



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Baltrusis, Nelson

TRANSFORMAÇÕES DO MODO DE MORAR NAS METRÓPOLES CONTEMPORÂNEAS - novos
discursos, velhos problemas

Caderno CRH, vol. 23, núm. 59, mayo-agosto, 2010, pp. 235-253

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632181003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

TRANSFORMAÇÕES DO MODO DE MORAR NAS METRÓPOLES CONTEMPORÂNEAS - novos discursos, velhos problemas

Nelson Baltrusis*

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da pesquisa sobre o mercado imobiliário informal em Salvador e se propõe a compreender as transformações nas formas de moradia, particularmente dos mais pobres, ocorridas nas grandes cidades brasileiras. Abordaremos a questão da estruturação do espaço de morar de ricos e pobres, causada pela implementação do modo de produção pós-fordista. Em seguida, será abordado o tema da mercantilização do espaço de morar dos pobres, as favelas e assentamentos irregulares, que se tornam mercadorias num submercado informal. Veremos como esse tipo de transação se estabeleceu nas cidades latino-americanas e brasileiras, destacando a ocorrência desse fenômeno nas grandes cidades brasileiras, entre elas São Paulo e Salvador. E, por último, trataremos da retomada dos programas de provisão habitacional em Salvador. Para tanto, realizaremos algumas considerações sobre a política habitacional nas últimas décadas e o significado dos novos programas para a construção de uma cidade mais justa e democrática.

PALAVRAS-CHAVE: transformações socioespaciais, cidades contemporâneas, segregação, Salvador – Bahia.

INTRODUÇÃO

A crise habitacional, para a população de baixa renda nas metrópoles dos países não desenvolvidos, está associada ao modelo de crescimento dessas cidades no processo de industrialização do pós-guerra. No Brasil, como assinala (Kowarick, 2009), entre 1930 e 1980, houve um deslocamento significativo da população rural e dos pequenos aglomerados para as grandes cidades. De acordo com esse autor, tal tipo de mobilidade territorial significou, e ainda significa, para essa população

... escapar da miserabilidade e da violência perpetrada pelos potentados agrários. Por outro lado, via de regra, ocorria no ponto de chegada, à Metrópole, inserção nas engrenagens produtivas que podia não ser regular e frequentemente era mal remunerado, porém contínuo, o que abria uma integração na cidade através da autoconstrução, resultando em moradia própria, lentamente

conectada aos serviços urbanos básicos (...) (Kowarick, 2009, p. 87-88).

Esse processo foi responsável tanto por transformações ocorridas no tecido urbano como também no modo de morar da população. Elas se estabeleceram como suporte socioespacial ao modelo de desenvolvimento pactuado pelas elites políticas e econômicas hegemônicas, e serviram à consolidação de um planejamento funcional que organiza as cidades por códigos e regras, dividindo-as por zonas e setores com atividades distintas. Mas as favelas, os loteamentos irregulares, considerados como a negação da cidade planejada, foram e continuam sendo vistos por arquitetos, urbanistas, engenheiros, administradores e santiaristas, “como um erro ou deformação da cidade, ou simplesmente como a própria não-cidade, como um resumo vivo de tudo que deve ser evitado quando se fala em desenvolvimento urbano” (Campos, 2010). No entanto, essa tipologia de habitação, autoconstruída de forma progressiva e, muitas vezes, precária, foi fundamental para o desenvolvimento econômico dos países do capitalismo periférico. Caracterizada por Kowarick (1980) como

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professor do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador. Pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do núcleo do INCT/Observatório das Metrópoles de Salvador.
Av. Cardeal da Silva, 205. Cep: 40231-305. Federação - Salvador - Bahia - Brasil. nelsonb@ucsal.br

espoliação urbana, ela contribuiu sobremaneira para consolidar um processo de industrialização de baixo custo.¹

Como se sabe, a década de 1980 foi marcada por uma crise do modelo de produção fordista, associada à crise dos combustíveis fósseis da década anterior. Nas grandes cidades, observou-se, então, uma disputa por uma localização privilegiada na hierarquia do espaço urbano, afetando a distribuição das oportunidades territoriais. Grandes plantas industriais foram abandonadas, criando vazios urbanos que se somaram a outras áreas desocupadas que aguardavam uma valorização. Esses vazios foram ocupados, em parte, pelos novos pobres, desempregados e sem local para morar, organizados em movimentos de luta pela terra, que promoveram, a partir de meados de 1980 e inicio da década de 90, grandes ocupações de terra urbana. Outras áreas desocupadas, não utilizadas ou subutilizadas, tiveram sua utilização reconvertida por investimentos orientados para os negócios e o turismo.

Com isso, tem início uma disputa pelo espaço. Áreas outrora abandonadas pelo capital e que serviam para a moradia de populações de baixa renda passaram a ser objeto de desejo pelos empreendimentos de nova economia urbana.² Vivencia-se, então, a era urbana dos “rês” – renovação, revitalização, reurbanização –, entre outros, objetivando reestruturar o espaço das cidades, valorizar áreas degradadas, tornar visíveis e aprazíveis os centros urbanos, enfim, preparar a cidade para a competição mundial. Para Garnier (2010), essa terminologia “visa, sobretudo, dissimular uma lógica de classe”, reservando os espaços requalificados a uma determinada categoria de pessoas, uma vez que

... todos esses que começam por “RE” são a priori positivos para as cidades, mas excluem completamente a questão social [...] quando um bairro se torna descolado e entra na moda, isso implica que parte dos moradores será descartada. À Região melhora, mas não para as mesmas pessoas (p.10).

A cidade, agora na sua forma mercadoria e com o rótulo de mundial, adapta-se às necessidades emergentes do capital mediante projetos estratégicos, cuja finalidade é a de atender às novas demandas por espaço, e a elaboração de projetos urbanos que redesenham as cidades. Partes esquecidas das cidades, habitadas por uma população de baixa renda, tal como a área central de Salvador, o Pelourinho, vivenciam um processo de reestruturação socioespacial cujo objetivo é criar uma competição via mercado, quase nunca favorável aos mais pobres. Como consequência, eles são empurrados para áreas precárias, distantes do centro tradicional, agravando o problema da moradia nas periferias urbanas.

Levando em conta essas questões, o presente artigo se propõe a compreender as transformações em curso nas formas de moradia da população de baixa renda nas metrópoles brasileiras. Para isso, ele aborda, inicialmente, a questão da estruturação do espaço para a habitação dos ricos e pobres na etapa pós-fordista. Analisa, em seguida, a mercantilização do espaço de moradia dos pobres, as favelas e assentamentos irregulares, com a constituição de um submercado informal, entendido no sentido que Gordilho-Souza (2008, p.17) dá ao termo: áreas que se conformam “fora dos padrões formais previstos para parcelamentos habitacionais e, portanto, à revelia dos códigos e normas urbanísticas estabelecidas”. Assinala como esse tipo de transformação vem ocorrendo nas grandes cidades latino-americanas e brasileiras, a exemplo de São Paulo e Salvador e, finalmente, considera a retomada dos programas de provisão habitacional e o seu significado para a construção de uma cidade mais justa e democrática.

¹ Autores como Maricato e Singer, entre outros, destacam como os trabalhadores de baixa renda, ao suprirem suas necessidades de morar, ainda de que forma precária e muitas vezes não-legal, nas proximidades da indústria, reduziam os custos de implantação de polos de desenvolvimento industriais.

² Para efeito deste trabalho, consideramos Nova Economia Urbana o modelo pós-fordista responsável pela mudança de modos e processos produtivos, com um rebatimento significativo no espaço urbano e rural, que tiveram de se adaptar e se reestruturar para dar respostas às novas demandas de produção e consumo.

O ESPAÇO DE MORAR DOS RICOS E DOS POBRES NAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

Desde a década de 1980, o modelo de estruturação do espaço urbano para atender às demandas da reprodução do capital transnacional vem contribuindo sobremaneira para aprofundar as desigualdades socioespaciais. Nas últimas três décadas do século XX, os condomínios fechados e os apartamentos de luxo, tipo *loft* e *duplex*, não apenas se expandiram como passaram a incorporar uma série de serviços diferenciados, como academias, espaços *gourmet*, salas de vídeo, etc., transformando a necessidade básica de morar em um conceito comportamental. Nos apartamentos, um dos cômodos se transforma em ambiente de trabalho, ou em uma sala multiuso de lazer. Esses padrões são renovados a cada dia, de acordo com a necessidade do consumidor de espaço para habitar, e essas demandas ampliam sobremaneira o conceito racional-funcionalista.

A casa não é mais a máquina de morar corbusiana, pelo menos para a classe média alta, pois ela se associa ao *lócus* de lazer ou do trabalho. Já não existe mais a separação entre o local de trabalho e o local da residência, o que orientou boa parte da produção dos edifícios e espaços urbanos na cidade modernista. A cidade se transforma, de acordo com Logan e Molotch (1996), em uma máquina do crescimento. Utilizando o conceito desses autores, Fernandes destaca que ela pode ser caracterizada "... pelos interesses velados não publicamente defensáveis, dos promotores e outras frações das elites urbanas do governo da cidade." (2001, p. 36).

