

Como Anda Salvador

# 4

## Como Anda Salvador



Série: **Como Andam** as REGIÕES METROPOLITANAS

Como Andam as Regiões Metropolitanas – Volume 4

ISBN 978-85-60133-71-0



9 788560 133710

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**MINISTRO DE ESTADO**

Marcio Fortes de Almeida

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO**

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

**DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Elcione Diniz Macedo

**GERENTE DE CAPACITAÇÃO**

Egláisa Micheline Pontes Cunha

**ORGANIZAÇÃO**

Egláisa Micheline Pontes Cunha

Roberto Sampaio Pedreira

**COORDENAÇÃO GERAL**

Luiz César de Queiroz Ribeiro

**COORDENAÇÃO DAS EQUIPES REGIONAIS**

RM BELÉM: José Júlio Ferreira Lima  
RM BELO HORIZONTE: Luciana Teixeira de Andrade  
RM CURITIBA: Rosa Moura  
RM FORTALEZA: Luis Renato Pequeno  
RM GOIÂNIA: Aristides Moysés  
RM MARINGÁ: Ana Lúcia Rodrigues  
RM NATAL: Maria do Livramento Miranda Clementino  
RM PORTO ALEGRE: Rosetta Mammarella  
RM RECIFE: Maria Ângela de Almeida Souza  
RM RIO DE JANEIRO: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
RM SÃO PAULO: Lúcia Maria Machado Bógus  
Suzana Pasternak  
RM SALVADOR: Gilberto Corso Pereira  
Inaiá Maria Moreira de Carvalho

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**PRESIDENTE**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**MINISTRO DE ESTADO**

Marcio Fortes de Almeida

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO**

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

**SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Inês da Silva Magalhães

**SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS (INTERINO)**

Benny Schasberg

**SECRETÁRIO NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Leodegar da Cunha Tiscoski

**SECRETÁRIO NACIONAL DE TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA**

Luiz Carlos Bueno de Lima

**DIRETOR-PRESIDENTE DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – CBTU**

Elionaldo Maurício Magalhães Moraes

**DIRETOR-PRESIDENTE DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO – DENATRAN**

Alfredo Peres da Silva

**DIRETOR-PRESIDENTE DA EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S.A. – TRENSURB**

Marco Arildo Prates da Cunha

# 4

## Como Anda Salvador

**Série: Como Andam as REGIÕES METROPOLITANAS**



**ORGANIZAÇÃO**

Egláisa Micheline Pontes Cunha | Roberto Sampaio Pedreira

**COORDENAÇÃO GERAL**

Luiz César de Queiroz Ribeiro

**COORDENAÇÃO REGIONAL RM SALVADOR**

Gilberto Corso Pereira | Inaiá Maria Moreira de Carvalho

---

Ministério das Cidades

Como Anda Salvador. Organização Egláisa Micheline Pontes Cunha e Roberto Sampaio Pedreira – Brasília. Ministério das Cidades, 2008.

4 vol. Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

212 p.

1. Desenvolvimento urbano – Brasil. 2. Espaço metropolitano – Brasil. 3. Políticas públicas. I. Ministério das Cidades, ed. II. Cunha, Egláisa Micheline Pontes e Pedreira, Roberto Sampaio, org.

---

O Ministério das Cidades, por meio do **Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC**, tem realizado progressivamente atividades com o objetivo de capacitar agentes públicos e sociais, para implantação das políticas e dos programas de desenvolvimento urbano, e empreendido esforços junto ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a utilização e gestão de sistemas de informação.

Com vistas a ampliar o escopo dessas atividades, é com grande satisfação que apresento aos municípios brasileiros a **Coleção Estudos e Pesquisas do PNCC**, que visa dar conhecimento ao público brasileiro de estudos e pesquisas importantes para subsidiar a formulação e a utilização de instrumentos e ações voltados para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Pretende-se, por meio de publicação sistemática, oferecer e compartilhar, com o público em geral, estudos e pesquisas elaborados por especialistas renomados, selecionados, mediante parcerias, pelo Ministério das Cidades, para o aprofundamento de temas que exigem a construção de diagnósticos e que possibilitem mais acúmulo teórico e técnico, com vistas a sua condução prática e política no âmbito do Ministério das Cidades.

O primeiro trabalho a ser apresentado na Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades é a série: **Como Andam as Regiões Metropolitanas**, composta de 11 volumes, que oferece a exame um estudo sobre a hierarquização e a identificação dos espaços urbanos, assim como propõe a construção de uma tipologia para as cidades brasileiras. O trabalho desenvolvido sob a responsabilidade do Observatório das Metrôpoles – que reúne pesquisadores de diversas universidades brasileiras, os quais cumprimento pelo trabalho realizado – apresenta um olhar analítico sobre onze Regiões Metropolitanas (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Natal, Recife, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém e Goiânia) e um aglomerado urbano (Maringá), traçando suas características geofísicas, socioocupacionais e socioespaciais.

Sem dúvida, os conteúdos e diagnósticos apresentados ao longo desta série contribuirão para ampliar e qualificar a discussão em torno de políticas públicas que resultem no aprimoramento das propostas de regulação e gestão de cooperação e intervenção articulada nas Regiões Metropolitanas, com vistas à melhoria das condições de vida das populações das metrôpoles.

**Marcio Fortes de Almeida**  
Ministro das Cidades



## Apresentação

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras obedeceu a duas fases. A primeira, nos anos 1970, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove Regiões Metropolitanas – RM's, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano<sup>1</sup>, de modo a constituir uma unidade de planejamento e gestão, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo.

A segunda etapa teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Com ela, findava um modelo que criou regiões sobre as quais os Estados Federados não tinham autonomia para intervenção, e se abriam possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. Além de regiões metropolitanas, o texto constitucional admitiu outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. Mantendo e adequando os objetivos

---

1 Segundo a Lei Complementar /: I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse processo de metropolização, ao mesmo tempo em que abriu a possibilidade de alteração dos limites das RMs existentes, incluindo ou mesmo excluindo municípios, desencadeou um contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades regionais, com diferentes portes de população, considerando até pequenas aglomerações urbanas, e quase sempre classificadas como metropolitanas. Parte dessas regiões têm crescido a taxas anuais superiores a 3% ao ano, com expansão expressiva, até mesmo nos pólos, enquanto outras mantêm elevado apenas o crescimento de suas periferias. São regiões com distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia. Muitas delas se articulam configurando novos arranjos espaciais, com redobrada importância no plano econômico e social, e também redobrada complexidade quanto ao compartilhamento de uma gestão voltada à inclusão social e municipal. É o caso dos grandes complexos urbanos, como o que articula num processo único as regiões de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista, além de outras aglomerações urbanas vizinhas.

As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – como nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominada “área de expansão metropolitana”; nas do Estado de Minas Gerais, “colar metropolitano”; e na do Estado de Goiás/Distrito Federal, “região de desenvolvimento integrado”- RIDE/DF.

Em 2003, o Brasil registra 26 unidades metropolitanas oficialmente instituídas<sup>2</sup>, com a possibilidade da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)<sup>3</sup> do Distrito Federal somar-se a este conjunto, pelo porte metropolitano da cidade principal.

Em geral, as unidades metropolitanas estão concentradas nas regiões Sul (Santa Catarina, com seis unidades; Paraná, com três; e Rio Grande do Sul, com uma RM) e Sudeste (São Paulo e Minas Gerais possuem, respectivamente, três e duas unidades;

---

2 Esse cálculo considera uma única unidade a RM e sua respectiva área de expansão, colar metropolitano ou região de desenvolvimento integrado. Não inclui a RM de Aracaju que, embora criada em 1995, ainda não havia obtido a ratificação da adesão dos municípios por parte das Câmaras de Vereadores, conforme exige seu artigo 5º, e a RM de Manaus, constituída em 2006.

3 As RIDEs estão previstas nos artigos , inciso IX, e , inciso IV da Constituição Federal. Sua institucionalização compete à União por envolver municípios de mais de uma unidade federativa.



Rio de Janeiro e Espírito Santo possuem uma unidade cada um). No Nordeste, o Ceará, Pernambuco e Bahia já possuíam, cada qual, sua unidade metropolitana; e foram institucionalizadas, por leis estaduais, novas unidades em Alagoas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte, totalizando sete unidades na Região. No Norte, apenas Belém manteve a unidade já existente; e no Centro-Oeste foi institucionalizada a RM de Goiânia. Nessa Região, a RIDE do Distrito Federal, criada em 1998, incorpora, além do Distrito Federal, municípios dos Estados de Goiás e de Minas Gerais<sup>4</sup>.

As diferentes legislações criaram unidades regionais bastante distintas, dificultando a comparação entre elas. Como permanecem ausentes projetos estaduais de regionalização, e diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição Federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados e instruem demarcações e classificações regionais, a maior autonomia adquirida para promover a regionalização, inevitavelmente, vem induzindo distorções no âmbito da hierarquização dessas categorias.

Embora todas as unidades apresentem um padrão de ocupação que se particulariza por transcender limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas assentadas sobre municípios autônomos, sua delimitação não expressa contornos conexos ao fato urbano das espacialidades de aglomeração sobre as quais incidem, sequer confere aderência à precisão conceitual que identificaria a unidade metropolitana, a partir do padrão funcional, diante das demais categorias disponíveis para classificação das unidades regionais<sup>5</sup>.

Nota-se, assim, uma lacuna acerca das relações metropolitanas de forma que a ação integrada por entes federativos no espaço metropolitano demanda um marco legal nacional que articule esta ação regulando a inter-relação entre os municípios integrantes dessas regiões, e suas relações com os governos estadual e federal.

---

4 Outras RIDEs localizam-se nos Estados de Pernambuco/Bahia (Petrolina/Juazeiro) e de Piauí/Maranhão (Teresina/Timon).

5 O Estado do Rio Grande do Sul foi o que demonstrou melhor compreensão conceitual, mantendo como metropolitana apenas a unidade regional polarizada por Porto Alegre e instituindo duas aglomerações urbanas, a de Caxias do Sul e a de Pelotas.

## Classificação e Tipologias

Os estudos que resultaram nesta Série voltaram-se para identificar entre as regiões metropolitanas institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, aqueles que efetivamente se constituem como “metropolitanos”, classificando, tipificando e indicando, nesses espaços, a área específica onde ocorre o fenômeno metropolitano; isto é, está voltado à identificação e caracterização dos espaços metropolitanos brasileiros, em sua dimensão sócio-territorial e em seu desempenho institucional, tendo como objetivos:

- a) Organizar uma base de indicadores para a classificação e identificação dos espaços metropolitanos brasileiros, considerando-os como unidades territoriais particulares, devido às funções de maior complexidade por eles exercidas na rede urbana nacional. Tal identificação foi possível a partir da análise de indicadores econômicos, sociais e territoriais representativos do fenômeno metropolitano, e possibilitou dirimir dúvidas quanto ao uso adequado dos conceitos de “metrópole” e de “região metropolitana”, muitas vezes empregada de forma não pertinente ao espaço institucionalizado.
- b) Desenvolver uma tipologia de espaços segundo a forma e o conteúdo, ordenados em uma escala de acordo com o grau de importância na rede urbana brasileira. A análise incidiu sobre os pontos focais dessa rede: metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e capitais de estados que não conformem aglomerações.
- c) Identificar os territórios socialmente vulneráveis no interior das áreas metropolitanas e seu diagnóstico, a partir da análise do ponto de vista das dimensões fundamentais da vida social daqueles espaços onde se concentram os segmentos da população que vivem em situação de acúmulo de privações, inclusive quanto à degradação ambiental e às dificuldades técnicas de conexão às redes de infraestrutura e serviços públicos.
- d) Analisar as condições institucionais e fiscais das unidades municipais que compõem as áreas onde se expressa o fenômeno metropolitano, de modo a avaliar sua capacidade de responder à implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Buscando atingir estes objetivos foram construídos dois produtos. O primeiro contemplou a classificação e demarcação espacial da intensidade do fenômeno da metropolização, com base nos seguintes procedimentos:

- I) Classificação dos grandes espaços urbanos brasileiros para a identificação das metrópoles e respectivas aglomerações metropolitanas, tendo como universo de análise as metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e as capitais de estados que não conformam aglomerações.
- II) Identificação das unidades de caráter metropolitano e não-metropolitano.
- III) Classificação dos municípios segundo o nível de integração na dinâmica de relações que se estabelece entre os municípios da aglomeração;
- IV) Elaboração de uma tipologia dos municípios dos espaços metropolitanos, segundo os indicadores sociais;
- V) Identificação e análise dos territórios socialmente vulneráveis das aglomerações metropolitanas.

O segundo produto desenvolveu uma avaliação do quadro institucional dos municípios e a identificação das ações de cooperação intermunicipal, assim como a análise do desempenho fiscal dos municípios que compõem os espaços metropolitanos.

Esses produtos possibilitaram uma análise sociourbana de doze espaços metropolitanos quanto às desigualdades sociais e urbanas na escala intra-metropolitana (diagnóstico social e urbano do território segmentado em espaços, segundo a sua vulnerabilidade). Essas análises compõem a *Série Como Andam as Regiões Metropolitanas*, na forma desta primeira *Coleção de Estudos e Pesquisas* do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades.

## A Série Foi Organizada da Seguinte Forma:

O **Volume 1** – *Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos* - define uma hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, medida por indicadores do grau de importância, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região.

No **Volume 2**, apresenta-se o trabalho de pesquisa sobre *Tipologia das Cidades Brasileiras*, cujo objetivo foi o de identificar e classificar os municípios brasileiros. Os demais volumes específicos estão dispostos da seguinte forma:

Volume 3 – Como Anda São Paulo

Volume 4 – Como Anda Salvador

Volume 5 – Como Anda Fortaleza

Volume 6 – Como Andam Natal e Recife

Volume 7 – Como Andam Curitiba e Maringá

Volume 8 – Como Anda Porto Alegre

Volume 9 – Como Anda Rio de Janeiro

Volume 10 – Como Anda Belo Horizonte

Volume 11 – Como Andam Belém e Goiânia

# Sumário

## CAPÍTULO 1

1.	A Economia de Salvador e a Formação de sua Região Metropolitana	1
1.1.	Boom e Limites da Cacaucultura	1
1.2.	A Estagnação de Salvador nos Anos 1920-1940	6
1.3.	A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – A Nova Indústria	11
1.4.	A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – Impacto Limitado da Nova Agricultura Estadual	19
1.5.	A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – Urbanização Concentrada e Expansão dos Novos Serviços	24
1.6.	Declínio do Recôncavo e Formação da RMs	28
1.7.	A Economia de Salvador entre 1980 e 2005 – Impacto da Globalização e da Reestruturação Produtiva	33
1.8.	O Futuro da Economia Soteropolitana: Serviços Superiores, Conhecimento e Cultura	42
	Referências Bibliográficas	44

## CAPÍTULO 2

2.	Condições Demográficas	51
2.1.	Características da População Residente	59
2.2.	Características das Famílias	68
2.3.	Condições de Sobrevivência e Mortalidade	71
2.4.	Fecundidade e Migração	72
	Referências Bibliográficas	79

### **CAPÍTULO 3**

3.	Segregação Socioespacial e Dinâmica Metropolitana	81
3.1.	Introdução	81
3.2.	A Apropriação Social do Espaço em Salvador	83
3.3.	Segregação Socioespacial e Raça	94
3.4.	Algumas Observações Finais	102
	Referências Bibliográficas	105

### **CAPÍTULO 4**

4.	Condições de Ocupação, Pobreza e Desigualdades	109
4.1.	Introdução	109
4.2.	Salvador e sua Região Metropolitana	113
4.3.	Desigualdades Metropolitanas	123
	Referências Bibliográficas	136

### **CAPÍTULO 5**

5.	Condições de Moradia e Infra-estrutura Urbana	139
5.1.	Infra-estrutura e Serviços Urbanos	146
5.2.	Acesso a Bens	150
5.3.	Considerações Finais	153
	Referências Bibliográficas	154

### **CAPÍTULO 6**

6.	Condições de Vida, Violências e Extermínio	157
6.1.	Introdução	157
6.2.	Violência Letal em Salvador	158
6.3.	Violência e Desigualdades nas Condições de Vida	165
6.4.	O que Fazer?	166
	Referências Bibliográficas	169

## **CAPÍTULO 7**

7.	Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador _____	173
7.1.	Introdução _____	173
7.2.	Cooperação e Ação Coletiva em Territórios Metropolitanos: Algumas Questões Teóricas _____	175
7.3.	Cooperação e Coordenação nas Cidades Globais dos Países em Desenvolvimento __	177
7.4.	Principais Constrangimentos às Ações Cooperativas nas RMs Brasileiras _____	180
7.5.	Principais Constrangimentos às Ações Cooperativas na Região Metropolitana de Salvador _____	184
7.6.	Comentários Finais _____	188
	Referências Bibliográficas _____	188





## Lista de Tabelas

<b>TABELA 1</b> – População Censitária, População Estimada, Área e Densidade Demográfica, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991, 2000, 2002 e 2003	53
<b>TABELA 2</b> – Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual das Populações Total, Urbana e Rural, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	56
<b>TABELA 3</b> – População Residente por Situação do Domicílio e Grau de Urbanização, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	58
<b>TABELA 4</b> – Participação da População Residente dos Municípios, na População Residente Total da Bahia e da RMS. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	59
<b>TABELA 5</b> – Distribuição da População Residente por Sexo, Segundo os Municípios. Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	60
<b>TABELA 6</b> – População Residente, por Grandes Grupos de Idade, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991	62
<b>TABELA 7</b> – População Residente, por Grandes Grupos de Idade, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000	62
<b>TABELA 8</b> – Pessoas Responsáveis pelas Famílias por Sexo, Segundo os Municípios Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	69
<b>TABELA 9</b> – Famílias e sua Distribuição por Tipo, Segundo os Municípios Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000	70
<b>TABELA 10</b> – Esperança de Vida ao Nascer, Segundo os Municípios por Região Econômica, Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000	71
<b>TABELA 11</b> – Óbitos por Grupos de Causas, Segundo os Municípios de Residência por Região Econômica. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2001	74
<b>TABELA 12</b> – Mulheres de 10 anos ou Mais, por Filhos Nascidos Vivos, Número de Filhos Nascidos Vivos por Mulher e Taxa de Fecundidade, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000	75

<b>TABELA 13</b> – Mulheres de 15 a 49 anos, por Filhos Nascidos Vivos, Número de Filhos Nascidos Vivos por Mulher e Taxa de Fecundidade, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000 _____	76
<b>TABELA 14</b> – Saldo Migratório Interestadual e Intra-estadual Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000 _____	77
<b>TABELA 15</b> – Imigrantes Interestaduais por Grandes Regiões de Origem, Segundo os Municípios de Residência em 2000. Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000 _____	78
<b>TABELA 16</b> – Emigrantes Interestaduais por Grandes Regiões de Origem, Segundo os Municípios de Residência em 2000. Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000 _____	78
<b>TABELA 1</b> – Taxa Média de Desemprego Aberto nas Principais Regiões Metropolitanas do País 1991-2005 _____	116
<b>TABELA 2</b> – Distribuição da População Ocupada – % Brasil e Regiões Metropolitanas – 2003 ____	118
<b>TABELA 3</b> – Estrutura Social – Região Metropolitana de Salvador _____	119
<b>TABELA 4</b> – Estrutura Social. Municípios da Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	121
<b>TABELA 5</b> – Pobreza e Indigência na Região Metropolitana de Salvador – 1991 e 2000 _____	122
<b>TABELA 6</b> – Renda Familiar Apropriada, por Faixas da População, 2000 – % _____	123
<b>TABELA 7</b> – Taxas de Desemprego Aberto e Total Regiões Administrativas de Salvador 2003-2004 _____	130
<b>TABELA 1</b> – Municípios da Região Metropolitana de Salvador por Domicílios Particulares Permanentes Próprios, Alugados e Outros – 2000 _____	145
<b>TABELA 2</b> – Déficit Habitacional Básico Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	146

## Lista de Mapas

<b>MAPA 1</b> – Densidade Demográfica – Habitante por km <sup>2</sup> Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	55
<b>MAPA 2</b> – Distribuição das Pessoas de 0 a 14 anos de Idade Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	64
<b>MAPA 3</b> – Distribuição das Pessoas de 15 a 64 anos de Idade Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	65
<b>MAPA 4</b> – Distribuição das Pessoas de 65 anos de Idade e Mais Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	67
<b>MAPA 1</b> – Evolução Urbana de Salvador - 1600/1940 _____	85
<b>MAPA 2</b> – Tipologia Socioespacial – Salvador 2000 _____	90

<b>MAPA 3</b> – Tipologia Socioespacial – Região Metropolitana de Salvador-2000 _____	91
<b>MAPA 4</b> – Percentual de Migrantes de Fora da Região – Região Metropolitana de Salvador -2000__	93
<b>MAPA 5</b> – Concentração das Categorias Socioocupacionais - Salvador 2000, Elite Dirigente Elite Intelectual _____	95
<b>MAPA 6</b> – Distribuição Residencial dos Brancos – Salvador-2000 _____	97
<b>MAPA 7</b> – Distribuição Residencial dos Pardos – Salvador-2000 _____	98
<b>MAPA 8</b> – Distribuição Residencial dos Pretos – Salvador-2000 _____	99
<b>MAPA 9</b> – Concentração de Brancos, Pardos e Pretos – Salvador-2000_____	100
<b>MAPA 10</b> – Concentração de Brancos, Pardos e Pretos – Região Metropolitana de Salvador ____	101
<b>MAPA 11</b> – Evolução Recente da Área Urbana de Salvador – 1989-1998-2000 _____	103
<b>MAPA 12</b> – Densidade Populacional Acima de 150 mil Hab. - Região Metropolitana de Salvador - 1991-2000 _____	104
<b>MAPA 1</b> – Analfabetismo Funcional – Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	124
<b>MAPA 2</b> – Frequência Escolar entre 7-14 anos – Região Metropolitana de Salvador – 2000 ____	125
<b>MAPA 3</b> – Adequação Idade/Série 7-14 anos – Salvador – 2000 _____	127
<b>MAPA 4</b> – Adequação Idade/Série 7-14 anos – Região Metropolitana de Salvador – 2000 ____	128
<b>MAPA 5</b> – Nível de Instrução do Responsável pelo Domicílio – Salvador – 2000 _____	129
<b>MAPA 6</b> – Renda do Responsável pelo Domicílio – Região Metropolitana de Salvador – 2000 __	131
<b>MAPA 7</b> – Famílias com Renda Per Capita Mensal até Meio Salário Mínimo –Salvador – 2000__	132
<b>MAPA 8</b> – Famílias com Renda Per Capita Mensal até Meio Salário Mínimo _____	133
<b>MAPA 1</b> – Domicílios com até 3 Cômodos – Região Metropolitana de Salvador – 2000 _____	143
<b>MAPA 2</b> – Domicílios Tipo Apartamento – Região Metropolitana de Salvador – 2000_____	144
<b>MAPA 3</b> – Infra-estrutura Urbana - Salvador – 2000 _____	148
<b>MAPA 4</b> – Abastecimento de Água Adequado – Região Metropolitana de Salvador – 2000 ____	149
<b>MAPA 5</b> – Domicílios com Acesso Domiciliar a Bens – Salvador – 2000 _____	151
<b>MAPA 6</b> – Domicílios com Acesso a Bens de Uso Difundido – Região Metropolitana de Salvador – 2000_____	152

# Lista de Gráficos

**GRÁFICO 1** – Pirâmides Etárias – Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000 \_\_\_\_\_ 61

**GRÁFICO 1** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo a Cor do Indivíduo. Salvador, 1994. \_\_\_\_\_ 160

**GRÁFICO 2** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo o Grau de Instrução da Vítima. Salvador, 1991 e 1994. \_\_\_\_\_ 161

**GRÁFICO 3** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo o Instrumento Utilizado. Salvador, 1991 e 1994. \_\_\_\_\_ 161

## 1. A Economia de Salvador e a Formação de sua Região Metropolitana

Este capítulo resume a evolução da economia de Salvador, de meados do século XX ao início dos anos 2000. Uma questão o guia: por que a economia dessa metrópole apresenta um ritmo de crescimento tão baixo na passagem do século, a ponto de convertê-la em recordista brasileira do desemprego? As respostas aqui ensaiadas se baseiam em dois pressupostos: primeiro, para compreender a evolução econômica recente da capital da Bahia é necessário resgatá-la de um passado mais remoto, de uma perspectiva de “longa duração”; segundo, é preciso ainda pensá-la em um contexto mais amplo, que vá além do seu *arrière-pays*, o Recôncavo Baiano e o Estado da Bahia, de modo a enxergar os laços que sempre manteve com a economia mundial.

### 1.1. *Boom* e Limites da Cacaucultura

Até o final dos anos de 1940, a economia de Salvador e de seu tradicional *hinterland*, o Recôncavo Baiano, permaneceu atrelada à evolução de alguns complexos estaduais exportadores de *commodities* minerais e agrícolas. A pauta baiana de exportação incluía cerca de uma dezena de itens, mas somente três produtos se destacavam: cacau, açúcar e fumo. A dependência em relação a essas três *commodities* definia um estreito horizonte de expansão para a economia da região, pois a Bahia, além de sofrer de modo intenso com as bruscas variações da demanda e dos preços dos bens primários no mercado mundial, especializou-se em produtos cuja oferta aumentava rapidamente, com o aparecimento de novos concorrentes. Às flutuações e crises cíclicas, típicas dos mercados de matérias-

primas, somou-se uma tendência secular à diminuição da fatia dos complexos baianos nos mercados nacionais e estrangeiros.

Essa particularidade dos complexos baianos de exportação marcou mais intensamente a evolução das atividades canavieiro-açucareira e fumageira no Recôncavo, que não conseguiram se modernizar e foram ultrapassadas pela produção de São Paulo (açúcar) e do sul do país (tabaco). Mas caracterizou, também, a evolução da oferta dos outros bens presentes na pauta: borracha vegetal, café, couros e peles, piaçava, ouro, manganês e outros minérios. Algumas dessas matérias-primas tiveram importância efêmera. Outras tiveram uma presença mais constante na pauta, mas com valor pouco significativo e declinante. A única a se destacar foi o cacau, principal produto de exportação da Bahia até os anos 60.

As exportações de cacau passaram de 13% do total das exportações baianas em 1890, para mais de 40% no final da década de 1920. Durante esse mesmo intervalo, o cacau respondeu por cerca de 20% a 25% das receitas públicas estaduais (CPE, 1980, p. 77). Mas as dificuldades para a cacauicultura baiana começaram a surgir ainda nas primeiras décadas do século XX: com o aumento do consumo mundial de chocolate, os ingleses passaram a estimular a produção africana de cacau, o que acabou deslocando a cacauicultura baiana para uma posição secundária no mercado externo (Prado Jr., 1970, id., p. 248). É importante, de qualquer modo, não superestimar as dimensões da economia cacauceira e do volume de seu excedente. Na verdade, a massa de excedente criada pelo cacau na Bahia nunca alcançou o tamanho da produzida pelo café em São Paulo, ou pelo algodão e açúcar no Nordeste. Em 1929, no final do auge das exportações de cacau, as vendas desse produto no exterior representavam apenas 6% das exportações totais do país (CPE, 1980, p. 20).

Assim, a cacauicultura, diferentemente da lavoura do café em São Paulo, não pôde acelerar o crescimento urbano-industrial na Bahia. As dimensões da atividade cacauceira eram insuficientes para gerar uma das condições básicas dessa aceleração: a disponibilidade de uma “massa crítica” de excedente, concentrada sob a forma de capital-dinheiro num momento de *boom*, que pudesse ser transformada em capital industrial numa escala considerável. Além disso, a extrema concentração do excedente gerado pela cacauicultura – principal atividade econômica do estado, entre as décadas de 1910 e 1950 – limitou as possibilidades de expansão do mercado regional para produtos industriais e serviços.

O próprio beneficiamento do cacau permaneceu quase sempre restrito à secagem das amêndoas em condições rudimentares, o que gerou possibilidades de investimento agroindustrial limitadas, até mesmo inferiores às existentes nos casos do tabaco e da atividade canavieiro-açucareira. Isso não excluiu o surgimento de um pequeno setor industrial de produção de derivados do cacau, concentrado em Salvador, setor que, no entanto, só conheceu alguma expansão a partir dos anos 40.

Além disso, é necessário lembrar que uma parcela não desprezível do excedente criado pela cacaucultura acabou sendo deslocada para outras regiões do país, especialmente para o Rio de Janeiro, atraída pelas melhores oportunidades de investimento em outras praças ou absorvida pelo comércio de outros centros. A região cacaueira – o eixo Ilhéus-Itabuna – deslocou seu abastecimento, em bens de consumo, da capital para o centro e sul do país, estabelecendo laços comerciais diretos com as cidades de Vitória, do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Teófilo Otoni e outras cidades mineiras (ver Santos, 1954<sup>1</sup>).

Em suma, apesar da cacaucultura, não surgiu na economia baiana um novo *front* de acumulação capaz de garantir a expansão acelerada do conjunto da economia regional, levando-a a dar o salto de qualidade que caracterizou a evolução da economia cafeeira paulista. Concretamente: uma fronteira de acumulação capaz de criar as condições iniciais para o desenvolvimento de um processo de desenvolvimento centrado na expansão industrial (e na imigração estrangeira). A cacaucultura não pôde cumprir esse papel: ela permaneceu isolada no sul do estado, região que conheceu algum desenvolvimento, mas sem que, com isso, fosse alterado o quadro de crise do Recôncavo, isso é, da Bahia propriamente dita.

Nesse *hinterland* imediato de Salvador, e no mesmo período, a agricultura canavieira e fumageira de longa história colonial conheciam, em contraste com o relativo vigor da economia do cacau, um acelerado declínio.

Pressionado pela queda dos preços internacionais e atingido pela concorrência externa, o complexo canavieiro-açucareiro ainda manteve um certo peso na economia

---

1 Reconhecer a importância dessa “fuga” de parte do excedente não implica aceitar a tese de que em sua maior parte ela tenha sido provocada pela política cambial dos anos de 1950, que teria prejudicado as exportações agrícolas do Nordeste em benefício da importação de bens de capital para as indústrias de São Paulo. Essa tese, de “confisco cambial”, proposta por Mariani (1958) e retomada por vários historiadores da economia baiana, já foi suficientemente relativizada, sobretudo por Wilson Cano (1977, 1981). Cano enxerga aí uma tentativa de representantes das elites baianas de passar para o “imperialismo paulista” uma parte de suas próprias responsabilidades com relação ao atraso econômico da Bahia.

baiana até as primeiras décadas do século e, isso, graças à modernização de seu segmento industrial e à expansão do consumo nacional de açúcar. Ele respondeu, inicialmente, à crise com a introdução do trabalho assalariado e da máquina a vapor no seu segmento industrial, o que se fez com concentração do capital e aumento da escala de produção. Desde o final do século XIX, os antigos engenhos haviam começado a ceder lugar aos engenhos-centrais. Esse processo de modernização das unidades produtoras de açúcar continuou nas décadas seguintes com o aparecimento das usinas: cerca de duas dezenas de usinas absorviam a produção de cana-de-açúcar do Recôncavo no início dos anos de 1920 (CONDER, 1973, p. 46).

