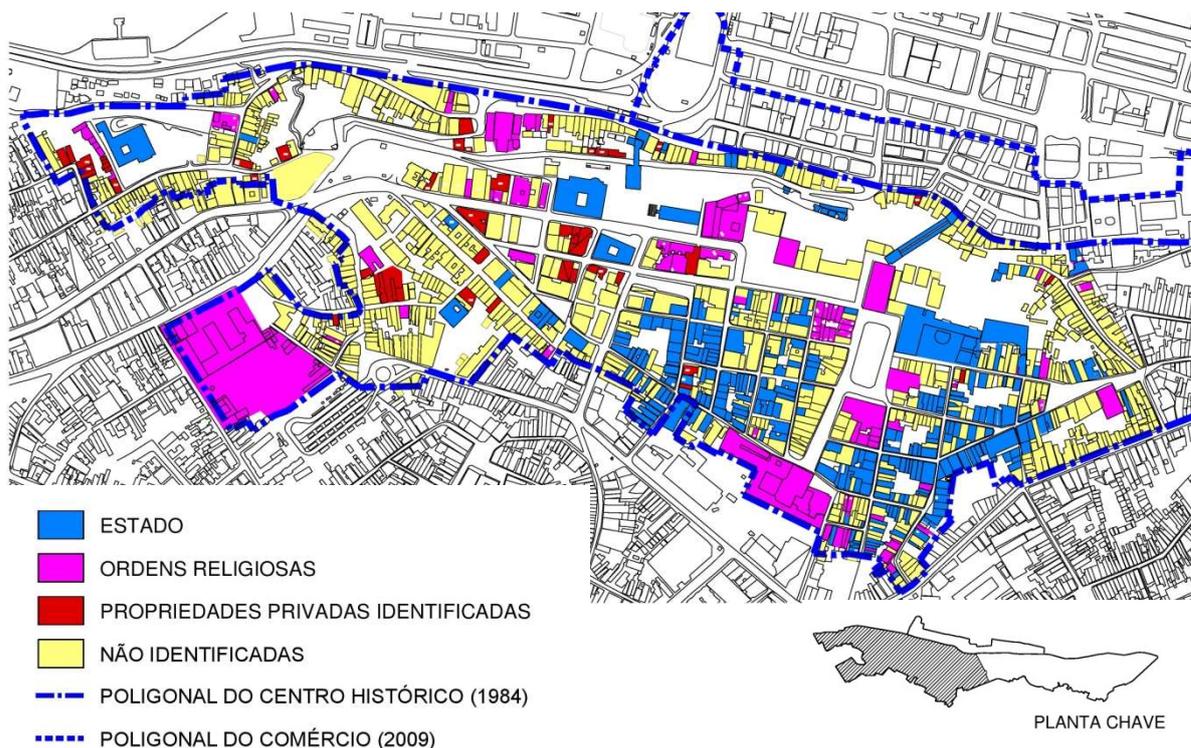
determinado exclusivamente pela demanda, posto que seu valor latente é a utilidade da localização. O terreno custa caro porque concede muitas vantagens e porque tem muitas demandas. O preço do solo será, então, determinado pela demanda incidente, e regulado por transações similares constatadas no mercado. O autor enfatiza, portanto, que não há “uma lei da oferta dos terrenos, e não há nada por parte da oferta que possa justificar o preço, tudo está necessariamente no lado da demanda.” (TOPALOV, 1979, p.118-120).

A especulação imobiliária na área influencia a oscilação de preços. Em 2007 uma empresária comprou 30 imóveis no bairro do Santo Antônio, ao longo do eixo entre o Boqueirão e a Praça do Santo Antônio a fim de transformá-lo em uma rua de comércio de alto padrão, que incluía articulação com um estacionamento no Comércio via um plano inclinado de acesso. A resposta imediata do mercado foi uma inflação dos preços. (AZEVEDO, 2017).

A compreensão da incidência da renda da terra é o fator genérico determinante para nortear a discrepância de preços entre áreas centrais e periféricas. Evidentemente sofre influência de uma multiplicidade de fatores, denominados por Arraes e Sousa Filho (2008) de “externalidades”. O conceito de preços “implícitos” ou “hedônicos”, leva em conta as características intrínsecas, quer sejam do imóvel, quer sejam do bairro, que tornam um bem particularmente diferente de outro.

A valoração do "pacote de características" sofre influência de variáveis exógenas e também varia em função dos interesses do agente consumidor. São utilizadas na construção de um modelo de avaliação de preços imobiliários urbanos, e inclui variáveis como: características físicas do imóvel, nível de renda da vizinhança, facilidade de acesso a equipamentos urbanos, índices de criminalidade, custo de oportunidade do capital, amenidades da localidade, dentre outras. Figura também entre essas variáveis a proporção de imóveis vagos no estoque da área, “sendo esperado que o preço da habitação varie inversamente em relação ao nível de vacância” (ARRAES; SOUSA FILHO, 2008, p.6)

Figura 10. Propriedades imobiliárias no Centro Histórico de Salvador



Fonte: OBSERVA CAS (2018).

Vale aqui ressaltar o grande número de propriedades imobiliárias do Governo do Estado na área do CHS. Dos 1175 imóveis do Pelourinho, o Estado da Bahia possui 327 sobrados, 13,7% do total. Estes se concentram mais propriamente nas áreas de intervenção das primeiras 6 etapas do projeto e são resultado das desapropriações que o estado teve que fazer pela impossibilidade de identificar os proprietários. Para aqueles imóveis cujos proprietários eram conhecidos, foram feitos acordos de comodato por 5 a 10 anos. (Azevedo, 2017)

A obtenção dos imóveis da 7ª Etapa foi feita pelo usual processo de desapropriação com indenização, regido pelo decreto lei nº3.365 de 1941, em cujo artigo 5, alínea “e”, considera como caso de utilidade pública “a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência”. O interesse social e o exercício da função social da propriedade é uma das premissas para desapropriação pelo poder público.

O processo de desapropriação obedece o seguinte rito: dentro de uma poligonal definida em decreto, identificam-se os imóveis que se faz necessário desapropriar para uma finalidade específica, e procura-se identificar o proprietário mediante pesquisa em cartório, com base na matrícula do imóvel. A avaliação do seu valor compete a um setor específico da CONDER, e se baseia nos dados de registro – área construída e área do terreno – e avaliação visual, sem necessariamente se

adentrar no imóvel⁴⁸. Uma vez definido o valor, a peça jurídica tramita na vara cível da justiça comum e pode ser questionada pelo proprietário por via judicial.

Não se obtiveram dados objetivos sobre os critérios considerados nessas avaliações, tampouco valores de desapropriação praticados na 7ª Etapa. Pôde-se, no entanto, obter alguns valores de desapropriação para projetos de habitação social em gestação na DIRCAS, que apresentam uma variação com enorme elasticidade, indo de R\$ 6,26 até R\$ 792,76 por metro quadrado⁴⁹.

A indenização pela desapropriação é paga com títulos da dívida pública. a contestação judicial só poderá versar sobre dois pontos: vício do processo judicial, ou impugnação do preço⁵⁰. A antecipação da posse – Imissão provisória – antes da definição judicial do valor pode ocorrer por situação de urgência para utilização do bem público, ou, mediante do depósito do valor em juízo (Art. 15º).

Na 7ª Etapa, estes processos foram notabilizados por litígios com os proprietários ou a dificuldade de sua identificação. Dentre os imóveis pendentes do PROHABIT há ainda aqueles que até hoje não se tem a imissão de posse por terem ainda inconclusos os processo de desapropriação. Os servidores ressaltam a dificuldade de contato com os proprietários, visto que muitos são de outros países, outros falecidos, etc.

São numerosos os imóveis com proprietários não identificados (AZEVEDO, 2017). A maioria dos imóveis vazios é de propriedade privada. Alguns pertencem a múltiplos proprietários, muitos ainda de difícil identificação. Outros tantos são objetos de litígio entre herdeiros, desinteressados pelo imóvel.

Muitos imóveis são abandonados devido a entraves jurídicos e débitos acumulados. A efetivação da desapropriação não depende do pagamento dos débitos atrelados ao imóvel⁵¹, mas estes deverão ser pagos ao longo do processo de regularização do mesmo. Nestes casos, a aplicação de instrumentos urbanísticos em

⁴⁸ Os técnicos entrevistados alegam que “não se entra necessariamente no imóvel por ser propriedade de terceiros” e também que “em alguns casos de imóveis abandonados, escancarados, pode-se entrar de forma arbitrária”.