Objetos de fetiche, os artefatos que se reproduzem na cidade pós-moderna contemporânea expressam um estilo de vida pautado numa classe social, e refletem a forma como essa cidade é reproduzida. Não se trata mais da lógica racional-funcionalista, mas da exacerbação das escolhas individuais de artigos imobiliários para satisfazer gostos e necessidades mais diversas. Esse comportamento é caracterizado por Lipovetsky (2007) como uma necessidade paradoxal de se encontrar

a felicidade naquilo que ele classifica como hiperconsumo. Baltrusis e Otaviano (2009) observam um comportamento similar nos novos empreendimentos do mercado imobiliário em São Paulo, mas poderíamos ampliar essa observação para outras grandes cidades, como Salvador.

De acordo com Fernandes, essa necessidade de reproduzir novos empreendimentos para o consumo de espaço se apoia no fato de que, para esses hiperconsumidores,

... a cidade é uma máquina do crescimento, a partir da qual se pode promover o uso mais intenso da terra, coletar rendas mais elevadas ou capturar riquezas ali produzidas por aqueles na posição adequada para tanto. Sem crescimento da cidade, desvalorizam-se os ativos nela imobilizados – propriedades, comércio, serviço às empresas e às pessoas, anúncios no jornal, rádio e TV, salários – enfim, a cidade perde valor como qualquer outra mercadoria quando não encontra demanda no mercado e não consegue passar adiante os efeitos da crise de sobre-acumulação (2001, p. 36).

Para Kowarick, uma boa parte dos empreendimentos voltados para a moradia das classes de rendimentos mais elevados se reproduziu, via de regra, como fortificações urbanas, cujo objetivo era evitar o outro,

... pois a mistura social é vivenciada como confusão, desarmonia ou desordem [...] trata-se de uma sociabilidade enclausurada e defensiva, alicerçada no retrairo da vida privada – a casa –, que rejeita as esferas públicas – a rua –, tida como espaço da adversidade [...] espaço social do anonimato, onde tudo pode acontecer, e, portanto, *o local de perigo e da violência* (2009, p. 90, grifos do autor).

Podemos dizer que esse comportamento foi responsável pela fragmentação do tecido urbano. Condomínios de luxo e favelas, enclaves e guetos (Marcuse, 2007) se apresentam como uma nova configuração das cidades. Para Caldeira (2008, p.9), isso acontece porque os indivíduos que compõem os segmentos mais ricos das classes sociais "... se sentem ameaçados com a ordem social que toma corpo (nas cidades) e constroem enclaves fortificados para sua residência, lazer e consumo".

Ao mesmo tempo em que o espaço de morar das classes mais abastadas se transformava,

observou-se um crescimento do número de favelas e da população favelada. Estima-se que um terço da população residente em áreas urbanas das grandes metrópoles brasileiras resida em assentamentos precários. As favelas e a produção de moradias em loteamentos irregulares nas periferias, as ocupações em edifícios abandonados, sob viadutos, em áreas ambientalmente frágeis e áreas de risco foi o que sobrou aos mais pobres na disputa pelo espaço urbano. Os processos de terceirização e até de quarteirização do setor produtivo industrial tornaram precárias as condições de trabalho, pois muitas tarefas, outrora executadas nas grandes plantas industriais, passaram a ser exercidas em pequenos galpões e até nas vielas de favelas, como observamos nas favelas da Região Metropolitana de São Paulo, particularmente em Diadema, São Bernardo do Campo e Santo André.

Nessa sociedade do espetáculo e do hiperconsumo, as favelas e os assentamentos irregulares se transformam também em mercadoria a ser consumida. Em um texto sugestivamente denominado de Favela.com, Valladares descreve as diversas atividades da nova economia urbana existentes na favela da Rocinha, como sistema de TV a cabo, Internet rápida e outras orientadas para o turismo e o lazer, destacando que

... em algumas favelas do Rio de Janeiro, ocorrem transformações sociais e econômicas ligadas à globalização de uma forma diferente, e também que a mesma globalização atua sobre esses mesmos pobres como fator de integração de tais populações (Valladares, 2004, p. 121, grifo da autora).

Podemos dizer que, atualmente, a população de baixa renda das favelas ou de assentamentos irregulares tem mais condição de acesso aos bens de consumo duráveis que integram a vida cotidiana da sociedade pós-industrial do que mo-

ravam em espaços semelhantes até 1990. Pasternak (1982) também destaca como no município de São Paulo houve uma melhoria nas condições de moradia dessa população, no que se refere ao acesso aos referidos bens, a serviços urbanos básicos e aos materiais de construção utilizados para erguer sua moradia.

Podemos observar que essa mudança também atingiu domicílios na Região Metropolitana de Salvador, com uma melhora significativa entre 1991 e 2001, conforme os dados da Tabela 2.

Tabela 2 - RMS, evolução de serviços públicos (%)

Indicador	1991	2000	Água encanada
81,9	89,1	Coleta de lixo	74,9
91,4	Energia elétrica	98,6	99,3

Fonte: Atlas RMS, 2000

Em uma pesquisa sobre o mercado imobiliário na Região Metropolitana de Salvador, Gordilho-Souza e Monteiro constataram como essa melhoria se estendeu às áreas faveladas, assinalando que,

... ao longo da década de 1990, os domicílios baianos experimentaram uma melhoria na cobertura do abastecimento de água à custa, basicamente, da extensão dos serviços em rede: em 2000, cerca de 69,5% das moradias estavam ligadas à rede geral, contra 52,2% delas, em 1991 (Gordilho-Souza; Monteiro, 2009, p.109).

No entanto, não se pode interpretar essas melhorias vivenciadas por parte da população mais pobre como um sinal de que a situação da pobreza se reverteu, e que as favelas e os assentamentos irregulares se transformaram, como querem alguns, na solução espontânea para o problema habitacional. Autores como o ambientalista Brand (2010), em um artigo publicado pela revista *Prospect*, denominado “How slums can save the planet”, chega a comparar a solução habitacional encontrada pelos

Tabela 1 - Favelas do município de São Paulo: evolução da infraestrutura em percentuais

Indicador	1973	1980	1987	1991	2000
Água encanada	Ñ-	33	93,4	89,6	98,1
Rede pública esgoto	0,7	0,6	19,3	26	51
Rede elétrica	Ñ-	65,4	98	99,6	99,8
Coleta regular de lixo	15,1	42,8	72,3	63,8	80,2

Fonte: Censos Demográficos de 1980 a 2000; Cadastro de Favelas, 1973; Pasternak, 1982; Veras e Pasternak, 1990; FIPE/SEHAB

países não-desenvolvidos com os ditames do novo urbanismo, considerando que esse tipo de assentamento poderia contribuir para a preservação do meio ambiente. Segundo ele, o adensamento verificado nas favelas e em outras formas de assentamentos populares espontâneos contribuiria para a preservação do meio ambiente, pois a reutilização de material de construção, ou a utilização de materiais alternativos, serviria para diminuir os resíduos, a proximidade entre as moradias viabilizaria uma distribuição mais racional de água, gás e energia, e a vida comunitária, reflexo da dinâmica social na favela, poderia ser considerada como um capital social que agregaria vantagens a seus moradores.

O discurso que valoriza as soluções encontradas pela população de baixa renda para o seu problema de moradia não deve ser totalmente descartado, principalmente quando se compara com a alternativa dos conjuntos habitacionais produzidos ao longo do tempo para atender a esse segmento. No entanto, não devemos nos enganar. Esse discurso não é recente e, apesar das suas boas intenções, algumas delas remontam à década de 1970, tendo sido propostas por Turner (1976) no seu clássico *Freedom to Built*, que reforça a ideia da autoconstrução como a solução para o problema habitacional dos pobres, e cujas premissas serviam de inspiração para o discurso de desmonte do Estado.

Como destaca Baltrusis (2005), os organismos internacionais utilizam o referido argumento para desmobilizar as políticas e programas de provisão habitacional para a população de baixa renda. Partindo da premissa de que essa população tinha capacidade de autoconstruir suas moradias de forma mais eficiente do que os programas governamentais, por que o Estado deveria aportar recursos para manter esses programas?

Por conta disso, na década de 1980, começam a ser difundidos os programas-piloto de urbanização e legalização da posse, desenvolvidos de forma pontual e no âmbito local, sem envolver grandes recursos e procurando dar suporte técnico para a construção e melhoria do imóvel, prover os assentamentos de serviços básicos como água, luz e esgotamento sanitário, assim como promover a

mobilidade, criando ou melhorando o sistema viário da localidade. Nesse sentido, destacamos as experiências de Recife, Belo Horizonte, Salvador e Diadema.

O recuo das políticas de provisão habitacional para baixa renda também pode ser associado à crise econômica que o Brasil vivenciava na época e à falência do Banco Nacional de Habitação em 1986.