Mas por volta de 1930, o quadro da agroindústria açucareira baiana já era de franca decadência. No que concerne às exportações, a situação do complexo baiano foi agravada pela modernização mais rápida da agroindústria açucareira de Pernambuco, que acabou por ocupar o pequeno espaço existente para o açúcar nordestino no exterior. No que se refere ao mercado interno, a situação se complicou com a crise de 1929. Como lembrou Szmrcsányi (1979 e 1988), os empresários de São Paulo abandonaram parcialmente a cafeicultura a partir de 1930, diversificaram seus negócios e se interessaram inclusive pelo açúcar. Quando a produção açucareira paulista começou a crescer, as usinas baianas não puderam resistir à pressão dessa nova concorrência, baseada em uma tecnologia agrônômica superior. Isso, basicamente, como resultado de uma persistente “dualidade técnica” – lavoura atrasada versus usinagem moderna – e dos baixos níveis de produtividade total dela derivados. O mercado para o açúcar baiano, no interior do país, ficou ainda mais restrito, continuando a existir apenas como resultado da proteção garantida pelo regime de cotas, nos marcos do antigo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

Quanto ao fumo, deve-se lembrar que o complexo fumageiro baiano era formado de três segmentos: uma fumicultura baseada no minifúndio, “armazéns” de beneficiamento vinculados a casas comerciais de exportação (com participação hegemônica de capital germânico) e algumas manufaturas de charutos e cigarrilhas. Ocupando dezenas de milhares de agricultores e operários manuais, esse conjunto de atividades, fundamental para a economia de Salvador, também conheceu seu auge entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX.

Com isso, não se quer dizer que as exportações da folha tenham crescido aceleradamente no período: na verdade, elas permaneceram estabilizadas depois de 1900, ainda



que no patamar, historicamente alto, de pouco mais de 25 mil toneladas por ano. O que se quer afirmar é que, nesse período, consolidou-se o complexo do fumo na Bahia. O número de empresas baianas exportadoras de fumo passou de 6, em 1870, para 26, em 1890, e chegou a 40, em 1930 (BORBA, 1975). O número de manufaturas de charutos também cresceu entre 1890 e 1930, ocorrendo ainda um intenso processo de concentração do capital nesse segmento.

Abriu-se, assim, a possibilidade da transformação desse complexo “agromanufatureiro-exportador” em uma moderna agroindústria do fumo, voltada para o mercado interno.

Entretanto, e mais uma vez, o salto qualitativo não se materializou e, basicamente, por quatro razões: 1<sup>a</sup>) a especialização da fumicultura baiana em tabaco escuro, destinado a charutos fortes, no momento em que a indústria mundial se deslocava para os fumos claros, matéria-prima para cigarros; 2<sup>a</sup>) a concentração do crescimento urbano no Rio de Janeiro e em São Paulo, dificultando o acesso das empresas instaladas na Bahia aos principais mercados nacionais para artigos de fumo; 3<sup>a</sup>) a vitória do truste anglo-americano do fumo (British American Tobacco), produtor de cigarros, na luta pelo mercado brasileiro, entre os primeiros anos do século XX e a década de 1930, truste que optou por desenvolver a fumicultura no sul do país, a partir da compra da Souza Cruz; e, 4<sup>a</sup>) as derrotas alemãs nos dois conflitos mundiais, que reduziram a importância da colônia germânica em Salvador e a forte presença das empresas alemãs e de suas redes de relações internacionais na economia baiana.

A capital da Bahia se ressentiria da reduzida escala e do baixo dinamismo das atividades agropecuárias do estado até o final do século XX. Esse quadro só se modificou, parcialmente, com a expansão, a partir dos anos de 1980, da soja no Oeste baiano (Barreiras), da cafeicultura no Sudoeste (Vitória da Conquista) e também nos cerrados, da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco e de algumas outras lavouras mercantis, como o algodão no planalto de Guanambi. Parcialmente, de fato, porque, se essas novas atividades foram capazes de ampliar o mercado de consumo estadual, permitindo, inclusive, o desenvolvimento de uma nova classe média rural ou “rururbana”, elas não foram mais suficientes para alavancar, a jusante ou a montante de suas cadeias, a produção regional de insumos e o desenvolvimento de novas atividades agroindustriais. Primeiro, e outra vez, por razões de escala. Mas também por *timing*: as oportunidades haviam sido perdidas e a localização dos principais pólos industriais do país já estava definida há mais de meio

século; por conseguinte, uma fração considerável dos efeitos multiplicadores da nova agroindústria baiana não alcançou Salvador, mas serviu, principal e novamente, para irrigar a economia de outras regiões.

Numa perspectiva de longo prazo chega-se, assim, a uma primeira forte explicação para os elevados níveis de desemprego e pobreza na Salvador metropolitana da virada do século XX para o XXI. Faltaram, historicamente, à capital da Bahia, as redes econômicas e sociais que derivam de uma agropecuária capitalista *stricto sensu* e de uma agroindústria dinâmica, com participação crescente nos mercados nacional e/ou internacional; faltou a conseqüente malha de cidades médias que se desenvolve a partir de uma agricultura diversificada, que opera para mercados extra-regionais; faltaram, enfim, os mercados derivados da formação de classes médias rurais e da generalização do trabalho assalariado no campo, que garantiram o vigor da economia industrial e terciária de cidades como Porto Alegre ou São Paulo desde meados do século XIX, ou de Belo Horizonte e Curitiba na segunda metade do século XX.

## 1.2. A Estagnação de Salvador nos Anos 1920-1940

Sem mercados no campo, em virtude da lenta implantação de relações capitalistas de produção e da extrema concentração da propriedade fundiária e da renda gerada por uma produção agropecuária estagnada tecnologicamente, a incipiente indústria baiana permaneceu, durante a primeira metade do século XX, sem poder contar, também, com a expansão dos mercados urbanos regionais.

Os poucos centros urbanos existentes na Bahia, até a primeira metade do século XX, encontravam, a exemplo de Salvador, nas atividades de comércio e administração pública, seus principais suportes econômicos. Boa parte da população economicamente ativa era formada por descendentes analfabetos de escravos. A maior parcela das ocupações era encontrada na prestação de serviços pessoais, no artesanato, na burocracia estatal, na construção civil e no pequeno comércio varejista. O movimento comercial era limitado, basicamente, ao fluxo de mercadorias entre Salvador e as cidades menores, por via marítima, concentrando-se no interior do Recôncavo. Não existindo meios de transporte adequados, o comércio entre as cidades de menor porte tinha pouca expressão. Comércio, construção civil pesada (portos e estradas), transporte, crédito e serviços públicos cresciam em função da expansão das atividades agroexportadoras estaduais. Como a expansão dessas atividades

era débil, além de cíclica, as cidades baianas não atraíam novos investimentos, nem, por consequência, imigrantes em busca de trabalho. Assim, pouco cresceram no período.

Mesmo no caso de Salvador, a urbanização se deu de forma muito lenta entre fins do século XIX e primeiras décadas do século XX. A população da capital, que atingiu a marca dos 170 mil habitantes em 1890, cresceu vegetativamente em todo o período 1890-1920. Nesse último ano, a cidade alcançou a marca, já então modesta para os padrões do eixo Rio-São Paulo, dos 280 mil habitantes. Mais grave: suas taxas de expansão demográfica anual, que haviam se situado entre 1,6% e 1,7%, entre 1872 e 1920, despencaram para apenas 0,2%, entre 1920 e 1940, do que resultou uma população praticamente estável, de 290 mil habitantes em 1940<sup>2</sup>.

Poder-se-ia insistir: mas o excedente gerado pelo cacau não levou, indiretamente, a qualquer aceleração da acumulação de capital e do grau de urbanização na Bahia? De fato, a apropriação de parte desse excedente, pelo Estado, abriu a possibilidade de maiores investimentos em setores como transporte e obras públicas. Não se pode negar a existência desses investimentos, mas deve ser levado em conta, como já se sublinhou, o volume reduzido das novas inversões. O tamanho absoluto do excedente produzido pela cacauicultura e pelas outras atividades de exportação na Bahia, estas ainda menos importantes que a atividade cacauêira, e o modo concentrador pelo qual esse excedente era gerado e apropriado barraram a expansão de segmentos fundamentais da economia baiana.

Em Salvador, o bairro comercial foi reformado, a elite ocupou novas áreas residenciais e desenvolveram-se os serviços, inclusive com a expansão das linhas de bondes. Contudo, a indispensável modernização do porto atrasou-se e só foi realizada, finalmente, graças ao financiamento estrangeiro. A oferta de energia elétrica era limitada, sendo seu fornecimento um dos principais pontos de estrangulamento da economia baiana. Também não se podia falar numa verdadeira rede de rodovias no estado. O caminhão, que começava a se firmar como importante meio de transporte, tinha alcance limitado. No interior ainda se convivia com as tropas de burros e os carros de boi. As estradas de ferro, é verdade, tiveram sua quilometragem duplicada entre 1890 e 1930, passando de 1.057 km para 2.669 km. Mas esse crescimento não podia ser comparado à expansão da rede ferroviária no sul do país e foi, além disso, comandado por “companhias de segunda e terceira categorias” (CPE, 1980: 31; 118). Em resumo, como afirmou Vieira Lins, a capital se distanciava do seu

---

2 Sobre este ponto, ver Cano (1977) e Souza (1980).

interior, “[...] que passava a ser assistido comercialmente pelos estados vizinhos e Salvador se reduzia, cada vez mais, à condição de metrópole do Recôncavo” (AZEVEDO, T; LINS, V., 1969: 228).

Embora a Bahia não tenha conhecido, até a segunda metade do século XX, um intenso processo de expansão maquinofatureira, acabou se implantando no estado uma indústria de alguma importância regional. Desde o final do século XIX a indústria baiana contava com estabelecimentos produtores de açúcar e outros alimentos, fumo beneficiado e charutos, cigarros, sabão, óleos, velas, fósforos, chapéus, tecidos, bebidas alcoólicas, embarcações, ferramentas e peças metálicas, além de outros produtos diversos.

Reconhecer a relativa importância dessa indústria não significa incorrer no erro de superestimar o parque industrial baiano anterior a 1950. Alguns autores exageram o peso dessa indústria, apontando uma suposta expansão “fabril” e “vigorosa”, entre o final do século passado e os anos de 1920, e imaginando um falso “retrocesso” industrial após esse período. Tais autores não têm razão: em primeiro lugar, trabalhando exclusivamente com a categoria “estabelecimentos”, confundem artesanato e manufatura com verdadeiras fábricas; em segundo, equiparando “crescimento industrial” a “industrialização”, omitem o fato de que a indústria baiana tinha um reduzido grau de diversificação e articulação interna, e que se limitava, basicamente, ao processamento de matérias-primas regionais e à produção de alguns poucos bens de consumo corrente; finalmente, desconhecem o fato de que a indústria existente ainda não havia alcançado um tamanho mínimo a partir do qual se poderia falar, propriamente, de acumulação autônoma do capital industrial<sup>3</sup>.

Nos principais segmentos dessa indústria (usinas de açúcar, fábricas têxteis, manufaturas de charutos) eram estreitos os laços que uniam o capital industrial às grandes casas do comércio de exportação e importação. Na Bahia, entretanto, a transformação do capital comercial em capital de indústria, com a diversificação dos investimentos realizados pelas grandes casas comerciais, ocorreu numa escala bem menor que em outras regiões do país. A debilidade das atividades exportadoras baianas e o processo específico de desenvolvimento das relações capitalistas de produção na Bahia, com transição lenta e indireta para o assalariamento no campo, implicaram limitada mercantilização da

---

3 O que não desmerece em nenhum momento a qualidade da pesquisa desses grandes historiadores. Trata-se, em todo caso, de um discurso muito presente nos anos 1950-1970, que vai da “decadência baiana”, de Mariani (1958), à “dependência baiana”, de Ritz (1972), passando pelo famoso “enigma baiano”, de Pinto de Aguiar (1958), e pela “involução industrial da Bahia”, de Tavares (1966).

economia estadual e barraram a intensificação daquela metamorfose. A debilidade das atividades de exportação limitou a expansão do mercado regional e restringiu o próprio crescimento do capital comercial, o que, por sua vez, reduziu o volume de excedente passível de transformação em capital de indústria<sup>4</sup>.

Deve-se considerar, ainda, que a inexistência de um sistema de crédito bancário desenvolvido, que pudesse potencializar a referida transformação, criou dificuldades adicionais para a ampliação do parque industrial instalado na Bahia. Não que o sistema bancário não tivesse se expandido desde o século XIX: ele realmente se expandiu, com a abertura de agências de bancos estrangeiros na praça de Salvador e com a consolidação de pelo menos dois bancos regionais (AZEVEDO e LINS, *op. cit.*: OLIVEIRA, 1993). No entanto, o desenvolvimento desse sistema foi estrangulado pela hegemonia das grandes casas comerciais na oferta e na intermediação do crédito de custeio para a agropecuária, sem dúvida, o principal e quase exclusivo espaço para a valorização do capital de empréstimo na economia baiana do período. Financiamentos de longo prazo e baixa rentabilidade, indispensáveis para a expansão industrial, não estavam entre os principais interesses dos bancos na Bahia, preocupados, sobretudo, em ofertar crédito – ainda que, às vezes, indiretamente, através das casas de comércio – à agricultura de exportação.

As condições desfavoráveis que marcaram a gênese da indústria baiana foram responsáveis pela consolidação de uma estrutura industrial caracterizada, fundamentalmente, pela predominância de minúsculas empresas, mais próximas do artesanato e da manufatura que de verdadeiras unidades fabris. É verdade que a implantação da indústria têxtil e a modernização da atividade açucareira exigiram grandes concentrações iniciais de capital, assim como níveis tecnológicos equivalentes aos então dominantes no país e, mesmo, no mundo. Também é certo que, no ramo fumageiro, grandes firmas puderam surgir a partir da iniciativa de pequenos capitalistas – Suerdieck e Dannemann são os melhores exemplos. No entanto, esses ramos, que produziam para mercados externos e que se beneficiavam de vantagens locais significativas, foram exceções que apenas confirmaram a regra geral. Embora o número de estabelecimentos “industriais” tivesse crescido no período entre o final do século XIX e os anos 1930-40, a indústria localizada em Salvador e no seu entorno – abstraídos os três setores destacados – manteve características atrasadas, quer no

4 Na Bahia, como em geral no Nordeste, a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado pleno levará várias décadas, graças à manutenção de formas de parceria, como a meia na agricultura e a quarta na pecuária, somada à persistência do minifúndio, da agricultura de subsistência e de sistemas arcaicos de abastecimento, como o “barracão”, que também bloqueavam a monetarização da economia rural.

que diz respeito ao tamanho médio dos estabelecimentos, quer no que se refere ao padrão tecnológico predominante. A realidade é que, até os anos de 1940, existiam muito poucas fábricas na Bahia. A maioria dos estabelecimentos da indústria baiana era constituída por unidades de artesanato e manufaturas em sentido estrito, isso é, que “faziam à mão”. Em 1930, como lembram Borba e Santos (1978), das 2.204 empresas “industriais” do estado “[...] apenas 61 tinham mais de 12 operários, 158 tinham de 7 a 12, 600 tinham de 1 a 6 e nada menos que 1.325 (60,1%) tinham apenas um trabalhador [...]”.

Pode-se resumir afirmando que a economia baiana conheceu, do final do século XIX aos anos 1930-1940, um período de lento crescimento, marcado pelo débil dinamismo ou pela instabilidade de suas atividades agroexportadoras, pela dominação quase absoluta do capital comercial sobre o conjunto das atividades econômicas regionais e, ainda, por baixas taxas de expansão urbana e industrial<sup>5</sup>. Isso não significa dizer que a economia baiana tenha atravessado um período de generalizada “estagnação” ou “involução”. A lentidão do desenvolvimento da economia estadual deve ser vista como um fato relativo: ela não deixou de crescer; apenas não acompanhou a vigorosa expansão da economia cafeeira e acabou por perder a posição privilegiada que detinha na economia brasileira, pelo menos até meados do século XIX. A perda dessa posição, visível desde a consolidação da cafeeicultura em São Paulo, acelerou-se com o desenvolvimento mais rápido das forças capitalistas de produção e com a concentração do crescimento industrial naquele estado.

No que diz respeito à indústria, a passagem da economia baiana para uma posição secundária no plano nacional tornou-se evidente já nas primeiras décadas do século XX. De acordo com os dados do Censo de 1920, a indústria baiana já era “insignificante” em relação ao Centro-Sul, como lembra Azevedo (1975, p. 35): sua participação no valor da produção nacional era, então, de 2,8%. Ademais, ocupava apenas 5,7% do total dos operários do Brasil, com 3,5% do valor total do capital, utilizando apenas 4,0% da força motriz instalada. Tais números, lembra o mesmo autor, “[...] vão se reduzir no Censo de

---

5 Pressionada no mercado nacional pela concorrência da indústria paulista, estrangulada no mercado regional pelo débil dinamismo das atividades agroexportadoras estaduais e pela reduzida penetração das relações capitalistas de produção no campo, a indústria baiana de bens não-duráveis conheceu uma taxa média de crescimento anual de apenas 0,2%, nas décadas de 1920 e 1930. Embora outros setores da indústria baiana – bens intermediários, duráveis e de capital – tenham apresentado taxas de crescimento bem mais elevadas, em torno de 8,0% ao ano, esse fato teve pouco significado: tais setores praticamente nada representavam no contexto da indústria regional da época. Em 1941, os ramos têxteis, fumageiro e de produção de alimentos (inclusive açúcar), ainda concentravam quase 80% do valor da produção industrial no estado (Azevedo, 1975, p. 39).

1940, quando a participação da produção cai para 1,8%, a força de trabalho industrial baiana passa a ser 3,0% do total brasileiro, enquanto a participação no capital nacional e na força motriz instalada cai para 1,9% e 2,3% respectivamente”.

Ainda na perspectiva de longo prazo, chega-se, assim, a uma segunda causa histórica para o baixo dinamismo da economia de Salvador e para os seus conseqüentes níveis de desemprego e pobreza na virada do século XX para o XXI. Faltou a Salvador uma verdadeira base industrial, a exemplo daquela que pôde se desenvolver em capitais como São Paulo e Porto Alegre e, mesmo, em cidades de porte médio do interior dos estados brasileiros mais ricos. Uma base que fosse diversificada e complexa, reunindo empresas de diversos ramos e tamanhos, e operando com rendimentos crescentes, a partir de externalidades positivas geradas por sua própria expansão: mercado regional de mão-de-obra qualificada, difusão de conhecimento tácito, fortes redes de distribuição etc. Vale ressaltar que essa ausência teve desdobramentos político-sociais de grande significado econômico: de um lado, a preservação da hegemonia política de uma oligarquia agrária conservadora, de cultura patrimonialista; de outro, a inexistência de uma forte classe operária industrial que, organizada em sindicatos e partidos políticos, pudesse impor melhores condições de habitação, trabalho e remuneração na capital.

### **1.3. A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – A Nova Indústria**

A situação econômica da Bahia e de Salvador começou a mudar entre os últimos anos da década de 1940 e o final dos anos de 1950. Algumas iniciativas estatais abriram caminho para rápidas transformações, entre elas a construção da usina hidroelétrica de Paulo Afonso, a implantação das atividades de extração e refino do petróleo no Recôncavo, a construção da ligação rodoviária Rio-Bahia (BR-116) e a criação do Banco do Nordeste do Brasil e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Paulo Afonso ampliou a oferta de energia elétrica para o consumo industrial no estado, eliminando um dos principais pontos de estrangulamento da economia regional. As obras da primeira usina do complexo hidrelétrico foram iniciadas em 1949, após a criação efetiva da CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco, em 1948, e a entrada em operação das primeiras turbinas ocorreu em 1954, assegurando-se, a partir de então, mediante sucessivas ampliações, o abastecimento de Recife e Salvador.

A BR-116 começou a ser construída em 1939 e foi concluída, mas não asfaltada, em 1949. Foi a primeira estrada brasileira de longo percurso e a primeira grande via terrestre de integração nacional, permitindo o rápido desenvolvimento do comércio interestadual e acelerando o processo de conexão entre a economia regional e o centro industrial do país. Essa conexão, é importante sublinhar, consolidou-se também em um outro sentido, na medida em que permitiu a transferência massiva de mão-de-obra excedente da Bahia para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Com a entrada em operação do BNB, em 1954, e a criação da SUDENE, em 1959, expandiu-se a oferta de financiamentos públicos de baixo custo, amortizáveis em longo prazo, capazes de garantir novos investimentos industriais, a modernização das plantas já existentes e a implantação de infra-estrutura urbana (água potável, saneamento, energia, telecomunicações e transporte). Tais financiamentos se multiplicaram nos anos 60 e 70, com base em duas fontes de recursos: de um lado, o repasse de empréstimos externos, principalmente, do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, e, de outro, os depósitos oriundos dos sistemas de incentivos fiscais (desde 1962, através do dispositivo 34/18, que permitia a dedução do Imposto de Renda de pessoas jurídicas para aplicação em projetos industriais nordestinos) e, a partir de 1974, via FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste (que, também por meio de deduções do IR, abriu maior espaço para empresas nordestinas no mercado nacional de capitais) (BNB, 2005). Esses novos sistemas de incentivos fiscais, centralizados pelo BNB e pela SUDENE, teriam uma importância vital no desenvolvimento econômico de Salvador e sua região periférica, na medida em que estas viriam a ser as principais beneficiárias dos recursos mobilizados para investimentos no Nordeste.

O mais importante dos eventos econômicos do período foi, todavia, a implantação da Petrobras, que se traduziu na exploração do petróleo no Recôncavo, na construção do terminal marítimo de Madre de Deus e na implantação da Refinaria Landulpho Alves em Mataripe (RLAM). Além de transformações imediatas na economia do Recôncavo (redefinição do uso de terras antes destinadas à agropecuária, crescimento de algumas cidades de pequeno porte, surgimento de uma importante malha rodoviária), os investimentos da empresa estatal provocaram um incremento considerável da renda gerada no estado. No ano de pico para as inversões (1959), os investimentos da Petrobras na exploração e refino do petróleo foram equivalentes a 59,9% do PIB industrial da Bahia e a 7,9% do seu PIB total (CEPLAB, 1978, p. 14). Além disso, os investimentos diretos, somados



aos investimentos nas atividades de suporte para a implantação e funcionamento da indústria petrolífera, permitiram a constituição de um mercado de força de trabalho especializada, passível de recrutamento para as novas atividades implantadas na esteira da estatal (AZEVEDO, 1998).

Nas duas décadas seguintes à implantação da empresa, a economia do entorno de Salvador continuou transformando-se aceleradamente, sobretudo com a expansão de uma nova indústria centrada na petroquímica e na metalurgia. A RLAM estimulou, ainda no final dos anos de 1950, o investimento em fábricas de produtos químicos, que visavam ao aproveitamento das matérias-primas disponibilizadas pela refinaria. As inversões da Petrobras também levaram ao desenvolvimento de algumas indústrias metal-mecânica, associadas ao fornecimento de equipamentos para a estatal. O grande salto de qualidade na evolução da indústria baiana dar-se-ia, entretanto, com os investimentos nas fábricas do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

O CIA, criado em 1967, viria a ser o mais destacado exemplo baiano de uma concepção de industrialização, baseada na apropriação, por *policy makers* brasileiros, de algumas teorias de desenvolvimento regional, em voga nos anos 50. Essa concepção, já presente no documento fundador do planejamento baiano – o PLANDEB, Plano de Desenvolvimento da Bahia, de 1959 – estava assentada em versões vulgarizadas de três idéias-chave: o “distrito industrial”, de Marshall (1900, 1919), o “pólo” de “indústrias motrizes” ou “propulsoras” de Perroux (1950, 1955) e os “encadeamentos a jusante e a montante”, de Hirschman (1958).

No caso do CIA, e de inúmeras outras zonas ou distritos industriais criados artificialmente no Brasil e em outros países, os ricos modelos europeus estudados por Marshall, caracterizados pela auto-organização e sustentados numa lenta acumulação de capital social e conhecimento tácito, foram traduzidos em uma intervenção estatal que se resumiu, na prática, a somar incentivos fiscais à preparação de áreas (terraplenagem, ruas, pistas de acesso), onde se implantou infra-estrutura básica (abastecimento de água, energia elétrica, telecomunicações e saneamento) e se garantiu o fornecimento de alguns serviços essenciais (transporte, segurança). A partir desses investimentos, alguns terrenos foram oferecidos, para compra, arrendamento ou uso gratuito, às empresas porventura interessadas na implantação de fábricas. Esse tipo de ação, difundida internacionalmente, mostrou-se arriscada também na Bahia: de fato, se o uso intensivo dos incentivos fiscais

e creditícios, que no CIA foram, basicamente, os do dispositivo 34/18, via SUDENE, e os do crédito relativo ao Imposto de Circulação de Mercadorias através do governo estadual, permitiram atrair pouco mais de uma centena de plantas, o Distrito assim criado se mostrou desconectado da economia local, pouco integrado setorialmente e, o que foi pior, efêmero.

Os dois primeiros problemas foram sublinhados, inicialmente, por autores como Azevedo (1975) e Canuto (1976), a partir das análises de Castro (1971) e Oliveira; Reichstul (1973). Mais recentemente, pesquisadores da indústria baiana, como Guerra e Teixeira (2000) e Menezes (2001), continuaram insistindo na “falta de identidade setorial clara” de investimentos subordinados à lógica de expansão da indústria do Centro-Sul do país e marcados pela concentração na produção de bens intermediários com base em tecnologias intensivas em capital<sup>6</sup>. A efemeridade, por sua vez, seria confirmada entre a segunda metade dos anos 80 e a primeira dos de 1990. O esgotamento da industrialização, por substituição de importações com base no endividamento externo e interno, a crise fiscal e a virada neoliberal dos *policy makers* nacionais, levaram ao esvaziamento das políticas regionais de desenvolvimento e, antes de tudo, ao fechamento da torneira dos incentivos fiscais bancados nacionalmente. Isso liquidou com empresas que não tinham escala e fôlego financeiro para suportar as novas condições de concorrência. “No contexto de abertura comercial e desregulamentação econômica” que caracterizou o período seguinte, como afirma ainda Cavalcante (2004, p. 131), não houve mais espaço para uma política de atração de indústrias baseada em uma estratégia de “complementaridade com a economia da região Sudeste do país”. O CIA se esvaziou, sendo caracterizado, no início dos anos 2000, pela imprensa baiana, como um “cemitério de empresas” ou, mais precisamente, nos termos de Spinola (2001, p. 42), como “uma sombra do grande empreendimento sonhado na década de 60 e que, segundo os seus idealizadores, iria transformar a face da Bahia, projetando-a como um estado moderno, industrializado e, conseqüentemente, desenvolvido”<sup>7</sup>.

---

6 Como lembra Cavalcante (2004), ainda que o CIA seja freqüentemente associado à indústria de bens de consumo final, ele abrigou, na realidade, uma proporção considerável de indústrias produtoras de bens intermediários, particularmente na siderurgia, metalurgia e mecânica. Não foi por acaso que a Usina Siderúrgica da Bahia, do grupo Gerdau, foi a primeira grande indústria.

7 Na verdade, o CIA conheceria alguma recuperação a partir de 1995, com novas empresas ocupando antigas plantas desativadas. Essa “revitalização” se daria, é importante frisar, em momento completamente distinto: o da migração de indústrias *footloose*, em busca de incentivos fiscais e salários baixos, nos anos da “guerra fiscal” interestadual, da virada do séculos XX para o XXI. Voltar-se-á a esse ponto mais adiante.

No caso da RLAM e da sua extensão a jusante, o COPEC, implantado entre 1972 e 1978, o modelo de intervenção estatal foi inspirado diretamente nos conceitos de Perroux e Hirschman, como os textos de Rômulo de Almeida deixam explícitos (ver, por exemplo, Almeida, 1986). Para Perroux, o desenvolvimento não ocorreria de forma uniforme numa economia, mas tenderia a se concentrar num número limitado de núcleos ou focos industriais. Ele era visto como a mudança estrutural provocada no espaço econômico pela expansão desses núcleos de indústrias dinâmicas. Os pólos de crescimento industrial iniciariam o processo que seria, em seguida, difundido ao resto da economia por efeitos multiplicadores e de aglomeração sobre o investimento, a renda e o emprego, incluindo a multiplicação de pequenas empresas. A teoria de Perroux se completava, assim, com a idéia de encadeamentos para frente e para trás de Hirschman (1958). Diga-se, ainda, que as indústrias “motrizes” eram associadas à indústria pesada (siderurgia, metal-mecânica, química), evidenciando as relações entre a teoria dos “pólos de crescimento” e o modelo soviético de desenvolvimento adotado a partir dos anos de 1930 (ALMEIDA, 2002c).

Com o COPEC, esse tipo de concepção de desenvolvimento daria suporte a um novo e gigantesco pacote de investimentos na periferia de Salvador, que, no bojo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1979), seria bancado, sobretudo, pelo Governo Federal. Como nota Guerra (2001), entre outros autores, três razões explicariam esse novo ciclo de investimento industrial. Em primeiro lugar, o fato de que a Bahia se transformara no principal estado produtor de petróleo do país e abrigava uma grande refinaria, passível de ampliação; em segundo, e como consequência, porque a Bahia era a localização ideal para um novo pólo petroquímico, capaz de atender à crescente demanda de insumos básicos da indústria brasileira concentrada em São Paulo; e, finalmente, porque o governo central ainda defendia, na época, uma política de integração nacional baseada, em tese, no objetivo de diminuição dos desequilíbrios regionais. Essa política conduziria, de forma planejada, isso é, sob a orientação da SUDENE e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, a grandes inversões de capital público, estrangeiro e privado, também no entorno de Salvador.

Operando em grande escala, e com tecnologia de ponta, as novas fábricas do Pólo Petroquímico, implantadas entre os anos de 1970 e 1980, alteraram completamente o perfil da indústria baiana, no que foram ajudadas por outros grandes empreendimentos isolados, como aqueles centrados na siderurgia (SIBRA, FERBASA e USIBA) e na mineração-metalurgia do cobre (Caraíba Metais, inaugurada em 1984). O que seria mais

importante para a economia estadual é que, diferentemente das fábricas de bens finais do CIA, essas grandes empresas teriam consideráveis custos potenciais de saída, o que asseguraria a perenidade das suas plantas.

Em 1981, os investimentos no Pólo Petroquímico de Camaçari somavam algo em torno de US\$ 3,7 bilhões. No mesmo ano, o PIB da Bahia poderia ser estimado em, mais ou menos, US\$ 12 bilhões, ou 4,4% de um PIB brasileiro da ordem de US\$ 267,5 bilhões. Assim, os investimentos do Pólo representavam o equivalente a 30% do PIB estadual, uma proporção quatro vezes superior à registrada para a implantação da Petrobras, pouco mais de 20 anos antes (ALMEIDA, 1999). Tratava-se, portanto, de um evento de inegável importância para a dinâmica econômica do estado: o segundo de maior significado, na história da Bahia do século XX, e que só não pode ser considerado como o mais relevante, porque foi uma consequência quase direta da RLAM.