⁴⁹O primeiro caso diz respeito ao conjunto de 3 imóveis localizados na Rua do Julião, n°s 11 e 13, e na Rua Caminho novo do Taboão, n°s 06/08, destinados ao projeto Pilar II, Conj. 5, com área construída total de 2.269,26m² e valor de desapropriação de R\$14.203,02. O segundo caso refere-se a imóvel na Av. Jequitaiá n° 215, para o projeto Porto Salvador, com área construída de 1.653m² e custo de desapropriação de R\$ 1.310.426,95.

⁵⁰Artigos 11º ao 30º dispõem sobre o processo judicial de desapropriação.

⁵¹ Alguns tipos de débitos, como conta de água e IPTU, incidem diretamente sobre a matrícula do imóvel, enquanto outros, como conta de luz, estão atrelados ao CPF do proprietário.

favor do desempenho da função social da propriedade urbana, como o IPTU progressivo e a Lei municipal de arrecadação e encampação, pode representar uma alternativa viável para a obtenção não onerosa do controle jurídico da propriedade.

Considerando o grande número de imóveis abandonados da área, pode-se compreender que a reivindicação dos moradores por moradia evidencia a demanda pelo cumprimento da função social dessas propriedades. Na a 7ª Etapa seu cumprimento foi dependente das desapropriações. Esse mecanismo, entretanto, não garante a posse sem anterior autorização e garantia de rendimentos ao seu proprietário. Com isso, esses agentes encontram espaço de participação no campo de disputa e, aqui, as ações do Estado podem convergir ou divergir dos interesses privados que visam a valorização de capitais imobiliários. Este trabalho não tem subsídios nem se arvora a emitir juízo de valor sobre o direito à propriedade privada dos imóveis. Entretanto admite ponderações acerca do exercício da função social da mesma, como prevê a constituição federal e o Estatuto das Cidades.

Mesmo que o imóvel esteja abandonado, sem uso, atrelado a débitos fiscais, ou que não seja identificado o seu proprietário, o processo legal da desapropriação exige o pagamento da indenização anteriormente a sua posse, o que dificulta a operação da função social. O mecanismo da lei da encampação, detalhado a seguir, contempla aspectos favoráveis à superação desses obstáculos, uma vez que tem potencial para antecipar o cumprimento da função social em relação ao despêndio indenizatório. Constatado o abandono do imóvel, este instrumento garante em primeira instância a efetivação da posse, postergando a operação da indenização para um segundo momento. Desta forma, inverte a ordem procedimental da desapropriação e favorece o cumprimento da função social em primeira instância. Os efeitos deste instrumento, contudo, atingem mais propriamente os proprietários dos imóveis do que o do poder público, uma vez que sua aplicação depende de iniciativa do Estado, resguardando assim, sua posição de dominância na operação.

3.2.3.1. *Lei de Arrecadação e Encampação 2014*

A Lei Municipal 8.553/2014 dispõe que os imóveis abandonados, localizados na zona urbana do município de Salvador, ficam sujeitos à "arrecadação e encampação" pelo poder público, na condição de "bem vago" – Art 1º. Dentre as

causas para perda da propriedade consideram o abandono e a desapropriação. Respaldo no Art. 1.276 do Código Civil, a lei municipal permite presumir o imóvel como "bem vago" em duas condições: quando cessada sua posse sobre o imóvel, e, estando o proprietário inadimplente com os ônus fiscais decorrentes (IPTU).

A deflagração do processo será por meio de Decreto de Arrecadação, que conterà a justificativa do interesse público, além do detalhamento dos trâmites e etapas a serem observadas. O decreto é publicado no Diário Oficial, afixado no imóvel ou, comunicado pessoalmente ao proprietário, que terá 10 dias para manifestar defesa e providências para a conservação do imóvel. É obrigatório que seja cumprida a função social determinada no decreto, que deverá ser prioritariamente destinada a habitação, prestação de serviços públicos, fomento ao turismo, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis com fins sociais.

Após confirmação do imóvel como "bem vago" fica o poder público municipal autorizado a exercer a posse do imóvel, e a destiná-lo à finalidade pública estipulada no decreto, em qualquer tempo. Decorrido o prazo de 03 anos, fica autorizado o poder público a adquirir sua propriedade. Neste ínterim, sendo aplicada a função social, é irreversível a posse e propriedade do imóvel ao seu antigo proprietário sob qualquer condição. Caso a aplicação da função social não ocorra, o proprietário pode reclamar a restituição do patrimônio, devendo para tal, quitar todos os tributos incidentes, inclusive multas e despesas assumidas pelo poder público (Art. 5º).

A lei não é precisa ao determinar que a indenização pela arrecadação do imóvel será em equiparação de passivos tributários para com o município. Aponta apenas no Art 2º, §3º que "o poder executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta lei [...] para passar ao domínio público o imóvel arrecadado [...] inclusive mediante permuta e alienação".

Há controvérsias quanto à constitucionalidade de leis como esta, essencialmente pela autoridade que confere ao poder municipal de arrecadar imóveis pela via administrativa, sem a apreciação pelo poder judiciário. A Lei orgânica do município de Salvador proíbe a utilização de tributo com efeito de confisco⁵². Em São Paulo, a promulgação da lei municipal N° 10.524, de semelhante teor, foi reivindicada como inconstitucional por Membros da Comissão de Direito Imobiliário da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Sorocaba⁵³. A discussão jurídica se estende.

⁵²Artigo 151º, inciso IV.

⁵³Lei de imóveis abandonados é inconstitucional, diz OAB. Disponível em <https://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/493854/lei-de-imoveis-abandonados-e-inconstitucional-diz-oab> (Acesso em 18/10/2018)

A quitação de créditos tributários via arrecadação de imóveis urbanos, encontra, entretanto, fundamento legal no código tributário, que, em seu Art. 156º aponta que a extinção de crédito tributário pode ser pela via de “*pagamento em bens imóveis*”. O tributarista Rodrigo Forcnette ressalta⁵⁴ que a norma não é autoaplicável, e depende de regulamentação por parte de cada ente – União, estados e municípios. Leis similares para apoiar as ações de promoção de habitação em São Paulo, na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), foram fundadas nas mesmas bases legais, como a Lei de Dação em Pagamento e Remissão da Dívida. (Decreto Lei 42.396, Art.78, inc. II)

Aparentemente, a fundamentação legal da lei depende de vontade política para uma interpretação positiva. *Compreendido nesses moldes, o instrumento constitui alternativa menos onerosa de acesso à terra no CHS.* Desde a promulgação desta lei, sua regulamentação vem sendo cobrada por parlamentares da câmara de vereadores⁵⁵.

3.2.4. Crédito para construção

A obtenção de crédito reflete a capacidade monetária do agente para conduzir a produção imobiliária. No caso da produção habitacional pública, o crédito para construção se traduz na forma de recursos públicos, provenientes de órgãos de diversas esferas, e aplicados na forma de capitais desvalorizados. A captação desses recursos depende de articulação política, sobre o que Machado (2009, p.13) comenta:

Encontram-se implantados ou em implantação, em vários locais do país, projetos que demandam articulação de uma verdadeira colcha de retalhos de fontes de financiamento [...] tais projetos consomem extenso período de tempo, em parte dedicado à “engenharia” do financiamento e, em parte, à aprovação da solução arquitetônica.

Como já pontuado, os baixos valores unitários tomados como referência para disponibilização de recursos no âmbito de programas habitacionais setoriais regulados os tornam insuficientes para suprir de forma autônoma as intervenções habitacionais em imóveis preexistentes das áreas centrais. Isto explica a multiplicidade de fontes de recursos para todos os programas aqui mencionados, sem

⁵⁴Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/norma-regula-dacao-pagamento-imovel-quitar-divida-fiscal> (Acesso em 10/07/2018)

⁵⁵Edvaldo Brito cobra solução para imóveis abandonados. Vereador propôs regulamentação da Lei 8.553/14. Disponível em http://www.cms.ba.gov.br/noticia_int.aspx?id=9498 (Acesso em 16/06/2018)

exceção. Dentro da própria 7ª Etapa, PHIS e PROHABIT foram financiados com aportes de diferentes fontes, dentre elas, Governo do Estado, Ministério das Cidades, Programa Monumenta e Programa de Habitação do Servidor Público.