Nesse contexto, o espaço das (e nas) favelas se mercantilizou, pois o acesso a um assentamento irregular e precário nas grandes cidades brasileiras já não se dá pela simples ocupação do solo e a edificação de um barraco, mas via produção, comercialização e locação de imóveis. A carência de políticas públicas para prover a necessidade habitacional de baixa renda e o desinteresse do mercado imobiliário formal em produzir e comercializar unidades para atender a essa demanda criaram um mercado paralelo, informal, capaz de produzir, comercializar ou alugar moradias em assentamentos não regularizados, com pouco ou nenhum tipo de infraestrutura ou acesso à cidade. O crescimento da informalidade agora passa, necessariamente, pela mercantilização do espaço produzido irregularmente pelos ou para os pobres, muitas vezes com a conivência ou omissão do poder público constituído, diminuindo, dessa forma, a possibilidade de se reduzir a desigualdade socioespacial de nossas cidades e contribuindo, de modo significativo, para a consolidação de metrópoles insustentáveis (Baltrusis, 2005).

INFORMAL: o mercado imobiliário para os pobres urbanos

As referências sobre a comercialização de imóveis em assentamentos favelados são recentes. No Brasil, podemos destacar o trabalho de Lícia Valladares (“*Passa-se uma casa*”) sobre o processo de comercialização de barracos em uma favela carioca que seria atendida com o programa de remoção e reacomodação dos moradores no conjunto habitacional, e o de Maria Ruth de Amaral Sampaio sobre o processo de comercialização surgido du-

rante a urbanização da favela na década de 1980. Destacam-se, ainda, os trabalhos de Pedro Abramo (2001 e 2003) sobre comercialização e locação de unidades em favelas cariocas, e em várias metrópoles brasileiras e latino-americanas, bem como os trabalhos de Baltrusis (2000 e 2004) sobre comercialização e locação de favelas em seis cidades da região metropolitana de São Paulo.

Nos últimos 40 anos, a população residente nas grandes metrópoles latino-americanas aumentou em mais de 60 milhões de habitantes. De acordo com Baltrusis (2005), desde os anos 1950, as principais cidades latino-americanas crescem de maneira dramática. Se juntarmos a população de quatro dessas mega-cidades (Cidade do México, São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro), a população total, que era de 13 milhões em 1950, passou a somar 60 milhões em 1990. Esse crescimento populacional trouxe significativas consequências para essas cidades no que se refere à questão da provisão habitacional. Os assentamentos precários do tipo favela se consolidaram como uma alternativa, diante da falta de alternativas de moradia para a população de baixa renda nos países do mundo não-desenvolvido.

Durante os anos 1980 – que, no Brasil, ficaram conhecidos como a década perdida –, as condições econômicas e de moradia da maior parte da população de baixa renda se deterioraram. Isso aconteceu, de acordo com Davis (2006), porque essas cidades vivenciaram um processo de extensa urbanização sem industrialização, ou seja, um crescimento populacional sem um adequado crescimento econômico.

Mais recentemente, as soluções adotadas para atender às necessidades de moradia da população de baixa renda não foram pautadas pela demanda efetiva, mas sim por uma agenda mundial gerada pela competição entre as cidades. (Baltrusis, 2004). Diante disso, as municipalidades, muitas vezes, abriram mão de arrecadar recursos e adotaram uma política de isenção fiscal, investindo parte do orçamento para prover as cidades com infraestrutura de ponta, como redes informacionais, e estrutura de apoio logístico, para que as empre-

sas nelas instaladas passassem a integrar a rede do chamado mundo “globalizado”. Agindo dessa forma, acabam comprometendo os investimentos necessários ao equilíbrio socioterritorial. Além disso, outras intentaram superar a crise da falta de recursos com a utilização de instrumentos de flexibilização da legislação urbanística e acabaram contribuindo para o agravamento das desigualdades socioespaciais.

A crise de financiamento da cidade pós-fordista, nos países do terceiro mundo, e a incapacidade de os governos nacionais e locais atendem às demandas básicas da população de baixa renda têm levado, como destaca Baltrusis (2004), a uma mudança de paradigmas. Até a década de 1970, os financiamentos das agências internacionais aos grandes projetos habitacionais ou de urbanização eram repassados aos estados nacionais, pois as soluções faziam parte de uma estratégia nacional e priorizava-se a construção de grandes conjuntos habitacionais próximos a polos produtivos. A partir de meados dos anos 1980, porém, as agências de fomento começam a financiar diretamente as municipalidades e elas passam a disputar recursos entre si e com outras esferas de governo, provocando uma verdadeira guerra.

Nessa nova lógica, não se trata mais de adotar políticas universalistas e redistributivas, e sim de elencar as demandas, priorizá-las e eleger aquelas que podem se transformar em exitosas. Essa é a nova ordem da intervenção urbana em assentamentos precários. Não se cuida mais de construir grandes conjuntos habitacionais, e sim de transformar as ações de requalificação do espaço construído em algo que contribua para a melhoria da imagem da cidade. Os programas de construção de novas unidades ou de requalificação das unidades construídas para pobres, em favelas e assentamentos irregulares, ganham nome e sobrenome: *Cingapura*, em São Paulo, e *Favela-Bairro*, no Rio de Janeiro na década de 1990. Na Bahia, o governo do Estado implantou o Programa *Viver Melhor* (2008) e, mais recentemente, o governo federal está realizando, em diversas comunidades, o programa *Minha Casa, Minha Vida*. Nesse perí-

odo, podemos destacar outras marcas, como *Papel Passado*, sobre a regularização fundiária, ou *Habitar-Brasil*, entre outros.

Habitação para baixa renda

Atualmente os investimentos em programas de provisão habitacional no país se destacam, pois, desde os anos 1970, no auge do Banco Nacional de Habitação (BNH), não se via um volume de recursos com a diversidade de programas dessa natureza. Os efeitos desses investimentos, com a oferta de novas unidades ou a recuperação de assentamentos precários, refletem-se diretamente nas condições de moradia dos mais pobres, bem como na própria estruturação das cidades. Pasternak (2005) demonstra que, entre 1991 e 2000, à medida que os investimentos em programas criam oportunidades de moradia para essa população, as melhorias físicas ocorridas nas favelas metropolitanas de São Paulo contribuem para melhorar o acesso a bens e serviços públicos da população nelas residentes.

Os programas locais de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária da posse eram embrionários na década de 1980, como demonstram as experiências realizadas em Recife, Belo Horizonte, Diadema e Salvador, entre outras cidades. Os programas-piloto de provisão habitacional por meio de mutirões autogestionários, como os ocorridos em São Paulo no governo de Luiza Erundina, a criação e o fortalecimento de Conselhos e Fundos Municipais de Habitação, possibilitando o financiamento de moradias para a baixa renda, o fortalecimento de assessorias técnicas para as autoconstruções e intervenções em cortiços e pautando a discussão da habitação em áreas centrais, podem ser apontados como responsáveis por diversas melhorias, pois contribuíram sobremaneira para a reestruturação da política nacional. A proposta de um Plano Nacional de Habitação que articule planejamento, participação e financiamento direto à demanda, bem como os investimentos e obras previstas no Programa de Ace-

leração do Crescimento (PAC) para a habitação, apresenta algumas perspectivas para a questão habitacional no país.

Apesar dessa retomada de investimentos, porém, não se pode dizer que a questão esteja prestes a ser resolvida. O processo de reprodução das desigualdades socioespaciais ainda continua a promover assentamentos irregulares e precários, e os novos programas continuam contribuindo para a persistência da segregação socioespacial. Muitos deles são localizados nas periferias e produzidos com material de péssima qualidade, dando sequência a uma expansão urbana desordenada. Afinal, os problemas estruturais responsáveis pela “espoliação urbana” (Kowarick, 1979) e pela configuração das grandes metrópoles ainda estão presentes em nossa sociedade. Bolafi (1979), em um texto clássico, já demonstrava, na década de 1970, que os verdadeiros problemas para a solução da questão habitacional estavam diretamente relacionados à concentração fundiária e à distribuição de renda.

Os novos padrões de reprodução do capital, agora em sua forma mundializada, também podem ser apontados como elementos responsáveis pela precarização das condições de morar dos pobres em várias cidades do mundo globalizado. Davis (2000) demonstra que as soluções informais e irregulares têm se reproduzido em várias cidades, inclusive nos chamados países desenvolvidos. Conforme matéria publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (17/02/2008), “... os subúrbios americanos símbolos do *american way of life*, a cada dia atraem mais pobres e imigrantes e passam a se parecer mais com centros degradados das metrópoles, do que com os paraísos da classe média dos anos 1960”. Na França, de acordo com o jornal *El País* (09/02/2008), o governo Sarkozy deverá investir 500 milhões de euros para recuperar bairros degradados.

As novas formas de apropriação do espaço na sociedade pós-industrial, aliadas ao discurso neoliberal de intervenção mínima do Estado no campo social, têm contribuído para o aumento do número de assentamentos irregulares e soluções informais em todo o mundo. No Brasil, observa-

mos o abandono de áreas centrais e industriais, a ampliação de fronteiras urbanas com a criação de enclaves em zonas rurais e a instalação de *resorts* em áreas ocupadas por comunidades tradicionais em localidades de interesse turístico, como é o caso de muitas localidades da Bahia, particularmente na região metropolitana de Salvador.