Mudando o perfil da indústria regional, os investimentos na RLAM, no CIA e no COPEC, modificaram também a macroestrutura da economia baiana e causaram impacto intenso na economia de Salvador e do seu *hinterland* imediato. A participação da indústria no PIB estadual saltou de 12,0%, em 1960, para 31,6%, em 1980, e 38,1%, em 1990 (Menezes, 2001, p. 50). O investimento industrial e a entrada em operação das fábricas do Pólo Petroquímico e de outras grandes unidades aceleraram a expansão do PIB baiano, que cresceu a taxas superiores às verificadas para o Brasil e Nordeste, entre meados da década de 70 e a primeira metade da década de 1980. A expansão da nova indústria teve importantes consequências, também, para a tributação estadual, com o ICM industrial passando de 30%, do total desse imposto, para 55%, no mesmo período. De um ponto de vista muito estrito, levando-se em conta apenas o produto e a estrutura setorial da sua economia, poder-se-ia dizer que a economia baiana, e principalmente a de Salvador e sua periferia, havia se “industrializado”.

Contudo, esse não era o quadro real a partir do ângulo da ocupação e do emprego. A opção por uma indústria de bens intermediários, centrada em grandes plantas automatizadas de produção contínua, resultou em limitada criação de empregos diretos. Toda a nova indústria baiana havia gerado, ao final dos anos de 1980, cerca de 50 mil novos postos de trabalho, distribuídos quase meio a meio entre CIA e COPEC. Se isso significava cerca de metade da força de trabalho formal da indústria de transformação da Bahia – 94 mil postos em 1991, segundo a SEI (2002, p. 36) – continuava sendo uma quantidade pouco

expressiva em face da demanda crescente por empregos que resultava da retomada da expansão urbana no estado. No Pólo Petroquímico, no início dos anos 90, US\$ 8 bilhões de investimento significavam 24 mil trabalhadores empregados diretamente. Vale dizer: 3 postos para cada milhão de dólares investido (GUERRA, 2001, p. 15).

Não haveria, ademais, a compensação, sempre alardeada pelos *policy makers* baianos, da multiplicação de empregos industriais indiretos, uma vez que não ocorreram os “encaideamentos a jusante e a montante”, previstos pela teoria adaptada de Perroux e Hirschman. Como sublinharam Spínola e vários outros economistas baianos, “o complexo petroquímico não produziu os efeitos multiplicadores (de polarização) esperados e que responderiam pelo desenvolvimento de um parque de indústrias de transformação, produtoras de bens finais, a jusante das suas centrais. Por outro lado, reduziu a capacidade de financiamentos de vários segmentos industriais alternativos, ao monopolizar a captação dos escassos recursos regionais para o financiamento da indústria” (2001, p. 36).

Houve, certamente, importantes efeitos induzidos sobre a construção civil e a produção de serviços, especialmente em Salvador e nos municípios em que se implantaram as novas fábricas, como será visto em outra seção. Quanto à limitada geração de empregos diretos industriais, isso revelava, todavia, apenas uma parte da questão. Uma análise mais fina da “industrialização” baiana mostraria uma estrutura industrial hiperconcentrada na química e na petroquímica, desde os anos 60. A Petrobras, e algumas poucas outras empresas do ramo, responderam por cerca de 30% do valor gerado pela indústria da Bahia até a implantação do Pólo: a partir daí, essa proporção saltou para mais de 50% (ver Almeida; Damasceno, 2005b).

Avena (1983) definiu essa composição setorial como a de um “estado monoindustrial”. Na realidade, a situação era mais inquietante, porque, à concentração em um ramo, se somavam as centralizações espacial e empresarial. Menezes (2001, p. 50) descreveu a realidade industrial baiana mais precisamente, ao falar de “tríplice concentração” na nova indústria e, por conseguinte, na nova economia da Bahia: em primeiro lugar, a convergência setorial, citada por Avena, com o gênero química respondendo por cerca de metade do valor de transformação industrial, ou seja, por 15% a 20% do PIB baiano; em segundo, a centralização empresarial, dado o caráter capital-intensivo da produção de bens intermediários, seu reduzido grau de relações intersetoriais e a presença pouco expressiva de empresas de médio ou pequeno porte. Do ponto de vista do capital, isso se

traduziu em uma indústria estruturada em cerca de cinco dezenas de grandes empresas que, por sua vez, eram hegemônicas por meia dúzia de grandes grupos empresariais associados aos governos federal e estadual<sup>8</sup>; e, em terceiro lugar, a concentração espacial, haja vista que as novas fábricas se instalaram na Região Metropolitana de Salvador (RMS, criada em 1973), ou em sua área de influência mais imediata, o município de Feira de Santana, onde outro “distrito industrial” foi implantado (o Centro Industrial de Subaé, também em 73)<sup>9</sup>.

O presente texto já chamou a atenção para o fato de que a ausência de uma base industrial diversificada e complexa, reunindo empresas de diversos ramos e tamanhos e operando com externalidades positivas geradas por sua própria expansão, explica, em grande parte, a relativa estagnação econômica de Salvador nos anos 1990-2000 e, por conseguinte, seus recordes de desemprego. Como se viu, a “industrialização”, dos anos 1950-1980, apesar dos efeitos multiplicadores dos seus investimentos, não criou essa base. É importante sublinhar que isso não se deveu exclusivamente ao caráter capital-intensivo da nova indústria, caso se entenda, por isso, de um modo simplista, uma elevada relação técnica capital/trabalho. É preciso lembrar que a hiperconcentração setorial e da propriedade do capital, nessa indústria, reduziu também seus efeitos indiretos e induzidos. Primeiro, porque sua natureza de “quase enclave” implicou “vazamento” extra-regional da sua própria demanda de insumos; segundo, porque a concentração dos rendimentos do capital reforçou a concentração da renda do trabalho implícita na limitada geração de empregos diretos, com postos inicialmente bem remunerados, mas acessíveis apenas a uma minoria de trabalhadores qualificados; e, terceiro, porque implicou “fugas” e “vazamentos” extra-regionais do excedente, na medida em que os grandes grupos econômicos envolvidos usaram seus lucros locais para impulsionar seus investimentos em outros estados e países. Todos esses elementos ficaram mais evidentes nos anos entre 1990-2000, quando a ampliação da indústria petroquímica regional (expansão da RLAM e do COPEC) se fez em paralelo à redução do já limitado emprego direto, do uso intensivo do *outsourcing*, da reconcentração do capital e de seu controle e da mudança das sedes de empresas locais para o Sudeste.

---

8 A retomada da centralização do capital no COPEC, nos anos 2000, fez da indústria química na Bahia um ramo praticamente subordinado a apenas duas grandes empresas – a Petrobras e a Braskem, esta última controlada por dois grupos familiares baianos, o Odebrecht e o Mariani.

9 O significado da criação da RMS será discutido mais adiante.

Diga-se, ainda, que tais efeitos multiplicadores só não foram menores na medida em que a tributação sobre a nova indústria incrementou os gastos públicos estaduais com custeio e investimento. Coube, em princípio, ao governo estadual, através desses novos recursos ou do endividamento que eles permitiram, ampliar os efeitos indiretos e induzidos da nova indústria, não apenas na RMS, mas, também, em outras regiões do estado. O problema é que esse processo também foi limitado pelo fato de o executivo estadual ter de bancar o grosso dos incentivos fiscais no período seguinte, marcado não apenas pelo colapso dos antigos mecanismos nacionais de financiamento (FINOR, SFH etc.), mas, sobretudo, pela omissão federal em relação aos programas regionais de industrialização.

#### **1.4. A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – Impacto Limitado da Nova Agricultura Estadual**

Em contraste com a nova indústria, a produção agrícola baiana cresceu lentamente após 1950, compensando, parcialmente, a queda da fertilidade natural dos solos, secularmente utilizados, com a expansão mais acelerada da área cultivada. A fronteira agrícola foi ampliada, estendendo-se em direção às regiões do vale do São Francisco, Extremo-Sul e Oeste do estado. É fato ainda que, na década de 1970, acelerou-se a transformação das relações de produção no campo, com a expansão da força de trabalho assalariada e volante, residente na periferia de cidades do interior – os “bóias-frias”. Mas a modernização da produção ocorreu vagarosamente na maior parte das lavouras e, esse atraso tecnológico, só seria revertido a partir da década de 1980, com a expansão da sojicultura mecanizada nos cerrados da região de Barreiras, no Além-São Francisco, da fruticultura irrigada (melão, manga, uvas) no norte do vale do mesmo rio e da produção de celulose no sul do estado.

Entre 1950 e 1980, os principais produtos agrícolas exportados pela Bahia foram cacau (amêndoas, manteiga e torta), sisal e algodão (fibras), mamona (óleo) e fumo. Foi somente por volta de 1985 que a pauta de exportações agrícolas começou a se expandir, com o café, a soja e algumas frutas (mamão e laranja). Os principais alimentos cultivados foram mandioca, feijão, milho e cana-de-açúcar. No setor pecuário, destacou-se somente a criação de gado bovino para corte e, apenas como atividade subsidiária, para leite.

A Bahia continuou concentrando cerca de 90% da produção brasileira de cacau, destinando-a, principalmente, à exportação (idem, p. 138). Em 1962, o governo federal criou a CEPLAC – Comissão Executiva do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira, órgão de pesquisa, desenvolvimento e financiamento da produção, que introduziu, em 20 anos, novas espécies, de maior produtividade, forneceu fertilizantes e defensivos e apoiou a renovação dos cacauais antigos, conseguindo, através dessas medidas, elevar a produtividade por hectare na cacaucultura baiana. A produção voltou a crescer a partir da segunda metade da década de 1960, depois de ter permanecido estagnada entre o imediato pós-guerra e 1965. A cacaucultura baiana, entretanto, não recuperou jamais a posição privilegiada que detinha no mercado internacional até os anos de 1930. Na segunda metade dos anos 80, após vários anos de boom, puxado por uma extraordinária alta dos preços internacionais, seria quase dizimada por uma praga oriunda da Amazônia, a vassoura-de-bruxa, provocada por um fungo, o *Crinipellis perniciosus*.

A produção estadual de cana-de-açúcar, ainda concentrada no Recôncavo, cresceu lentamente no pós-guerra. Foram necessários cerca de 20 anos (1950-1970) para que dobrasse. Áreas tradicionalmente produtoras do Recôncavo foram abandonadas, em razão da extração do petróleo e da implantação das novas indústrias, ou como consequência da fragmentada estrutura fundiária regional, que retardou a mecanização da lavoura ao exigir prévia concentração da propriedade da terra. A expansão da área cultivada total, bastante apreciável entre o início dos anos 60 e a primeira metade da década de 1970, ocorreu graças à difusão da cana em outras regiões do estado, que não objetivava, necessariamente, o crescimento da produção usineira de álcool ou açúcar, mas a elaboração artesanal ou semi-artesanal de aguardente, rapadura e forragem para o rebanho bovino. A produtividade média por hectare, que já era baixa, continuou caindo, e isso apesar do uso mais intenso de fertilizantes e defensivos nas poucas fazendas controladas por usinas. Praticamente até meados dos anos 70, não havia ocorrido introdução de novas variedades mais rentáveis, nem progresso técnico considerável nas atividades de plantio e colheita (idem, p. 143).

O número de usinas de açúcar decresceu consideravelmente. Das 20 usinas em funcionamento em 1920, no Recôncavo, restavam 10, em 1965, e apenas 5, no início da década de 70 (CONDER, 1973, p. 81). E só duas sobreviveram até a virada do século. A Bahia, um dos maiores centros açucareiros do mundo durante o período colonial, tornou-se importadora de açúcar refinado. Alguns poucos projetos canavieiro-açucareiros,



desenvolvidos no estado a partir dos anos de 1970, optaram pelas regiões de fronteira no vale do São Francisco. Mais grave: a produção de álcool-combustível não se viabilizou como alternativa real para a recuperação da atividade, pois as novas usinas de álcool-cana se concentraram em outras regiões do país, dotadas de uma lavoura canavieira mais avançada tecnicamente e próxima dos principais mercados para o produto.

Outras atividades agropecuárias floresceram na Bahia entre 1960 e 1980, sendo que algumas delas foram, inicialmente, consideradas muito promissoras. Todavia, após algum crescimento, perderam quase todo o dinamismo inicial, exceção feita à cafeicultura, beneficiada pela política federal de descentralização dos cafezais e protegida pelo crédito subsidiado. Na região de Guanambi, o algodão sofreu com a praga do “bicudo” e a instabilidade de preços. No Recôncavo, a citricultura e a avicultura foram esmagadas pela concorrência nordestina (laranja) ou paulista e mineira (laranja e aves). Nas áreas de horticultura (principalmente tomate e cebola), o grande entrave foi o lento crescimento da indispensável irrigação e do sistema estadual de comercialização e crédito. A Bahia, e Salvador particularmente, continuaram importando de outras regiões do país uma parcela relevante dos alimentos consumidos, fato que as estiagens, isoladamente, não podiam explicar.

Como a utilização de matérias-primas regionais foi limitada, basicamente, ao aproveitamento de parte das reservas minerais do estado, especialmente o petróleo, a nova indústria estabeleceu conexões pontuais com a agropecuária baiana. É verdade que o processamento da produção agropecuária regional avançou entre 1950 e 1980, pois surgiram novas empresas agroindustriais exportadoras, voltadas para o processamento do cacau, de óleos vegetais (dendê e mamona), celulose e papel, fibra de sisal e frutas (sucos e concentrados). Além disso, modernizou-se a produção de alimentos destinados aos mercados locais, com a implantação de matadouros industriais e frigoríficos, granjas modernas e fábricas de leite pasteurizado e em pó. Mas o processamento agroindustrial continuou sendo realizado de forma limitada, esbarrando sempre nos baixos níveis de produtividade e de volume de produção alcançados pela produção baiana de matérias-primas agrícolas, pouco capitalizada e sujeita, ciclicamente, aos efeitos das secas.

É necessário lembrar, ainda, que os focos e surtos de desenvolvimento agroindustrial se desenvolveram em regiões do estado cada vez mais distantes de Salvador. No *hinterland* metropolitano, o quadro, no período, foi de rápido esvaziamento da economia

rural, e isso apesar de uma ou outra atividade agropecuária ter se desenvolvido pontual e temporariamente.

No Litoral Norte da capital, uma região marcada pela concentração fundiária, a decadência da produção açucareira levou a tentativas efêmeras de exploração da citricultura para suco, do coco e da madeira (primeiro para carvão vegetal e, depois, para celulose). Mas nenhuma dessas atividades têm relevância econômica, no início deste século XXI, voltando-se essa microrregião para uma relativamente bem sucedida combinação de indústria, serviços e veraneio (Camaçari) e de veraneio e turismo em destinos como Praia do Forte e Sauípe, no município de Mata de São João, beneficiados pela implantação de uma rodovia litorânea unindo Salvador à divisa de Sergipe – a Estrada do Coco, aberta na metade dos anos 70, e sua extensão, a Linha Verde, ou BA-099, inaugurada em 1993.

Nas microrregiões do Paraguaçu (Feira de Santana), nos tabuleiros do Recôncavo e no Recôncavo Sul, a evolução da agricultura foi definida pelo declínio continuado dos complexos da cana-de-açúcar, baseado na grande propriedade, e do fumo, assentado no minifúndio, cujos eventos símbolos foram o fechamento de tradicionais usinas e manufaturas de charutos. Houve ensaios localizados de substituição dessas lavouras, com maior ou menor sucesso, como nos casos da exploração do dendê (Cachoeira), da celulose do bambu (Santo Amaro), da citricultura (Cruz das Almas) e da avicultura (Conceição de Feira). No entanto, a única atividade rural, praticada em larga escala, que sustentou um dinamismo moderado no período foi a pecuária bovina de corte, centrada em Feira de Santana e voltada para o abastecimento de Salvador.

Nessas três últimas microrregiões, isto é, no tradicional *arrière-pays* de Salvador, a transição do século XX para o XXI seria marcada, assim, pelo esvaziamento do campo e pela aposta em combinações restritas de investimentos industriais e atividades de serviços. Na indústria de transformação, vale a pena lembrar a implantação do já citado distrito de Feira de Santana, o Centro Industrial de Subaé, extensão do CIA e, no período seguinte (entre os anos de 1990-2000), de algumas fábricas de calçados dispersas em pelo menos cinco municípios do Recôncavo.

No caso dos serviços, é necessário notar a permanência do tradicional pequeno centro de varejo de Santo Antônio de Jesus, a expansão do ensino superior em Feira de Santana e outras cidades, com uma universidade estadual (UEFS), campi da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e faculdades privadas e o crescimento dos serviços de saúde

(em Feira de Santana). Além disso, desde o início dos anos 80, acreditou-se no estímulo ao turismo (Cachoeira e vários outros municípios), ainda que isso tenha mostrado uma performance sempre aquém da esperada e bem distante do movimento alcançado pelos destinos turísticos da RMS e do Litoral Norte.

Feitas todas essas ressalvas, é possível admitir que o aparecimento, na Bahia, de uma nova agroindústria, ainda que muito dispersa e também fortemente subsidiada, não deixou de repercutir positivamente sobre a economia de Salvador. De fato, as exportações agroindustriais ajudaram a sustentar o movimento do porto da capital e das atividades de serviços relacionadas ao comércio de exportação. Além da sustentação da atividade de exportação na capital, é importante ressaltar que o comércio de Salvador absorveu parte da demanda indireta e induzida por esses núcleos agroindustriais, o que também foi facilitado pela expansão e asfaltamento da rede rodoviária estadual, notadamente com a construção das BRs 101 e 242 – a primeira acompanhando o litoral e religando o estado ao Centro-Sul e ao Nordeste do país e, a segunda, unindo Salvador a Chapada Diamantina, aos cerrados do Além São Francisco e a Brasília. No entanto, esses efeitos foram limitados pelo caráter quase sempre pontual dos novos empreendimentos agroindustriais.

A opção por uma indústria de processo contínuo, automatizado, como a petroquímica, extremamente concentrada, não apenas do ponto de vista espacial, mas também no que diz respeito à propriedade do capital e à geração de renda, combinou com o relativo atraso, quase conseqüente, haja vista a escassez de recursos, da transformação agroindustrial do campo baiano. A Bahia, que não conseguiu construir uma agropecuária capitalista moderna na primeira metade do século XX, também não o fez nas três décadas que se seguiram ao pós-guerra. Na medida em que a agroindústria foi a principal atividade industrial criadora de empregos, no final do século XX, esse atraso cobrou seu preço em termos de êxodo rural e taxas elevadas de desemprego rural e urbano.

Vale a pena lembrar, ainda, que o declínio das duas principais lavouras de exportação do *hinterland* de Salvador não levou ao esperado desenvolvimento de um verdadeiro “cinturão verde”, que melhorasse as condições de abastecimento da cidade e, ao mesmo tempo, permitisse o fortalecimento de uma nova classe média rural. As causas foram várias, a começar pela permanência de uma estrutura agrária polarizada entre a grande propriedade e o minifúndio. Além disso, corroboraram a falta de políticas governamentais consistentes e permanentes de financiamento e apoio tecnológico, as prioridades dadas ao uso do solo

e da água (industrialização e abastecimento urbano), o incremento do preço da terra, a ausência de tradição cultural, tanto para a produção quanto para o consumo de hortícolas e, *last but not least* (por último, mas não de menos importância), a opção pela construção de um sistema público de abastecimento alimentar (Cesta do Povo, 1979; Empresa Baiana de Alimentos, 1980), fundado em uma estratégia de compras nacionais, exceção feita da farinha de mandioca adquirida localmente (ver, por exemplo, Maluf, 1999).

## 1.5. A Economia de Salvador entre 1950 e 1980 – Urbanização Concentrada e Expansão dos Novos Serviços

Acompanhando a implantação da nova indústria, a urbanização na Bahia ganhou novo ritmo após 1950. Essa aceleração do crescimento urbano, um processo concentrado em Salvador e seu entorno, se deu simultaneamente ao desenvolvimento de um “terciário moderno”, para adotar a terminologia da época. A visão convencional descreve essa retomada da expansão urbana, e o conseqüente desenvolvimento dos serviços na capital, como resultado exclusivo da “industrialização”, que se traduz numa determinada representação do funcionamento da economia regional, dominante desde os anos de 1960 e, ainda hoje, entre técnicos e *policy makers* baianos, a saber: o modelo de “base exportadora”. Segundo essa representação, a grande indústria, sempre dinâmica porque voltada para a exportação, leva a reboque um “terciário” de crescimento derivado e sempre dependente da demanda local.

Os efeitos multiplicadores dos investimentos industriais no CIA e no COPEC foram mais que significativos, como se viu, e não podem ser negados. Contudo, para explicar o ritmo da urbanização e o avanço da terciarização na RMS, deve-se levar em conta, além dos novos investimentos industriais, as transferências federais e os investimentos estatais e privados em outros segmentos da economia baiana, bem como as dinâmicas próprias, autônomas, de várias atividades dos novos serviços, algumas das quais – o melhor exemplo é o turismo – desde sempre voltadas também para o mercado extra-regional.

Na segunda metade do século XX, a Bahia permaneceu um dos estados menos urbanizados do país – tinha, em 1980, segundo os elásticos critérios do IBGE, um grau de urbanização ainda muito inferior à média do Brasil, com 49,25% da sua população residindo em cidades, enquanto 67,57% da população brasileira já se encontrava nessa situação (IBGE, 1983). Esse fato refletia, de um lado, a peculiar estrutura agrária e

agrícola da Bahia, com forte presença da pequena propriedade e lento progresso da produtividade, e, de outro, a inexistência de uma rede de cidades médias no estado, dado o baixo dinamismo das atividades econômicas em boa parte de suas microrregiões. Esse baixo dinamismo desviou parte do fluxo migratório oriundo do campo baiano para outros pólos do país, notadamente São Paulo, reduzindo as taxas de crescimento das cidades de porte intermediário na Bahia (BORGES, 1993). O atraso da urbanização no interior não impediu, contudo, o avanço da “metropolização” de Salvador nas décadas de 1960 e 1970, um fenômeno, então, comum a várias das capitais brasileiras.

A população da Região Metropolitana de Salvador atingiu a marca dos 1,8 milhão de habitantes, em 1980, dos quais quase 1,5 milhão na capital. No resto do estado existiam, no mesmo ano, apenas oito centros urbanos com população superior a 60 mil habitantes e, desses, só três com mais de 100 mil (ALMEIDA; DAMASCENO, 2005b). Essa situação se confirmou nos anos de 1980 e 1990. Das dez cidades do interior do estado com população superior a 100 mil habitantes, em 2000, duas – Feira de Santana e Vitória da Conquista – cresceram a taxas semelhantes à verificada na capital na última década do século XX e apenas quatro se expandiram mais rapidamente – Barreiras, Camaçari, Lauro de Freitas e Juazeiro. Mas, desse conjunto de seis cidades médias que apresentaram algum dinamismo demográfico, duas delas, Camaçari e Lauro de Freitas, pertenciam a RMS e uma, Feira de Santana, a segunda cidade do estado, com cerca de 430 mil habitantes, era quase satélite de Salvador, sobretudo no que diz respeito à dependência da oferta de serviços superiores: serviços empresariais, ensino de pós-graduação, transporte aéreo etc. Além disso, é necessário frisar que a terceira cidade baiana em termos demográficos, Vitória da Conquista, tinha, em 2000, apenas 225 mil habitantes. Em síntese, num estado que praticamente não contava com aglomerações urbanas de porte médio, a capital, que havia crescido a taxas anuais de 3% a 5%, entre os anos de 1950-1990, começaria o século XXI na condição de metrópole absoluta.

A RMS, que alcançaria o patamar de pouco mais de 3,0 milhões de habitantes em 2000, 80% dos quais residindo na capital, constituiu-se num dos maiores mercados urbanos do país. Algumas razões para isso serão listadas a seguir; parte delas guarda relação longínqua com os efeitos indiretos ou induzidos pela nova indústria.

Salvador era a sede política e administrativa do estado, abrigando, além disso, instituições do governo federal e uma grande prefeitura, logo, um número considerável

de funcionários públicos – cerca de 10% da população ocupada da cidade no final dos anos de 1980 (8,1% apenas na administração pública, segurança e defesa) (ver Almeida; Damasceno, 2005b). O desequilíbrio da malha urbana do estado não deixaria de reforçar esse efeito “capital” sobre a economia soteropolitana, que se traduziria, de saída, na presença de uma importante classe média empregada, integral ou parcialmente, pelo Estado.

Apesar da pobreza da maioria de sua população e de uma elevada concentração de renda, mesmo para os altos padrões nacionais, o tamanho de Salvador permitiu, por si só, o desenvolvimento de uma pequena indústria urbana (alimentos, materiais de construção, construção residencial, mobiliário, gráficas) e assegurou a expansão de serviços pessoais, atraindo, inclusive, grupos econômicos não-industriais já instalados no eixo Rio-São Paulo. Esses grupos avançaram sobre setores até então controlados pelo capital de origem regional, como comércio varejista, serviços financeiros e entretenimento, impulsionando sua já iniciada modernização. Destaque-se, nesse movimento, a rápida transformação do varejo, impulsionada pela concorrência e materializada na expansão das lojas de departamento, supermercados e shopping centers, entre os anos de 1960 e 1970. Ainda que parte desse processo deva ser associada aos efeitos multiplicadores do CIA e do COPEC, é preciso reconhecer que se tratava de inovações organizacionais difundidas nos EUA a partir dos anos de 1920, as quais, mais cedo ou mais tarde, acabariam por chegar também à capital da Bahia<sup>10</sup>.

Os investimentos da Petrobras e a montagem de plantas industriais na Bahia e em outros estados do Nordeste permitiram a expansão de empresas baianas de construção civil pesada. Essas empresas, das quais o exemplo paradigmático foi a Odebrecht, cresceram, ainda, com o incremento do gasto público com obras de infra-estrutura – estradas, pontes, barragens, abastecimento de água, saneamento e avenidas –, entre o final dos anos 60 e a década de 80. No mesmo período, em Salvador, ocorreram a expansão da construção

---

10 É necessário evitar, assim, uma concepção excessivamente simplista da modernização dos serviços soteropolitanos na segunda metade do século XX. Dito de forma direta: o Shopping Center Iguatemi, maior shopping do Norte e Nordeste do país, inaugurado em Salvador no ano de 1975, não “resultou” apenas da nova indústria da RMS, como alguns economistas locais pretendem afirmar. O varejo, como outros segmentos dos serviços, tem também dinâmica própria, e é por isso, por exemplo, que um shopping como o Jequitibá Plaza pôde surgir, no ano 2000, em Itabuna, principal pólo comercial da região cacauceira, em plena crise econômica provocada pela vassoura-de-bruxa. A visão convencional mistura uma interpretação mecanicista, do “modelo de base exportadora”, com um forte preconceito em relação aos serviços, que supostamente não criariam “valor” e teriam crescimento dependente da renda gerada pela indústria ou pela agricultura (ver, sobre essa questão, Almeida, 1997). Na verdade, isso é desconhecer a própria origem de inovações como o shopping e o supermercado, que se difundiram nos Estados Unidos durante a Grande Depressão de 1929-1938.

civil residencial e a valorização da terra urbana nos novos bairros de classe média (Pituba, Caminho das Árvores e outros), ambas impulsionadas pela criação do Sistema Financeiro de Habitação. A expansão residencial, por sua vez, incentivou o desenvolvimento dos serviços imobiliários, dos serviços pessoais e do varejo de bairro, bem como da pequena indústria e do comércio de materiais de construção.

O desenvolvimento do transporte aeroviário no país e o asfaltamento da estrada Rio-Bahia (1963) colocaram Salvador no mapa do turismo nacional: em 1968, foi criada a estatal Bahiatursa – Empresa de Turismo da Bahia. Nos anos seguintes, a implantação de unidades de cadeias hoteleiras, nacionais e internacionais, eliminaria o gargalo que era a falta de grandes hotéis na cidade, ressaltada a existência do Hotel da Bahia construído pelo governo baiano e inaugurado em 1949. Assim, em meados dos anos 70, estavam dadas as condições para o primeiro grande *boom* do turismo soteropolitano (1974-1979), que resultaria em novos investimentos, com destaque para a construção do Centro de Convenções da Bahia, em 1979, e na consolidação do marketing turístico local, assentado no mix praia/ música/carnaval (SPINOLA, 2000).

A educação superior – outro setor vital para a futura economia soteropolitana – também começaria a se desenvolver desde os anos de 1950-70. Em 1946 foi criada a Universidade Federal da Bahia, que cresceu até o final da década de 1970; nos anos 50, surgiram as primeiras faculdades privadas, inclusive a importante Escola Baiana de Medicina; em 1961, implantou-se a Universidade Católica de Salvador; e, em 1972, a FACS, que daria origem, nos anos 90, à UNIFACS, primeira universidade privada e laica do estado. A partir daí, inauguraram-se novas unidades privadas isoladas e, pouco mais tarde, entre 1983 e 1986, uma universidade pública estadual, a UNEB, com campi em várias cidades baianas, inclusive na capital, onde também se localiza sua reitoria. Tais empreendimentos tiveram um múltiplo papel para a economia soteropolitana, qualificando a força de trabalho local, incrementando sua capacidade empreendedora e atraindo recursos públicos federais e estaduais. Além disso, Salvador pôde dar continuidade a uma de suas mais tradicionais vocações: a acolhida de estudantes de outras regiões, que contribuíam para dinamizar não apenas a vida econômica da cidade, mas, também, sua vida cultural. No final dos anos de 1980, a Bahia contava com quase 50 mil estudantes matriculados no 3º grau, a esmagadora maioria dos quais concentrados em Salvador (ver Almeida, 2002a, 2002b).

É necessário lembrar ainda que, num estado monocêntrico como a Bahia, a capital tendeu a concentrar quase todas as sedes de médias e grandes empresas operando regionalmente. Esse fato teve grande importância para a economia local, na medida em que os centros administrativos empresariais favorecem a expansão dos serviços superiores, criando empregos diretos para trabalhadores altamente qualificados, consumindo serviços empresariais terceirizados e sustentando o turismo de negócios e as viagens profissionais. Ainda que Salvador viesse a perder sedes de importantes organizações no período seguinte (Banco Econômico, Banco do Estado da Bahia, Supermercados Paes Mendonça, Odebrecht), como consequência da privatização de empresas públicas estaduais, da globalização e da reconcentração terciária em São Paulo, ela ainda manteria, nesse campo, a primeira posição em relação ao Norte e Nordeste, disputando corpo a corpo com Recife. Em 1990, abrigava 234 sedes empresariais entre as 6.250 mais importantes do país, número que passaria para 264, em um total de 9.131, em 2001, vale dizer, 3% dos quartéis-generais de empresas do país e 20% do Norte e Nordeste (ver Almeida; Britto; Mendonça, 2004).

Na virada do século XX para o século XXI, esse amplo conjunto de atividades industriais e “terciárias” – e não exclusivamente a nova indústria – criou as condições para a rápida expansão e diversificação dos serviços empresariais. Como em toda metrópole contemporânea, são esses serviços – *business services* ou, mais precisamente, *business-to-business services (B2B)* – que constituirão a coluna vertebral da economia soteropolitana a partir dos anos de 1990. Esse tema será, todavia, desdobrado em outra seção. Por enquanto, o foco será deslocado para o impacto das transformações aqui tratadas sobre a inserção espacial de Salvador.