Para Pedro Abramo (2007 apud FIGUEIREDO, 2015), a capacidade de despesa é determinante na diferenciação e hierarquização dos agentes produtores. Neste sentido aponta que:

[...] a hierarquização dos agentes pode ser vista, sobretudo, como dependente do poder de despesa que eles possuem no campo de suas práticas mercantis. Somada à assimetria informacional, essa capacidade diferenciada para despender torna-se um elemento estratégico que serve para enfatizar os objetivos da localização dos agentes no mercado residencial urbano (ABRAMO, 2007 apud FIGUEIREDO, 2015, p. 90).

Pode-se inferir que, a capacidade econômica de um determinado agente é fonte de obtenção de capitais específicos. No que tange o mercado imobiliário, quanto maior a capacidade de despesa, maiores as condições de atuar em localizações mais privilegiadas, usufruindo, conseqüentemente, de uma maior apropriação da mais-valia do solo urbano. No nosso estudo de caso, a hierarquização de agentes se verifica na medida que a participação de cada agente no aporte de recursos credencia sua inclusão no processo decisório de definição política do projeto.

No cômputo geral, a obtenção de recursos internacionais via BID, foi decisiva para a inclusão de moradia no escopo da 7ª Etapa. Entretanto, isso só foi possível devido à intermediação das instâncias federais no repasse dos recursos da instância internacional à instância local. A interferência de agentes intermediários foi essencial para adaptar as intencionalidades dos agentes das esferas superiores aos contornos particulares dos aspectos locais da intervenção.

O Banco, cujas políticas operacionais são estabelecidas por uma diretoria executiva composta por representantes de 48 países tem os Estados Unidos como maior acionista, com 30% das cotas e, conseqüentemente maior poder de voto. Vale ressaltar este fato como símbolo do forte viés neoliberal característico das ações da instituição. O financiamento de projetos de revitalização de centros históricos foi iniciado em 1973, e mais regularmente, a partir de 1990, em muitas cidades da América Latina, passando a adotar um modelo característico baseado na revitalização do centro histórico de Quito, em 1994, notabilizado por incorporar elementos fundamentais da lógica de sustentabilidade neoliberal. Dentre essas premissas figuram: a marca de uma gestão “semi-privada” dos projetos, redução da

responsabilidade do Estado e a premissa de sustentabilidade econômica garantida pelo retorno financeiro dos custos de execução do projeto e de gestão dos centros históricos. Essas regras encontram-se definidas no contrato de empréstimo, mas, sobretudo, nos seus regulamentos operativos. Além do aporte financeiro, a interferência do banco se estende à estrutura operativa e de avaliação dos projetos, de modo a direcionar a gestão e objetivos do projeto. (REBOUÇAS, 2012).

A relação entre o agente internacional e o governo federal comporta um primeiro nível de interferência entre a intencionalidade dos agentes. Em 1995, a negociação entre o Ministério da Cultura e o BID pelo financiamento engendrou conflitos à medida que a lógica internacional do BID, com suas próprias regras e ideologias, influenciaria o conteúdo do programa, que de início era denominado de “Monumenta/BID”. Reformulações na estrutura institucional do Estado foram exigidas pelo banco, que pedia a implementação de uma Secretaria do Patrimônio, Museus e artes plásticas, hierarquicamente superior ao IPHAN e favorável aos interesses do mercado imobiliário. A secretaria foi criada em 1999 e incorporou a Unidade Central de Gerenciamento (UCG) do programa, relegando o IPHAN – grande protagonista da construção do programa – a um papel secundário de fiscalização e supervisão técnica (REBOUÇAS, 2012, p.51).

Outra exigência era a comprovação da capacidade de recuperar os gastos realizados pelo Estado, o que caracterizava o critério da sustentabilidade econômica, obrigatória para aprovação dos projetos. Estudos periódicos passaram a ser exigidos, fim de monitorar a capacidade de sustentabilidade e retorno dos investimentos (REBOUÇAS, 2012, p.30). Neste quesito, o sucesso do Programa estava atrelado a alguns fatores como incremento do número de visitantes e da ocupação das áreas recuperadas, intensificação das atividades econômicas e dos níveis de emprego, além da constituição de fundos de preservação com os níveis esperados (BID, 1999 apud REBOUÇAS, 2012, p. 52)

O valor global do contrato, firmado em 1999, ficou definido em US\$ 125 milhões, dos quais 50% correspondiam ao empréstimo do BID, ou seja, US\$ 62,5 milhões, e os outros 50% eram de contrapartida a ser desembolsada pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos Municípios.

Neste ponto um fator determinante para os desdobramentos das interferências do banco no programa nacional foi o posicionamento do governo federal frente à

instituição, à medida que demonstra seu entendimento no tocante à concepção e implementação das políticas públicas, assim como ao papel do BID e do financiamento internacional.

O contrato foi firmado ainda no governo FHC, época na qual os representantes brasileiros, em seus discursos, destacavam o banco “não como uma agência de bem-estar, e sim uma instituição financeira”, dando o tom da postura passiva do governo nesta gestão. Esse posicionamento se transforma na transição para o governo petista. Os novos representantes passam a destacar como principal papel do banco a “coesão social e mitigação da pobreza, em favor dos excluídos da América Latina e Caribe”⁵⁶ (REBOUÇAS, 2012, p.95).

A afirmativa do então secretário de Assuntos internacionais do ministério do Planejamento de que “o projeto é do país e você busca financiamento internacional apenas para executá-lo” demonstra uma tomada de posição no sentido de dotar ao projeto os contornos desejados pelo país, a despeito de toda carga ideológica apresentada pelas agências internacionais (REBOUÇAS, 2012)

Com a mudança de postura a nova gestão recupera o papel predominante do Estado na concepção e execução da política pública. Em 2003 a UCG é incorporada ao IPHAN, resgatando o protagonismo do órgão na direção da política pública. Empreende-se também uma aproximação com as políticas públicas setoriais para estimular a contrapartidas dos estados e municípios. O nome do banco se desvincula do nome do Programa Monumenta.

O novo alinhamento institucional dá margem a alterações nos Regulamentos Operativos do programa, que passam a incorporar uma série de ajustes a fim de validar os procedimentos em construção. Sofrem duas revisões, em 2003 e em 2006, flexibilizando critérios, dentre os quais: a inclusão de condições diferenciadas para o prazo de financiamento para famílias de baixa renda e a possibilidade de prorrogação do prazo de execução do projeto desde que devidamente justificada pelo ente executor. Suprime-se também a necessidade de comprovação da propriedade do imóvel para a obtenção de financiamento para imóveis privados, incluindo como elegíveis para empréstimos os inquilinos, promitentes compradores, ou ainda aqueles que comprovem a utilização dos referidos imóveis para fins residenciais ou comerciais

⁵⁶ Este posicionamento foi capaz de influenciar o ambiente institucional a decidir pelo perdão de dívidas de países mais pobres, como o Haiti, e a liberação de recursos como doação para sua reconstrução. (REBOUÇAS, 2012, p.93)

nos últimos cinco anos – considerado indiretamente o direito de usucapião da propriedade urbana (REBOUÇAS, 2012).

No caso específico da 7ª Etapa a interferência da esfera federal se dá a partir da assinatura do convênio entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado, cujo foco recai sobre a questão habitacional, que já vinha sendo reformulada desde seu balanço do programa em 1998. Na assinatura do convênio, em 2003, já havia sido ajuizada a ação civil pública contra o Governo do Estado, e a construção do TAC já estava em andamento. A gestão federal legitima a reivindicação da AMACH e vincula a sustentabilidade econômica do projeto à manutenção da população remanescente, em função do seu potencial de garantir a conservação do patrimônio com menor dependência de recursos públicos. O convenio definia o valor global a ser aportado pelo BID, como também a contrapartida do Tesouro Nacional – via MinC – e do Governo do Estado.

Deste posicionamento deriva um conflito com o Governo do Estado, que se negava a financiar o programa nessas condições. A noção da resistência da esfera estadual contra a manutenção da população pode ser apreendida pelo fato de que a CONDER se dispõe a devolver o financiamento federal do componente habitacional caso a decisão fosse mantida. Rebouças aponta ainda que havia uma crença por parte do Governo Estadual de que o judiciário atuaria em seu benefício em detrimento da população, possibilitando a execução do projeto à sua maneira, razão pela qual não houve mobilização do Estado para viabilizar o projeto. Este desfecho, entretanto, não chega a ocorrer. Uma mediação do conflito é proporcionada pela articulação entre IPHAN, Ministério da Cultura e AMACH, culminando na assinatura do TAC em 2005, que só foi possível graças ao esforço do IPHAN em obter recursos subsidiados pelo Ministério das Cidades (REBOUÇAS, 2012).