O discurso do mercado e a reprodução das desigualdades sócio-espaciais

O discurso do mercado reforça a tese das políticas pontuais. Trabalhos como os de Mayo, Malpezzi e Gross (1986) e Soto (2000) apontam para soluções via mercado e flexibilização da legislação urbana. Esses autores fundamentam seu discurso nos trabalhos de Turner, que também pregava algum tipo de desregulamentação, já que o Estado não teria condições de suprir de forma satisfatória as necessidades de moradias da população de baixa renda. Como foi visto, esse autor entende que as favelas não devem ser vistas como um problema urbano pelos países não-desenvolvidos, mas como uma solução criativa da população pobre para resolver sua necessidade básica de morar. De acordo com Davis, para Turner, a construção por conta própria e “a legalização da urbanização espontânea era exatamente o tipo de abordagem pragmática e de baixo custo.” (Davis, 2006, p. 80). No entanto, Turner é enfático, ainda que a seu modo, no valor de uso da mercadoria moradia, enquanto os trabalhos de Soto e de Mayo et all. enfatizam o seu valor de troca da moradia.

Na lógica “desotiana”, a regularização da moradia irregular serviria de aval para possíveis empréstimos. Em conformidade com o discurso neoliberal, a solução proposta por Soto seria flexibilizar a legislação urbanística e dar títulos de propriedade formal aos moradores que já ocupam áreas informais, uma vez que esse título de propriedade daria a seus detentores meios de levantar recursos financeiros tanto para melhorar a sua habitação como para dar início a algum negócio. Sua tese é de que as ocupações irregulares formam

um ativo de “capital morto”. A partir da pura e simples regularização, esse “capital” passaria a integrar o “círculo do capital”, gerando riquezas para os moradores e, consequentemente, para a cidade. Nas palavras do autor,

... os habitantes pobres destas nações – a grande maioria – possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar suas propriedades e geral capital. Possuem casas, mas não escrituras; colheitas, mas não os documentos de posse da terra; empresas, mas não os estatutos da incorporação. É a indisponibilidade dessas representações essenciais que explica por que esses povos que adaptaram todas as outras invenções ocidentais, do clipe de papel ao reator nuclear, não foram capazes de produzir o capital suficiente para fazer funcionar o seu capitalismo doméstico. (Soto, 2000, p. 21-22).

Esse seria, segundo de Soto, o mistério do capital. Seguindo esse receituário, o governo peruano emitiu, na década de 1990, durante o governo de Fujimori, cerca de um milhão de títulos de propriedade, beneficiando um grande número de famílias que viviam em habitações irregulares e improvisadas nos arredores de Lima. No entanto, o “milagre do capital” propagado por esse economista não aconteceu. Cockburn (2003), apoiado em análise estatística realizada pelo Instituto Nacional de Estadística e Informática del Peru (INEI) em 2000, com informações obtidas na Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) de 1998 e 1999, demonstra que essas políticas não funcionavam conforme o previsto, concluindo, dessa forma, que

... las familias con título de propiedad otorgado por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COPROFI) prácticamente no han obtenido préstamos de la banca privada. En la ciudad de Lima en 1999 de un total de 129 mil viviendas beneficiadas por COPROFI sólo un 18% accedieron a financiamiento para aplicaciones o modificaciones de la vivienda. A su vez, sólo un 9% de estos mismos hogares obtuvieron un préstamo para realizar otros gastos para el hogar. En las otras ciudades del país de un total de 48 mil viviendas formalizadas en 1999 sólo un 23% obtuvo préstamos para ampliaciones de la vivienda y 13% para otros gastos del hogar. De manera que la mayoría de las ampliaciones y mejoras de la vivienda eran realizadas, como antes, a través de recursos propios. En el caso de Lima, por ejemplo, un 62% de familias recurrieron a esta modalidad. El restante 38%, que sí obtuvo préstamos (unas 9.000 viviendas – hogares) obtuvo los préstamos de dos

entidades públicas: el Banco de Materiales (84%) y la Empresa Nacional de Edificaciones (16%). Ambas instituciones públicas ofrecían préstamos altamente subsidiados (tasa de 7% de interés anual).

En cambio la situación de las familias que no contaban con título de propiedad resultaba diferente. En Lima en 1999 de un total de 462.587 viviendas no formalizadas sólo un 14% realizaron ampliaciones, para vivienda. Sin embargo, aquí el recurso de los préstamos públicos que en otro caso había dominado el panorama, era minoritario pues atendía sólo 31%, mientras la mayoría recurría al crédito privado a través de la banca (28%) y de prestamistas o usureros (42%) (Cockburn, 2003, p. 173-174).

Fica claro, portanto, que não basta que os países implementem políticas de titulação da posse da terra se não existir uma política integrada de urbanização, titulação e prevenção de novos assentamentos irregulares. Em outras palavras, políticas que gerem trabalho e renda e promovam uma justa distribuição de benefícios entre os cidadãos. Smolka (2003) destaca que, mesmo em países que promoveram políticas de urbanização seguidas de regularização fundiária, como foi feito em muitas cidades brasileiras, a situação da irregularidade não diminuiu. Pelo contrário, aumentou.

As teses produzidas por Mayo *et al.* são mais sofisticadas que as de Soto e estão centradas nos problemas do mercado de moradias, buscando identificar os limites que se colocam a esse mercado do ponto de vista da oferta e da demanda. Para que tal mercado funcione, os autores consideram que, do ponto de vista da oferta, é necessária a existência de três fatores: a ação do setor público na provisão de infraestrutura; a ação do setor público no estabelecimento do marco regulatório; e o desempenho da indústria de construção. Do ponto de vista da demanda, o gasto com moradia cresce juntamente com o desenvolvimento econômico, ou seja, existiria uma forte elasticidade do lado da demanda, tendo como limite a disponibilidade de renda, considerando-se os gastos básicos (prioritários) com alimentação, vestuário, transportes, etc.

Para Cardoso (2003), os autores que trabalham com essa premissa devem pressupor que o desenvolvimento econômico, por si só, implicaria distribuição de renda, “senão reduzindo as desi-

gualdades, pelo menos mantendo-as no mesmo patamar e, portanto, permitindo o crescimento do rendimento dos setores mais pobres.” (Cardoso, 2003, p. 3). Infelizmente, porém, para a maioria da população pobre residente nesses assentamentos, o tão propagado milagre do desenvolvimento e a ampliação das oportunidades de negócios não aconteceram. Os mistérios do capital, digamos que são segredos de polichinelo. A questão da informalidade na produção de moradias no espaço urbano esbarra em problemas estruturais presentes em quase todas as sociedades do mundo não-desenvolvida: a má distribuição de renda, que inviabiliza a implementação de programas habitacionais sustentáveis (para usar uma palavra da moda) e os problemas oriundos da propriedade privada da terra. Acrescente-se a falta de fiscalização, aliada a uma burocracia estatal ineficiente, alimentada pela corrupção, e encontraremos alguns elementos para entender a persistência dos territórios ilegais.

O funcionamento dos mercados de solo e a irregularidade

O preço da terra é apontado como o mecanismo responsável pela constituição do solo urbano e pela segregação espacial. Ao refletir sobre os efeitos que a concorrência provoca nas cidades, percebemos que o preço da terra, no processo de urbanização, realizada por agentes capitalistas, nada mais é do que a transformação socioeconómica do sobrevalor da localização. A renda da terra é o resultado de uma série de relações especiais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários de terra, numa sociedade capitalista. Para se compreender a questão da renda fundiária na sociedade capitalista, precisamos pensar que as mercadorias são sempre vendidas pelo seu preço de produção. A renda vem da diferença entre os preços de produção e os preços de custo.³

³ Neste trabalho, não pretendemos aprofundar a questão da renda da terra. Isso pode ser feito em autores como Abramo, Villaça, Jaramillo, ou Topalov, entre outros.

A terra urbana só adquire um preço porque seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários. Para Marx, o valor do uso da terra, conforme citado por Lojkine, poderia ser reduzido a duas funções: a primeira como um instrumento de produção – minas, quedas d’água, terra agrícola, e a segunda como simples suporte passivo dos meios de produção (fábricas) de circulação (armazéns, bancos) e de consumo (residências) (1981, p. 163). Diante dessa constatação, Lojkine propõe um terceiro valor, que adquire crescente importância:

... [com a] socialização das condições gerais de produção, i.e. aquilo que chamamos capacidade aglomerativa de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social. Este valor de uso reside na propriedade de que o próprio espaço tem de fazer com que os diferentes elementos da cidade se relacionem entre si (Lojkine, 1981, p.164).