## 1.6. Declínio do Recôncavo e Formação da RM

Houve, primeiramente, uma mudança qualitativa nas relações de Salvador com o Recôncavo Baiano – seu *arrière-pays* imediato. A conclusão e o asfaltamento da BR-116 (1949-63) ligando Salvador às regiões industriais do Centro-Sul do país, e a implantação de uma malha rodoviária no Recôncavo, a partir dos investimentos da Petrobras, desarticularam as antigas redes de transporte regionais, de base ferroviária e flúvio-marítima. Os investimentos nas fábricas do CIA e do COPEC completaram essa desarticulação, na medida em que reduziram a importância da já declinante economia agroexportadora regional. A decadência do açúcar e do fumo, contemporânea da ascensão do caminhão como principal meio de transporte de carga, marcou também o declínio – emblemático – dos



saveiros, dos “vapores” da Companhia Baiana de Navegação e das feiras, que faziam da capital um duplo mercado, de demanda e oferta, para o entorno da Baía de Todos os Santos (BTS). Foram morrendo à míngua os antigos portos dessa orla: Cachoeira, Nazaré, Santo Amaro, Maragogipe. O tiro de misericórdia na navegação tradicional da BTS foi dado pela construção da Ponte do Funil e pela implantação de sistema de ferry-boat, ligando a Ilha de Itaparica ao continente por via rodoviária, no início dos anos 70. Cresceram, em contrapartida, as cidades que conseguiram passar de entroncamentos ferroviários para cruzamentos rodoviários – Cruz das Almas, Santo Antônio de Jesus e, sobretudo, fora do Recôncavo, mas ancorada na BR-116 e, mais tarde, também na BR-101, Feira de Santana (ver SEI, 2003).

Abstraindo-se o caso de Feira de Santana, pode-se falar de um deslocamento do centro de gravidade econômico e, conseqüentemente, da hierarquia urbana regional do Recôncavo Sul (cana-de-açúcar) e dos tabuleiros do Paraguaçu (fumo), para os municípios que abrigaram a nova indústria. No Recôncavo Norte, São Francisco do Conde, Candeias, Simões Filho; no Litoral Norte, atlântico, Lauro de Freitas e Camaçari. Como se viu, o deslocamento neste último sentido foi reforçado pela implantação da Estrada do Coco (1975) e da Linha Verde (1993), que asseguraram a multiplicação dos imóveis de veraneio e dos equipamentos turísticos, inclusive grandes resorts internacionais, ao longo da costa.

Decorreu, dessas mudanças, na estruturação do espaço econômico regional, a criação, em 1973, da Região Metropolitana de Salvador, reunindo, em princípio, uma dezena de municípios, mas, de fato, apenas a capital e sua periferia industrial (São Francisco do Conde, Candeias, Simões Filho, Camaçari, Dias D’Ávila e Lauro de Freitas)<sup>11</sup>. A RMS passou a ser o lugar privilegiado da intervenção governamental, com o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, criado em 1967, transformado em Companhia de Desenvolvimento da RMS, com a mesma sigla – CONDER – não antes de produzir o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da nova região. Conseqüência simétrica e indesejada desse processo foi o abandono do Recôncavo e da BTS como espaços de planejamento e de investimento público e privado. A capital da Bahia “deu as costas” ao seu litoral tradicional e seus governantes só se deram conta do erro quando, a partir dos anos de 1990, a necessidade de combater a poluição da baía e a importância da Bahia

---

11 Os outros municípios da RMS são Vera Cruz e Itaparica, situados na ilha de mesmo nome. Com economia assentada no turismo e no veraneio, responderam, em 2002, por apenas 0,5% do PIB da região.

de Todos os Santos para a náutica de lazer e para o turismo de base ecológica e cultural ficaram evidentes<sup>12</sup>.

Ocorreu, nas mesmas décadas, uma mudança na qualidade dos laços de Salvador com seu *hinterland* em sentido amplo, as regiões do interior do Estado da Bahia. A redução do peso econômico das atividades agropecuárias, que passaram a representar pouco mais de 10%, em média, do PIB estadual, foi um primeiro fator a enfraquecer as relações entre a capital e as regiões mais distantes do estado. Outro elemento de grande significado foi o desvio de parte da emigração rural do estado para as cidades situadas nas suas fronteiras econômicas e geográficas – Barreiras, Juazeiro, Porto Seguro e Teixeira de Freitas, principalmente. Além disso, o desenvolvimento de uma malha rodoviária nacional, o fortalecimento relativo do governo federal e o maior dinamismo econômico de algumas metrópoles situadas em estados vizinhos, contribuíram para aumentar as forças centrífugas exercidas, principalmente, nessas mesmas regiões limítrofes. O caso mais evidente foi o dos cerrados do Além São Francisco, ocupados pela soja e pela colonização gaúcha, com vínculos crescentes com o pólo agroindustrial e de serviços do eixo Brasília-Goiânia. Mas esse tipo de força esteve também presente no São Francisco (Juazeiro/Petrolina), no Sul e no Extremo-Sul, com seus tradicionais laços com o Espírito Santo e o Rio de Janeiro, bem como no Sudoeste, com suas também tradicionais ligações com a economia mineira<sup>13</sup>.

É necessário levar em conta, ainda, os efeitos espaciais diretos da nova indústria e da terciarização na RMS. Como se observou, a indústria baiana se desenvolveu, até os anos de 1990, com base em políticas nacionais de “desconcentração industrial”. Tais políticas criaram uma indústria produtora de bens intermediários mais que dependente dos capitais e mercados do Centro-Sul e do exterior do país. Fortes laços econômicos se desenvolveram, a partir disso, com outras grandes cidades e, particularmente, com São Paulo. A chegada de grandes firmas de origem nacional ou estrangeira, a modernização, a desnacionalização e a expansão de empresas locais em vários setores (supermercados, construção civil, telecomunicações, publicidade e outros) reforçaram e aprofundaram os

---

12 Daí o mega projeto Bahia Azul, voltado para a construção de um sistema de saneamento urbano e para o controle da poluição industrial em Salvador e no entorno da BTS, com investimentos de cerca de US\$ 600 milhões, bancados pelo BID, Banco Mundial, BNDES e governo estadual, entre outros financiadores. Para mais informações, consultar o site da EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A., em: [http://www.embasa.ba.gov.br/a\\_empresa/bazul.htm](http://www.embasa.ba.gov.br/a_empresa/bazul.htm).

13 É importante sublinhar que o aeroporto de Salvador era, em 2001, o sexto do país em termos de movimentação de passageiros e o terceiro em carga aérea doméstica movimentada (Almeida, 2003).

vínculos com outras metrópoles. O desenvolvimento do turismo, nacional e internacional, com Salvador se consolidando não apenas como pólo receptivo, mas também emissor, completou esse novo quadro.

Tais mudanças colocam um duplo desafio para a Salvador do século XXI: para a capital da Bahia, como para toda metrópole contemporânea, as relações econômicas e culturais com outras grandes cidades tendem a se tornar mais importantes do que a preservação dos vínculos tradicionais que a ligam com seu próprio *hinterland*. A evidência mais material desse fato é a crescente importância do aeroporto (de vocação internacional) da cidade diante dos que eram seus portões de entrada tradicionais para carga e pessoas – o porto e o terminal rodoviário.<sup>14</sup> Mas, por outro lado, a afirmação de Salvador como metrópole regional passa, antes de tudo, pela hegemonia sobre o seu próprio “interior”. Ainda que a posição de pólo da capital seja fortalecida pela inexistência de uma rede estadual de cidades de tamanho médio, a relativa perda de importância dos vínculos sociais e econômicos estabelecidos entre a capital e seu *hinterland* e as forças centrífugas exercidas por metrópoles vizinhas sobre as fronteiras baianas exigem um novo tipo de soldagem, que vá além daquela criada pelo êxodo rural, o seu comércio e o porto. É possível que a solução venha a estar na exportação intra-estadual de serviços superiores, vale dizer, serviços intensivos em conhecimento, em serviços sociais (saúde, educação superior) ou prestados a empresas.

As transformações que redefiniram a inserção nacional e regional de Salvador na geografia econômica brasileira, na virada do século XX para o XXI, também foram responsáveis por mudanças no espaço econômico interno dessa metrópole. Em Salvador, do mesmo modo que em qualquer grande cidade das últimas décadas do século XX, o processo de diversificação, expansão e modernização dos serviços se materializou espacialmente sob a forma de um novo Central Business District (CDB). Na capital baiana, o abandono do antigo centro e a migração de organizações públicas e privadas para o novo pólo intra-urbano de serviços foi o resultado de uma intervenção orquestrada pelo governo estadual e pelo grande capital imobiliário local. A ação começou entre o final dos anos 60 e o início da década seguinte. Primeiro, novas avenidas foram abertas para criar um novo eixo Sul-Norte, que ligasse espaços ainda vazios – mas já apropriados por empresas imobiliárias – ao aeroporto e aos novos bairros residenciais destinados às novas classes médias, assalariadas, da cidade. Em seguida, o governo implantou seu novo núcleo administrativo (o CAB, Centro Administrativo da Bahia) sobre o corredor principal

do novo eixo (a Avenida Paralela), a meio caminho entre o aeroporto e o antigo centro comercial, situado no entorno do porto. Enfim, o Estado e o capital imobiliário instalaram alguns equipamentos estratégicos no coração do futuro CDB: a nova estação rodoviária, um grande shopping center regional, o primeiro hipermercado da capital e alguns dos primeiros prédios de escritórios (SCHEINOWITZ, 1998). Começa, então, a migração das empresas do centro histórico. O êxodo, que se inicia na segunda metade dos anos 70, se acelera nos anos 80 e se completa na década de 90: uma pesquisa, realizada em 2001, revelou que 36% das firmas do novo CDB tinham começado aí suas atividades, 43% eram originárias do velho centro e, as outras, na maior parte, eram filiais de empresas oriundas de outras metrópoles brasileiras (ALMEIDA e NORBERTO, 2001).

Ainda que a implantação do novo CDB tenha sido planejada pelo Estado e pelo grande capital, é importante evitar uma certa visão “conspiratória” desse processo. O fato é que havia se esgotado as possibilidades de expansão para os imóveis empresariais no antigo centro. No início dos anos de 1970, o problema mais citado eram os engarrafamentos nas ruas e avenidas muito estreitas, herdadas do século XIX, quando não do período colonial. Além desse, os empresários locais listavam outros problemas: falta de acessibilidade (estacionamentos), ausência de hotéis, serviços de alimentação e opções de lazer para executivos, distância do aeroporto e, sobretudo, inexistência de espaço disponível para novos prédios de escritórios, não apenas em razão da escassez de grandes terrenos livres, mas, também, em função da presença de áreas de preservação arquitetônica, submetidas à legislação de proteção do patrimônio histórico. Que a transferência dos serviços empresariais tenha se dado por uma linha Sul-Norte atlântica – e não pela alternativa de contornar a BTS, acompanhando a BR-324, que liga Salvador a Feira de Santana, e as BR-116 e 101, no eixo industrial da RMS – parece, nesse contexto, uma solução bastante lógica, haja vista a dependência dos novos serviços em relação ao aeroporto, as ambições turísticas da cidade e a maior valorização imobiliária dos bairros do litoral oceânico da cidade, fator fundamental para empresas dependentes de status e imagem.

Completa-se, assim, a conformação espacial da cidade, sua integração ao seu novo hinterland – a RMS – e sua abertura para novas relações nacionais e internacionais.

Tratou-se, em resumo, como destaca a SEI (2003, p. 157-158), das transformações da rede viária, sobretudo a construção das “avenidas de vale” e da via Paralela, que permitiram a criação de novos bairros residenciais e do novo CDB, deslocando o coração econômico

e cultural da cidade, primeiro, para o pólo Iguatemi-Pituba e, mais tarde, na sua extensão norte, também para o eixo Avenida Tancredo Neves-Paralela, sempre em direção ao aeroporto. Acompanhando esse movimento, ocorreu a priorização da orla atlântica para os empreendimentos turísticos, a infra-estrutura (telecomunicações, iluminação, saneamento) e os investimentos sociais (esporte, lazer, cultura), com “fortalezas de moradia” e “ilhas de excelência” (PORTO; CARVALHO, 2001), agrupando hotéis, condomínios fechados e shopping centers, entre manchas sempre presentes de bairros proletários, favelas e “invasões”. Tratou-se, ainda, da ocupação da orla suburbana da Baía de Todos os Santos, do eixo da BR-324 e do “miolo” (os bairros proletários entre os dois vetores de expansão, a BR e a Avenida Paralela), por uma imensa massa de “habitações construídas sem licença oficial”, em vales insalubres, encostas e palafitas.

Nesse contexto, resta lembrar que o encarecimento da terra em Salvador levou os novos emigrantes pobres a procurar moradia nas favelas fronteiriças de dois municípios vizinhos – Lauro de Freitas e Simões Filho. O encontro de habitações proletárias daí resultante confirma, de modo perturbador, a conurbação metropolitana.

## **1.7. A Economia de Salvador entre 1980 e 2005 – Impacto da Globalização e da Reestruturação Produtiva**

Pode-se dizer que, no período entre 1950-1980, a Bahia não se industrializou, apesar de ter se tornado o principal pólo industrial do Nordeste e disso ter implicado o fim da hegemonia do capital mercantil regional sobre o processo de acumulação no estado. Vale dizer: não se formou, no estado, um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de acelerar a urbanização, alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível da renda regional e redefinir o papel e os métodos de produção da agricultura regional. O desenvolvimento da agroindústria e da produção industrial de bens finais foi limitado: a nova indústria era, basicamente, produtora de insumos e divisas, sustentando-se nas exportações intra-regionais e internacionais de produtos intermediários petroquímicos. Sua evolução estava, desse modo, subordinada à dinâmica da acumulação do grande capital financeiro e industrial concentrado no pólo econômico do país. A nova indústria não eliminou, portanto, o atraso relativo da economia regional diante da economia do “pólo” nacional; ela apenas o repôs num patamar mais elevado. E, como se viu, ela tampouco criou a massa de empregos prometida.

Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, a taxa de desemprego aberto em Salvador saltou de 8,9%, nos anos de 1987-88, para 12,6%, em 1997-98, e 15,2%, em 2003-04 (Almeida; Damasceno, 2005a). No conceito de desemprego aberto, que inclui os que não procuram emprego em razão do “desalento”, tais porcentagens foram, respectivamente, 15,7%, 21,8% e 26,0%. Isso significa que, no início do século XXI, após meio século de “industrialização”, um em cada quatro soteropolitanos estava sem ocupação (ver Almeida; Damasceno, 2005a). Tais taxas fizeram de Salvador a metrópole brasileira recordista em desemprego na virada do século e, isso, não apenas segundo a PED, mas também segundo a Pesquisa Mensal de Emprego – PME, do IBGE (ver Almeida, 2002d).

Por que a capital da Bahia, principal pólo industrial do Norte e Nordeste, não conseguia ocupar 1/4 da sua População Economicamente Ativa no início dos anos 2000?

Para responder a essa questão é necessário – mas não suficiente – levar em conta a conjuntura nacional após 1980. No novo contexto mundial, aberto pelas crises do petróleo (1973-1979), o esgotamento do chamado “modelo de substituição de importações” ficou evidenciado com o fracasso parcial do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). A substituição de importações, financiadas pelo endividamento externo e interno, levou a uma crise que combinou inflação e desaquecimento da economia brasileira. Como a nova indústria baiana dependia, essencialmente, dos capitais e mercados do pólo industrial do país, esse desaquecimento nacional se traduziu em queda significativa das taxas de crescimento dos PIBs da Bahia, da RMS e de Salvador. De fato, a economia baiana, que havia crescido, em média, 8,8% a.a., no intervalo 1975-1980, cresceu apenas 2,4% anuais, na década de 1980, e 2,5% no decênio seguinte<sup>14</sup>. Estimativas do IPEA confirmam a desaceleração paralela da economia de Salvador a partir de 1985. Entre 1970 e 1985, Salvador esteve entre as metrópoles mais dinâmicas do país, ao lado de Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza e Belém.

Contudo, o crescimento do PIB da capital da Bahia e da sua região metropolitana se desacelerou, em relação aos produtos das capitais mais ativas do país, entre 1985 e 1996, perdendo terreno em relação a Curitiba, Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza. Concretamente, e ainda segundo o IPEA, o PIB de Salvador teria crescido, em média,

14 Dados da SEI, ver: <http://www.sei.ba.gov.br/>. Ver também Carvalho JR; Pessoti; Pereira, que registram taxas de crescimento médio anual do PIB baiano de 6,5% em 1975/86, 0,1% em 1986/92 e 2,6% em 1992/00.

9,1% a.a. entre 1970 e 1975, 11,3%, em 1975-80, 3,3%, em 1980-85, 5,7%, em 1985-90, e apenas 1%, entre 1990 e 1996 (ALMEIDA; DAMASCENO, 2005b).

Como se sabe, a resposta brasileira ao esgotamento da substituição de importações foi a abertura da economia nacional, a partir de 1990. Isso se traduziu em maior penetração no mercado nacional de produtos e capitais estrangeiros, com as empresas, no Brasil, sendo obrigadas a competir com o produto importado (e contrabandeado), em condições difíceis, haja vista a política de valorização cambial que se radicalizou entre 1994 e 1998. Essa política, além disso, favoreceu a entrada de novas empresas internacionais portadoras de novas tecnologias, inclusive organizacionais, e prejudicou, ao mesmo tempo, as exportações nacionais, como no caso das empresas petroquímicas da Bahia.

O resultado foi a quebra de muitas empresas brasileiras em vários segmentos. Ramos inteiros, a exemplo da indústria de brinquedos e do complexo têxtil-confecções, estiveram próximos do colapso. Eis uma primeira razão para a destruição do emprego formal: a crise dos setores prejudicados pelas políticas tarifárias e cambiais dos anos 1990-1998. A concorrência externa e o desemprego atingiram tanto os ramos exportadores, quanto os segmentos voltados para o mercado interno, que sobreviviam, até 1990, graças aos subsídios e tarifas protetoras.

Em segundo lugar, ocorreu significativa desnacionalização. A penetração do capital estrangeiro com base na aquisição de empresas nacionais privadas ou estatais resultou também em mais desemprego, pois esse capital trouxe consigo novas tecnologias e novos formatos organizacionais, implicando reengenharia e *downsizing* das estruturas herdadas. Na Bahia, como no resto do país, a nova onda de investimento estrangeiro se concentrou em alguns ramos de serviços: telefonia, bancos, supermercados, distribuição de energia elétrica, com impacto negativo sobre a ocupação em alguns desses setores. Note-se, por exemplo, a redução do peso, em Salvador, da ocupação nos serviços financeiros e serviços de utilidade pública (ALMEIDA; DAMASCENO, *op. cit.*).

Em terceiro lugar, a abertura da economia implicou rápida penetração, no Brasil, das novas tecnologias, especialmente das tecnologias da informação e comunicação (TICs), que alteraram tanto as condições de trabalho, quanto a localização do próprio trabalho. Seu impacto sobre a economia local se deu em pelo menos três planos.

Primeiro: empresas e outras organizações modificaram suas estruturas e processos, enxugando seus quadros superdimensionados face às novas tecnologias. Isso provocou grande desemprego, tanto na indústria quanto em segmentos terciários importantes, como serviços financeiros ou grande varejo. Na Bahia, o caso emblemático foi a redução da mão-de-obra direta, empregada no COPEC, para cerca de 1/3 do máximo alcançado nos anos de 1980, com larga utilização de trabalho terceirizado e temporário. Almeida e Damasceno (2005a) confirmam o avanço da terceirização não apenas na petroquímica, mas, também, na indústria metal-mecânica e em alguns importantes ramos de serviços da economia soteropolitana, como financeiros e de utilidade pública. A contrapartida dessa rápida expansão do *outsourcing*, na economia da RMS, foi a criação de um importante pólo de serviços empresariais em Camaçari e a expansão da oferta desses serviços em Salvador, conforme indica o crescimento dos segmentos de serviços auxiliares e especializados.

Segundo: as novas tecnologias permitiram que empresas e outras instituições se organizassem em redes de fornecedores e clientes operando on-line e com base no *just-in-time*, o que implicou elevação da produtividade, redução de custos e economia de força de trabalho. Esse tipo de movimento se processou aceleradamente em diversos setores e segmentos, como no caso das relações entre o grande comércio varejista (supermercados e outros ramos) com seus fornecedores de bens e de serviços (e.g. sistema bancário). A consequência mais direta foi a destruição do emprego nos departamentos de retaguarda (*back-office*) das empresas, com a extinção de postos em áreas como contabilidade, armazenagem etc. Esse processo foi aprofundado, nos anos 2000, com a introdução de unidades de “serviços compartilhados” em grandes organizações, permitindo maiores ganhos de escala nas atividades de retaguarda.

Finalmente, o uso das TICs, o barateamento das telecomunicações e do transporte, particularmente do aéreo, possibilitaram a realocação de empresas e a montagem de redes inter-regionais e internacionais de suprimento (*global sourcing*). Estes últimos movimentos tiveram efeitos contraditórios sobre o mercado de trabalho local. Houve desaparecimento de postos de trabalho, por exemplo, em segmentos do setor financeiro e dos serviços de informática locais. Mas ocorreu, também, a atração de unidades produtivas, sobretudo



quando empresas *footloose* puderam se beneficiar com custos mais baixos de mão-de-obra e incentivos fiscais<sup>15</sup>.

Estima-se que a revolução tecnológica e organizacional tenha eliminado, entre 1990 e 2001, quase 11 milhões de postos de trabalho no Brasil. A abertura às importações, no mesmo intervalo, teria sido responsável por outro 1,5 milhão (ver Freitas; Kupfer; Young, 2004). Ainda que o crescimento (lento) do mercado doméstico e o avanço das exportações (somente a partir de 1999) tenham assegurado um saldo líquido positivo de pouco mais de 3 milhões de postos, esse crescimento não foi, até 2003, suficiente para reduzir as taxas de desemprego no país.

De qualquer modo, no Brasil ou em Salvador, a alta do desemprego só pode ser totalmente explicada quando são também considerados alguns fatores presentes no lado da oferta metropolitana de trabalho. Não se trata, principalmente, como no passado, do êxodo rural. Em Salvador, a proporção de recém-imigrados na PEA (imigrantes com menos de três anos de moradia na cidade) vem diminuindo. A PED revela uma proporção de recém-imigrados de 7,2%, na amostra de 1997-98, e de 6,1%, na de 2003-04 (ver Almeida; Damasceno, 2005). Trata-se, no entanto, do incremento da participação das mulheres na força de trabalho: em Salvador, ainda segundo a PED, de 44,6%, em 1987-88, para 48%, em 2003-04. E, sobretudo, do momento particular da demografia, que corresponde às décadas da virada do século, caracterizadas pelo rápido crescimento da quantidade de jovens e adultos jovens em busca de trabalho. Em Salvador, ainda segundo a mesma fonte, as faixas modais de idade da população total estavam entre 10 e 24 anos, em 1997-98, e entre 15 e 29 anos, em 2003-04, reunindo, respectivamente, 33,5% e 32% da população local em cada um dos períodos (2005).

Note-se que tais fatores ajudam a explicar os níveis de desemprego na capital da Bahia, mas não explicam o porquê do seu recorde negativo entre as principais metrópoles do país, em boa parte dos últimos 15 anos. Com efeito, todas as causas listadas acima também são válidas para as outras regiões metropolitanas e grandes cidades do país. Viu-se

---

15 O termo “*footloose*” (livre para ir para onde se quer) tem servido para caracterizar a indústria e os segmentos dos serviços que se deslocam em busca de menores custos salariais e incentivos fiscais. Essas empresas têm maior liberdade de localização graças ao avanço da terceirização e subcontratação de serviços, à redução do valor imobilizado em capital fixo e ao uso de mão-de-obra pouco qualificada, num contexto de queda dos custos de transporte e telecomunicação. É o caso típico da indústria calçadista, que abandona o Rio Grande do Sul e São Paulo para se reinstalar na Bahia e no Ceará, ou ainda dos call-centers de telemarketing.

que as deformações históricas da estrutura econômica da Bahia e da RMS podem ajudar a compreender o problema: 1°) a lenta expansão da agricultura capitalista *stricto sensu* no estado e a ausência de uma agroindústria dinâmica no hinterland imediato da capital; 2°) a ausência de uma base industrial diversificada e uma indústria produtora de bens intermediários, intensiva em capital e pouco integrada à economia local; e 3°) a renda pessoal hiperconcentrada (ver Almeida; Damasceno, 2005a, 2005b). É indispensável, contudo, agregar a essas causas dois outros fatores fundamentais: a ausência de uma política local de desenvolvimento e uma política estadual desenvolvimentista descolada da realidade econômica da cidade.

Em resposta ao esgotamento do modelo de substituição de importações, que havia permitido a implantação do COPEC, e ao fim das políticas nacionais de desenvolvimento industrial – um subproduto da crise fiscal brasileira e da hegemonia neoliberal a partir de 1985-90 – o governo baiano limitou-se, praticamente, a aderir à chamada “guerra fiscal”. Como em outros estados, essa política obteve algum sucesso, pois ia ao encontro dos interesses de certos ramos industriais, que vinham se tornando cada vez mais *footloose*, graças à redução de suas necessidades de capital fixo e de giro (novas tecnologias, terceirização) e ao avanço da logística e das telecomunicações no país. Várias empresas industriais, atraídas pelos incentivos fiscais estaduais e pelos baixos salários pagos no Nordeste e, ao mesmo tempo, fugindo de deseconomias de aglomeração presentes no Centro-Sul, notadamente dos sindicatos fortes presentes nos pólos industriais dessa região, deslocaram fábricas para a Bahia. O caso mais evidente foi o da indústria calçadista; o mais espetacular, a atração do novo complexo automobilístico da Ford para Camaçari. Mas essa política atraiu também investimentos em ramos diversos, como montagem eletrônica (as “maquiladoras” do pólo de “informática” de Ilhéus), confecções, metalurgia, plásticos (com o programa Bahiaplast), celulose e química (inclusive o mega investimento da Monsanto, na produção de defensivos agrícolas em Camaçari).

Embora seja obrigatório reconhecer o relativo sucesso dessa estratégia, é indispensável destacar três pontos: primeiro, a localização dessa nova indústria *footloose* é descentralizada e/ou interiorizada, salvo exceções. Isso significa que ela impacta indiretamente sobre a economia de Salvador e o faz, sobretudo, reforçando o peso dos *business services* na

capital<sup>16</sup>; segundo, essa política tende a ter resultados declinantes, na medida em que é imitada por todos os estados brasileiros e se torna uma ameaça ao equilíbrio fiscal, haja vista que a “guerra” só pode ser vencida com incentivos e concessões cada vez maiores; e, terceiro, até por consequência, ela não soluciona o problema, que é definir uma nova política de desenvolvimento econômico para uma metrópole de 3 milhões de habitantes, com a economia centrada em serviços.

Da Cruz e Menezes (2000) calcularam que, em 1998, 82% do PIB de Salvador era gerado por atividades terciárias, sendo o comércio responsável por cerca de 12% e, os serviços, em sentido estrito, por 70%. Os mesmos autores descobriram ainda que, em Salvador, o crescimento do peso dos serviços no produto local ocorria, principalmente, em quatro segmentos: (a) hotelaria e serviços de alimentação; (b) transporte, armazenagem e comunicações; (c) serviços financeiros; e (d) serviços empresariais, vale dizer, business services. Dados mais recentes do IBGE e da PED confirmam, grosso modo, essa distribuição. Segundo o IBGE (2005), os serviços já respondiam por mais de 75% do PIB de Salvador, em 2002 (ALMEIDA; DAMASCENO, 2005b). De acordo com a PED, serviços e comércio seriam responsáveis por 87,4% da ocupação na capital da Bahia, em 2003/04 (2005b)<sup>17</sup>.

Apesar da evidente terciarização da economia soteropolitana, a visão industrialista tradicional, ainda hegemônica na Bahia, continuou a ver, nessa expansão dos serviços, uma evidência do atraso econômico da cidade. Loiola (1997, p. 23) lembra que, em razão da “longa hegemonia do paradigma industrializante, que fez da indústria o único vetor de desenvolvimento e modernidade, firmou-se, nos meios intelectuais e políticos [bairianos], um acentuado ceticismo quanto ao futuro [de Salvador]”. A especialização da cidade na produção de serviços era vista como fonte de problemas e não de oportunidades. O próprio Poder Público Municipal teria sido influenciado por esse tipo de visão. “A sua omissão quanto aos rumos do desenvolvimento econômico da cidade sempre foi justificada com

---

16 A desconcentração espacial da indústria talvez possa explicar a participação declinante das capitais brasileiras no PIB nacional, bem como o caso excepcional de Manaus, que continua concentrando a montagem eletrônica da sua Zona Franca. Com efeito, muito se falou do dinamismo de pólos no interior dos estados na virada do século, que teriam sido alavancados pelo boom do agronegócio e pela indústria *footloose*.

17 Os trechos seguintes deste texto estão largamente baseados em três dos nossos mais recentes trabalhos sobre a terciarização de Salvador. Ver Almeida (2002d, 2004a) e Almeida; Damasceno (2004).

base no argumento de que os fatores que poderiam estimular a economia, isto é, o setor secundário, não estavam sob seu controle.”

É indiscutível o papel dos novos investimentos industriais para o incremento do produto da RMS. Somente o Complexo Amazon, da Ford, e seus desdobramentos devem implicar um impacto equivalente a algo entre 5% a 13% do PIB baiano, por volta de 2006 (Alban, 2000). Dito isso, é necessário reafirmar que o foco de uma estratégia de desenvolvimento para Salvador não pode ser o crescimento industrial. Os dados de estudos, como os de Da Cruz e Menezes, comprovam o que seria de se esperar para uma metrópole regional – a economia de Salvador é uma economia de serviços em transição de atividades de consumo corrente e local para atividades superiores exportáveis: serviços prestados às empresas, serviços sociais (saúde e educação), produção de conhecimento, cultura e turismo.

Felizmente, com o acúmulo das evidências, políticos e estudiosos de Salvador começaram a se convencer, ainda que lentamente, de que é possível pensar o desenvolvimento da cidade de forma relativamente autônoma, em relação ao parque industrial da RMS. A tradicional intervenção do governo estadual nos segmentos do turismo e entretenimento (reforçada pelo recente apoio ao seu *clustering*) e sua política de incentivos fiscais para a atração de empresas de telemarketing (call centers) foram dois exemplos de políticas alternativas, baseadas em vetores de serviços. Trata-se de seguir adiante nessa direção e, tendo em vista seu papel essencial, propor uma política específica para os segmentos de serviços prestados às empresas e, notadamente, para os serviços empresariais intensivos em conhecimento.

A opção por um enfoque em serviços superiores é uma decisão vital para o futuro da cidade. Do ponto de vista econômico e cultural, Salvador já é uma das duas principais metrópoles do Nordeste. Tem condições de manter e consolidar essa posição e, mesmo, ultrapassar Recife. Se não pode ambicionar o posto de cidade global do país, dividido entre São Paulo e Rio de Janeiro, pode se tornar a terceira metrópole *gateway* brasileira, sobretudo, se consolida sua vocação de centro turístico e cultural, firmando-se como portão (e portal) de entrada para o Norte e Nordeste do país.