Com esta breve exposição dos fatos pretende se ilustrar como as intencionalidades do agente financiador internacional foram transformadas devido à iniciativa de intervenção dos agentes das escalas intermediárias (federal) inferiores (local).

A contratação de um empréstimo internacional, no que pese toda a carga ideológica neoliberal presente desde a concepção dessas agências, não implica necessariamente na constituição ou implementação dessas lógicas (REBOUÇAS, 2012, p.10)

Em síntese, as principais transformações do ideário neoliberal intencionado no momento inicial do empréstimo se deram nos seguintes pontos: flexibilização de prazos de pagamento; flexibilização da exigência da propriedade privada; Incremento da atuação do Estado na execução da política pública; dispensa das parcerias público-privadas; relativização da lógica da sustentabilidade econômica.

Pode-se observar ainda que, com a extinção do Programa Monumenta em 2010, se encerra também a intervenção federal na execução do programa, tanto na forma dos aportes de recursos como na influência imposta ao Governo do Estado na observância do TAC. Aportes residuais foram ainda liberados nos anos seguintes, prováveis responsáveis pela conclusão do segundo lote de imóveis do PHIS e PROHABIT, finalizado em 2014. A partir de então, dependentes dos recursos estaduais, os avanços foram tímidos: três imóveis concluídos pelo PHIS e o último em fase final de execução, para completar as 108 moradias previstas. Finda esta etapa, dificilmente pode-se esperar qualquer ação do Governo do Estado no sentido de atender os compromissos ainda pendentes do TAC.

Em suma, o aporte de recursos por parte do BID representa um afluxo de capitais da disputa, capitais de ordem econômica. O enquadramento da 7ª Etapa no Programa Monumenta habilita o programa a usufruir destes recursos, ao passo que credencia a ingerência do Governo Federal no processo. Confere-lhe, portanto, capitais institucionais e lhe garante posicionamento no sentido dominante.

Observa-se também uma disputa entre BID e Governo Federal, em um campo superior, onde as ações subversivas do segundo representam sua tomada de posição para interferir no hábitus pré-estabelecido de sujeição do devedor perante o agente credor, e ganhar autonomia na execução das políticas públicas com o financiamento obtido.

Portanto, a atuação direta no campo que envolve o projeto da 7ª Etapa, se dá por parte do Governo Federal, enquanto que o envolvimento do BID é indireto. A vinculação do critério de sustentabilidade econômica com a preservação da população local e como condição do empréstimo assegura o meio institucional como ambiente de disputa, assim como também assegura capitais econômicos à comunidade de moradores.

A resistência do Governo do Estado mediante renúncia dos recursos federais sinaliza seu posicionamento a favor da manutenção da doxa, que só é superada por

meio da disponibilização de mais recursos por parte do Ministério das Cidades. Foi essa nova reestruturação do campo, marcada pelo posicionamento do Governo Federal a favor da disputa em prol dos moradores, que possibilitou a superação da dominância do Governo do Estado em um nível suficiente para coagi-lo a executar as obras. Isso se demonstra também quando da extinção do Programa Monumenta. Nesta ocasião, o Governo Federal abandona sua posição, e o Governo do Estado adquire novamente a dominância, o que reflete nos descumprimentos do TAC.

3.2.5. Atividade construtiva

A atividade construtiva representa o momento da materialização da produção imobiliária. O segmento econômico da construção civil “é formado por agentes de diferentes portes e naturezas, quais sejam pequenas, médias ou grandes empresas construtoras, trabalhadores da construção civil empregados ou autônomos, cooperativas habitacionais etc.” (FIGUEIREDO, 2015, p.96). A denominada “indústria da construção civil” se enquadra como atividade econômica da indústria de transformação, cujo sistema produtivo particular de “produtos de posição fixa” é caracterizado pelo trabalho sob encomenda de projetos específicos, deslocamento dos fatores de produção até o produto, baixo volume de produção e conseqüente baixa padronização do produto. (CESAROTTO, 2002 apud FIGUEIREDO, 2015, p.99).

Essas particularidades remetem às considerações de Topalov (1979) e Sérgio Ferro (2006 apud FIGUEIREDO, 2015) sobre a característica essencialmente manufatureira e pouco automatizada do setor, que implica grande exploração dos trabalhadores. Esses autores apontam que os canteiros de obra apresentam as marcas da superexploração, caracterizada pelos baixos salários, longas jornadas de trabalho, além de altas taxas de doenças profissionais e acidentes de trabalho. Esse tipo de divisão do trabalho corresponde a um tipo de acumulação caracterizada pela baixa taxa de composição orgânica do capital – relação entre capital constante e capital variável – o que possibilita uma alta taxa de lucro.

Com base na Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC) de 2008⁵⁷, esses agentes são classificados conforme o segmento de atuação, divididos em três grupos: 1) construção de edifícios, incluindo agentes de incorporação,

⁵⁷O ano de referência é 2008 por conta do período de realização da pesquisa de Figueiredo (2013).

empreendimentos imobiliários e de construção de edifícios; 2) obras de infraestrutura, abrangendo classes de construção de rodovias, ferrovias, obras de infraestrutura urbana, elétrica, de telecomunicações, água, esgoto, etc; e, 3) serviços especializados para construção, composta pelas classes de demolição, terraplenagem, instalações diversas, etc. Os três grupos correspondem, respectivamente, aos percentuais de 51,95%, 12,97% e 35,087%, do total de 56.628 empresas ativas do setor.

No referido ano, 2008, o setor apresentava crescimento de 8,9%, superior aos 5,1% de crescimento do PIB nacional. A taxa de receita muito superior ao volume gasto com a remuneração do pessoal é observada ao se analisar o total de R\$ 159 bilhões despendidos nas incorporações e obras, dos quais \$ 149,6 bilhões (94%) correspondem à receita líquida, e R\$ 25,5 bilhões (16%) o valor dos salários, referentes à remuneração de um total de cerca de 1,8 milhão de pessoas, o que equivale a uma média mensal de 2,6 salários mínimos por pessoa (FIGUEIREDO, 2015).

Na produção pública, a composição do custo final da mercadoria imobiliária inclui somente o preço de custo da construção, sendo este um dos pontos do seu barateamento, diferente da produção por incorporação imobiliária, típica da produção privada de mercado, onde o custo final incorpora também lucro médio do incorporador. Nas obras do PHIS, na 7ª Etapa, participaram as empresas CVP, W ENGENHARIA e o Governo da Bahia. Dos 18 imóveis concluídos, a CVP teve participação em 12, com custo total de R\$ 2.853.216,06; a W ENGENHARIA, em seis imóveis, com custo total de R\$ 2.281.074,63; e o Governo do Estado teve participação em obras de 13 imóveis, com o custo de R\$ 1.297.967,85. As obras do PROHABIT tiveram a participação das empresas TERRAZA e CSC e do Governo do Estado nas obras dos 18 imóveis concluídos. Os custos relativos às obras realizadas correspondem a R\$ 2.734.641,47, R\$ 1.462.831,09 e R\$ 599.864,88, respectivamente.

Em janeiro de 2018, as construtoras responsáveis pelos trabalhos na 7ª Etapa são FCE Engenharia, encarregada da manutenção e reparo de patologias nos imóveis já entregues, e a Construtora Faria Lima, responsável pela execução dos novos imóveis. A execução de obras civis no Centro Histórico foi marcada por muitos fatores que as tornam mais difíceis e complexas. Uma noção desses fatores pôde ser obtida

por meio de entrevista com o corpo técnico da Superintendência de Obras Públicas (SUOP), órgão responsável pela execução das obras dentro da Conder⁵⁸.

É importante destacar que todas as obras foram licitadas tendo como referência orçamentos baseados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)⁵⁹, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos da União, conforme indica o Decreto Federal 7.983/2013. Junto ao edital de licitação das obras segue o orçamento previsto, elaborado pela Conder. A empresa então aplica o seu BDI e vence aquele que apresentar menor preço.

O corpo técnico da Conder aponta este procedimento como inadequado às dificuldades de execução no centro. “Os orçamentos das obras, regulados pelo preço SINAPI [Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil] são muito apertados” conta Fernando Brandão, superintendente da SUOP. Salienta que “empresas sem capital de giro ganham a licitação por menor preço e depois passam dificuldades. [...] São frequentes os aditivos em função de imprevistos ou de projetos incompatíveis com a realidade do imóvel. Há demora no repasse de recursos”.