Devemos destacar que essa capacidade ou propriedade de que nos fala Lojkine é produto do trabalho humano, da força de trabalho coletiva, social. Trivelli denomina essa propriedade como capacidade aglomerativa, que poderia provocar um

... [padrão de] crescimento no preço da terra, bem como o crescimento espacial que provocara um impacto diferencial no bem estar humano e no sistema urbano, fazendo com que um grande número de pessoas sejam excluídas do mercado formal de terras (1986, p. 5)

Via de regra, o processo de produção da cidade se relaciona com a distribuição desigual de renda. Essa desigualdade produz uma dualidade nos aspectos da vida urbana. O processo de valorização do preço da terra é bem conhecido nos grandes centros urbanos. Esse processo afasta os trabalhadores das proximidades do local de trabalho. Sem opção de escolher a melhor localização, eles vão morar nos terrenos da periferia da cidade, o que, de acordo com Rolnik se deve ao fato de

... o próprio espaço urbano ser uma mercadoria cujo preço é estabelecido em função de seus atributos físicos (tais como declividade de um terreno ou qualidade de construção) e locacionais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade a áreas valorizadas da cidade) (1994, p. 63).

No Brasil, existem cerca de 42 milhões de pessoas que vivem abaixo do nível da linha de pobreza. De acordo com Maricato (1996), 1% da população mais rica detém 14,4% do total da renda do país, enquanto os 50% mais pobres possuem 13,3%. Essa desigualdade se expressa na violência que se reproduz nos grandes centros urbanos, na desigualdade territorial e na exclusão social.

Em relação à política habitacional, notamos que, depois da falência do BNH, as iniciativas estão voltadas para atender àqueles que possuem pelo menos o lote regularizado. Mas, infelizmente, “a grande parte das moradias foi e continua sendo produzida à margem da legislação e do que se costuma chamar de mercado imobiliário informal” (Silva; Castro, 1997, p. 1), o qual se desenvolve sem a intervenção do Estado. O Estado e os agentes do mercado só se preocuparão com a informalidade, “a partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial” (Maricato, 1996, p. 26).

SALVADOR – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL

Salvador é o terceiro município mais populoso do Brasil, com 2.443.107 habitantes, segundo o último Censo (IBGE, 2000), e um déficit habitacional quantitativo⁴ estimado em 85.000 unidades, o que significa que 17,5% da população soteropolitan necessitam de uma moradia. A população residente nos seus 172 aglomerados subnormais perfazia um total de 40.000 pessoas e, se considerarmos o déficit qualitativo, observaremos que 6,92% dos domicílios possuem algum tipo de irregularidade fundiária; 8,5% são extremamente densos e 19,47% possuem carência de infraestrutura. O déficit no município é concentrado na população mais pobre, atingindo 83% do total.

⁴ A Fundação João Pinheiro define como Déficit Quantitativo a carência de novas unidades habitacionais; já o Déficit Qualitativo seria a carência de uma ou mais necessidades, tais como irregularidade jurídica, adensamento da unidade, ou falta de infraestrutura, entre outras.

Villagra e Oliveira (2006) destacam que essa população só consegue acesso a uma moradia através da

... autoconstrução, normalmente edificada em loteamentos clandestinos ou irregulares, em áreas sujeitas a fortes restrições quanto ao uso e à ocupação do solo, portanto, ilegais, do ponto de vista jurídico. Sabe-se, hoje, que mais de 50% dos assentamentos em Salvador estão classificados dentro dos parâmetros da irregularidade (Villagra; Oliveira, 2006, p. 30).

Com isso, um processo de urbanização desordenado consolidou um padrão de desigualdade socioespacial semelhante ao de outras grandes cidades brasileiras. A ineficácia das políticas de provisão em atender às demanda populares e a incapacidade de o mercado produzir unidades voltadas para a baixa renda, bem como a não-aplicação plena dos mecanismos de controle e uso do solo, podem ser apontados como responsáveis por esse quadro. Via de regra, os investimentos e a legislação de uso, controle e gestão do solo urbano elegeram e privilegiaram investimentos em determinadas áreas que são apropriadas pelo mercado imobiliário, tanto o residencial de classe média como o de comércio e serviços, particularmente aqueles ligados ao setor hoteleiro, em detrimento das localizações dos mais pobres.

Podemos definir a área metropolitana de Salvador pela polarização existente entre a cidade legal e a cidade ilegal, entre o formal e o informal implantados, muitas vezes, em espaços contíguos. A percepção dessa polarização dá-se a olhos nus, pelos diferentes padrões urbanísticos, como também a partir dos indicadores socioeconômicos dessas duas cidades distintas e distantes do ponto de vista socioeconômico, embora fisicamente próximas.

O processo de ocupação da cidade do Salvador se destaca na década de 1940, quando passou a receber um fluxo de migrantes, “formados por trabalhadores rurais dispensados pela decadente cultura açucareira do Recôncavo e a estabilização da cultura do cacau no sul da Bahia.” (Villagra; Oliveira, 2006, p. 32). As mudanças na estrutura socioespacial ocorridas na capital baiana

também contribuíram como fator de atração. Carvalho e Pereira destacam que a cidade de Salvador se modificava,

... em função de vários fatores, como a reestruturação do centro da cidade, que ia tendo suas funções, até então predominantemente residenciais, substituídas. A população de alta renda, que, até os anos quarenta, ali se concentrava, passou a ocupar outros espaços; já a população de baixa renda ocupou as velhas edificações e fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão da periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por outras áreas não urbanizadas, particularmente nas encostas (2006, p. 85-86).

Entre 1960 e 1970, a população cresceu de 400.000 para mais de um milhão de habitantes, e a maior parte desse acréscimo se deu nos extratos de baixa renda, agravando os problemas de moradia para essa população. Além disso, como vimos anteriormente, na contemporaneidade, os programas de provisão habitacional deixaram de ser uma política de Estado Nacional, sendo substituídos por ações pontuais, que demonstraram incapacidade de resolver os problemas históricos e estruturais no que tange à habitação.

A construção histórica da informalidade em Salvador

Podemos dizer que a irregularidade urbana em Salvador é uma construção histórica. A partir dos anos 40, mais precisamente entre 1940 e 1950, cerca de 14.000 casas foram construídas em Salvador sem nenhum tipo de licença, contribuindo para o processo de expansão irregular da cidade, particularmente em áreas precárias, com pouco ou nenhum valor para o mercado fundiário.

Tonhá (2006) destaca que, a partir da década de 1950, houve um crescimento urbano espontâneo e desordenado, e que, por conta disso, “a cidade entrou em processo de deterioração, com utilização de sua infraestrutura além dos limites da capacidade instalada e surgimento de diversos aglomerados habitacionais subnormais”, ou seja, as ocupações de terra também denominadas de invasões.

Entre 1960 e 1970, a cidade vivenciou um processo de urbanização excludente. Conforme Carvalho e Pereira, a realização de grandes obras no período “acompanharam e anteciparam os vetores de expansão urbana e uma ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia.” (2006, p. 86). Nessa fase, tal processo era comprometido com os interesses do capital imobiliário:

... a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para (algumas poucas) mãos privadas, através da Lei da Reforma Urbana, em 1968. A abertura das avenidas de vale extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos de população pobre, que ocupavam tradicionalmente os fundos até então inacessíveis dos numerosos vales de Salvador. Além disso, o governo municipal erradicou invasões populares localizadas na orla marítima (p.86).

Na década de 1990 a expansão urbana de Salvador foi influenciada por novos eixos de expansão, implantados para interligar o aeroporto, o novo Centro Administrativo da Bahia e a Estação Rodoviária. A instalação do Shopping Iguatemi, além da “abertura de novas avenidas que se tornaram fatores decisivos para o surgimento de conjuntos habitacionais e a ocupação de espaços, até então eminentemente rurais”, distantes do centro da cidade, marca a nova estruturação do espaço nos anos 80. (Villagra; Oliveira, 2006, p. 32).

O esgotamento do modelo de gestão baseado no Estado centralizador entra em crise a partir dos anos 80. Se, do ponto de vista político, as lutas pela redemocratização do país pautam uma gestão mais descentralizada, transparente do ponto de vista da economia, as novas demandas do capitalismo, agora em sua versão mundializada, se apoiaram no discurso da competição entre as cidades e do estabelecimento de um Estado mínimo, o que acabou por transferir ao mercado muitas das suas funções. Essa mudança teve reflexos negativos sobre a produção de moradias populares e de interesse social, observando-se, nas grandes cidades, a proliferação dos denominados “moradores de rua”, assim como da população que vive em habitações subnormais, em favelas, invasões ou áreas ambientalmente frágeis e de risco.

Com isso, Salvador chegou ao século XXI com cerca de 32% de áreas invadidas,⁵ ou casas construídas em terrenos de ocupação irregular.

As exigências das novas demandas do capitalismo, agora em sua versão mundializada, que se apoia no discurso da competição entre as cidades e o estabelecimento de um Estado mínimo, acabou por transferir ao mercado muitas das funções tradicionais do Estado. A adoção desse modelo fez com que a produção de moradias, sobretudo a popular e de interesse social, sentisse os reflexos negativos. Observa-se, nas grandes cidades, a proliferação de uma população identificada como moradores de rua, de favelas e ou em áreas ambientalmente frágeis e de risco que vive em moradias subnormais. Assim, Salvador chega ao século XXI com cerca de 32% de área invadida, ou casas construídas em terrenos de ocupação irregular.