No entanto, uma política de sustentação, ao desenvolvimento local, de serviços superiores ou estratégicos não pode ficar limitada aos instrumentos tradicionais utilizados na chamada guerra fiscal, até aqui voltada basicamente para a atração de indústrias. Philippe,

Léo e Boulianne (1998) e Philippe e Léo (1999), entre outros, chamaram a atenção para as dificuldades de construir uma política de “descentralização terciária”.

De fato, em primeiro lugar, é necessário reconhecer que o relativo sucesso das políticas de atração de indústrias com base em incentivos fiscais se deveu, também, a um fato objetivo: empresas de alguns ramos industriais (e.g. calçados, montagem eletrônica) tendiam, de fato, à migração, pois pretendiam fugir das deseconomias de aglomeração e dos custos presentes em suas regiões de origem. Isso não ocorre com os serviços, particularmente com os superiores. Ao contrário, eles são, em geral, muito mais dependentes de economias de aglomeração e de uma infra-estrutura sofisticada, que só se encontram nas maiores cidades. A idéia de que o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação permitiria a migração de organizações produtoras de serviços para cidades de porte médio ainda está para ser comprovada. Há exceções e casos isolados, é claro. De qualquer modo, os parâmetros de decisão locacional de organizações produtoras de serviços superiores vão muito além do custo direto *stricto sensu*. O mesmo pode-se dizer, ainda com mais razão, no que diz respeito às sedes de grandes empresas. E, aliás, como se mostrou acima, a implantação do novo CDB de Salvador é uma forte evidência da importância desses outros fatores locais, que vão da proximidade de um grande aeroporto à imagem internacional da cidade.

Em segundo lugar, nos casos em que a atração é possível, por exemplo, nas operações de *back-office*, como telemarketing e processamento de dados, o caráter *footloose* dos serviços standardizados aumenta o risco de políticas exclusivamente centradas em vantagens fiscais. Como lembram os autores citados, “[...] a extrema mobilidade dos serviços empresariais condena antecipadamente este tipo de política ao fracasso: a entrega de prêmios para [a localização no] território não garantiria em nada implantações estáveis” (PHILIPPE; LÉO; BOULIANNE, 1998).

Levando em conta esses obstáculos, a literatura internacional tem procurado desenhar uma estratégia alternativa para cidades de “segundo nível”, baseada em dois ou três vetores e um foco bem determinado, que é a ênfase na expansão e diversificação da base de serviços empresariais já existentes. No caso de Salvador, vetores de grande potencial podem vir a ser serviços sociais exportáveis, como saúde de maior complexidade e ensino superior, além da expansão das atividades do seu complexo cultura/turismo/entretenimento, de dinamismo comprovado.

## 1.8. O Futuro da Economia Soteropolitana: Serviços Superiores, Conhecimento e Cultura

Segundo o IBGE, com pouco mais de 2,6 milhões de habitantes, em 2004, Salvador é a terceira cidade mais populosa do país. Cresce à taxa de 1,9% ao ano: mais rápido que Recife e Belo Horizonte, mas a uma velocidade inferior a de Fortaleza e Brasília. A capital da Bahia comanda a sétima mais populosa região metropolitana do Brasil, a RMS, com quase 3,3 milhões de habitantes (ALMEIDA; DAMASCENO, 2005b).

A RMS era, de acordo com o IBGE, em 2002, a quinta região metropolitana do país e a primeira do Nordeste em termos de criação de valor, com um PIB de cerca de R\$ 31 bilhões, a preços do ano, vale dizer US\$ 11,5 bilhões, à taxa de câmbio de US\$ 1 para R\$ 2,70. Salvador, segundo a mesma fonte, era o nono PIB entre as capitais do país no mesmo ano, com R\$ 9,3 bilhões ou US\$ 3,4 bilhões (idem).

Note-se que todas essas estimativas, que confirmam Salvador e sua região metropolitana como um dos principais pólos econômicos do país e a mais importante economia metropolitana do Nordeste, estão significativamente subestimadas, principalmente porque ainda não incorporam o impacto direto e indireto sobre o PIB regional da Ford em Camaçari.

É claro que a importância do produto da RMS, em termos nacionais (pouco mais de 2% do PIB brasileiro) e, sobretudo, em termos regionais (maior PIB metropolitano do Nordeste), deve ser relativizada em face da pobreza da maioria da população e da extrema desigualdade socioeconômica que caracterizam Salvador e sua região metropolitana. A RMS apresentava, em 1999, um dos piores índices de desigualdade entre dez das mais importantes regiões metropolitanas do país. Além disso, o rendimento médio da população era bem inferior ao verificado nas capitais do Sudeste e Sul do país (idem). Essa situação não se alterou nos primeiros anos do século XXI: pelo contrário, como mostra a PED, os rendimentos médio e mediano mensais da população soteropolitana voltaram a cair, entre o final dos anos 1990 e o início da década seguinte, quando atingiram, respectivamente, os níveis de R\$ 798,5 e R\$ 401,00 (ALMEIDA, DAMASCENO, 2005a).

Além disso, se a taxa de informalidade, da população ocupada em Salvador, parecer se estabilizado, com o crescimento recente da proporção de trabalhadores assalariados com carteira assinada, ela o fez no patamar elevado que a precarização do trabalho impôs nas duas últimas décadas (2005a). Na RMS e em Salvador, 45% da força de trabalho

estava na informalidade, no intervalo de 2003-04 (ou seja, era assalariada, sem carteira, ou autônoma, sem previdência social).

Apesar da informalidade, da desigualdade e independentemente dos níveis de renda médios per capita, que são baixos numa capital nordestina como Salvador, o tamanho absoluto da população, sua densidade e sua velocidade de crescimento – em torno de 1% ao ano nas próximas duas décadas, conforme prevê o novo Plano Diretor da cidade (ver PMS/SEPLAM, 2004) –, constituem, por si só, um indicador do seu potencial econômico. Como já se enfatizou neste texto, grandes cidades constituem grandes mercados, porque concentram população e criam, assim, condições para o desenvolvimento da chamada economia de urbanização: pequenas indústrias de alimentos, vestuário ou mobiliário residencial, comércio varejista, prestação de serviços pessoais, serviços de alimentação etc. A análise da estrutura econômica da RMS parece indicar um déficit considerável, particularmente no que concerne às indústrias de bens de consumo finais leves, embora seja possível que existam possibilidades inexploradas de substituição de importações regionais desses bens (e.g. confecções, mobiliário doméstico). Além disso, a economia de urbanização local continua a ser um poderoso fator de atração para investimentos de empresas de serviços nacionais e internacionais: cadeias de supermercados, franquias de varejo, redes de restaurantes *fast-food* etc. (ver Almeida, 2002d).

Porém, quando se trata de serviços estratégicos, os que importam não são os serviços de urbanização, destinados ao consumo final e à demanda local. É necessário insistir nesse ponto: o que interessa, estrategicamente, para a metrópole soteropolitana são três tipos de serviços:

- » *Business services*, isso é, serviços de consumo intermediário, que asseguram uma infra-estrutura capacitada a atrair e manter investimentos, entre os quais se destacam os serviços empresariais, intensivos em conhecimento;
- » Turismo de lazer e de negócios, incluindo dois dos seus segmentos mais dinâmicos – o turismo cultural e o de eventos;
- » Serviços sociais de consumo coletivo, que podem ser crescentemente exportados para outras regiões da Bahia e, mesmo, para outros estados, notadamente nas áreas de educação (ensino superior) e saúde (pólo médico).

São esses os setores da nova economia de serviços que podem levar Salvador, que já é uma das duas maiores metrópoles do Nordeste, da condição de centro terciário para a situação de centro nacional exportador de serviços superiores, cultura e conhecimento; para a condição de uma economia metropolitana quaternária ou quinária, baseada na gestão e difusão da informação e na geração de conhecimento, que pode expandir sua área de hegemonia no Nordeste e, até, sobre outras regiões do país<sup>18</sup>.

Metrópoles regionais, como Salvador, são centros de produção de serviços diversificados. São pólos de poder político regional, abrigando organizações governamentais e centros de decisão de grandes e médias empresas. São centros de comércio nacional e internacional e de atividades de serviços de diversos tipos, tanto daquelas que produzem para o consumo pessoal, quanto daquelas que fornecem insumos intangíveis para empresas. São, também, pólos de educação superior e de produção de arte, cultura e entretenimento. Dessa forma, são ainda centros turísticos e, particularmente, de turismo de negócios – *business tourism*.

Para Salvador, metrópole regional no século XXI, uma política de desenvolvimento baseada nos serviços superiores é necessária por razões de ordem estratégica. A expansão dos serviços e suas novas relações com a indústria tendem a redefinir a hierarquia das regiões, com os territórios que concentram os serviços superiores – financeiros, empresariais e sociais – dominando aqueles especializados em funções industriais e serviços tradicionais (UGHETTO; Du TERTRE, 2000). Se Salvador pretende continuar mantendo o seu posto de metrópole regional, será preciso insistir nesse caminho.

## Referências Bibliográficas

AGUIAR, Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: Progresso, 1958. (Série CPE – desenvolvimento econômico e regional).

ALBAN, Marcus (Coord.); SOUZA, Celina; FERRO, José R. *O Projeto Amazon e seus impactos na RMS*. Salvador: SEPLANTEC/SPE, novembro de 2000.

---

18 No sentido dado por Foote e Hatt (1953): atividades quaternárias são entendidas como aquelas que se referem à produção e ao tratamento da informação ou, como se diz atualmente, fundadas nas TICs; e, as ????



ALMEIDA, Paulo Henrique de. Produtividade e improdutividade dos serviços na história do pensamento econômico. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 6, n. 4, p. 20-26, mar.1997.

\_\_\_\_\_. *O mercado de ensino superior privado Brasil e Bahia. Relatório de pesquisa. Salvador: UFBA/ DESENBAHIA, 2002a. Fotocopiado.*

\_\_\_\_\_. A expansão recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 143-157, 2002b.

\_\_\_\_\_. Pequena empresa e desenvolvimento local – os limites da abordagem competitiva. In: FISCHER, Tania (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002c. p. 245-60.

\_\_\_\_\_. Salvador 2002 – esboço de uma nova política de desenvolvimento. Relatório de pesquisa. Salvador: UFBA/PMS, 2002d. Fotocopiado.\_\_\_\_\_. Serviços estratégicos para o desenvolvimento. In: SEI. *Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: 2004a, p.29-46 (Série estudos e pesquisas, 70).

\_\_\_\_\_. Aeroportos e desenvolvimento local – o caso de Salvador. In: SEI. *Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: 2004b, p. 107-135 (Série estudos e pesquisas, 70).\_\_\_\_\_; BRITTO, Elissandra; MENDONÇA, Joseanie. Sedes empresariais e serviços superiores – o caso da Bahia. In: SEI. *Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: 2004. p.63-74 (Série estudos e pesquisas, 70).

\_\_\_\_\_; DAMASCENO, Luciano. *Perfil sócio-econômico do trabalhador informal de Salvador – 2005*. Relatório parcial de pesquisa. Salvador: UFBA/SEPLAM-PMS, 2005a. Fotocopiado.\_\_\_\_\_;

\_\_\_\_\_. A economia de Salvador em 2005. *Relatório parcial de pesquisa. Salvador: UFBA/SEPLAM-PMS, 2005b. Fotocopiado.*

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador. In: SEI. *Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: 2004, p. 47-62 (Série estudos e pesquisas,70).

\_\_\_\_\_ NORBERTO, Elaine. Tertiarisation, services aux entreprises et proximité: le cas de Salvador de Bahia. In: *LES TROISIEMES JOURNEES DE LA PROXIMITE*

- *NOUVELLES CROISSANCES ET TERRITOIRES*, 2001, Paris. Disponível em: <http://www.jm.u-psud.fr/~adis/rubriques/p/prox/c20-2.pdf>. Acesso em: ?

ALMEIDA, Rômulo de. Rômulo voltado para o futuro. Fortaleza: BNB, 1986.

AVENA FILHO, Armando. *O Estado mono industrial: as mudanças na composição do produto industrial baiano*. Informe Conjuntural, Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Salvador, n.19, p.63, fev.1983.

AZEVEDO, José Sergio Gabrielli de. Industrialização e incentivos fiscais na Bahia: uma tentativa de interpretação histórica. 1972. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, Salvador.

AZEVEDO, Thales de. O advento da Petrobrás no Recôncavo. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo (Org.). *Recôncavo da Bahia: sociedade e economia em transição*. Salvador: Fundação Casa Jorge Amado; Academia de Letras da Bahia; Universidade Federal da Bahia, 1998. p.185-216.

\_\_\_\_\_; LINS, E. Q. Vieira. História do Banco da Bahia 1858-1958. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. 271 p. BNB. Banco do Nordeste do Brasil. História – a empresa. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O Banco/Historico/gerados/hist\\_principal.asp](http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O Banco/Historico/gerados/hist_principal.asp). Acesso em: jul. 2005.

BORBA, Silva Fraga Costa. *Industrialização e exportação do fumo na Bahia: 1870-1930*. 1975. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Salvador \_\_\_\_\_;

SANTOS, Luiz Chateaubriand dos. Fumo. In: CPE. Centro de Pesquisas e Estudos. *A inserção da Bahia na evolução nacional – 1ª etapa: 1890-1930*. Atividades produtivas. Salvador: Secretaria Estadual do Planejamento, Ciência e Tecnologia, 1978. 298 p.

BORGES, Ângela. *Sobre o atraso do processo de urbanização na Bahia. Bahia Análise & Dados*, Salvador, SEI, v. 3, n. 2, p. 57-71, set. 1993.

CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: Difusão Editorial. 1977. \_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930/1970. 1981 Tese (Livre Docência). DEPE, IFCH, Unicamp Campinas.

CANUTO, Tibério. A industrialização na Bahia. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 45, p. 13-20, set./out. 1976.

CARVALHO JR., César Vaz; PESSOTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975-2000. In: SEI. *Dez anos de economia baiana*. Salvador:2002. p. 7-23.

CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1971. 2 v.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Crédito e desenvolvimento regional: o caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia. 2004. 235f. Tese (Doutorado em Administração) – UFBA, Salvador.

CEPLAB - Centro de Planejamento da Bahia. Governo da Bahia. Economia baiana – subsídios para um plano de governo. Salvador: Secretaria Estadual do Planejamento, Ciência e Tecnologia. 1978. t.3/4.

CONDER – Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. Estudos básicos para o projeto agropecuário do Recôncavo. Salvador: Secretaria Estadual do Planejamento, Ciência e Tecnologia 1973 t.1.

CPE. Fundação Centro de Pesquisas e Estudos. A inserção da Bahia na evolução nacional – 2ª etapa: 1890-1930. Salvador, Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, 1980.

DA CRUZ, Rossine Cerqueira (Coord.); MENEZES, Sérgio. *Cenários sócio-econômicos para a cidade de Salvador*. Feira de Santana: UEFS/Salvador: PMS/SEPLAM, 2000. Fotocopiado.

DINIZ, Marcelo B.; ARRAES, Ronaldo A. Trajetória recente da desigualdade de renda nas regiões metropolitanas do Brasil. In: *CONGRESSO DE BRASILEIRO DE ECONOMIA*, 15, 2003, Brasília, Disponível em: [http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/xv\\_cbe/010.pdf](http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/xv_cbe/010.pdf) Acesso em: 01/02/2004.

FOOTE, Nelson N.; HATT, Paul K. *Social mobility and economic advancement*. *American Economic Review*, Princeton, v. 43, n. 2, p. 364-379, maio 1953.

FREITAS, Fabio; KUPFER, David; YOUNG, Carlos Eduardo. Decomposição estrutural da variação do produto e do emprego entre 1990 e 2001 – uma análise a partir das matrizes insumo-produto. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, Grupo de Indústria e Competitividade, Jan. 2004. Relatório parcial de pesquisa. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/gic/pdfs/decomposicao\\_estrutural\\_da\\_variacao\\_do\\_produto\\_e\\_do\\_emprego.pdf](http://www.ie.ufrj.br/gic/pdfs/decomposicao_estrutural_da_variacao_do_produto_e_do_emprego.pdf) Acesso em: set. 2005.

GUERRA, Oswaldo. *A indústria baiana no século XXI: desafios e oportunidades*. Salvador: UNIFACS, IPA, DCSA 2, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano – desempenho atual e tendências da indústria baiana. Texto de Análise do Desenvolvimento Regional, n.º 4, maio de 2001.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Francisco. *50 Anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica*. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.

HALL, Peter. Megacities, world cities and global cities. The Hague: Megacities Foundation, 1997. Disponível em [http://www.megacities.nl/lecture\\_hall.htm](http://www.megacities.nl/lecture_hall.htm). Acesso em: ?

HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBGE. Censo demográfico de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. \_\_\_\_\_. Censo demográfico de 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. \_\_\_\_\_. Censo demográfico de 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. \_\_\_\_\_. Produto Interno Bruto dos Municípios, 1999-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: ?

LOIOLA, Elisabete. Entre o barroco das igrejas e o pós-moderno dos serviços: a questão do desenvolvimento da Cidade da Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, SEI, v. 6, n. 4, p. 20-26, mar. 1996.

MALUF, Renato S. Ações públicas locais de abastecimento alimentar. São Paulo: Instituto Pólis, abril de 1999. Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_172.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_172.pdf) Acesso em: agosto de 2005.

MARIANI, Clemente. *Análise do problema econômico baiano*. O Observador, [S.l.]. v. 23, n. 267, p. 16-41, maio 1958.

MARSHALL, Alfred. *Trade and industry: a study of industrial technique and business organization, and of their influences on the conditions of various classes and nations* (1919). 4.ed. New York: A. M. Kelley, 1970.

\_\_\_\_\_. *Princípios de economia* (1900). São Paulo: Abril Cultural, 1982.

OLIVEIRA, Francisco; REISCHSTUL, Henri-Philippe. *Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil*. CEBRAP, São Paulo, v. 4, n. 131, abr./jun. 1973.

OLIVEIRA, Waldir Freitas. *História de um banco – o Banco Econômico*. Salvador: Museu Eugênio Teixeira Leal/Memorial do Banco Econômico, 1993. 375 p.

PERROUX, François. Economic spaces: theory and application. *Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], 1950.

\_\_\_\_\_. Note on the concept of growth poles. *Economie Appliquée*, [S.l.], v. 8, 1955.

PHILIPPE, Jean; LEO, Pierre-Yves; BOULIANNE, Louis-M. (Orgs.). *Services et métropoles – formes urbaines et changement économique*. Paris: L'Harmattan, 1998.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Activités de services et métropoles: constats et interrogations. *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne des Sciences Régionales*, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 315-325, autumn/automne, 1999.

PMS/SEPLAM. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU. Salvador: 2004. Disponível em: <http://www.seplam.pms.ba.gov.br/pddua>. Acesso em: julho de 2005.

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. *Salvador na "globalização"*. EURE, Santiago, v.27, n. 80, p.163-18, 1.º maio 2001.

PRADO JÚNIOR, Caio. História econômica do Brasil. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1970. 354 p. RITZ, Armin. Fenômenos de dependência na economia baiana. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.º 22, p. 18-32, dez. 1972.

SANTOS, Milton. O centro da cidade do Salvador. Salvador: Livraria Progresso, [19-?]. \_\_\_\_\_. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35/36, 1954.

SCHEINOWITZ, A. S. *O macroplanejamento da aglomeração de Salvador*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo/EGBA, 1998.

SEI. Bahia em números. Salvador: SEI, 2002. v. 4. \_\_\_\_\_. Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002. Salvador: 2003. v. 2. (Série estudos e pesquisas, 60).

SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. Urbanização e fluxos migratórios para Salvador. In: \_\_\_\_\_.; FARIA, Vilmar (Orgs.). *Baía de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1980.

SPINOLA, Carolina. O PRODETUR e a descentralização do turismo baiano. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v.2, n. 3, p. 36-47, jan. 2000.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v.3, n.4, p. 28-48, jul. 2001. SZMRECSÁNYI, Tamás. O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975). São Paulo: Hucitec, 1979.

\_\_\_\_\_. Crescimento e crise da agroindústria açucareira do Brasil, 1914-1939. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 7, n. 5, jun., p. 32-68, 1988.

TAVARES, Luiz Henrique Dias. *O problema da involução industrial da Bahia*. Salvador: UFBA, 1966.

UGHETTO, Pascal; DU TERTRE, Christian. *Services, espace et territoires: un aperçu de quelques problématiques de recherche*. Paris: IRIS, Université Paris IX, 2000. Fotocopiado.

## 2. Condições Demográficas

Salvador é a terceira cidade mais populosa do país e comanda a sexta região metropolitana brasileira em termos demográficos. Sua participação na população residente na Bahia veio crescendo na última década. Observando o período intercensitário, a população residente na Região Metropolitana de Salvador – RMS, representava 21,0% do total da população residente no Estado da Bahia, em 1991, e passou a constituir 23,1% em 2000, o que significa um incremento superior a um milhão de pessoas residentes na metrópole. De acordo com as projeções populacionais do IBGE, para os anos 2003 e 2004, a participação da população da RMS no total da Bahia continuará a crescer, atingindo 23,7% em 2003 e 24,2% em 2004.

Na área polarizada pela capital baiana, o processo descrito como “desmetropolização” por Martine (1993) teve características diferentes daquelas observadas em metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro. É verdade que houve uma desaceleração no ritmo de crescimento da participação da população metropolitana no total da população do Estado da Bahia, mas essa participação continuou a crescer. Essa dinâmica está relacionada com a expulsão de pessoas do interior do estado para outros estados e regiões, mais que proporcionalmente à migração de pessoas do interior para a metrópole, que continua recebendo emigrantes. Também o processo de “periferização” na RMS tem suas características próprias. O destacado crescimento de municípios como Lauro de Freitas foi fortemente influenciado pela instalação de pessoas de melhor poder aquisitivo, provindas de Salvador ou de metrópoles do Sul e Sudeste, que migram em condições bem melhores que aquelas que vêm do interior do estado. Essa “periferização” gerou melhores condições de habitações (com a construção de condomínios para as classes média e média alta) e melhores indicadores de educação e rendimentos nesse município, pois os novos moradores

chegam com trabalhos garantidos em empreendimentos industriais do Pólo Petroquímico e em novas empresas, instaladas com vantagens fiscais.

O próprio Martine (1993) já havia observado essa dinâmica diferenciada, apesar de destacar motivos diferentes à época. Quando tratou das taxas de crescimento populacional até a década de 1990, afirmou que “restam, portanto, apenas duas RMs nordestinas – Fortaleza e Salvador – que, embora sofressem redução significativa no seu ritmo de crescimento, ainda apresentavam taxas acima de 3% a.a. Evidentemente, esses dois casos refletem padrões mais tradicionais de crescimento vegetativo e de migração”.

Em termos de densidade populacional, o Estado da Bahia apresenta uma nítida concentração espacial de sua população na Região Metropolitana e grandes espaços com baixíssima densidade demográfica – os ditos “vazios” populacionais –, sobretudo em áreas da região semi-árida e do sertão, o que leva à manutenção dos padrões mais tradicionais de dinâmica populacional. Em 2000, a densidade demográfica do Estado da Bahia era de 23,15 habitantes por km<sup>2</sup>: a concentração da população na metrópole fica clara, com a densidade média de 1.065 habitantes por km<sup>2</sup> nos dez municípios da RMS, em 2000, 46 vezes superior à densidade média do estado.

No entanto, é importante destacar que a grande dimensão espacial do Estado da Bahia torna problemática a comparação com o grau de concentração da população em outras regiões metropolitanas. Exemplificando, em regiões metropolitanas como o Rio de Janeiro, que faz parte de um estado com área bem menor que a Bahia, é evidente o peso expressivo da população metropolitana no total do estado. Na Bahia, apesar dos quase “vazios” populacionais do semi-árido, a área em que se distribui a população é bem maior, com uma “pulverização”, sem maiores concentrações em cidades consideradas como “médias”.



**TABELA 1** – População Censitária, População Estimada, Área e Densidade Demográfica, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991, 2000, 2002 e 2003

Bahia, RMS e Municípios	1991	2000	População Estimada 2002 (01/07/02)	População Estimada 2003 (01/07/03)	Área (km <sup>2</sup> ) (*)	Densidade demográfica ( hab/km <sup>2</sup> )			
						1991	2000	2002	2003
<b>Estado da Bahia</b>	<b>11.867.337</b>	<b>13.070.250</b>	<b>13.323.212</b>	<b>13.435.612</b>	<b>564.692,67</b>	<b>21,02</b>	<b>23,15</b>	<b>23,59</b>	<b>23,79</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>2.496.509</b>	<b>3.021.572</b>	<b>3.132.047</b>	<b>3.183.327</b>	<b>2.837</b>	<b>879,95</b>	<b>1.065,02</b>	<b>1.103,96</b>	<b>1.122,03</b>
Camaçari	113.637	161.727	171.845	176.541	759,8	149,56	212,85	226,17	232,35
Candeias	67.941	76.783	78.643	79.507	264,5	256,88	290,31	297,34	300,61
Dias D'Ávila	31.258	45.333	48.294	49.668	207,5	150,64	218,47	232,74	239,36
Itaparica	15.055	18.945	19.763	20.143	115,9	129,87	163,43	170,49	173,76
Lauro de Freitas	69.268	113.543	122.858	127.182	59,9	1.156,30	1.895,38	2.050,88	2.123,06
Madre de Deus	9.181	12.036	12.636	12.915	11,1	824,07	1.080,33	1.134,19	1.159,23
Salvador	2.075.273	2.443.107	2.520.504	2.556.429	706,8	2.936,16	3.456,58	3.566,08	3.616,91
São Francisco do Conde	20.236	26.282	27.554	28.144	266,6	75,90	98,57	103,34	105,55
Simões Filho	72.524	94.066	98.598	100.702	192,2	377,41	489,51	513,10	524,04
Vera Cruz	<b>22.136</b>	<b>29.750</b>	<b>31.352</b>	<b>32.096</b>	<b>252,8</b>	87,58	117,70	124,04	126,98

Fonte: IBGE: Censos Demográficos e Estimativas de população

(\*) Área divulgada pelo IBGE, através da Resolução n° 5, de 10 de outubro de 2002, publicada no DOU n° 198 de 11/10/2002; Seção 1 – p. 48 - 69

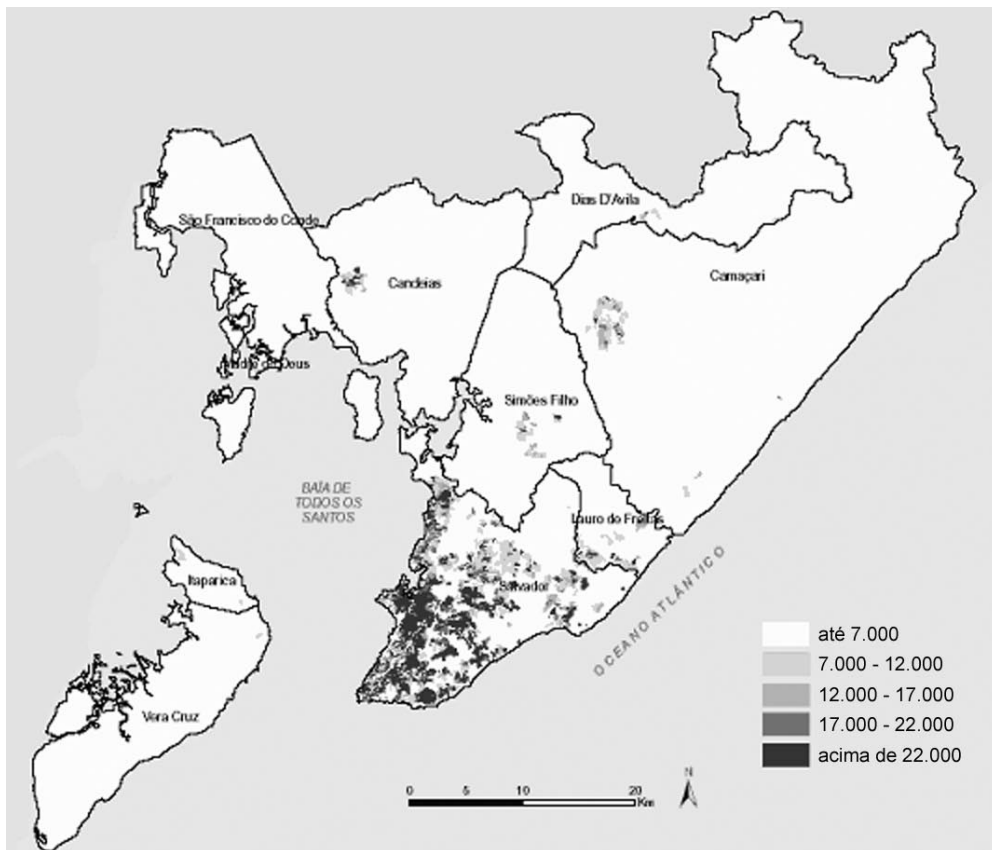
Dentro da região metropolitana, o município de Salvador é o que detém maior população residente e também maior densidade demográfica. Em 2000, eram 3.457 habitantes por km<sup>2</sup> e 2,4 milhões de pessoas residentes, conforme dados do Universo do Censo. Salvador tem a segunda maior área entre os dez municípios da sua região metropolitana, superado apenas por Camaçari que, por sua vez, tem a segunda maior população residente – eram 162 mil pessoas residentes em 2000, população 15 vezes menor que a do município de Salvador no mesmo período, apesar de possuir maior área. Salvador tem a maior dinâmica econômica, cultural e histórica do estado e, Camaçari, abriga o Pólo Petroquímico.

Lauro de Freitas era o município com a segunda maior densidade demográfica da região metropolitana, com 1.895 habitantes por km<sup>2</sup> em 2000, e também o terceiro município mais populoso da região, com 113,5 mil residentes no mesmo período. A densidade é elevada, numa área que é a segunda menor entre os municípios da RMS (59,9 km<sup>2</sup>), superior apenas à área de Madre de Deus (11,1 km<sup>2</sup>) que, por ser fisicamente menor, possui a terceira maior densidade demográfica da região.

O Mapa 1 ilustra a distribuição da população residente nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, de acordo com a densidade demográfica dos setores censitários em 2000. Dessa forma é possível detalhar a presença das pessoas em espaços menores, dentro dos municípios, visíveis como um mosaico que pode representar conjuntos de bairros e seus entornos. Sem dúvida, as maiores concentrações de pessoas estão no município de Salvador, seguindo a tendência histórica de ocupação da capital. Ou seja, estão nos bairros mais tradicionais, sobretudo na orla da Baía de Todos os Santos e em todo o litoral. Nos demais municípios da RMS, os núcleos sedes das cidades são os mais densamente povoados. Em Lauro de Freitas, há concentração de pessoas nas proximidades de Salvador, já que o município tem se tornado uma extensão da ocupação da capital, onde muitos moradores circulam diariamente indo e vindo.

Por ser a capital do Estado e cidade de maior dinâmica econômica, Salvador é um município que atrai pessoas migrantes do interior do Estado, portanto as suas áreas centrais possuem também espaços mais densamente povoados. Esses espaços muitas vezes configuram bairros com condições mais precárias de moradia, onde se estabelecem tanto os novos moradores da cidade como aqueles que não têm acesso às moradias de elevado custo, mais próximas à orla e aos locais turísticos.