Como afirma Bonates (2009 apud ANDRADE JÚNIOR, 2014) há um grande desinteresse das empresas construtoras nos projetos de recuperação de imóveis do centro, pelo risco que apresentam, desproporcional à pequena escala, uma vez que a maior parte dos programas públicos de habitação não permite suplementação de recursos caso o orçamento previsto inicialmente não corresponda à realidade da obra executada. Tome-se como exemplo a obra da Vila Nova Esperança, que teve 2 licitações sem nenhuma manifestação de interesse.

No que tange a logística da obra, há dificuldades de tráfego por conta das características do sistema viário ou pelo grande número de turistas. Há dificuldade de recebimento de material. As obras demandam canteiro auxiliar e área para estoque de material, nem sempre próximos do imóvel em intervenção.

Transtornos, interrupções e reinícios são constantes, muitas vezes por conta de desmoronamentos, incompatibilidades de projeto ou projetos inexequíveis. Outras vezes, por conta de reajustes nos projetos diante de imprevistos encontrados no momento da execução. Frequentemente em função de cadastros irreais, muitas

⁵⁸ Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS

⁵⁹ Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS.

vezes, feitos sem que se pudesse ter o pleno acesso ao imóvel. Uma das obras foi interrompida pelo IPHAN durante um ano para realização de pesquisas arqueológicas.

Muitas vezes fundações precisam ser modificadas por conta de imprevistos encontrados após a sondagem. Foi informado que o Centro Histórico tem locais com 9m de camada de lixo em alguns lugares.

Outras características típicas dos imóveis históricos impossibilitam a maximização da área construída. As alturas das esquadrias das fachadas históricas – protegidas por tombamento – determinam uma altura excessiva para os pés direitos, que, por pouco, são insuficientes para abrigar dois pavimentos dimensionados conforme os parâmetros legais. As limitações de intervenção nas fachadas também restringem as aberturas, dificultando soluções de iluminação e ventilação para muitas unidades. A recuperação das esquadrias e telhados conforme estilo original também oneram a construção.

O aproveitamento das paredes existentes tampouco representa economia. Não raro os vãos originais desfavorecem soluções projetuais e o atendimento à legislação. As antigas alvenarias acometidas por umidade e salinidade pela própria constituição demandarão sempre alguma manutenção periódica. Esses fatores tornam preferível intervir num imóvel completamente arruinado a resgatar aqueles ainda passíveis de recuperação. A tarefa de recuperação apresenta-se mais onerosa e problemática que a construção de edificação nova. Desta forma põe-se tudo abaixo e se executa obra nova, mantendo-se apenas a fachada. Essa foi a opção adotada no Programa Rememorar, e uma das estratégias que contribuiu para o êxito do programa, contam os técnicos entrevistados.

As contradições do sistema capitalista desvirtuam o objetivo específico das políticas habitacionais. Os investimentos nivelados em função do mínimo suficiente para complementar as necessidades de reprodução da força de trabalho e reduzir a pressão por maiores salários, refletem os baixos valores por unidade habitacional destinados aos programas de habitação de interesse social, que tomam como referência o custo unitário por moradia. Nessas condições, a produção intermediada por agentes privados tende a buscar da quantidade máxima, em função da redução dos custos e incremento dos lucros, em detrimento de aspectos qualitativos, dentre os quais os quesitos locacionais e os resultados construtivos. “Ao se fazer um balanço sobre a história das habitações de interesse social no Brasil, não seria absurdo dizer

que a opção sempre recaiu na quantidade de unidades produzidas, mais do que na qualidade delas” (BLUMENSCHNEIN; PEIXOTO; GUINACIO, 2015, p.103).

Esse contexto operacional desfavorável somado à demanda da empresa construtora que ainda busca alguma valorização do seu capital reflete num resultado final marcado pela baixa qualidade construtiva dos imóveis entregues, que, por sua vez, acarretam o grande número de patologias que neles rapidamente se manifestam.

Não se pode desconsiderar a influência que os empecilhos naturais das obras em imóveis históricos podem exercer sobre a atividade construtiva. Entretanto, pode-se observar que o modelo de licitação baseado em orçamentos exíguos, nivelados pelos mesmos índices de construção utilizados para obras convencionais não favorece que esses empecilhos sejam superados. Evidentemente, o reforço ou contingência de recursos destinados para esta finalidade estão sujeitos às diretrizes orçamentárias do Governo do Estado. Entretanto, sabe-se que estão também sujeitas à vontade política dos grupos dominantes, uma vez que serão priorizados conforme os seus interesses. Neste contexto, as construtoras desempenham o seu papel de agentes produtores capitalistas, no intuito da acumulação, mas não exercem influência sobre os propósitos para a área. Pelas condições desfavoráveis a que são submetidas pode-se dizer que desempenham papel de ferramenta do Estado para cumprir as obrigações impostas da maneira mais econômica possível.

A responsabilidade sobre a execução das obras garante ao Estado seu papel de dominância, e, dado seus interesses divergentes, comprometem a sua realização. Em função disto, pode-se considerar que a transposição da responsabilidade sobre as obras para outro agente do campo que não o estado, possa favorecer a realização das mesmas. O credenciamento de agentes com interesses convergentes pode ser uma alternativa de reestruturação do campo favorável à execução das moradias populares. A seção a seguir traz detalhes sobre experiências bem-sucedidas de produção habitacional cooperativa em duas cidades latino americanas, que exemplificam a possibilidade que apontamos acima.

O TAC da 7ª Etapa traz direcionamentos para a participação da população local nas obras, por intermédio da contratação por empresas executoras. Experiências europeias apontam a reabilitação de núcleos urbanos históricos como "um dos pilares da economia de usos e ocupação do solo", ressaltando sua capacidade de geração de empregos (MOURA et.al., 2006, p.20). A cláusula do TAC dispõe que: “Uma lista

de moradores, elaborada pela AMACH, será repassada às empresas responsáveis pela execução das obras, visando a contratação de mão de obra local, o que será supervisionado pelo comitê”.

Foi implantado no início da execução do plano um curso de formação de auxiliares técnicos em restauração de bens integrados e monumentos, sediado na Escola de Medicina, no Pelourinho, sob a coordenação do prof. Luís Dourado da Faculdade de Arquitetura. Os moradores da comunidade, no entanto, reiteram que a contratação dos moradores nas obras nunca ocorreu. Questionados sobre a questão, técnicos da SUOP afirmam que muitos dos operários empregados nas obras residem próximo ao local.

3.2.5.1. *Produção Associativa e Autoconstrução*

Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013) observam ainda que uma fatia da produção imobiliária de Salvador tem como agente as coletividades associadas. Conforme Figueiredo (2013), esses grupos são formados voluntariamente por vínculos diversos, sem fins lucrativos, dentre os quais: associações, fundações, entidades sindicais, federações de empresas, e também os condomínios, apesar de terem natureza bastante distinta, caracterizada por particularidades de cunho legal. Usualmente, o consumo dessa produção imobiliária é pelos próprios beneficiários organizados, de forma subsidiada parcial ou totalmente.

Sua pesquisa revela que, em Salvador, as associações para finalidades habitacionais não representam amostra significativa nas licenças concedidas para esta categoria, prevalecendo as fundações previdenciárias, associações recreativas e educacionais, condomínios – na forma de Shopping Centers. As únicas cooperativas habitacionais identificadas foram: Cooperativa Habitacional ANAABB LTDA, Cooperativa Habitacional dos Arquitetos (COOPEHAR) e Cooperativa de produção Habitacional dos Bancários da Bahia (COOPERBAN/BA), cabendo ainda comentar que nenhuma delas se enquadra na categoria de associações sem fins lucrativos⁶⁰. (FIGUEIREDO, 2015).

Ainda que, em Salvador, parte das associações identificadas apresente um “comportamento extremamente empresarial”, e que a formação de muitas delas ocorra por motivações econômicas, tendo em vista isenções tributárias de que se

⁶⁰Categorização do IBGE/IPEA.

beneficiam (FIGUEIREDO, 2015) algumas intervenções urbanas no centro das cidades de Lima e Montevidéu, tem as coletividades associadas como agentes protagonistas, não só através da participação política, mas diretamente na atividade construtiva.

Nesse sistema, os próprios cooperados participam da construção das edificações, que serão suas próprias moradias, obtendo-se resultados muito exitosos. Este modelo de organização altera, em essência, o objetivo da atividade construtiva, que passa a ser em função da obtenção do seu valor de uso, não o valor de troca. São relevantes para ilustrar possibilidades no seio de nossa própria sociedade brasileira e soteropolitana.