Do ponto de vista socioeconômico, o aspecto marcante dessas comunidades é que constituem um exemplo contundente do processo de marginalização dos setores mais pobres da população, visto que as condições em que vivem são de extrema pobreza. Aqui, pobreza é compreendida de forma ampla e abrangente, não só como ausência de bens necessários à sobrevivência, como também de elementos que compõem a existência humana, com relação a bens materiais, subjetivos e de valor simbólico, tão presentes no nosso modelo capitalista e que determinam a forma de convívio em sociedade.

Assim, para efeito do desenvolvimento de políticas públicas, a pobreza pode ser entendida como um processo em que um conjunto de fatores materiais, os modos de vida, os sistemas de valores, acessos e oportunidades, somados, favorecem a formação de um grupo populacional caracterizado pela sua precariedade no que diz respeito à habitação, renda, nível educacional, acesso a bens culturais e autoestima, entre outros aspectos. As

⁵ Ao contrário do que acontece em outras partes do país, em Salvador utiliza-se o termo “invasão” e suas variantes para definir as ocupações de terras urbanas realizadas pelos movimentos de luta pela moradia.

favelas necessariamente não podem ser vistas como sinônimos de pobreza, mesmo porque, como nos ensinam Valadares e Pasternak, elas devem ser apreendidas em toda a sua diversidade e heterogeneidade. Apesar dessa consideração, no imaginário social elas expressam espacialmente onde e como essa pobreza se distribui nas cidades. Ademais, observa-se que, nas cidades maiores, a pobreza é mais impactante, não só em função da visibilidade que ela adquire como pelo apelo do consumo e pela clara expressão, nos seus espaços, de uma desigualdade acintosa e cruel.

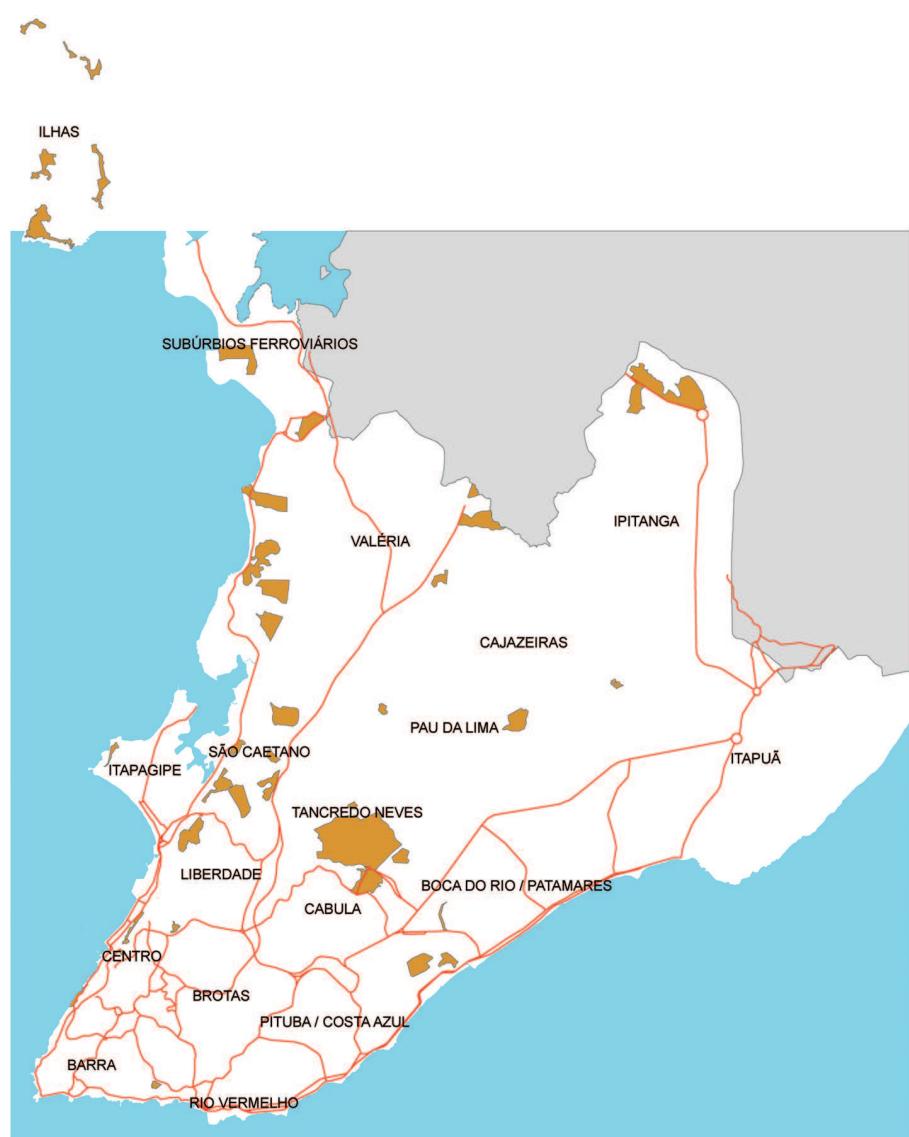
Além da percepção facilmente visível no cotidiano da cidade de Salvador, a questão habitacional esteve e continua presente nos meios de comunicação como um grave problema de difícil solução. A habitação foi e continua sendo um tema recorrente como retrato da ausência de políticas públicas para o setor. Nesse quadro, a população mais pobre continua a se aglomerar nos espaços dos antigos bairros populosos do centro, do chamado Miolo da cidade e do Subúrbio Ferroviário. Muitas famílias dividem sub-habitações, enquanto outras, ainda mais carentes, buscam na forma histórica e sedimentada das invasões solucionar o seu problema

de moradia. (Carvalho; Pereira, 2006).

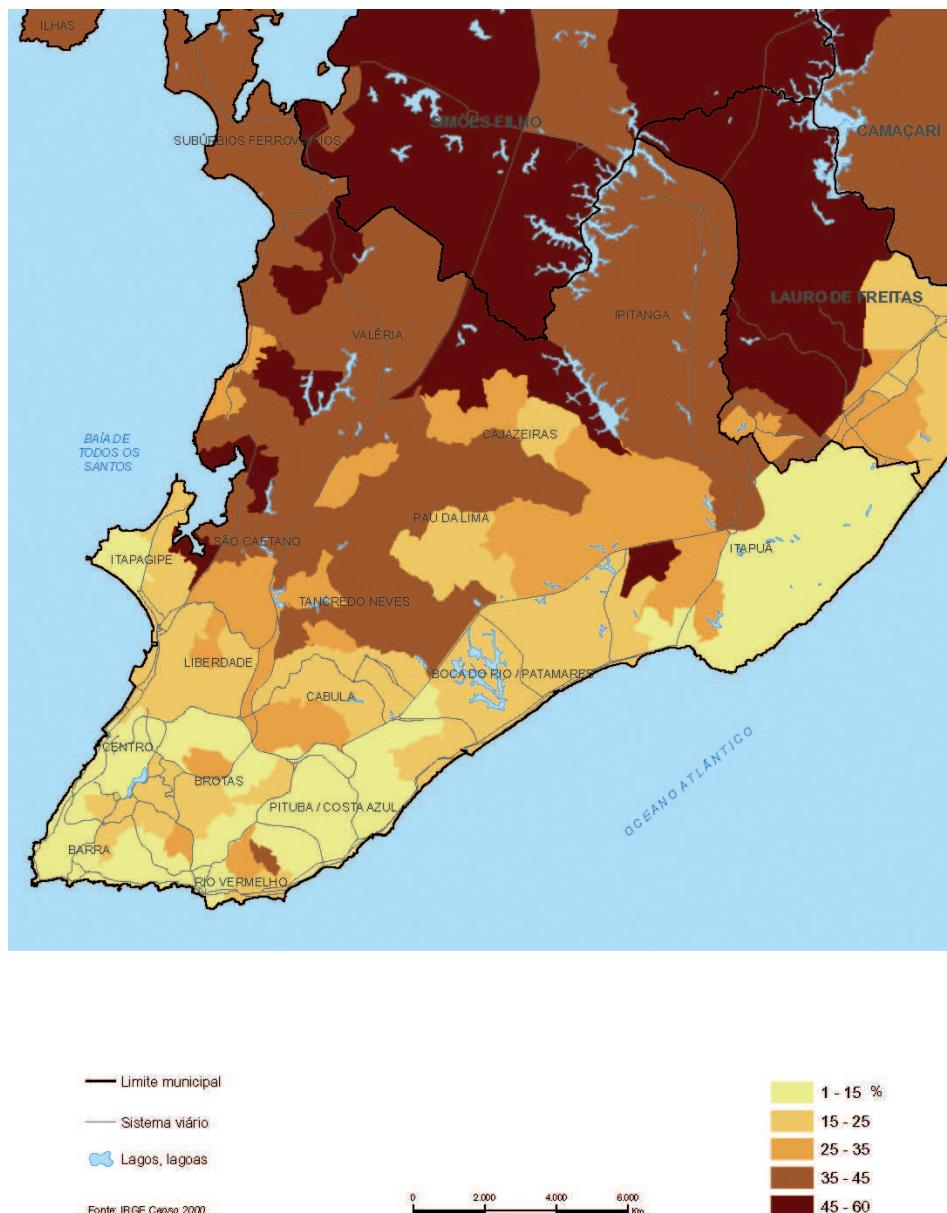
No entanto, longe de representar a solução para seus problemas, isso constitui apenas o inicio de uma batalha travada muitas vezes com o poder público, com possíveis proprietários da terra e com o entorno social já estabelecido, sem o respaldo legal de uma política que defina, para esse contingente, caminhos possíveis e que apontem para uma alternativa legal e estruturada de solução.