**MAPA 1** – Densidade Demográfica – Habitante por km<sup>2</sup>  
Região Metropolitana de Salvador – 2000



**TABELA 2** – Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual das Populações Total, Urbana e Rural, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	Taxa de crescimento 1991/2000 (% a.a.)		
	Total	Urbana	Rural
<b>Bahia</b>	<b>1,09</b>	<b>2,53</b>	<b>-1,34</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>2,14</b>	<b>2,31</b>	<b>-4,93</b>
Camaçari	4,04	4,03	3,43
Candeias	1,38	1,32	1,83
Dias d'Ávila	4,26	4,20	4,55
Itaparica	2,61	2,59	0,00
Lauro de Freitas	5,70	10,43	-16,05
Madre de Deus	3,08	3,13	1,24
Salvador	1,85	1,83	-6,05
São Francisco do Conde	2,97	3,73	-0,23
Simões Filho	2,96	6,29	-5,33
Vera Cruz	<b>3,37</b>	<b>3,58</b>	<b>0,30</b>

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

O município da Região Metropolitana de Salvador que apresentou a maior taxa média geométrica anual de crescimento, no período intercensitário de 1991 a 2000, foi Lauro de Freitas, com um crescimento médio de 5,7% a.a. no período, seguido de Dias d'Ávila e Camaçari, ambos na casa dos 4%. As taxas geométricas de crescimento de todos os municípios da RMS foram superiores à média da Bahia como um todo, que cresceu 1,1% a.a. no período analisado.

É importante lembrar que devemos ter especial atenção quando tratamos da situação dos domicílios pesquisados nos censos demográficos brasileiros, ou seja, se eles são urbanos ou rurais. Muitas vezes, a definição de um domicílio como sendo urbano ou rural passa pela decisão do poder legislativo local, sujeita a questões políticas e administrativas. Portanto, no período intercensitário, muitos municípios sofreram mudanças puramente administrativas e passaram a ter maiores áreas urbanas, o que fez com que grande parcela de sua população residente deixasse de ser rural e passasse a ser urbana, sem qualquer deslocamento físico de pessoas.

Na Região Metropolitana de Salvador, esse foi parcialmente o caso do município de Lauro de Freitas, que teve expressivas variações nas taxas médias geométricas de crescimento anual, com taxa de crescimento da população rural fortemente negativa e elevação significativa na taxa de crescimento da população urbana. Assim, essas variações devem ser vistas com cautela, considerando a influência das mudanças político-administrativas e não apenas o crescimento da população, seja ele vegetativo ou por migração. Apesar disso, o município de Lauro de Freitas tem atraído pessoas para ali residirem, em espaços tipicamente urbanos, dada uma política de vantagens fiscais em relação a Salvador para novos empreendimentos comerciais e de serviços e, também, pela proximidade física com aquela cidade, transformando-se em uma área de construções de condomínios de luxo para as classes média e alta, que não teriam mais espaço na capital.

Mesmo com esse cuidado metodológico, pode-se afirmar que o grau de urbanização da Bahia e dos municípios da RMS aumentou, de 1991 para 2000. Analisando os resultados para o estado como um todo, tem-se que a Bahia era 59,0% urbana, em 1991, e passou a ser 67,1%, em 2000: é, portanto, ainda, um estado com expressiva parcela de sua população residindo em áreas rurais. A metrópole é fundamentalmente urbana, passando de um grau de urbanização de 96,6%, em 1991, para 98,4%, em 2000. Destacaram-se os aumentos nos graus de urbanização nos municípios de Lauro de Freitas, Candeias e Simões Filho. O grau de urbanização, em 2000, era de 100% nos municípios de Salvador e Itaparica.

**TABELA 3** – População Residente por Situação do Domicílio e Grau de Urbanização, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	1991				2000			
	População Residente			Grau de urbanização (%) (*)	População Residente			Grau de urbanização (%) (*)
	Total	Urbana	Rural		Total	Urbana	Rural	
<b>Bahia</b>	<b>11.867.337</b>	<b>7.003.607</b>	<b>4.863.721</b>	<b>59,0</b>	<b>13.070.250</b>	<b>8.772.348</b>	<b>4.297.902</b>	<b>67,1</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>2.496.509</b>	<b>2.410.380</b>	<b>87.181</b>	<b>96,6</b>	<b>3.021.572</b>	<b>2.973.880</b>	<b>47.692</b>	<b>98,4</b>
Camaçari	113.637	108.231	18.444	95,2	161.727	154.402	7.325	95,5
Candeias	67.941	50.563	5.406	74,4	76.783	69.127	7.656	90,0
Dias d'Ávila	31.258	29.477	1.780	94,3	45.333	42.673	2.660	94,1
Itaparica	15.055	15.053	0	100,0	18.945	18.945	0	100,0
Lauro de Freitas	69.268	44.372	24.893	64,1	113.543	108.385	5.158	95,5
Madre de Deus	9.181	8.791	390	95,8	12.036	11.599	437	96,4
Salvador	2.075.273	2.073.510	1.762	99,9	2.443.107	2.442.102	1.005	100,0
São Francisco do Conde	20.236	15.660	4.574	77,4	26.282	21.870	4.412	83,2
Simões Filho	72.524	44.417	28.105	61,2	94.066	76.905	17.161	81,8
Vera Cruz	22.136	20.306	1.827	91,7	29.750	27.872	1.878	93,7

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

(\*) População Urbana / População Total x 100

Em termos da participação da população residente nos municípios da RMS, em relação ao total da população residente no Estado da Bahia, o município de Salvador destaca-se claramente, com 17,5% da população, em 1991, passando a 18,7%, em 2000. Já em relação ao total da população residente na área metropolitana, a participação de Salvador caiu na comparação dos dois censos: era de 83,1%, em 1991, e passou a 80,9%, em 2000. Esse pode ser um resultado do crescimento populacional – inclusive pela emigração de pessoas de Salvador – em Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho, municípios da RMS que têm adotado políticas de atração de serviços e estimulado novas moradias, o que confirma o caráter de “periferização” bem próprio da região metropolitana.

**TABELA 4** – Participação da População Residente dos Municípios, na População Residente Total da Bahia e da RMS. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	1991			2000		
	População Residente	Participação na população residente da Bahia (%)	Participação na população residente da RMS (%)	População Residente	Participação na população residente da Bahia (%)	Participação na população residente da RMS (%)
<b>Bahia</b>	<b>11.867.337</b>	<b>100,0</b>	<b>–</b>	<b>13.070.250</b>	<b>100,0</b>	<b>–</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>2.496.509</b>	<b>21,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3.021.572</b>	<b>23,1</b>	<b>100,0</b>
Camaçari	113.637	1,0	4,6	161.727	1,2	5,4
Candeias	67.941	0,6	2,7	76.783	0,6	2,5
Dias d'Ávila	31.258	0,3	1,3	45.333	0,3	1,5
Itaparica	15.055	0,1	0,6	18.945	0,1	0,6
Lauro de Freitas	69.268	0,6	2,8	113.543	0,9	3,8
Madre de Deus	9.181	0,1	0,4	12.036	0,1	0,4
Salvador	2.075.273	17,5	83,1	2.443.107	18,7	80,9
São Francisco do Conde	20.236	0,2	0,8	26.282	0,2	0,9
Simões Filho	72.524	0,6	2,9	94.066	0,7	3,1
Vera Cruz	22.136	0,2	0,9	29.750	0,2	1,0

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

## 2.1. Características da População Residente

Ao analisar as características da população, observa-se que a distribuição da população masculina residente na Região Metropolitana de Salvador manteve-se praticamente estável, com um pequeno crescimento relativo no município de Salvador, de 1991 para 2000. O mesmo não se pode dizer da distribuição da população feminina na metrópole. Em 1991, 82,2% das mulheres residentes na RMS estavam em Salvador; em 2000, esse percentual caiu para 80,9%. Houve aumento relativo da presença de mulheres nos municípios de Camaçari e Lauro de Freitas, o que acompanha o crescimento de moradias de maior poder aquisitivo, que passaram a demandar mais intensamente serviços domésticos e auxiliares, atraindo contingentes de mulheres significativos em busca de ocupação, escassa na capital.

**TABELA 5** – Distribuição da População Residente por Sexo, Segundo os Municípios. Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	1991		2000	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Camaçari	4,6	4,8	4,3	5,4
Candeias	2,7	2,9	2,6	2,5
Dias d'Ávila	1,3	1,3	1,2	1,5
Itaparica	0,6	0,6	0,6	0,6
Lauro de Freitas	2,8	2,9	2,7	3,8
Madre de Deus	0,4	0,4	0,3	0,4
Salvador	83,1	82,2	83,9	80,9
São Francisco do Conde	0,8	0,9	0,8	0,9
Simões Filho	2,9	3,1	2,8	3,1
Vera Cruz	0,9	0,9	0,8	1,0

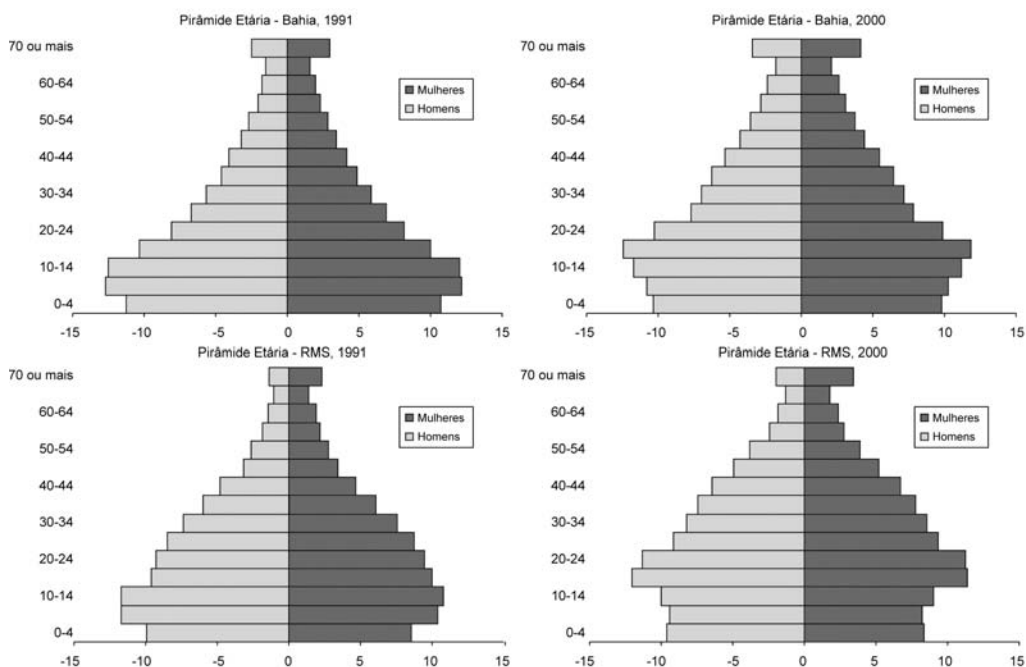
Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

No que diz respeito à estrutura etária, suas pirâmides mostram a composição por idade e sexo da população residente, com a vantagem de ilustrar, entre dois períodos censitários, as mudanças entre gerações. O Estado da Bahia em seu conjunto, tem comportamento equivalente ao da região metropolitana, com algumas distinções. Tanto o estado como a RMS apresentam uma clara redução da taxa de natalidade, evidenciada pela retração da base da pirâmide, onde estão representadas as crianças de 0 a 4 anos de idade. Os efeitos dessa redução são observados tanto no grupo etário de 5 a 9 anos de idade como no grupo de 10 a 14 anos. Esse processo traz conseqüências para a infra-estrutura de escolas de nível fundamental, que começam a ter sobra de vagas, exigindo políticas de racionalização do uso dos equipamentos escolares. Os espaços físicos começam a ficar ociosos e, até mesmo, escolas inteiras têm sido fechadas, com o remanejamento de alunos para escolas vizinhas. Paralelamente, a geração anterior, agora jovens com até 24 anos de idade, tem estado visivelmente mais presente nas muitas faculdades particulares que se multiplicam, sobretudo em Salvador. Nas pirâmides etárias da RMS, percebe-se o expressivo crescimento do grupo etário de jovens de 15 a 24 anos na população total, em 2000, o que evidencia uma maior pressão por políticas públicas específicas para as pessoas desse grupo etário, tais como educação de nível médio e superior e qualificação profissional, assim como a necessidade de inclusão no mercado de trabalho desses jovens, muito mais premente do que no ano 1991.



Outro movimento demográfico importante é o claro aumento da participação de pessoas de 70 anos ou mais de idade, principalmente as mulheres, cuja sobrevivência é maior que a dos homens em espaços urbanos, que passaram dos 5% de participação na população por sexo. Não é apenas devido às conquistas políticas que se percebe a maior presença cotidiana dos idosos no dia-a-dia da cidade, mas devido à sua maior participação quantitativa na população total. São dois processos que estão diretamente relacionados e se retroalimentam, gerando novas demandas de políticas públicas específicas.

**GRÁFICO 1** – Pirâmides Etárias – Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

**TABELA 6** – População Residente, por Grandes Grupos de Idade, Segundo os Municípios.  
Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991

Bahia, RMS e Municípios	População Total (*)	Grandes grupos etários					
		0 a 14 anos		15 a 64 anos		65 anos e mais	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Bahia	11.867.337	4.713.708	39,72	6.587.408	55,51	566.208	4,77
Metropolitana de Salvador	2.496.509	871.545	34,91	1.540.259	61,70	84.553	3,39
Camaçari	113.637	47.446	41,75	63.970	56,29	2.207	1,94
Candeias	67.941	27.200	40,03	38.956	57,34	1.770	2,61
Dias d'Ávila	31.258	13.102	41,92	17.499	55,98	640	2,05
Itaparica	15.055	6.021	39,99	8.326	55,30	695	4,62
Lauro de Freitas	69.268	28.034	40,47	39.662	57,26	1.556	2,25
Madre de Deus	9.181	3.283	35,76	5.534	60,28	346	3,77
Salvador	2.075.273	699.172	33,69	1.302.156	62,75	73.931	3,56
São Francisco do Conde	20.236	8.455	41,78	10.997	54,34	767	3,79
Simões Filho	72.524	30.192	41,63	40.610	56,00	1.706	2,35
Vera Cruz	22.136	8.640	39,03	12.549	56,69	935	4,22

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991

\* Inclusive as pessoas com idade ignorada.

**TABELA 7** – População Residente, por Grandes Grupos de Idade, Segundo os Municípios.  
Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000

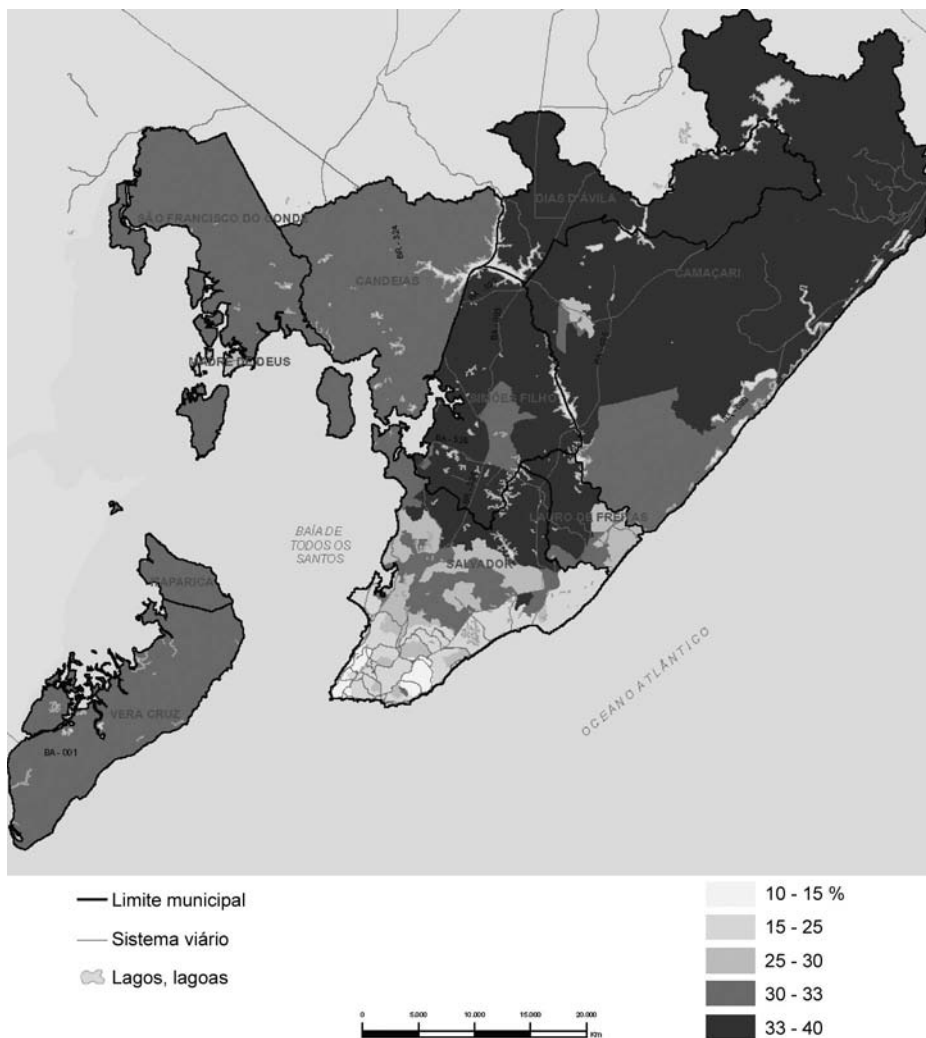
Bahia, RMS e Municípios	População Total	Grandes grupos etários					
		0 a 14 anos		15 a 64 anos		65 anos e mais	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Bahia</b>	<b>13.070.250</b>	<b>4.186.827</b>	<b>32,03</b>	<b>8.132.948</b>	<b>62,22</b>	<b>750.475</b>	<b>5,74</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>3.021.572</b>	<b>822.121</b>	<b>27,21</b>	<b>2.069.795</b>	<b>68,50</b>	<b>129.655</b>	<b>4,29</b>
Camaçari	161.727	52.137	32,24	105.331	65,13	4.258	2,63
Candeias	76.783	23.395	30,47	50.740	66,08	2.648	3,45
Dias d'Ávila	45.333	15.197	33,52	28.818	63,57	1.318	2,91
Itaparica	18.945	5.900	31,15	11.993	63,30	1.052	5,55
Lauro de Freitas	113.543	34.527	30,41	75.523	66,52	3.493	3,08
Madre de Deus	12.036	3.479	28,90	8.105	67,34	451	3,75
Salvador	2.443.107	638.479	26,13	1.693.426	69,31	111.202	4,55
São Francisco do Conde	26.282	8.547	32,52	16.746	63,72	990	3,77
Simões Filho	94.066	31.073	33,03	60.298	64,10	2.695	2,87
Vera Cruz	29.750	9.386	31,55	18.815	63,24	1.549	5,21

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000

Observando a distribuição da população por grandes grupos etários, nas Tabelas 6 e 7, essas análises são confirmadas. Para o Estado da Bahia como um todo houve uma redução da participação do grupo de 0 a 14 anos de idade, de 39,7%, em 1991, para 32,0% da população, em 2000. O mesmo ocorre na região metropolitana: a participação do grupo de crianças cai de 34,9%, em 1991, para 27,2%, em 2000. Quanto à participação de pessoas idosas na população, aqui agrupadas como pessoas de 65 anos ou mais de idade, há também um crescimento relativo no período analisado, tanto na Bahia como na RMS. No entanto, observa-se que o interior do estado tem uma proporção maior de pessoas idosas que a metrópole, devido, principalmente, à emigração de jovens. Por outro lado, a RMS tem maior proporção de pessoas de 15 a 64 anos de idade – grupo que concentra majoritariamente as pessoas economicamente ativas ocupadas ou dispostas a trabalhar – que a média do estado, já que atrai pessoas nessa faixa etária em busca de ocupações.

Dentre os municípios da RMS, Salvador tem a menor proporção de crianças de 0 a 14 anos de idade em sua população residente, tanto em 1991 como em 2000, o que pode ser explicado de duas formas basicamente. O município apresenta menores taxas de natalidade e, ao mesmo tempo, é um pólo de atração de adultos jovens, o que ajuda a explicar, mais uma vez, a maior proporção de pessoas de 15 a 64 anos de idade.

**MAPA 2** – Distribuição das Pessoas de 0 a 14 anos de Idade  
Região Metropolitana de Salvador – 2000

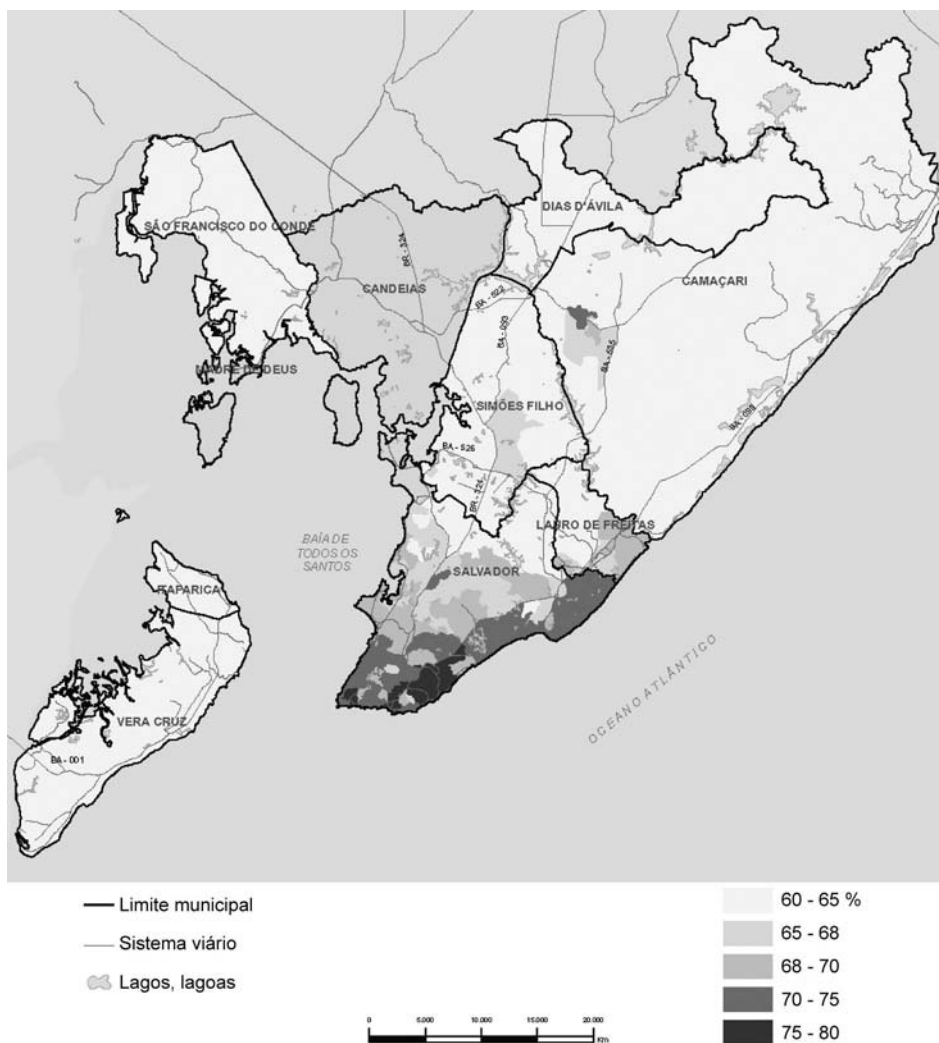


Fonte: IBGE. Censo 2000

Isso fica claro quando observamos o mapa da distribuição das crianças de 0 a 14 anos de idade nos setores censitários dos municípios da RMS. As maiores proporções de crianças estão nas áreas menos densamente povoadas da metrópole, mais distantes do litoral. Nos municípios de Camaçari, Simões Filho e Dias D'Ávila, os setores censitários possuem proporções acima dos 33% de crianças até 14 anos de idade. Em Camaçari, nos setores localizados no entorno do Pólo Petroquímico, estão as menores proporções de

crianças na população, devido ao perfil menos residencial desse espaço. E, em Salvador, estão os setores com menores proporções de crianças, sobretudo na área do farol da Barra até o Centro Histórico da cidade.

**MAPA 3** – Distribuição das Pessoas de 15 a 64 anos de Idade  
Região Metropolitana de Salvador – 2000

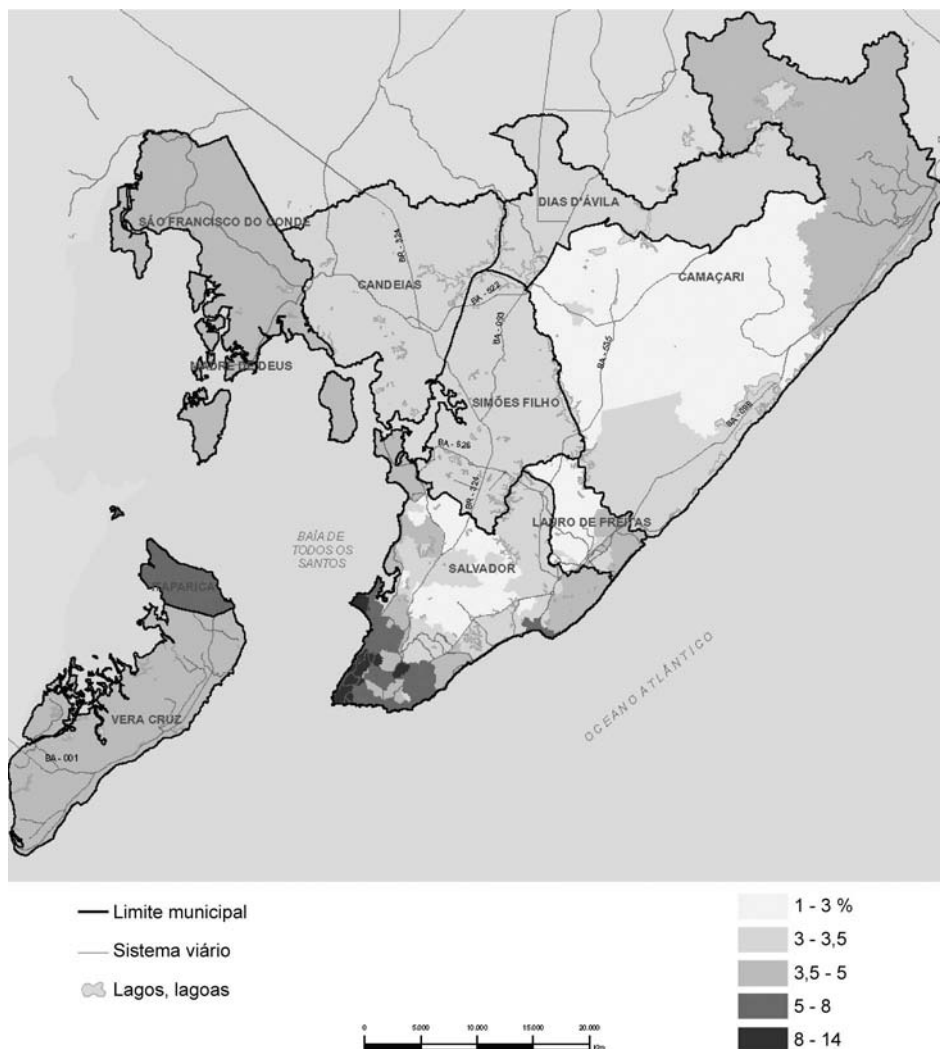


Fonte: IBGE. Censo 2000

Já as pessoas adultas, na faixa de 15 a 64 anos de idade, consideradas aquelas mais atuantes como população economicamente ativa, estão presentes nos espaços da metrópole onde as atividades econômicas são mais dinâmicas, assim como a vida cultural. As pessoas desse grupo etário estão, em geral, ocupadas ou dispostas a trabalhar e, portanto, tendem a morar em bairros onde as oportunidades de trabalho são mais abundantes, de forma a facilitar sua inserção e permanência no mercado de trabalho. De acordo com o mapa de setores censitários, as maiores proporções de pessoas de 15 a 64 anos de idade estão no município de Salvador, sobretudo próximas aos bairros da Barra, Ondina, Pituba e Pituçu. Nos demais municípios da metrópole, estão nas proximidades do Pólo Petroquímico em Camaçari, no litoral de Lauro de Freitas e nas sedes de Candeias, Madre de Deus (a quantidade de setores censitários nesses municípios é bem menor que nos anteriores, o que não permite maior detalhamento) e Simões Filho.

Por fim, a proporção de pessoas idosas cresceu em todos os municípios da região metropolitana de Salvador, sendo que os municípios com maiores participações de pessoas idosas eram Itaparica e Vera Cruz. O envelhecimento da população é um fenômeno demográfico mais abrangente, que está relacionado com a melhoria, mesmo que gradual e ainda restrita, nas condições de vida e moradia (saneamento, acesso à água e coleta de lixo) e nas condições de saúde.

**MAPA 4** – Distribuição das Pessoas de 65 anos de Idade e Mais  
Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE. Censo 2000

Os espaços em que há maior presença de pessoas idosas na região metropolitana concentram-se nos bairros mais tradicionais de Salvador, sobretudo na orla da Baía de Todos os Santos, em bairros como Barra, Campo Grande, Bonfim e em áreas nobres como Caminho das Árvores e Itaigara. Fora de Salvador, existem proporções relativamente elevadas de pessoas idosas em Itaparica, Madre de Deus, São Francisco do Conde e no Litoral Norte de Camaçari. As pessoas com 65 anos de idade ou mais já ocupavam essas

áreas há mais tempo e, portanto, tiveram acesso à moradia antes da valorização imobiliária mais recente nas áreas nobres. Além disso, após saírem do mercado de trabalho, muitas pessoas buscam moradias em áreas mais afastadas dos centros comerciais e com melhor qualidade de vida, como é o caso de Itaparica e do Litoral Norte.

## 2.2. Características das Famílias

O número de famílias identificado pelos levantamentos censitários, na Bahia, passou de 2,7 milhões, em 1991, para 3,5 milhões de famílias, em 2000, sendo que 877 mil famílias residiam na Região Metropolitana de Salvador no último censo. A proporção de mulheres responsáveis por famílias teve expressivo crescimento entre os períodos analisados: no Estado da Bahia, passou de 22,4% para 29,3%, de 1991 a 2000, e, na região metropolitana, o aumento foi ainda mais significativo, de 27,9% (proporção já elevada) para 38,1%. Os municípios da RMS que possuíam as maiores proporções de famílias sob responsabilidade de mulheres eram Salvador, São Francisco do Conde e Itaparica.

Levando em conta as maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho das mulheres, em condições equivalentes às masculinas, principalmente recebendo menores salários, estudos mostram<sup>1</sup> que famílias sob responsabilidade de mulheres são mais vulneráveis a dificuldades no seu provimento financeiro. De acordo com Guimarães (2003), “as famílias sob responsabilidade feminina costumam ter menos adultos e mais crianças. Salvo exceções, as mulheres chefes de família são divorciadas, viúvas ou solteiras. Com efeito, segundo as informações da PNAD de 1999, apenas 3,3% das pessoas que se declararam cônjuges estão em famílias cuja chefia é feminina.”