Os dados sobre a experiência em Montevidéu foram expostos pelo Arquiteto Raul Vallés, no seminário *Urba 17*⁶¹. Professor agregado efetivo, coordenador da *Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la República*, Montevidéu. O caso uruguaio é motivado por um plano nacional de habitação, de 1968, que institui políticas de cooperativas habitacionais, donde deriva também a criação de Institutos de Assistência Técnica (IAT), aos quais as cooperativas devem ser vinculadas.

Os empreendimentos cooperativos em Montevidéu, a princípio se situavam nas áreas periféricas, posteriormente conquistaram mecanismos que possibilitaram localizações melhores, mais centrais. O mecanismo de acesso à terra conta com um fundo imobiliário composto por imóveis públicos e privados. Os imóveis cadastrados no fundo tornam-se candidatos para os empreendimentos cooperados. Uma vez obtido o financiamento, a prioridade é a remuneração do valor do imóvel pelas vias do mecanismo de financiamento. Imóveis públicos em alienação são preferencialmente destinados ao fundo.

A obtenção de recursos para a atividade das cooperativas é favorecida por linhas de financiamento subsidiadas pelo governo especialmente para essa finalidade, que permitem ao cooperado financiar a sua moradia por um longo prazo, com parcelas extremamente reduzidas. Esta forma de crédito é viabilizada também pelo modelo da atividade construtiva adotado, que conta com a participação direta do cooperado na obra como aporte amortização e mecanismo de redução do valor da moradia.

⁶¹ Ocorrido na Faculdade de Arquitetura da UFBA entre 7 e 10 de Novembro de 2017.

Os empreendimentos cooperativos são orientados por um IAT, que são remunerados em 7% dos empréstimos adquiridos, e cuidam também da elaboração dos projetos. A obra é feita por equipes formadas pelos próprios cooperados, que recebem orientação e capacitação de um mestre de obras formalmente contratado. A participação do cooperado na execução da obra corresponde até 15% da composição do valor do imóvel, e é fator estratégico neste modelo, pois reduz sobremaneira o custo da moradia interferindo diretamente em dois elementos: a remuneração da mão de obra e do lucro do construtor. Sendo a construção feita pelo regime de mutirão, não há remuneração direta da mão de obra e o intermediário capitalista é excluído do processo. Assim, o custo da mercadoria resulta, grosso modo, do custo do imóvel e dos materiais de confecção. Em decorrência desses fatores, o valor financiado torna-se muito menor que o usual, o que facilita a operacionalização das parcelas e juros reduzidos. Eliminando-se ainda a parcela de “entrada” do financiamento, o desembolso de um grande montante inicial não se faz necessário.

É preciso frisar também o aspecto social deste tipo de empreendimento. Ao passo que viabiliza um modelo alternativo de produção, tem uma intencionalidade de capacitação profissional dos cooperados.

No Peru, a experiência cooperativa é ilustrada pelo conjunto habitacional *La Muralla*, construído em Lima entre 2005 e 2008, em moldes de participatividade muito semelhantes à estrutura uruguaia. A execução do conjunto foi de iniciativa da prefeitura municipal, financiado pelo Fundo Municipal de Renovação Urbana (FOMUR). Portanto, um subsídio estatal para a provisão de recursos.

As 71 famílias de baixa renda que habitavam barracos na área foram temporariamente deslocadas para abrigos provisórios, situação assemelhada ao caso da 7ª Etapa. Entretanto receberam capacitação em restauração, carpintaria, gessaria, dentre outras atividades, e participaram como executores das obras, sendo o trabalho, assim como na experiência uruguaia, contabilizado como aporte para amortização do empréstimo.

O custo de cada unidade habitacional de US\$ 10.000,00 (R\$ 37.900,00 hoje 23/07/2018) com prazo de amortização de 10 anos, com cotas mensais progressivas iniciadas em 100 soles (R\$ 80,00 em 2014) sendo a própria Prefeitura a fiadora da transação, aportando a cota inicial.

A tipologia arquitetônica dos apartamentos contribui ainda para a sustentabilidade do pagamento das prestações⁶², já que é capaz de garantir ainda aos moradores a oportunidade de desenvolver atividades econômicas em parte de suas residências, aproveitando o grande potencial turístico da área.

Os exemplos mencionados acima nos mostram alternativas para uma produção habitacional que possibilite a recuperação do patrimônio deteriorado, o atendimento à população realmente necessitada e a realização de um trabalho de inclusão social.

Pode-se visualizar, que, com base em modelos alternativos, a recuperação desses imóveis tem o potencial de ser um grande projeto social de qualificação de trabalhadores, muitos dos quais indivíduos de baixa renda, em muitos casos com limitado acesso a oportunidades de qualificação. É importante detalhar com especial cuidado um aspecto particular deste modelo de produção⁶³: a questão da melhoria da qualidade da edificação construída.

O arquiteto Raul Vallés caracteriza ainda que o resultado qualitativo da construção é, geralmente, muito superior àquele obtido pelas empreiteiras, o que pode ser atribuído à relação afetiva desenvolvida entre o operário/mutuário e o objeto construído. Para os cooperados, que empregam sua mão de obra em um produto do qual irá usufruir do valor de uso, a atividade construtiva envolve uma conscientização individual e uma fiscalização mútua. A consciência de que eventuais vícios construtivos são de responsabilidade própria, conduzem a um extremo cuidado do mutirante com o objeto confeccionado, mais relevante até do que a sua capacitação prévia.

O **consumo do espaço** se dá pelos próprios executores da obra, verdadeiros interessados no valor de uso. Assim, mais benefícios deste modo de produção se estendem ainda ao longo da vida útil do edifício. Os laços afetivos para com o objeto construído e a impossibilidade de responsabilização de terceiros por vícios construtivos motivam o morador a uma necessária e inevitável proatividade no que tange a reparos e manutenção do imóvel.

O CHS hoje é território de resistência da população local, sobretudo com a bandeira da moradia. São muitos os movimentos sociais articulados. A pesquisa do

⁶² Variam de três a quatro quartos com 82 a 90 m².

⁶³ Enfatizado pelo arquiteto Raul Vallés no seminário Urba 17, realizado na FauUFBA, em novembro de 2017.

Observa-CAS identificou 27 associações na poligonal do CHS, destas, ao menos 15 pela causa habitacional, sobretudo, contra as recorrentes políticas públicas que valorizam apenas o cenário arquitetônico e os consideram como um empecilho para investimentos e exploração turística do local. A conquista de moradias e permanência no local simbolizam a consolidação da resistência e legitimação do direito ao território.

Este quadro sugere o grande potencial que a comunidade local tem de empreender modelos cooperativos para provisão habitacional. Alguns movimentos pró-moradia ocupam edifícios inteiros (p. ex. Ocupação Luísa Mahin, no Comércio) que poderiam ser recuperados com o trabalho cooperativo dos próprios associados. A participação dos moradores do próprio local se abre como uma possibilidade valiosa para o desenvolvimento de um modelo alternativo de produção, distinto da produção por empresas construtoras com objetivos de acumulação.

A inclusão de dispositivos normativos para a auto-restauração, com participação e capacitação popular foi reivindicada diversas vezes pelo prof. Paulo Ormino de Azevedo durante o trabalho de normatização da APCP do centro, em 2018. A questão é também recorrentemente levantada por representantes dos movimentos sociais do CHS⁶⁴. Com a experiência frustrada do TAC da 7ª etapa, observamos, no entanto, que, além de um arcabouço normativo, é necessária uma conjuntura favorável de agentes e cenários para que esta iniciativa seja posta em prática.

Azevedo (2009, p.96-110) destaca que as políticas de requalificação são oportunidade para a capacitação dos moradores locais, reiterando que as soluções para os problemas específicos de nossa sociedade demandam um modelo próprio, divergente do modelo importado, que, baseado no turismo e gentrificação, já provou não ser aplicável no contexto brasileiro e latino americano. O autor destaca que as semelhanças entre os contextos sociais observadas entre Salvador e muitas outras cidades latinoamericanas sugerem a possibilidade de uma teoria latinoamericana de recuperação dos centros históricos. Nos termos do nosso referencial teórico, uma

⁶⁴ Manifestações presenciadas nas reuniões do Observa-CAS com os movimentos sociais, em 22 de novembro de 2017, e também da reunião de para normatização da APCP com os movimentos sociais, 09 de julho de 2018.

adequação da doxa tradicional às particularidades das nossas características regionais.

CONCLUSÃO

É um equívoco pensar que os problemas urbanos podem ser resolvidos sem a solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário (SANTOS, 2008, p.125).