Apesar da retomada dos investimentos no setor, neste inicio de século, observa-se que eles se dirigem para a produção de altos padrões cons-

Mapa 1 - Salvador, localização da população de baixa renda



Mapa 2 - Salvador, localização das ZEIS



trutivos, direcionados para segmentos de classes de renda com maior poder aquisitivo. O governo de Estado, apoiado em programas federais, retomou, desde o governo de Paulo Souto, os investimentos em habitação para baixa renda, promovendo conjuntos habitacionais, ou requalificando e urbanizando assentamentos irregulares em áreas degradadas ambientalmente frágeis ou de risco.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL EM SALVADOR

Nesse panorama, Salvador adentra o século XXI aproximando-se de 100% de taxa de urbanização, e, antes da primeira década do século, perfaz uma população de quase 3.000 mil habitantes, com um déficit habitacional superior a 100 mil casas, das quais pelo menos 83% voltadas para

famílias de baixa renda, além de 350 mil imóveis (50%, do total cadastrado em toda cidade) considerados precários, necessitando de requalificação. Apesar de não se repetir, a história encontra pontos em comum, pois 30% da sua população continua pobre, com uma taxa de desemprego em torno de 15%, ainda elevada, apesar da tendência de retomada do crescimento verificada nos últimos anos (Secretaria Municipal de Habitação, 2008).

Com cerca de 60% da população instalada em ocupações irregulares, a paisagem urbana de Salvador é caracterizada pelas casas amontoadas nas encostas de maior declividade da cidade, abrigando uma população que tem como marca comum a ausência de urbanização e outras necessidades que possam ser traduzidas em dignidade da moradia. O ambiente construído espelha e reflete esse quadro. A cidade, mais que o lugar onde se estabelece a relação de cidadania, se concretiza como espaço de reprodução de relações desiguais. A questão habitacional reflete o padrão de urbanização da cidade, que está atrelado a questões como a estrutura fundiária, o patrimonialismo e a má distribuição de renda. Tais elementos têm efeitos diretos na composição socioespacial do tecido urbano, evidenciando as desigualdades sociais e as suas diferenças na produção e consumo do espaço entre as classes de maior poder aquisitivo e as classes populares.

O quadro até aqui apresentado evidencia que as necessidades habitacionais, tanto no país como no estado ou no município, demandam soluções diferenciadas, mas complementares. A partir de 1995, o Governo do Estado implementou alguns subprogramas, derivados do *Programa Viver Melhor*, que introduziu, no modelo utilizado até então, algumas inovações. Elas vão desde a concepção e o planejamento, até a execução, com a perspectiva de se estabelecer um processo participativo nas propostas e a implementação de intervenções que traduzissem abordagens mais adequadas ao problema habitacional dos diversos municípios e (ou) áreas, buscando entender e respeitar as demandas e necessidade reais da população.

É evidente que as necessidades habitacionais

no estado da Bahia, ainda hoje, são imensas. Os programas de governo chegam com um atraso de pelo menos 50 anos, quando, segundo as pesquisas, se intensificou a expansão da cidade na direção imposta não só pelas primeiras invasões coletivas como pela infraestrutura viária. Observa-se ainda que, apesar da relevância dos referidos programas, que abrangem outros subprogramas, eles ainda estão bem longe de atacar toda a problemática habitacional, ou melhor, de habitabilidade e configuração da cidade.

Essa visão panorâmica sobre a questão habitacional no Brasil e, em especial, na cidade de Salvador nos permite constatar que o país saiu do século XX ainda sem uma política pública efetiva para a questão da moradia, apesar da variedade de programas, planos ou projetos pontuais com a marca de cada gestão, na maioria dos casos sem continuidade. Já no século XXI, apenas se começa a construir uma proposta de política habitacional que dê uma formatação e sistematização para o enfrentamento da referida questão, sobretudo para a população de baixa renda. A criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, aponta para a perspectiva de um planejamento urbano em âmbito nacional, colocando a questão da habitação em um novo patamar como política pública de Estado.

Foi neste contexto que o Governo da Bahia sancionou, em 07 de maio de 2008, a Lei nº 17007, que instituiu a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), voltada para a população com renda de até três salários mínimos e construída em um processo de discussão com a sociedade civil e os movimentos populares. Para a construção dessa política, foram realizadas 16 audiências públicas, nas quais foram reunidos participantes originários de instituições públicas, privadas e do terceiro setor, dos mais diversos municípios do interior do Estado e da capital.

A Política Estadual de Habitação de Interesse Social tem o objetivo de direcionar ações e recursos para intervenções habitacionais de forma mais abrangente, considerando ações integradas de acesso a serviços de uso coletivo, geração de trabalho e renda e moradia digna, que se concretizem

em um desenvolvimento individual e coletivo, caracterizado pela inserção dessas populações na cidade formal. Um elemento inovador nessa Política é a participação popular, por meio dos movimentos organizados e dos conselhos estaduais e municipais, nas discussões e nos processos decisórios das intervenções.

A proposta dessa nova política habitacional insere, nos seus pressupostos, a noção de “mão-digna”, com a proposta de ultrapassar o tradicional modelo dos conjuntos habitacionais, no qual a casa, e somente ela, tem importância. Na proposta do PEHIS, o entorno, os equipamentos sociais e a posse legal, entre outros aspectos, são considerados como prioritários, apontando para uma perspectiva de transformação dos modelos urbanísticos vigentes. As intervenções que visem à melhoria da qualidade urbana devem ser vinculadas e integradas a políticas sociais mais amplas, inserindo a população em seu espaço de forma integrada à cidade formal.

Assim, a política habitacional não deve ser uma intervenção encerrada em si mesma, mas uma construção contínua, com regulamentos adequados às realidades diversas, considerando os seus princípios e objetivos, tendo como protagonistas os agentes sociais alvos desse processo, cuja atribuição é de socializar a discussão das intervenções na cidade, ampliando a participação nos processos decisórios para a construção da cidade. Nesse sentido, a concepção de PEHIS estabeleceu como norteadores os princípios da Redistributividade, Articulação, Descentralização, Controle Social, Diversidade, Institucionalidade, Sustentabilidade e Efetividade (SEDUR, 2007, p.9). Esses princípios, configurados em um órgão estadual, estabelecem como prioridade o envolvimento da sociedade civil integrada com a gestão municipal em que serão desenvolvidas as ações. Aspectos como o respeito às diferenças, a formação de rede entre todos os agentes sociais e a promoção da participação e descentralização norteiam o modelo dessa nova política, que culminaria na geração de trabalho, renda e bem estar coletivo.

Reconhecemos que é imprudente analisar

um processo ainda em construção. No entanto, é possível registrar que o modelo previsto na PEHIS remete para transformação da atuação do Poder Público na questão habitacional, por inserir inovações na forma e no conteúdo de encaminhamento do problema. No entanto, apesar dos avanços, problemas estruturais, como a concentração de propriedade fundiária e a má distribuição de renda, continuam presentes em nossa sociedade. Os avanços obtidos no governo Lula ainda não se revelaram efetivos para reverter essa situação, pois muitos dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que serviriam para democratizar o acesso ao solo urbanizado ainda não se mostram eficazes. Estão entres, encontra-se a demarcação de imóveis vazios ou subutilizados, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a simples e eficaz definição de Função Social da Propriedade, a penalização por meio do Imposto de Propriedade Territorial Urbano Progressivo no Tempo, ou mecanismos de financiamento da cidade, como aqueles relacionados à recuperação das mais-valias urbanas resultantes de investimentos públicos coletivos. Quando os municípios os incorporaram, muitos apenas copiam o Estatuto, sem associá-los à sua própria realidade e, por conta disso, sua efetiva aplicação necessita de uma definição precisa. Mesmo quando essa definição já existia, o instrumento precisa ser regulamentado.

Na metrópole soteropolitana, essa situação é ainda mais grave, pois os recursos territoriais que poderiam suprir parte da demanda por habitação são disputados pelo setor imobiliário-turístico para a produção de enclaves de alta renda em áreas de proteção ambiental.