A maior presença de famílias sob responsabilidade de mulheres pode também estar relacionada com as elevadas taxas de desemprego na Região Metropolitana de Salvador ou, ainda, à emigração de mão-de-obra masculina para outros estados, o que pode ser melhor investigado. Mais ainda: observam-se claras desigualdades na inserção no mercado de trabalho relacionadas a gênero, o que faz com que as famílias, sob a responsabilidade de mulheres apresentem um maior grau de vulnerabilidade à pobreza. Ainda segundo Guimarães (2003), “o mais elevado nível de desemprego, o menor número de horas trabalhadas em virtude das responsabilidades domésticas, os salários mais baixos, as maiores

---

1 Como os de Guimarães (2003) e Carvalho (2003), por exemplo.



dificuldades para ingressar no mercado de trabalho e o acesso mais restrito aos recursos produtivos diferenciam substancialmente as mulheres responsáveis pelas famílias”.

**TABELA 8** – Pessoas Responsáveis pelas Famílias por Sexo, Segundo os Municípios Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	1991			2000			Proporção de mulheres responsáveis por famílias (%)	
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	1991	2000
<b>Bahia</b>	<b>2.710.630</b>	<b>2.103.140</b>	<b>607.490</b>	<b>3.493.512</b>	<b>2.471.426</b>	<b>1.022.086</b>	<b>22,4</b>	<b>29,3</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>622.182</b>	<b>448.693</b>	<b>173.489</b>	<b>878.147</b>	<b>543.977</b>	<b>334.170</b>	<b>27,9</b>	<b>38,1</b>
Camaçari	26.666	21.584	5.082	44.798	32.024	12.774	19,1	28,5
Candeias	15.456	11.914	3.542	21.001	14.443	6.558	22,9	31,2
Dias d'Ávila	7.479	6.017	1.462	12.475	8.818	3.657	19,5	29,3
Itaparica	3.536	2.459	1.077	5.521	3.410	2.111	30,5	38,2
Lauro de Freitas	16.768	13.060	3.708	31.857	21.708	10.149	22,1	31,9
Madre de Deus	2.123	1.676	447	3.430	2.232	1.198	21,1	34,9
Salvador	523.641	371.075	152.566	718.283	434.160	284.123	29,1	39,6
São Francisco do Conde	4.569	3.323	1.246	7.075	4.284	2.791	27,3	39,4
Simões Filho	16.423	13.351	3.072	25.394	17.062	8.332	18,7	32,8
Vera Cruz	5.521	4.234	1.287	8.313	5.836	2.477	23,3	29,8

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000

A partir do Censo 2000, foram levantadas algumas formas de arranjos familiares para a Bahia e a Região Metropolitana de Salvador. Para o Estado da Bahia, como um todo, a proporção de casais com filhos é superior à da região metropolitana, enquanto que as mães com filhos são mais freqüentes nessa área. Famílias do tipo “casal sem filhos” são relativamente mais comuns no município de Vera Cruz (12,0%, contra um padrão em torno de 9% nas demais áreas). O município de Salvador tem a menor proporção de casais com filhos, forma mais tradicional. É importante lembrar que o tipo “outros” engloba pessoas que vivem sós.

Volta aqui a questão das famílias sob a responsabilidade feminina, com a presença importante de famílias de “mães com filhos”, sem cônjuge, relativamente maior que o arranjo tradicional “casal com filhos”, seja no estado como um todo, na região metropolitana ou em quaisquer dos municípios que a compõem. O exercício do papel de provedor da

família deixa de ser complementar, dividido entre o casal, e passa a ser único, em condições desiguais e de menores rendimentos para as mulheres.

Como assinala Carvalho (2003),

O declínio do poder patriarcal e de princípios e controles religiosos e mais tradicionais traduziu-se em mudanças nas relações de gênero, na ampliação da autonomia dos diversos componentes da família e em um exercício bem mais aberto e livre da sexualidade, dissociada das responsabilidades da reprodução. A presença de mulheres no mercado de trabalho passou a ser crescente, assim como a difusão e utilização de práticas anticoncepcionais e a fragilização dos laços matrimoniais, com o aumento das separações, dos divórcios e de novos acordos sexuais.

O aumento significativo das famílias sob responsabilidade de mulheres, tanto por questões demográficas como socioeconômicas – relacionado às condições de inserção ocupacional das mulheres – tem implicações importantes para a vulnerabilidade social dessas famílias, assim como nas características da pobreza da RMS.

**TABELA 9** – Famílias e sua Distribuição por Tipo, Segundo os Municípios Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000

Bahia, RMS e Municípios	Famílias	Distribuição das famílias por tipo (%)					
		Total	Casal sem filhos	Casal com filhos	Mãe com filhos	Pai com filhos	Outros
<b>Bahia</b>	<b>3.489.227</b>	<b>100,0</b>	<b>9,4</b>	<b>46,1</b>	<b>13,7</b>	<b>1,9</b>	<b>28,8</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>877.268</b>	<b>100,0</b>	<b>9,2</b>	<b>40,6</b>	<b>17,1</b>	<b>2,1</b>	<b>31,1</b>
Camaçari	44.766	100,0	9,0	45,9	14,0	1,9	29,2
Candeias	21.002	100,0	9,0	46,7	16,6	2,3	25,4
Dias d'Ávila	12.476	100,0	8,3	46,4	14,8	2,1	28,5
Itaparica	5.515	100,0	8,7	39,9	18,5	2,2	30,7
Lauro de Freitas	31.802	100,0	9,3	44,8	13,6	2,1	30,2
Madre de Deus	3.424	100,0	9,0	47,1	19,8	1,7	22,4
Salvador	717.538	100,0	9,2	39,6	17,5	2,1	31,7
São Francisco do Conde	7.069	100,0	7,8	43,1	19,4	2,7	27,0
Simões Filho	25.368	100,0	9,1	47,0	16,0	2,0	25,9
Vera Cruz	8.308	100,0	12,0	39,0	14,4	2,6	32,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000

## 2.3. Condições de Sobrevivência e Mortalidade

Alguns indicadores demográficos sinalizam como estão as condições de saúde e sobrevivência das pessoas residentes: os principais são a esperança de vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil, indicadores muito utilizados como uma aproximação das condições de bem-estar e atendimento em saúde em determinados lugares.

O indicador de esperança de vida ao nascer, que dá a expectativa de sobrevivência, em anos, das pessoas nascidas em determinado período, melhorou tanto para o Estado da Bahia como para os municípios metropolitanos, de 1991 para 2000. No conjunto do Estado da Bahia, a esperança de vida ao nascer passou de 59,9 anos, em 1991, para 64,6 anos, em 2000. Nos municípios da RMS, esse indicador ficou mais próximo dos 70 anos, sendo que a maior esperança de vida ao nascer é a de Salvador, com 69,6 anos.

**TABELA 10** – Esperança de Vida ao Nascer, Segundo os Municípios por Região Econômica Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 1991 e 2000

Bahia, RMS e Municípios	Esperança de vida ao nascer (em anos) (*)	
	1991	2000
<b>Bahia</b>	<b>59,94</b>	<b>64,63</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>		
Camaçari	60,18	67,44
Candeias	58,49	66,06
Dias d'Ávila	60,47	67,93
Itaparica	61,06	66,34
Lauro de Freitas	61,51	66,62
Madre de Deus	61,76	67,44
Salvador	65,73	69,64
São Francisco do Conde	60,59	66,34
Simões Filho	63,13	66,62
Vera Cruz	61,27	66,34

Fonte: PNUD / IPEA / Fundação João Pinheiro. Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2002.

(\*) Número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento.

A taxa de mortalidade infantil, que mede o número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade, em relação a cada mil crianças nascidas vivas, foi um dos indicadores que teve maior queda nos últimos anos, por ser muito sensível à aplicação de medidas simples de higiene e saneamento básico, como cuidados relativos ao atendimento pré-natal às gestantes, condições no momento do parto e atendimento médico pós-parto e assistência ao recém-nascido. Quando em patamares muito elevados, as quedas nas taxas

de mortalidade infantil são rápidas e expressivas; mas são mais difíceis de reduzir quando em patamares mais baixos, exigindo ações de saúde mais estruturadas. Esse processo vem acontecendo em todo o Nordeste brasileiro.

No Estado da Bahia, a taxa média de mortalidade infantil caiu, de elevados 70,9‰, em 1991, para 46,5‰, em 2000. É ainda uma taxa muito elevada, mas que deve cair a um ritmo bem mais lento daqui por diante. Em todos os municípios da RMS, as taxas de mortalidade infantil eram mais baixas que a média estadual. O município com menor taxa, em 2000, era Dias d'Ávila, seguido por Salvador e Camaçari.

A título de ilustração, e para ter uma complementação às informações de mortalidade infantil, vale considerar outras causas de morte das pessoas residentes na Bahia e na RMS, para o ano de 2001, com base em informações do sistema de banco de dados do Ministério da Saúde – o DataSUS. Essas informações devem ser analisadas com especial cuidado, devido ao elevado grau de sub-registro, comum no Nordeste, o que “infla” grupos de causas “não classificadas”.

Para a Região Metropolitana de Salvador, onde os registros têm melhor qualidade que no interior do estado, percebe-se uma maior frequência de óbitos causados por doenças do aparelho circulatório e respiratório, consideradas mais comuns na vida urbana – respectivamente 28,1% e 10,4% do total de óbitos registrados. Outro destaque está nas causas externas de morbidade e de mortalidade, que englobam mortes no trânsito ou violentas, representando 13% dos óbitos registrados na RMS.

## 2.4. Fecundidade e Migração

Para avaliar as condições de fecundidade das mulheres residentes na região metropolitana de Salvador foram gerados indicadores para dois grupos etários distintos: primeiro, para todas as mulheres de dez anos ou mais de idade e, em seguida, para as mulheres de 15 a 49 anos de idade. O primeiro grupo traz o conjunto de informações disponíveis sobre fecundidade no Censo, mas tem um viés de redução da taxa de fecundidade, por incluir as crianças de 10 a 14 anos e, ao mesmo tempo, de ampliação da taxa de fecundidade, por carregar as elevadas fecundidades das mulheres de mais idade, acima dos 50 anos, que vieram de gerações anteriores àquelas das mulheres hoje em idade reprodutiva.

As análises demográficas, em geral, centram os indicadores de fecundidade nas mulheres consideradas em idade reprodutiva, grupo convencionado entre as idades de 15 até 49 anos.

No caso do conjunto de mulheres de dez anos ou mais, percebeu-se uma taxa de fecundidade de 2,41 filhos tidos nascidos vivos (FTNV) por mulher, no Estado da Bahia, em 2000, e 1,79 na RMS como um todo. Salvador era o município da RMS com a menor taxa de fecundidade (1,72 FTVN/mulher), com grande peso na média da região. Todos os demais municípios da região metropolitana tinham taxas abaixo da média do estado.

Considerando as mulheres em idade reprodutiva – de 15 a 49 anos – as taxas de fecundidade caem e, a média do Estado da Bahia, fica em 1,87 FTVN/mulher. Nesse grupo, observa-se que, das mulheres que tiveram filhos nascidos vivos, as proporções daquelas com até dois filhos são sempre superiores a 50%, tanto na Bahia como na RMS em seu conjunto e nos municípios estudados. Salvador mantém-se como município com a mais baixa taxa de fecundidade (1,36 FTVN/mulher) e também com a menor proporção de mulheres de 15 a 49 anos com cinco filhos ou mais. Aqui, os municípios de São Francisco do Conde e Dias d'Ávila apresentaram taxas um pouco superiores à média estadual.

**TABELA 11** – Óbitos por Grupos de Causas, Segundo os Municípios de Residência por Região Econômica. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2001

Bahia, RMS e Municípios	Total de óbitos	Grupos de Causas (%)							
		Algumas doenças infecciosas e parasitárias	Neoplasias [Tumores]	Doenças do aparelho circulatório	Doenças do aparelho respiratório	Algumas afecções originadas no período perinatal	Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte	Causas externas de morbidade e de mortalidade	Demais causas
<b>Bahia</b>	<b>60.785</b>	<b>5,2</b>	<b>8,4</b>	<b>22,5</b>	<b>7,1</b>	<b>5,3</b>	<b>26,7</b>	<b>10,7</b>	<b>14,1</b>
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>15.706</b>	<b>6,7</b>	<b>13,5</b>	<b>28,1</b>	<b>10,4</b>	<b>7,1</b>	<b>3,3</b>	<b>13,0</b>	<b>18,0</b>
Camaçari	635	4,7	10,9	25,5	8,5	9,4	3,6	18,4	18,9
Candeias	294	4,8	10,2	26,5	10,2	3,1	13,6	11,6	20,1
Dias d'Ávila	208	8,2	11,5	26,4	9,1	7,7	2,9	15,9	18,3
Itaparica	69	4,3	14,5	27,5	13,0	4,3	7,2	10,1	18,8
Lauro de Freitas	594	5,6	12,1	24,2	9,8	10,1	5,1	14,1	19,0
Madre de Deus	42	9,5	9,5	35,7	7,1	4,8	9,5	4,8	19,0
Salvador	13.015	6,7	14,1	28,4	10,8	6,9	2,7	12,6	17,7
São Francisco do Conde	108	6,5	12,0	37,0	11,1	1,9	2,8	9,3	19,4
Simões Filho	532	8,6	9,0	25,4	7,9	9,4	4,3	15,2	20,1
Vera Cruz	109	8,3	10,1	27,5	8,3	1,8	12,8	12,8	18,3

Fonte: DATASUS. <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defhtim.exe?sim/cnv/obiba.def>. Acesso em 13/08/2004

**TABELA 12 – Mulheres de 10 anos ou Mais, por Filhos Nascidos Vivos, Número de Filhos Nascidos Vivos por Mulher e Taxa de Fecundidade, Segundo os Municípios. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000**

Bahia, RMS e Municípios	Mulheres residentes, de 10 anos ou mais de idade											Taxa de fecundidade (*)
	Total	Tiveram filhos nascidos vivos				Distribuição das mulheres que tiveram filhos nascidos vivos (%)				Taxa de fecundidade (*)		
		Total	um ou dois filhos	três ou quatro filhos	cinco ou mais filhos	Total	um ou dois filhos	três ou quatro filhos	cinco ou mais filhos			
<b>Bahia</b>	<b>5.289.179</b>	<b>3.072.653</b>	<b>1.282.748</b>	<b>791.868</b>	<b>998.037</b>	<b>100,0</b>	<b>41,7</b>	<b>25,8</b>	<b>32,5</b>	<b>2,41</b>		
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>1.321.239</b>	<b>753.716</b>	<b>409.503</b>	<b>195.781</b>	<b>148.432</b>	<b>100,0</b>	<b>54,3</b>	<b>26,0</b>	<b>19,7</b>	<b>1,79</b>		
Camacari	63.831	37.907	18.415	10.173	9.319	100,0	48,6	26,8	24,6	2,07		
Candeias	31.481	18.311	8.301	4.958	5.052	100,0	45,3	27,1	27,6	2,22		
Dias d'Ávila	17.935	10.792	5.049	2.808	2.935	100,0	46,8	26,0	27,2	2,16		
Itaparica	7.632	4.729	2.216	1.251	1.262	100,0	46,9	26,5	26,7	2,30		
Lauro de Freitas	46.698	27.826	14.874	7.637	5.315	100,0	53,5	27,4	19,1	1,84		
Madre de Deus	4.982	3.064	1.565	764	735	100,0	51,1	24,9	24,0	2,14		
Salvador	1.089.427	616.279	343.371	159.029	113.879	100,0	55,7	25,8	18,5	1,72		
São Francisco do Conde	10.439	5.944	2.476	1.458	2.010	100,0	41,7	24,5	33,8	2,33		
Simões Filho	37.224	21.863	10.210	5.777	5.876	100,0	46,7	26,4	26,9	2,21		
Vera Cruz	11.590	7.001	3.026	1.926	2.049	100,0	43,2	27,5	29,3	2,32		

Fonte: IBGE: Censo Demográfico de 2000

(\*) Número médio de filhos nascidos vivos por mulher do grupo etário específico

**TABELA 13** – Mulheres de 15 a 49 anos, por Filhos Nascidos Vivos, Número de Filhos Nascidos Vivos por Mulher e Taxa de Fecundidade, Segundo os Municípios: Bahia e Região Metropolitana de Salvador, 2000

Áreas geográficas selecionadas	Mulheres residentes de 15 a 49 anos de idade (em idade reprodutiva)										Taxa de fecundidade (*)
	Total	Tiveram filhos nascidos vivos				Distribuição das mulheres que tiveram filhos nascidos vivos (%)				cinco ou mais filhos	
		Total	um ou dois filhos	três ou quatro filhos	cinco ou mais filhos	Total	um ou dois filhos	três ou quatro filhos	cinco ou mais filhos		
<b>Bahia</b>	<b>3.509.768</b>	<b>2.150.064</b>	<b>1.136.574</b>	<b>614.542</b>	<b>398.948</b>	<b>100,0</b>	<b>52,9</b>	<b>28,6</b>	<b>18,6</b>	<b>1,87</b>	
<b>Metropolitana de Salvador</b>	<b>953.810</b>	<b>557.445</b>	<b>357.741</b>	<b>141.505</b>	<b>58.199</b>	<b>100,0</b>	<b>64,2</b>	<b>25,4</b>	<b>10,4</b>	<b>1,43</b>	
Camaçari	47.504	30.926	17.296	8.667	4.963	100,0	55,9	28,0	16,0	1,84	
Candeias	22.625	14.059	7.759	4.146	2.154	100,0	55,2	29,5	15,3	1,78	
Dias d'Ávila	13.066	8.619	4.708	2.447	1.464	100,0	54,6	28,4	17,0	1,88	
Itaparica	5.281	3.499	1.987	986	526	100,0	56,8	28,2	15,0	1,80	
Lauro de Freitas	34.507	21.908	13.355	6.047	2.506	100,0	61,0	27,6	11,4	1,61	
Madre de Deus	3.615	2.322	1.489	582	251	100,0	64,1	25,1	10,8	1,60	
Salvador	784.671	449.426	296.816	110.969	41.641	100,0	66,0	24,7	9,3	1,36	
São Francisco do Conde	7.414	4.453	2.265	1.207	981	100,0	50,9	27,1	22,0	1,91	
Simões Filho	27.120	17.193	9.470	4.874	2.849	100,0	55,1	28,3	16,6	1,84	
Vera Cruz	8.007	5.040	2.596	1.580	864	100,0	51,5	31,3	17,1	1,84	

Fonte: IBGE: Censo Demográfico de 2000

(\*) Número médio de filhos nascidos vivos por mulher do grupo etário específico.



Em relação aos movimentos migratórios, a Região Metropolitana de Salvador, em seu conjunto, é atrativa de pessoas e apresentou um saldo migratório total (emigrantes menos imigrantes) de 30.150 pessoas, entre 1995 e 2000. Existem diferenças importantes entre os municípios da RMS no que diz respeito ao saldo migratório.

Dos dez municípios da RMS, oito possuem saldo positivo, com destaque para Lauro de Freitas, que recebeu 20.152 pessoas, principalmente do próprio Estado da Bahia; mas Lauro de Freitas também é o município da região que recebeu maior número de pessoas de fora do estado. Vale lembrar que o município vem atraindo pessoas de maior poder aquisitivo que deixaram Salvador para condomínios de classes média e alta e, também, empresas de serviços com incentivos municipais. Em seguida vem Camaçari, com saldo positivo de 14.003 pessoas, que vieram para o município que detém o Pólo Petroquímico.

Salvador e Candeias possuem saldos migratórios negativos e as pessoas que emigram de Salvador vão principalmente para fora do Estado da Bahia.

É interessante analisar de quais regiões do Brasil vêm imigrantes para a Região Metropolitana de Salvador. Para Lauro de Freitas, migram pessoas da região Sudeste do país (50,3% dos seus imigrantes) e os que vêm para Salvador também são oriundos principalmente do Sudeste (50,7%).

**TABELA 14** – Saldo Migratório Interestadual e Intra-estadual  
Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000

Municípios	Saldo da migração interestadual	Saldo da migração intra-estadual	Saldo migratório (Total)
Camaçari	1.558	12.445	14.003
Candeias	-242	143	-99
Dias d'Ávila	194	5.265	5.459
Itaparica	-112	158	46
Lauro de Freitas	2.308	17.844	20.152
Madre de Deus	92	648	740
Salvador	-19.785	-2.299	-22.084
São Francisco do Conde	-26	504	478
Simões Filho	957	8.105	9.062
Vera Cruz	168	2.226	2.394
<b>Total</b>	<b>-14.889</b>	<b>45.039</b>	<b>30.150</b>

Fonte: IBGE: Censo Demográfico de 2000

Finalmente, o principal destino dos emigrantes da RMS, seja de qual for o município analisado, é claramente a Região Sudeste do país, que recebe 62,8% dos emigrantes interestaduais da região. É para lá que continuam indo, sobretudo, pessoas em idade ativa, majoritariamente homens, em busca de melhores oportunidades de ocupação.

**TABELA 15** – Imigrantes Interestaduais por Grandes Regiões de Origem, Segundo os Municípios de Residência em 2000. Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000

Municípios	Grandes Regiões											
	Região Norte		Região Nordeste		Região Sudeste		Região Sul		Região Centro Oeste		Brasil sem especificação	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Camaçari	89	2,3	1.778	45,8	1.711	44,1	68	1,8	139	3,6	97	2,5
Candeias	0	0,0	398	63,6	180	28,7	30	4,8	18	2,9	0	0,0
Dias d'Ávila	50	5,3	581	61,4	243	25,7	42	4,4	11	1,2	19	2,0
Itaparica	0	0,0	71	53,5	59	44,8	0	0,0	0	0,0	2	1,7
Lauro de Freitas	51	1,7	972	33,0	1.482	50,3	347	11,8	50	1,7	43	1,5
Madre de Deus	0	0,0	54	27,8	134	68,8	0	0,0	7	3,4	0	0,0
Salvador	1.527	4,3	11.343	31,8	18.119	50,7	2.291	6,4	1.973	5,5	462	1,3
São Francisco do Conde	0	0,0	36	29,0	50	40,5	14	11,1	12	9,7	12	9,7
Simões Filho	79	4,9	678	41,8	763	47,1	42	2,6	58	3,6	0	0,0
Vera Cruz	0	0,0	75	23,2	123	38,1	82	25,4	27	8,3	16	5,0
<b>Total</b>	<b>1.796</b>	<b>3,9</b>	<b>15.987</b>	<b>34,4</b>	<b>22.866</b>	<b>49,2</b>	<b>2.916</b>	<b>6,3</b>	<b>2.295</b>	<b>4,9</b>	<b>651</b>	<b>1,4</b>

Fonte: IBGE: Censo Demográfico de 2000

**TABELA 16** – Emigrantes Interestaduais por Grandes Regiões de Origem, Segundo os Municípios de Residência em 2000. Região Metropolitana de Salvador, 1995-2000

Municípios	Grandes Regiões										Total
	Região Norte		Região Nordeste		Região Sudeste		Região Sul		Região Centro-Oeste		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Camaçari	51	2,2	915	39,4	1.122	48,3	100	4,3	136	5,9	2.324
Candeias	0	0,0	131	15,1	628	72,3	64	7,4	46	5,3	869
Dias d'Ávila	52	6,9	236	31,4	407	54,1	6	0,8	51	6,8	752
Itaparica	0	0,0	18	7,3	189	77,0	38	15,7	0	0,0	245
Lauro de Freitas	10	1,5	244	38,3	356	55,8	6	0,9	23	3,5	639
Madre de Deus	0	0,0	15	15,0	88	85,0	0	0,0	0	0,0	103
Salvador	1.477	2,7	12.638	22,8	35.020	63,1	2.310	4,2	4.053	7,3	55.499
São Francisco do Conde	0	0,0	11	7,1	129	86,1	0	0,0	10	6,8	150
Simões Filho	21	3,2	77	11,6	502	75,6	5	0,7	59	8,9	665
Vera Cruz	0	0,0	65	41,7	91	58,3	0	0,0	0	0,0	156
<b>Total</b>	<b>1.611</b>	<b>2,6</b>	<b>14.352</b>	<b>23,4</b>	<b>38.532</b>	<b>62,8</b>	<b>2.529</b>	<b>4,1</b>	<b>4.378</b>	<b>7,1</b>	<b>61.402</b>

Fonte: IBGE: Censo Demográfico de 2000

## Referências Bibliográficas

CARVALHO, Inaiá M. M. Família e pobreza. In: SEI. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: 2003. p.117-134 (Série estudos e pesquisas, 63).

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares pobreza e desigualdade no Brasil: do discurso hegemônico e medição espúria às raízes da questão. In: SEI. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: 2003, p. 85-116 (Série estudos e pesquisas, 63).

IBGE. *Censo demográfico 2000 – características da população e dos domicílios, resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2001.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2000 – primeiros resultados da amostra*. Rio de Janeiro: 2001.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 1991, 2000 – Microdados da amostra*. Rio de Janeiro: 2002. CD-ROM.

MARTINE, George. Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.3, p.22-38,1993.

PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro. *Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2002*. Acesso em <http://www.pnud.org.br/atlas>



## **3. Segregação Socioespacial e Dinâmica Metropolitana**

### **3.1. Introdução**

Este capítulo discute as características e as tendências atuais da segregação em Salvador e em sua Região Metropolitana.

Espelhando as diferenças econômicas, étnicas, sociais ou culturais no território urbano, a segregação constitui uma característica das cidades contemporâneas, sendo objeto de preocupações de urbanistas e cientistas sociais desde a primeira metade do século XX.

De início, a análise dessa segregação se reportou à divisão entre brancos e negros nas cidades americanas, sancionada por normas legais até o movimento pelos direitos civis da década de 50, estendendo-se, posteriormente, à segregação entre brancos e minorias etno-raciais. Em países como a França, as discussões têm privilegiado a segregação entre categorias socioocupacionais, comandada pelo mercado e com uma maior conotação de classe, que foi acentuada com a concentração de população mais pobre em conjuntos habitacionais de interesse social nas periferias metropolitanas.

Com essa mesma conotação, nos países da América Latina, estudos recentes vêm reconstruindo os seus contornos nas áreas metropolitanas e discutindo como as transformações econômicas e sociais dos últimos anos têm agravado a sua intensidade e perversão. Além disso, a questão da segregação social assumiu nova viabilidade e destaque com a difusão do paradigma das cidades globais que, supostamente, seriam marcadas por

uma tendência à polarização social e espacial (Sassen, 1991; Villaça, 1998; Shapira, 2000; Preteceille, 2004; Sabatini, Cáceres; Cerda, 2004; Ribeiro, 2003, 2004).

O consenso existente sobre a relevância do referido fenômeno, porém, não se estende à sua compreensão. Alguns autores entendem a segregação como uma separação forçada e legalmente estabelecida, associando-a a casos como os do gueto judeu, do gueto negro ou do apartheid da África do Sul, ou até questionando a aplicabilidade desse conceito a realidades como a do Brasil (Vasconcelos, 2004; Marcuse, 2004). Enfatizando o caráter histórico e plural desse fenômeno, porém, outros estudiosos consideram que a segregação pode ser analisada a partir do grau de proximidade espacial ou de concentração territorial de famílias pertencentes a um mesmo grupo, seja este definido em termos étnicos, socioeconômicos ou até religiosos, entre outros aspectos, com a concentração de determinados grupos em locais específicos das cidades e a constituição de grandes áreas relativamente homogêneas. E, nesse sentido, ela será abordada no presente trabalho.

No Brasil, estudos sobre esse tipo de área, como as favelas e as periferias, constituem uma parte expressiva da produção sobre a questão urbana. Contudo, o avanço do debate sobre a segregação vai se dar a partir da década de 90, com os trabalhos efetuados por Villaça (1998), Caldeira (2000) e com as pesquisas desenvolvidas principalmente pelo Observatório das Metrópoles e pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre a configuração atual das áreas metropolitanas (Ribeiro, 2000, 2004; Marques; Torres, 2005).

Tanto esses estudos quanto os que foram efetuados em outros países, por Mattos (2004), Kaztman e Wordmald (2002), Shapira (2000), Veiga (2006) ou Duhau (2006), ressaltam como a integração dos países latino-americanos à dinâmica da globalização (com a reestruturação produtiva e outros fenômenos a ela associados) tem afetado a conformação das áreas metropolitanas, contribuindo para a persistência e consolidação de uma estrutura urbana segmentada e segregada, onde a estratificação social tem uma clara expressão territorial.

Ainda que as transformações em apreço não tenham um impacto homogêneo e convergente nos diversos países, e que no fundamental se mantenha a configuração, a paisagem urbana e a identidade construídas historicamente em cada cidade, certas tendências são comuns e dominantes na dinâmica metropolitana atual. Estão entre elas: um decréscimo demográfico das antigas áreas centrais e um forte crescimento para as bordas e para o periurbano, acentuando uma metropolização estendida que prolonga a cidade para

várias direções; a conformação de sistemas produtivos organizados reticularmente, como base para a formação de cidades regiões, com a constituição de novas áreas de negócios, fora do centro tradicional, ou de zonas industriais em áreas mais distantes da periferia urbana ou em cidades próximas à aglomeração central, integrando espaços cada vez mais extensos, articulados por todo tipo de fluxos, materiais e não materiais; a proliferação de artefatos urbanos de grande impacto na estrutura e uma policentralização metropolitana, com edifícios corporativos, shoppings, complexos de cinema, centros empresariais e de convenções, parques temáticos e hotéis de luxo e de superluxo; mudanças nos padrões habitacionais, com a proliferação de condomínios fechados e protegidos (inclusive no periurbano), para onde as camadas de média e alta renda se dirigem em busca de segurança e qualidade de vida, afastando-se da poluição e dos riscos da grande cidade; uma maior concentração social e espacial da riqueza e da pobreza, com o aumento da auto-segregação dos ricos e do isolamento de “pobres rodeados de pobres” (Katzman e Wordmald, 2002) em espaços cada vez mais cristalizados e homogêneos; espaços marcados pela superposição de carências, pela vulnerabilidade social, pela presença das drogas e por uma significativa conflitividade e violência.

### **3.2. A Apropriação Social do Espaço em Salvador**

Tendências dessa ordem vêm interferindo na conformação do espaço e na sua apropriação diferenciada pelas diversas categorias sociais em Salvador e em sua região metropolitana. Para o seu melhor entendimento, vale lembrar como a evolução econômica da área, apresentada no capítulo inicial deste trabalho, também envolveu mudanças radicais na sua conformação urbana.

Na Salvador colonial, o Recôncavo, a região em torno da Baía de Todos os Santos, onde hoje estão cidades como Cachoeira, Santo Amaro, São Francisco do Conde, desempenhava um papel de relevo na vida econômica da cidade que, desde cedo, já apresentava uma ocupação densa nas cumeadas próximas à Baía de Todos os Santos. Entre os anos 1940 e 1950, a cidade experimentou um crescimento demográfico causado, em parte, pelas migrações e, nesse período, a estrutura espacial de Salvador já 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 40 ali se concentrara, 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 ainda não urbanizadas, particularmente nas encostas.