Ainda que este trabalho não pretenda atingir grandes elaborações filosóficas, arriscaremos algumas reflexões a respeito da caracterização deste “campo de disputas”, ou “campo de forças” que abrange o comportamento dos agentes envolvidos nas intervenções urbanas realizadas na 7ª Etapa do Projeto de Recuperação do Centro Histórico aqui retratado.

Primeiramente vale ressaltar a multiplicidade de campos disciplinares que integram simultaneamente em nosso objeto de estudo. Por exemplo, o campo jurídico, de onde derivam os instrumentos de contestação popular – TAC, os instrumentos de acesso à terra – leis de desapropriações, leis federais e municipais que concedem ou restringem direitos, os instrumentos urbanísticos de política urbana, como também o próprio ordenamento orgânico e processual das instituições públicas, como o licenciamento para obras ou enquadramento institucional para repasse de recursos.

Também o campo político, que reflete os efeitos dos confronto de interesses de grupos antagônicos, cooperação ou retaliação entre agentes, também as consequências dos processos eleitorais, na medida que determinam diretamente os grupos responsáveis pela administração pública. Igualmente o campo econômico, à medida que influenciam diretamente nas relações de trabalho, consumo e renda do território, também pela relação que guarda com a valorização de capitais, e também em função da dependência de recursos financeiros que subsidiam a realização de obras.

Há também o campo social, que abrange o assentamento geográfico das pessoas, a interferência das relações entre os grupos sociais e os laços afetivos destes para com o território. Se manifesta também o campo técnico e tecnológico, tanto de natureza urbanística, na concepção dos planos, projetos e ações, como de natureza construtiva na execução das obras.

Nosso objeto de estudo, trata-se, portanto, de um campo macro que agrega múltiplos campos disciplinares que se interconectam e se confundem no seio da realidade urbana, ao qual sugerimos a denominação de “campo urbano”. Encontra ainda um suporte territorial onde se manifesta, cuja identificação dos limites é determinante para a compreensão do universo dos agentes, das posições, dos hábitos, e das doxas que compõem a disputa. Podemos, por fim, batizar nosso objeto de estudo, que ao longo deste trabalho esteve em elaboração, e que podemos denominar de “Campo Urbano da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador”, que, em primeira instância, compõe uma parte do “Campo Urbano do Centro Histórico de Salvador”.

No campo urbano do CHS, a doxa tradicional foi construída com os planos urbanísticos entre a década de 1960 e 2000, sob o hábito do remanejamento de moradores para viabilizar operações favoráveis à acumulação de capitais por parte de agentes privados. A idéia de valor econômico dos bens patrimoniais preconizada como estratégia urbanística associada ao retorno de capital pelo incremento turístico era conveniente para uma classe de proprietários imobiliários favorecida pela intervenção pública ao passo que contribuía ao Governo do Estado com os capitais políticos necessários para tais intervenções. Nesta concepção, não havia espaço para a população local como ativo econômico.

Com o plano de 1992, este modelo é reproduzido em sua expressão máxima, e a histórica expulsão de moradores demonstra o grande prejuízo social dele decorrente e suas conseqüências perniciosas para o desenvolvimento de uma dinâmica urbana sustentável na área. Observa-se que, por hábito, os agentes deste campo fundamentam suas ações nos instrumentos legais que lhe interessam, ao passo que transgridem aqueles prejudicam seus interesses. Valendo-se de instrumentos legais convenientes, o agente dominante pratica a violência legítima inerente ao campo.

A transformação da proposta ilustra uma revolução no campo urbano na 7ª Etapa, e foi fruto de um processo coletivo de consensos e dissensos que envolveu uma multiplicidade de agentes dentre os quais a AMACH teve protagonismo elementar. A obtenção de capitais específicos por parte dos moradores, por meio de suas ações de subversão lhes possibilitou interferir na reconfiguração da proposta em seu favor, reforçando, por meio do TAC, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa.

As cinco condições para a produção habitacional no Centro Histórico, conforme analisadas no capítulo 3, constituem espaços de tomada de posição dos agentes do campo, e a forma que essas condições são satisfeitas implica no favorecimento ou desfavorecimento destes na disputa. Pode-se dizer que a principal divergência entre os interesses da comunidade de moradores e do Estado reside no modo de consumo das moradias imposto pelo TAC, uma vez que não favorece a acumulação de capitais por parte de agentes privados. O papel de dominância do Governo do Estado na disputa é favorecido ainda pela incumbência de executar as obras, enquanto agente detentor dos alvarás de licença.

A obtenção dos imóveis feita pela via das desapropriações, processualmente, prioriza as indenizações em detrimento da aplicação da função social. A renda da terra e especulação imobiliária incrementam o custo dessas operações, e os litígios com proprietários muitas vezes inviabilizam as operações, como foi o caso em 6 imóveis do PROHABIT. A existência de um grande número de imóveis com débitos fiscais aponta para instrumentos como a lei de encampação como alternativa para a obtenção dos imóveis para os programas de habitação social no CHS. O instrumento prioriza a posse do imóvel e favorece o cumprimento da função social em primeira instância, entretanto, resguarda a posição de dominância do Estado no processo, uma vez que preserva sua responsabilidade de deflagrar a iniciativa de aplicação da lei. Aprovada pelo município em 2014, a lei ainda é motivo de controvérsias entre juristas, mas possibilita a obtenção de imóveis vagos como quitação dos débitos.

No que diz respeito à obtenção de recursos, os 125 milhões de dólares estaduais, federais e internacionais que financiaram a 7ª Etapa foram determinantes para a hierarquia dos agentes no processo decisório do programa. O posicionamento do Governo Federal frente ao BID, no campo internacional foi decisivo para subverter a lógica neoliberal de sustentabilidade econômica, assim como sua intermediação nos

repasses para o Governo Estadual também o foi para superar a relutância deste e direcionar as moradias para a população local. A origem dos recursos foi, portanto, condição favorável para o posicionamento dos moradores enquanto agentes recém-chegados na disputa, entretanto, o fim do repasse de recursos pelo governo federal permitiu o retorno do governo do Estado ao topo da hierarquia do processo decisório.

As construtoras que materializam a produção imobiliária da 7ª Etapa agem como ferramentas do Estado no cumprimento das imposições do TAC. Sem o interesse do governo estadual, entretanto, os orçamentos exíguos não favorecem a superação das dificuldades inerentes às intervenções em imóveis históricos o que resulta no desinteresse das construtoras e na baixa qualidade do produto imobiliário final.

A participação dos moradores nas obras, conforme prevista no TAC, nunca foi realizada, apesar do potencial latente do grande contingente das associações e ocupações que demandam moradia. A produção habitacional por cooperativas de moradores em cidades latino americanas mostra uma alternativa para construção habitacional mais independente do Governo, onde os moradores cooperados substituem o Estado no papel de executor das obras, o que lhes confere protagonismo para suas próprias ações no campo em disputa. Custeiam suas próprias moradias por meio de trabalho direto na obra, e são motivados pelo valor de uso da construção, não pelo seu valor de troca, o que garante incrementos na qualidade construtiva, na sensação de pertencimento e, conseqüentemente, no comprometimento do morador com a manutenção do imóvel, favorecendo a sua preservação.

A produção de habitação popular no CHS fica fora do alcance das políticas habitacionais setoriais face aos obstáculos que suas condições particulares apresentam para a acumulação de capitais. A intermediação da produção por agentes privados direciona a produção a campos urbanos com condições mais favoráveis à reprodução ampliada do seu capital, diferente daquelas encontradas no campo urbano da 7ª Etapa, apesar do que, ainda assim, historicamente foram incapazes de direcionar o resultado da produção para a demanda majoritária, formada em quase 85% por famílias de renda de até 3 salários mínimos.

A reflexão deste trabalho evidencia algumas complexidades do campo urbano do Centro Histórico de Salvador e os elementos em disputa no seu seio. Os desdobramentos do século XXI aparentemente consolidaram o entendimento quanto

à inclusão do uso habitacional na doxa tradicional do campo, o que não necessariamente abrange a destinação das moradias para a população local. Nesse contexto, importa ainda ressaltar um aspecto essencial dos campos, que consiste no fato de que

[...] todas as pessoas que estão cometidas num campo têm em comum um certo número de interesses fundamentais, a saber tudo o que está ligado à própria existência do campo: daí uma cumplicidade objetiva que está subjacente a todos os antagonismos. Esquece-se que a luta pressupõe um acordo entre os antagonistas sobre aquilo que merece que se lute (BOURDIEU, 1983, p.121).