Não poderia terminar este artigo sem comentar os dados do relatório do Ministério das Cidades, apresentado às vésperas da realização do Fórum Urbano Mundial, realizado no final de março de 2010 no Rio de Janeiro. Segundo esse relatório, elaborado pela Fundação João Pinheiro com os dados do IBGE de 2007, para 2008 o déficit habitacional no Brasil foi reduzido de 6,3 milhões para 5,8 milhões de domicílios, representando uma queda de 8%. O déficit qualitativo, (do-

mícílios que apresentam alguma deficiência de infraestrutura, regularização ou qualidade da habitação, porém, aumentou em 500 mil, chegando a 11 milhões de unidades – 22% dos domicílios urbanos. Quinze dias depois da revelação desses números assustadores, a chuva que caiu no Rio de Janeiro expôs, de forma trágica, a fragilidade e precariedade urbana em que vivem os mais pobres, vítimas não da falta do planejamento, como muitos querem, mas de um planejamento excludente. Esperamos que esses fatos não sirvam para reverter os esforços até agora realizados, e que programas implantados até o momento se consolidem como políticas de fato, servindo, no futuro, senão para reverter o quadro de desigualdade socioespacial, pelo menos para tornar as nossas cidades menos desiguais e injustas.

(Recebido para publicação em julho de 2010
(Aceito em agosto de 2010)

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana. Do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.
- _____. (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.
- BALTRUSIS, N. *A dinâmica do mercado imobiliário na RMSP. Um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e nova Conquista*. 2000. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.
- _____. O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social. *Revista Pós-* Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, n.16, dez., 2004.
- _____. *O mercado imobiliário em favelas e o processo de estruturação do espaço*. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2005.
- _____. OTTAVIANO, C. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, Salvador, v.22, n.57, 2009.
- BOLAFI, G. Habitação um falso problema. In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979.
- BRAND, S. *How slums can save the planet. Prospect magazine*. Disponível em: www.prospectmagazine.co.uk/.../how-slums-can-save-the-planet Acesso em: 24 maio 2010.
- CALDEIRA, T. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34; EDUFS, 2008.
- CAMPOS, M. *Irão as favelas se tornar as vedetes do urbanismo pós-moderno*. Disponível em: www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/03/46754.shtml Acesso em: 24 mar. 2010.
- CARDOZO, A.L. *Política nacional de urbanização e regularização de assentamentos precários*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2003.
- CARVALHO, I. M.M.; PEREIRA, G.C. Segregação sócio-espacial e dinâmica metropolitana. In: _____. ; PEREIRA, G.C. (Coord.) *Como anda Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2006. p.84-108.
- COCKBURN, J.C. Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en Perú. In: ABRAMO,P. (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPERJ, 2003.
- DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FERNANDES, A.C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e sociais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates*. São Paulo, NERU, n.41, 2001.
- GARNIER, J.P A luta por espaço. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=635> Acesso em: 22 abr. 2010.
- GORDLHO-SOUZA, M.A. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.
- _____. ; MONTEIRO, D. Ocupação urbana e mercado de solo em Salvador. In: ABRAMO, Pedro. (Org.) *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC; FINEP, 2009. (Coleção habitare)
- JARAMILLO, S. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalía. In: SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda (Ed.) *Recuperación de plusvalía em América Latina – alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago do Chile: PUC; Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- KOWARICK Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LIPOVETSKY, G. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 402p.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. *Urban fortunes: the political economy of place*. erkeley: University of California Press, 1987
- LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MAYO, S. Malpezzi; GROSS, D.J. Shelter strategies for the urban poor in developing countries. *World Bank Research Observer*, Oxford, v.1, n.2, 1986.
- MARCUSE, P. Enclaves sim, guetos não: a segregação e o Estado. *Espaço e Debates*, São Paulo, NERU, v. 24, n. 45, jun./jul., 2007.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979.

- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MENDONÇA, F. A.R.C. A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da URBIS em Salvador, entre 1964 e 1984. *RUA: revista da Arquitetura e Urbanismo*. Salvador, Faculdade de Arquitetura da UFBA, v.2, n.2, p.61-84, 1989.
- PASTERNAK, S. *A favela que virou cidade*. In: URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2005, Brasília. *Anais...* [S.l.], 2005.
- ROLNIK, R. *São Paulo, início da industrialização o espaço e a política*. In: KOWARICK Lúcio (Org.) *São Paulo, passado e presente. As lutas sociais e a cidade*. 2.ed. revisada. Rio de Janeiro: Paz e Terra; UNRISD, 1994.
- SAMPAIO, M. R. A. Heliópolis, o percurso de uma invasão. In: _____. (Org.) *Habitação e cidade*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1998.
- SANTOS, M. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- SARKOZY lanza un plan para acabar con la marginación de los barrios. *El País*, Madrid, 09 fev. 2008
- SILVA, H.M.B.; CASTRO, C. M.P. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. In: WORKSHOP Habitação: como ampliar o mercado? de 25 a 27 de ago. 1997 São Paulo: IPT/USP, 1997.
- SMOLKA, M.O. A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SOTO, H. *Mistérios do capital*. São Paulo: Record, 2001.
- TRIVELLI, P. *Access to land by the urban poor*. [S.l.], 1985. Mimeo.
- Tonhá, I.Q. *Participação cidadã nas políticas públicas de habitação população na Bahia*. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. 2006.
- TOPALOV, C. *Ganancias y rentas urbanas*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.
- TURNER, J.F.C. *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Ed., 1977.
- _____; FICHTER, R. (Coord.) *Liberdad para construir*. México: Siglo Veinteuno Editores AS, 1976.
- VALLADARES, L.P. *A invenção da favela: do mito de origem a favela*. Rio de Janeiro: Com; FGV, 2004.
- _____. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- VILLACA, Flávio. A terra como capital (ou a terra-localização). *Espaço & Debates*. São Paulo, v.5, n.16, p.5-14, 1985.
- VILLAGRA, R. M. T. A.; OLIVEIRA, A. M. S. Elementos limitantes da oferta de habitação de interesse social na cidade do Salvador, BA. *Sitientibus*, Feira de Santana, BA, n.35, jul./dez., 2006
- SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Programa Viver Melhor*. Salvador: Conder, 2008.

**CHANGES IN THE WAY OF LIVE ON THE
CONTEMPORARY METROPOLIS - NEW SPEECHES,
OLD PROBLEMS**

Nelson Baltrusis

This paper was developed within the scope of research on the informal housing market in Salvador and aims to understand the changes in the forms of housing, particularly the poorest ones, that have occurred in large Brazilian cities. We will address the issue of structuring the living space for rich and poor, caused by the implementation of post-Fordist production method. Then we will address the issue of commercialization of living space for the poor, the slums and squatter settlements that have become commodities in an informal submarket. We will see how this type of transaction settled in cities in Latin America and Brazil, highlighting the occurrence of this phenomenon in major Brazilian cities, including São Paulo and Salvador. And finally, we will tackle the resumption of housing provision programs in Salvador. We will make a few remarks about housing policy in recent decades and the meaning of new programs to build a more just and democratic city.

KEYWORDS: Socio-spatial transformations, contemporary cities, segregation, Salvador - Bahia.

**CHANGEMENTS CONCERNANT LES MODES
D'HABITATION DANS LES MÉTROPOLES
CONTEMPORAINES -DISCOURS NOUVEAUX,
VIEUX PROBLÈMES**

Nelson Baltrusis

Ce travail a été élaboré dans le cadre d'une recherche sur le marché immobilier informel à Salvador et essaie de comprendre les changements des modes d'habitation, en particulier pour les plus pauvres, au sein des grandes villes brésiliennes. Nous aborderons la question de la structuration de l'espace réservé à l'habitation des riches et des pauvres, due à la mise en place du mode de production post-fordiste. Puis nous aborderons la question de la mercantilisation de l'espace destiné à l'habitation des pauvres, les favelas et les occupations illégales de territoires qui se transforment en biens dans un sous-marché informel. Nous verrons comment ce type de transaction s'est implanté dans les villes en Amérique Latine et au Brésil, en soulignant l'apparition de ce phénomène dans des grandes villes brésiliennes telles que São Paulo et Salvador. Enfin nous aborderons la reprise des programmes de fourniture de logements à Salvador. À cette fin, nous présenterons quelques arguments concernant la politique du logement des dernières décennies et la signification des nouveaux programmes pour la construction d'une ville plus juste et démocratique.

MOTS-CLÉS: transformations socio-spatiales, villes contemporaines, ségrégation, Salvador-Bahia.

Nelson Baltrusis - Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professor do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador. Pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do núcleo do Observatório das Metrópoles de Salvador. Foi membro do Instituto Polis e atuou como consultor no processo de elaboração dos planos diretores participativos dos municípios de Jandirá, Guarulhos, Várzea e Mogi das Cruzes. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, atuando principalmente em temas como favelas, instrumentos urbanísticos, economia urbana e mercado imobiliário. Entre as suas publicações mais recentes estão os seguintes artigos e capítulos de livro: Ricos e Pobres, cada qual no seu lugar? (Caderno CRH, 2009), em colaboração com Maria Camila Otaviano, Favelas, a comercialização de imóveis informais e irregulares para a baixa renda (Cadernos IPPUR, 2008), Plano Diretor de Diadema: uma breve avaliação (São Paulo: Anablume, 2007) e Um Olhar sobre a Habitação em São Paulo (Porto Alegre, ANTAC, 2007), este último em colaboração com Suzana Pasternak.