Para além das disputas, resta um interesse subjacente comum a todos os agentes do campo, que é a recuperação e fortalecimento da área, em função do qual, esperamos que a cumplicidade possa superar os antagonismos na construção de um Centro Histórico vivo e forte. As intervenções tradicionais realizadas neste campo urbano se mostraram incapazes de subsidiar o desenvolvimento sócio-econômico sustentável dos seus moradores. Por outro lado, em oposição ao desapego da elite soteropolitana que os investimentos estatais, historicamente, nunca conseguiram reverter, as reivindicações das inúmeras associações civis pelo direito à moradia e trabalho na área sinalizam a conexão profunda dessas pessoas com o território. E a força desta ligação é indício elementar para nortear ações futuras em prol de uma dinâmica urbana sustentável neste território.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE JUNIOR, Nivaldo Vieira de. Habitação de interesse social em Centros Históricos: Experiências e desafios em Salvador (e um contraponto limeño). In: GOMES, Marco A. Filgueiras Gomes; LUDEÑA, Wiley (Orgs.). **Diálogos Metropolitanos Lima-Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2014.
- ANDRADE JUNIOR, Nivaldo. Nivaldo Andrade: Mais respeito e carinho com o Pelourinho. **CORREIO**, Salvador, 15.01.2019. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/nivaldo-andrade-mais-respeito-e-carinho-com-o-pelourinho/>>. Acesso em: maio de 2019.
- ARRAES, Ronaldo A.; SOUSA FILHO, Edmar de. **Externalidades e formação de preços no mercado imobiliário urbano brasileiro: um estudo de caso**. Economia aplicada, v. 12, n. 2, p. 289-319, 2008.
- AZEVEDO, Paulo Ormino de. **El Centro Histórico de Bahia revisitado**. Andamios, Revista de Investigación Social. El patrimonio cultural urbano: identidad, memoria y globalización. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Mexico. 2009.
- AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2010.
- BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo: Avanços**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2014.
- Bittencourt, José Maurício Carneiro Daltro. **A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana: O caso da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12156/1/dissertacao%20Jos%C3%A9%20Mar%C3%ADcio%20Carneiro%20Daltro%20Bittencourt.pdf>>. Acesso em: maio de 2019.
- BLUMENSCHIN, Raquel Naves; PEIXOTO, Elane; GUINACIO, Cristiane (orgs.). **Avaliação da qualidade da habitação de interesse social: projetos urbanístico e arquitetônico e qualidade construtiva**. Brasília: UnB, FAU, 2015.
- BONDUKI, Nabil Georges Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Arq-urb**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, Nº1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: maio de 2016.
- BONFIM, Izac de Oliveira Belino. Uma análise da Copa das Confederações de Futebol da FIFA 2013 sob a luz da Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 2, n. 2, p. 76-94, 2013.

BOSENBECKER, MEDVEDOVSKI, COSWIG. **Uso, operação e manutenção no cotidiano de sítios históricos requalificados: O caso do Programa Rememorar em Salvador.** 2007

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, p. 119-126, 1983.

BRASIL, Conselho de Arquitetura e Urbanismo. **Carta dos 100 dias: por um pacto pelo direito à cidade.** Brasília, 2017.

BRASIL, Governo Federal. **Balanco do Programa Minha Casa Minha Vida.** Dezembro 2015. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/balanco-do-pac-2-minha-casa-minha-vida>

BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos /** Coordenação geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim - Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005

CAMPOS, Wagner Moreira Campos. **A promoção estatal da habitação e o direito à cidade: o PMCMV e a produção habitacional na Bahia.** Anais do SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA. Salvador: FAUFBA, 2011.

CARVALHO, Inaiá M; PEREIRA, Gilberto C. **Como anda Salvador e sua região metropolitana.** Salvador, Edufba, 2008.

CONDER/DIRCAS. Entrevista presencial com o corpo técnico realizada em 10/08/2018. 2018

DE NAIRÓBI, Recomendação. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-14, 2012, 1976.

DE QUITO, Normas. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-14, 2012, 1967.

DE SÃO DOMINGO, Resolução. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-4, 2012, 1974

DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos.** Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In GONZALES, Suely F.N., FRANCISCONI, Jorge Guilherme, PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade Brasileira: objeto teoria e prática.** São Paulo, Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Ana; SAMPAIO, Sanane; CRUZ, Leandro. **“Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira? Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (Bahia, Brasil)”**, Ana Fernandes (coord), PPG-AU Faculdade de Arquitetura, UFBa, Lincoln Institute of Land Policy, Salvador, 2006.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos, BALTRUSIUS, Nelson, OLIVEIRA, Elizabeth. **Política nacional de habitação hoje: Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante.** In Portal Vitruvius: Arqtextos, 161.00, ano 14, out 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/14.161/4905>. Acesso em 18/02/2016.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. **Produção Imobiliária da cidade de Salvador: entre o público e o privado**. Salvador: EDUFBA, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

GISLON, Jacinta Milanez. **Intervenções urbanas: renovação, requalificação e revitalização**. 2016. in:

<http://arquiteturahistoriaepatrimonio.wordpress.com/2016/07/25/intervencoes-urbanas-renovacao-requalificacao-e-revitalizacao/> acesso em 22/06/2018.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Ocupação Urbana e Habitação. In: BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. **Centro Antigo de Salvador. Plano de Reabilitação Participativo**. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, Fundação Pedro Calmon, 2010, p.72-101.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Vacância e intervenções no Centro Antigo de Salvador. In: Andréa de Lacerda Pessoa Borde. (Org.). **Vazios Urbanos: Percursos Contemporâneos**. 01ed. Rio de Janeiro: RioBooks, 2012, v. 01,

GOTTSCHAL, Carlota S. E SANTANA, Mariely (orgs). **Centro de Cultura de Salvador**. EDUFBA, 2006

GOTTSCHAL, Carlota S. Moradores do Centro Antigo de Salvador à luz do censo 2010. In: BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo: Avanços**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2014, p.29

HEREDA, Jorge Fontes. Recuperação de centros urbanos: a experiência da Caixa com o Programa Monumenta. In: DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.

<http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/Carta-dos-100-dias-vers%C3%A3o-final.pdf>

IBGE, **Estimativa da população 2015**. Diretoria de Pesquisas DPE – Coordenação de População e Indicadores sociais COPIS. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=292740&idtema=130&search=bahia|salvador|estimativa-da-populacao-2015->, acesso em 25/02/2016

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**, 1961.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

Lei Municipal 8.553/2014 - Arrecadação e encampação de imóveis urbanos abandonados

MACHADO, Elias José de Almeida. **As cartas patrimoniais e a patrimonialização dos sítios históricos urbanos: uma análise das contribuições**. Artigo submetido à disciplina Sítios Históricos Urbanos do PPGAU - UFBA em 2016.

MACHADO, Jurema. A contribuição do Monumenta para a experiência brasileira de financiamentos à habitação em sítios históricos. In: DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.p.9-14

MOURA, Dulce; et.al. **A revitalização urbana:** contributos para a definição de um conceito operativo. In: Cidades, Comunidades e Territórios, n.º 12/13, 2006, pp. 13- 32 15. Disponível em < https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3428/1/Cidades2006-12-13_Moura_al.pdf> acesso

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

MOURAD, Laila. **A verdadeira face do processo de reabilitação do Centro Histórico de Salvador.** Artigo apresentado no seminário urbBA em 2011.

OLIVEIRA, Mario Mendonça de. **A FPACBA e o Programa de Cidades Históricas – Um depoimento.** 2015

MOURAD, Laila Nazem; REBOUÇAS, Thais de Miranda. Elegia aos vacantes: considerações acerca do plano de reabilitação do Centro Antigo de Salvador. In Seminário Internacional Urbicentros, 3., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, p. 1-19.

REBOUÇAS, Thais de Miranda. **Costurando escalas:** 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador, Programa Monumenta e BID. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2012.

SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB. **Plano Municipal de Habitação de Salvador.** Salvador, 2008.

SALVADOR/CODESAL - Defesa Civil de Salvador, consultado em ago.2017

SANT'ANNA, Márcia. A recuperação do centro histórico de salvador: origens, sentidos e resultados. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 6, n. 1, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil.** Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004–Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; SANTO, Maria Teresa Gomes do Espírito. A ZEIS de Vila Nova Esperança: habitação de interesse social no Centro Histórico de Salvador (Pelourinho/BA). **Revista VeraCidade – Ano IV - Nº 4 – Março de 2009.** Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v4/images/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: maio de 2019.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista:** algunos elementos para su analisis.Mexico, Edicol. 1979.