O Mapa 1 ilustra essa expansão da área urbana, mostrando, primeiro, o local de fundação da cidade, onde hoje fica o Centro Histórico; em segundo lugar, a ocupação ainda concentrada junto da orla da Baía de Todos os Santos, no início do século XX; e, em terceiro, a cidade começando sua expansão, com alguma ocupação da Orla Atlântica, nos anos 40.

Nessa década, o crescimento de Salvador levou à contratação do escritório do engenheiro Mário Leal Ferreira e à elaboração do código de urbanismo de 1948. Áreas vazias começaram a ser ocupadas pelos moradores de baixa renda, ocorrendo, em 1946, a primeira invasão de terras para a construção de habitações: a invasão do Corta Braço, hoje bairro de Pero Vaz. Na década de 60 se deu a abertura das avenidas de vale, previstas no plano de Ferreira, quando a expansão do sistema viário incorporou novos espaços ao tecido urbano, aumentando o valor das áreas próximas a essas avenidas.

À época que a expansão e modernização da velha capital baiana foram desencadeadas, o que se tinha era uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade praticamente estagnada ao longo de várias décadas, que exigia uma transformação. E isso se deu de forma bastante rápida e abrupta, entre as décadas de 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia. Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para (algumas poucas) 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, área reservada ao turismo, outro componente da estratégia de crescimento e modernização da cidade (Cf. Brandão, 1981; Souza, A. G., 2000).

Nos anos de 1980, consolidou-se um novo centro urbano, impulsionado por grandes empreendimentos públicos e privados realizados na década anterior, destacando-se a construção da Av. Paralela, do Centro Administrativo da Bahia, da nova Estação Rodoviária



e do Shopping Iguatemi. Essa nova centralidade não apenas direcionou a expansão urbana no sentido da orla norte, como teve impacto na dinâmica do centro tradicional na área antiga da cidade, contribuindo para o seu gradativo esvaziamento.

**MAPA 1 – Evolução Urbana de Salvador - 1600/1940**



Fonte: Adaptação do Atlas Escolar Bahia: espaço geo-histórico e cultural. 2ª ed. João Pessoa: Grafset, 2004.

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos complementares, pesados e seletivos, centrados na infra-estrutura e no projeto industrial, interferiram decisivamente na conformação de um novo padrão de produção do espaço urbano, com a configuração de três vetores bem diferenciados de expansão da cidade: a Orla Marítima norte, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. O primeiro constitui a “área nobre” da cidade, local de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos urbanos e os interesses da produção imobiliária. O segundo, localizado no centro geográfico do município, começou a ser ocupado pela implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa” na fase áurea da produção imobiliária, através do Sistema Financeiro de Habitação, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas invasões coletivas, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita. Finalmente, o Subúrbio Ferroviário teve sua ocupação impulsionada inicialmente pela implantação da linha férrea, em 1860, constituindo, a partir da década de 1940, a localização de muitos loteamentos populares, que foram ocupados nas décadas seguintes sem o devido controle urbanístico, com suas áreas livres também invadidas. Transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade, concentrando uma população extremamente pobre e sendo marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infra-estrutura e serviços básicos e, mais recentemente, por altos índices de violência (Franco; Santos; Gabrielli,

1998; Souza, A. G., 2000). Assim, a apropriação diferenciada do território urbano se consolidou e intensificou com o surgimento da Salvador moderna.

Nos primórdios da cidade a segregação se definia, mais acentuadamente, no interior do domicílio e no âmbito da edificação, com a separação de escravos e agregados, quase sempre nos andares inferiores dos sobrados das famílias mais abastadas. Em termos de inserção urbana, os primeiros sinais de segregação por estratificação de renda no espaço construído se manifestaram nas franjas da ocupação contínua, com as novas habitações edificadas no final do século XIX para famílias ricas, partindo do que era então o centro da cidade, na direção sul (Campo Grande, Vitória e Graça). E, para as famílias pobres, na direção norte (Lapinha, Soledade e Cidade Nova). Essa apropriação diferenciada do espaço urbano se delineia com maior nitidez, primeiro, pela contingência da proximidade dos operários junto às primeiras fábricas nos arredores da cidade e, a *posteriori*, pela indução da legislação urbanista que entra em vigor através do Código de Posturas Municipais, de 1920 e 1926, que introduziu as primeiras normas que condicionaram a localização das habitações para as camadas de baixa renda (Souza, A. G., 2000, 2002).

A partir da década de 60, como já foi visto, a nova dinâmica econômica e urbana da cidade incrementou a ocupação da orla pelas classes médias e altas, remetendo a população de baixa renda para áreas distantes e desequipadas do Miolo, dos Subúrbios ou de Lauro de Freitas e Simões Filho, junto aos limites de Salvador. Em Lauro de Freitas, município com cerca de 10.000 habitantes em 1970, que sobreviviam basicamente da produção e comercialização de hortigranjeiros e de pesca, começou a haver uma enorme proliferação de loteamentos populares no distrito de Itinga, vizinho a São Cristóvão, bairro popular já urbanizado de Salvador, situado no final da Avenida Paralela e próximo ao aeroporto, onde já circulavam algumas linhas de transporte coletivo. Naquela área, então ocupada por chácaras e pequenas fazendas, dado o baixo preço das terras e das reduzidas exigências e fiscalização do poder público municipal, diversos incorporadores passaram a vender pequenos lotes, literalmente “no meio do mato”, sem arruamento, água, transporte ou luz, que podiam ser pagos em até 60 meses<sup>1</sup> (Dias, 2005).

1 A extrema precariedade desses loteamentos – em boa parte hoje urbanizados – foi ressaltada por antigos moradores de Itinga em entrevistas realizadas por Dias (2005), mencionando como tinham que se organizar em grupos para transitar por verdadeiras picadas, onde encontravam, comumente, cobras, macacos e jacarés.

Na década de 1980, com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari e a abertura da Estrada do Coco, que “diminuía” a distância entre Salvador e Lauro de Freitas, o capital imobiliário começou a oferecer empreendimentos mais qualificados na orla marítima desse município, que já se conurbava com a capital baiana. O primeiro e mais importante deles foi Vilas do Atlântico, apresentado como um novo conceito de moradia, associado a uma vida saudável e integrada à natureza, com uma comunidade homogênea e longe do barulho, da poluição, da criminalidade e de outros males urbanos, ou como uma alternativa de veraneio mais acessível que a ilha de Itaparica para os habitantes de Salvador.

Situados estrategicamente a cerca de 20 quilômetros de Salvador e de Camaçari, tanto Vilas como outros loteamentos e condomínios fechados que proliferam nas suas imediações atraíram segmentos de média e alta renda de Salvador, até porque muitos foram trabalhar no Pólo, na Ford ou em outros empreendimentos da região, transformando a orla marítima do município em uma continuação da área “nobre” da capital. Nos demais municípios da RMS predomina uma população de baixa renda, em boa parte seduzida pela implantação das indústrias e de outros empreendimentos, mas sem maiores e melhores oportunidades de ocupação.

Com isso, conformou-se o padrão de apropriação social do território apresentado a seguir para Salvador e para a Região Metropolitana, identificado com base nos micro dados do Censo e na metodologia desenvolvida originalmente por Edmond Preteceille e Luiz César Q. Ribeiro para o projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana. Considerando a centralidade do trabalho na rede social, essa metodologia partiu da “ocupação”, tal como definida pelo IBGE, como variável básica para a construção de categorias socioocupacionais hierarquizadas, efetuando sucessivos cortes entre o grande e o pequeno capital, entre o trabalho manual e não-manual, formal e informal, e entre os setores econômicos (secundário e terciário, moderno e tradicional), de forma a permitir a identificação da estrutura social e da sua expressão espacial em cada cidade.

Com a agregação das diversas ocupações levantadas nos micro dados do Censo de 1991, foram constituídas 25 categorias socioocupacionais, englobadas, por sua vez, em oito outras mais amplas<sup>2</sup>. No entanto, mudanças na relação de ocupações do IBGE, para

---

2 Para um maior detalhamento dessa metodologia ver Ribeiro e Lago, 2000. média-superior, média, média-popular, popular-subproletária, subproletária e agrícola.

2000, exigiram um trabalho de compatibilização com a classificação utilizada para 1991 e 1989, com a sua ordenação em oito grandes categorias: a dos grandes empregadores e dirigentes, composta pelo setor público e privado; a dos trabalhadores “intelectuais”, que engloba os profissionais autônomos, empregados e estatutários e os professores de nível superior; a dos pequenos empregadores; a dos trabalhadores em ocupações médias, onde se encontram as de escritório, de supervisão, técnicas, ocupações médias de saúde e educação, de segurança pública, justiça e correios, e as artísticas e similares; a dos trabalhadores do setor secundário, que agrega os da indústria moderna e tradicional, da construção civil e dos serviços auxiliares; a dos trabalhadores do terciário especializado, como os ocupados no comércio e nos serviços auxiliares; a dos trabalhadores do terciário não especializados como trabalhadores domésticos, os ambulantes e biscateiros; e, por fim, os trabalhadores agrícolas que, nas regiões metropolitanas, constituem uma categoria residual.

Foi efetuada, então, uma análise da distribuição dessas categorias no território de Salvador e dos demais municípios da Região Metropolitana, a partir das Áreas de Expansão Domiciliar – AEDS, definidas para o Censo de 2000 pelo IBGE. Essas áreas obedecem a um tamanho mínimo de domicílios e população, respeitam limites administrativos, agregam setores limítrofes e são orientadas por critérios de homogeneidade social. Levando em conta como as categorias ocupacionais encontravam-se representadas nas diversas áreas, foi elaborada uma tipologia que as classifica (de acordo com a composição dos seus moradores) como superior.

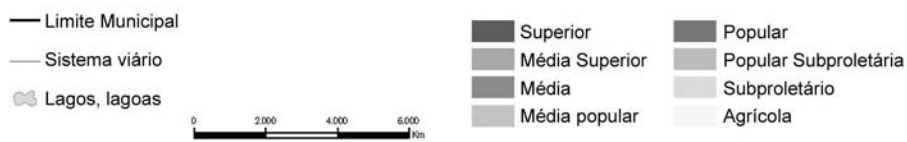
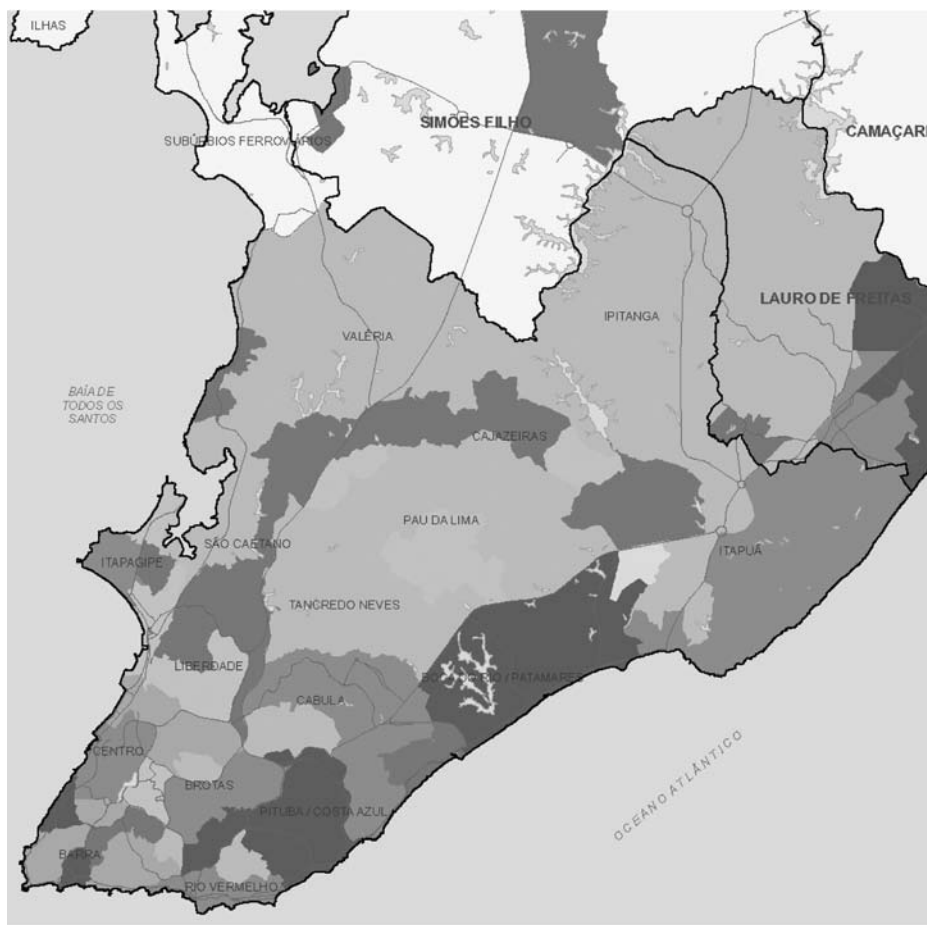
Na categoria superior predominam os grandes empresários, dirigentes e trabalhadores “intelectuais”; na média-superior o predomínio é do grupo intelectual; na média se misturam pequenos empregadores e setores do grupo intelectual; nas áreas de composição média-popular coexistem setores médios e pequenos empregadores; as áreas populares são aquelas onde predominam os trabalhadores do setor secundário e do terciário relativamente especializado; nas do tipo popular-subproletária há uma conjugação do proletariado com os trabalhadores de sobrevivência; e nas áreas subproletárias concentram-se os trabalhadores do terciário não especializado, ou seja, prestadores de serviços diversos, empregados domésticos, ambulantes e biscateiros. Encontram-se, finalmente, áreas onde há uma maior frequência de trabalhadores agrícolas, áreas essas menos urbanizadas e com baixa densidade demográfica, a exemplo de São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz, interior de Lauro de Freitas e boa parte do território de Camaçari.

O que define a tipologia de uma área é a super-representação de uma categoria ocupacional naquela área, em relação a sua média na RMS. Assim, uma área superior, por exemplo, não é território exclusivo da elite, que pode compartilhar esse espaço com setores médios ou até com trabalhadores de sobrevivência em alguns interstícios, como ocorre em outras cidades. A topografia acidentada de Salvador também contribui para isso, uma vez que, historicamente, as camadas altas e médias tendiam a edificar suas moradias nas cumeadas, enquanto os pobres ocupavam ilegalmente as escarpas e os fundos dos seus numerosos e (então) inacessíveis vales. O crescimento e a modernização da cidade levaram à erradicação de várias concentrações residenciais de baixa renda nessas áreas, mas ainda permaneceram alguns dos seus resquícios.

Os Mapas 2 e 3 apresentam essas áreas e os padrões de apropriação do espaço urbano encontrados em Salvador e na Região Metropolitana.

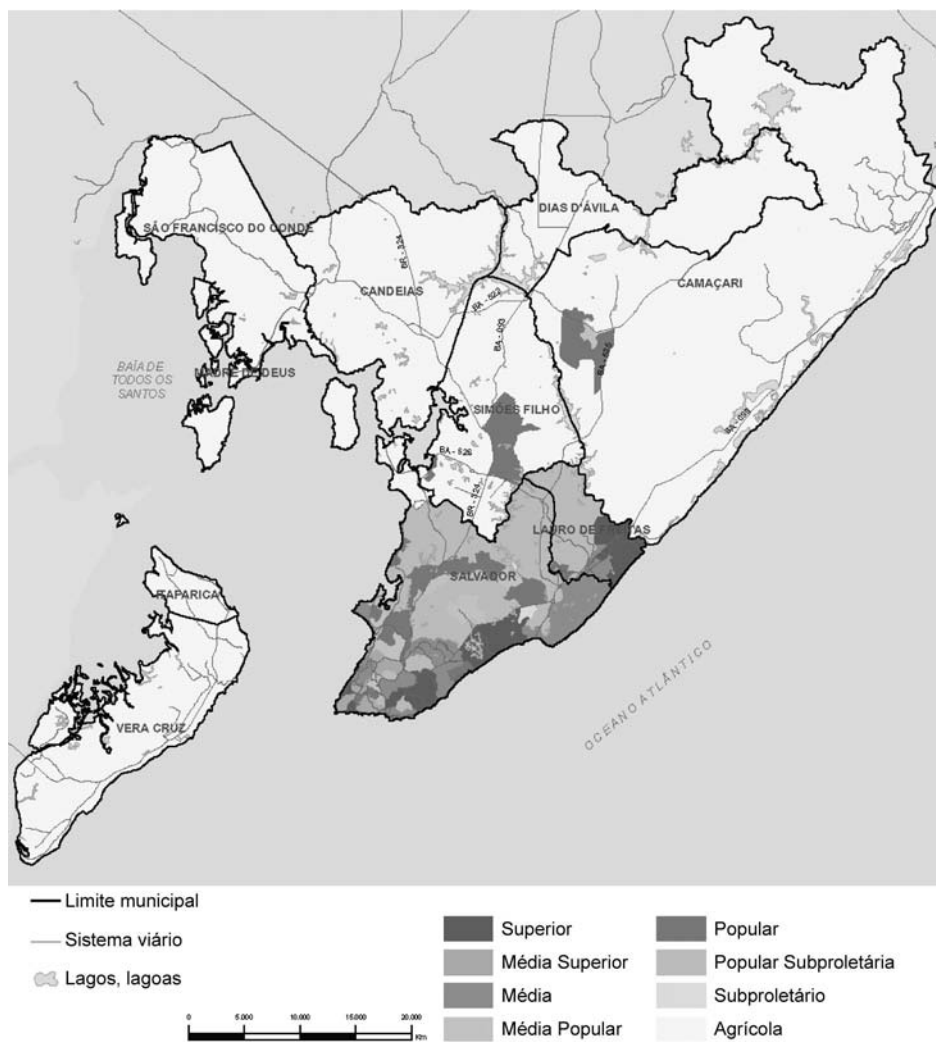
Pelos mapas, fica patente a ocupação da Orla Atlântica de Salvador e de Lauro de Freitas pelos grandes empregadores, dirigentes e “intelectuais”, em uma mancha praticamente contínua, limitada a oeste pela Avenida Paralela, eixo viário importante que faz a ligação de Salvador com o vetor de expansão do Litoral Norte e se configura como a fronteira dessa “cidade” com as áreas populares, ressaltando-se o enclave que se constitui no Nordeste de Amaralina, bairro popular com alta densidade demográfica, que rompe a continuidade da mancha, o que também ocorre com o bairro da Boca do Rio, um pouco mais ao norte. Nesses espaços superiores, encontram-se os equipamentos públicos e privados mais importantes, modernos centros de comércio e de serviços, redes de infraestrutura – energia, esgoto, água, telefonia, coleta de lixo, sistema viário –, as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda e alguns trechos com baixa densidade demográfica.

**MAPA 2 – Tipologia Socioespacial – Salvador 2000**



Fonte: IBGE. Censo 2000.

**MAPA 3 – Tipologia Socioespacial – Região Metropolitana de Salvador-2000**



Fonte: IBGE. Censo 2000.

Enquanto os grupos dos grandes empregadores e dirigentes e dos trabalhadores intelectuais se distribuem na Orla Atlântica de Salvador e de Lauro de Freitas, em manchas quase ininterruptas, destacando-se as falhas representadas pelo Nordeste de Amaralina, Boca do Rio e parcela de Itapuã, o proletariado se distribuiu no restante da região metropolitana, ocupando a Salvador que as elites deixaram para trás e os demais municípios da RMS, com a exceção da orla de Lauro de Freitas. Notam-se claramente manchas de ocupação do proletariado na orla de Salvador, correspondendo a vazios de

grupos ocupacionais de mais alta renda, deixando, ainda, as áreas do Centro Antigo e da Vitória para os setores médios.

Já os setores médios ocupam o centro tradicional e as áreas mais antigas da cidade, áreas sem dinamismo, com alta densidade demográfica, mas com infra-estrutura. As áreas populares são as que abrigam a população que não tem possibilidade de consumir o espaço da cidade moderna nem da cidade tradicional e vai se alojar tipicamente em parcelamentos clandestinos e habitações precariamente autoconstruídas. Como já foi mencionado, as áreas populares ocupam, em Salvador, a região que hoje se chama de Miolo, que é o trecho entre a BA-324 e a Avenida Paralela (onde estão bairros como Tancredo Neves e Cajazeiras) e parte da orla da Baía de Todos os Santos, no chamado Subúrbio Ferroviário, em São Caetano, Valéria e Liberdade, dividindo o espaço com as áreas do subproletariado em Salvador e no restante da RMS. Ao contrário da ocupação do proletariado, os trabalhadores da sobrevivência coexistem também ao longo da Orla Atlântica, em interstícios das áreas superiores.

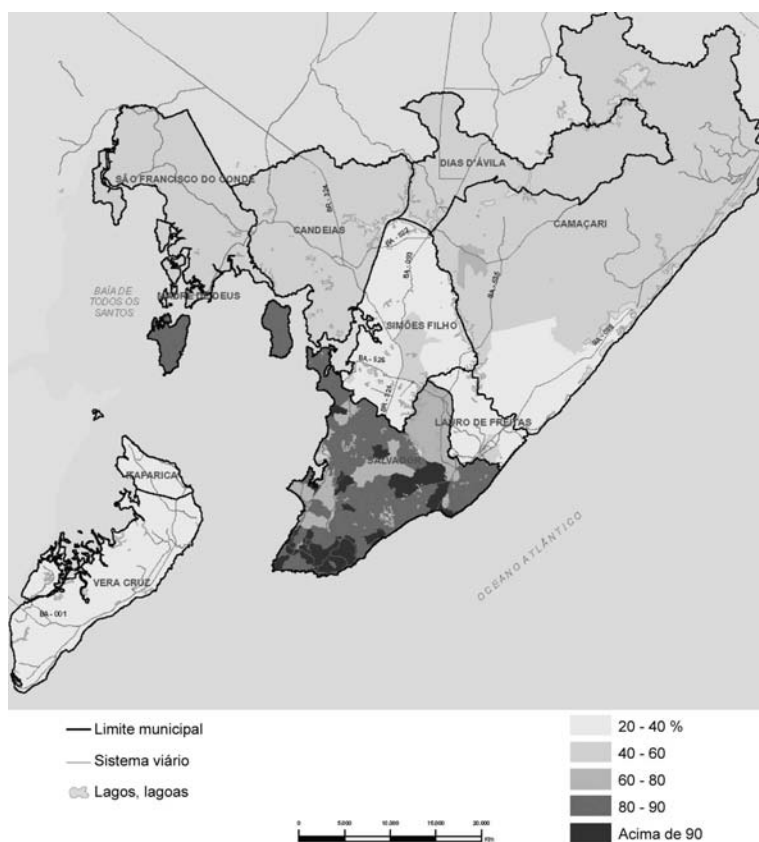
Os mapas também evidenciam que a maioria dos municípios da RMS não possui uma maior densidade demográfica e que as suas sedes se caracterizam como áreas de base popular ou média popular, com exceção de Lauro de Freitas. Conurbado com Salvador, esse município vem apresentando um elevado crescimento nas últimas décadas, como já foi visto, atraindo contingentes expressivos e bem diferenciados de novos moradores. De um lado estão empresários, dirigentes, trabalhadores intelectuais e outras categorias de alta e média renda, muitos deles trabalhando no pólo industrial de Camaçari ou em Salvador, que se dirigem para os numerosos loteamentos e condomínios horizontais fechados locais em busca de uma melhor qualidade de vida, segurança e bom acesso aos serviços, cujo incremento vem sendo estimulado pela prefeitura. Do outro, trabalhadores pobres atraídos pelos preços e condições de pagamento dos loteamentos populares que começaram a ser implantados de forma precária e irregular desde 1970 em fazendas e sítios do distrito de Itinga, e onde já se aglomeram cerca de 42.000 pessoas. (Dias, 2005). Não é por acaso que Lauro de Freitas concentra um número significativo de moradores que trabalham ou estudam em outro município da RMS, ou que se destaca pelo saldo migratório positivo (tendo recebido 20.152 pessoas vindas do estado da Bahia ou de fora dele entre 1995 e 2000), como mostra o Mapa 4.

É digno de nota que, apesar da presença do pólo industrial em Camaçari, não se encontra uma área tipicamente operária nesse município ou nas suas proximidades, o



que se deve a várias razões. Quando o Pólo Petroquímico foi implantado, ele absorveu uma mão-de-obra relativamente qualificada, com remunerações superiores à média do mercado local e transporte especial para as fábricas. Em uma conjuntura ainda marcada pelo autoritarismo, preocupações com a “segurança nacional” e com o “risco da constituição de um novo ABC” também parecem ter levado o governo federal a desestimular uma concentração operária (Carvalho; Souza, A. G.; Pereira, 2004). Há poucos anos, ocorreu uma drástica redução do número de empregados do Pólo, paralelamente a uma queda das suas remunerações, e mesmo com a recente instalação de uma subsidiária da Ford e de outros empreendimentos os trabalhadores industriais têm um peso reduzido na RMS, estando dispersos por Salvador, Camaçari, Simões Filho, Candeias, Dias D’Ávila e Madre de Deus.

**MAPA 4** – Percentual de Migrantes de Fora da Região – Região Metropolitana de Salvador - 2000



Fonte: IBGE. Censo 2000.

O Mapa 5, elaborado para Salvador, deixa mais nítida a ocupação da Orla Atlântica pelos setores da elite (ou seja, pelos grandes empregadores, pelos dirigentes e pelos trabalhadores “intelectuais”), a distribuição dos setores médios e, principalmente, a contraposição entre os territórios dos “intelectuais” e do proletariado, cujos mapas constituem um o verso do outro, uma espécie de imagem em “negativo”.

### 3.3. Segregação Socioespacial e Raça

A associação existente entre as dimensões socioocupacional e racial constitui um outro aspecto relevante para a análise da segregação<sup>3</sup>. Como se sabe, em decorrência da sua história, Salvador tem uma grande influência negra e uma população onde 54,8% se identificaram como pardos e 20,4% como pretos no Censo de 2000. Secularmente discriminados e com restritas oportunidades de educação, inserção produtiva e ascensão social, pretos e pardos têm ficado, historicamente, na base da pirâmide social.

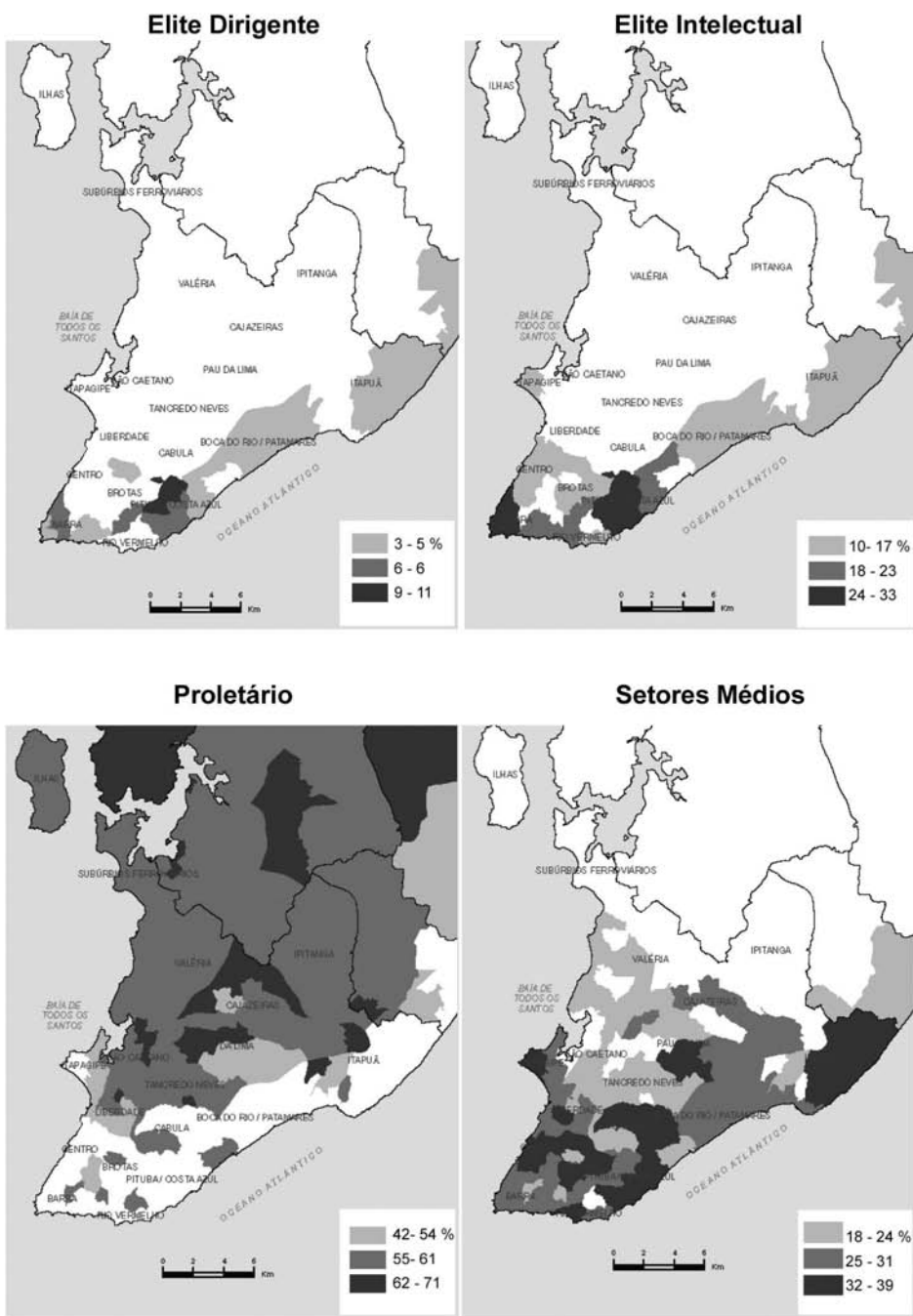
Observando-se a distribuição das raças pelas categorias ocupacionais utilizadas nesta pesquisa, por exemplo, verifica-se que 3,1% dos brancos encontravam-se entre os dirigentes e grandes empregadores e 15,4% na categoria dos profissionais de nível superior; 5,7% eram pequenos empregadores, 37,6% exerciam ocupações típicas das classes médias (como ocupações técnicas, de supervisão e de escritório), 10,4% trabalhavam no setor secundário, 17,0% no terciário relativamente especializado e 10,2% como prestadores de serviços não especializados, empregados domésticos, ambulantes e biscateiros, no ano 2000.

No caso dos pardos, a participação entre dirigentes e grandes empregadores restringia-se a 0,8%, entre os profissionais de nível superior a 5,1%, entre os pequenos empregadores a 1,7% e, entre os que desempenhavam ocupações de nível médio, a 28,2%. Já entre os trabalhadores na indústria, seu peso chegava a 19,1%, principalmente em decorrência do desempenho de atividades na construção civil, que absorvia 7,7% dos ocupados nesse grupo; entre os prestadores de serviços relativamente especializados sua presença chegava a 23,4% e, entre os prestadores de serviços não especializados, a 21,2%.

---

3 As relações entre as dimensões social e racial da segregação não são analisadas no presente texto, que constata apenas sua associação. Para essa discussão ver Carvalho e Barreto, 2005.

**MAPA 5 – Concentração das Categorias Socioocupacionais - Salvador 2000**  
 Elite Dirigente Elite Intelectual



Fonte: IBGE, Censo 2000.

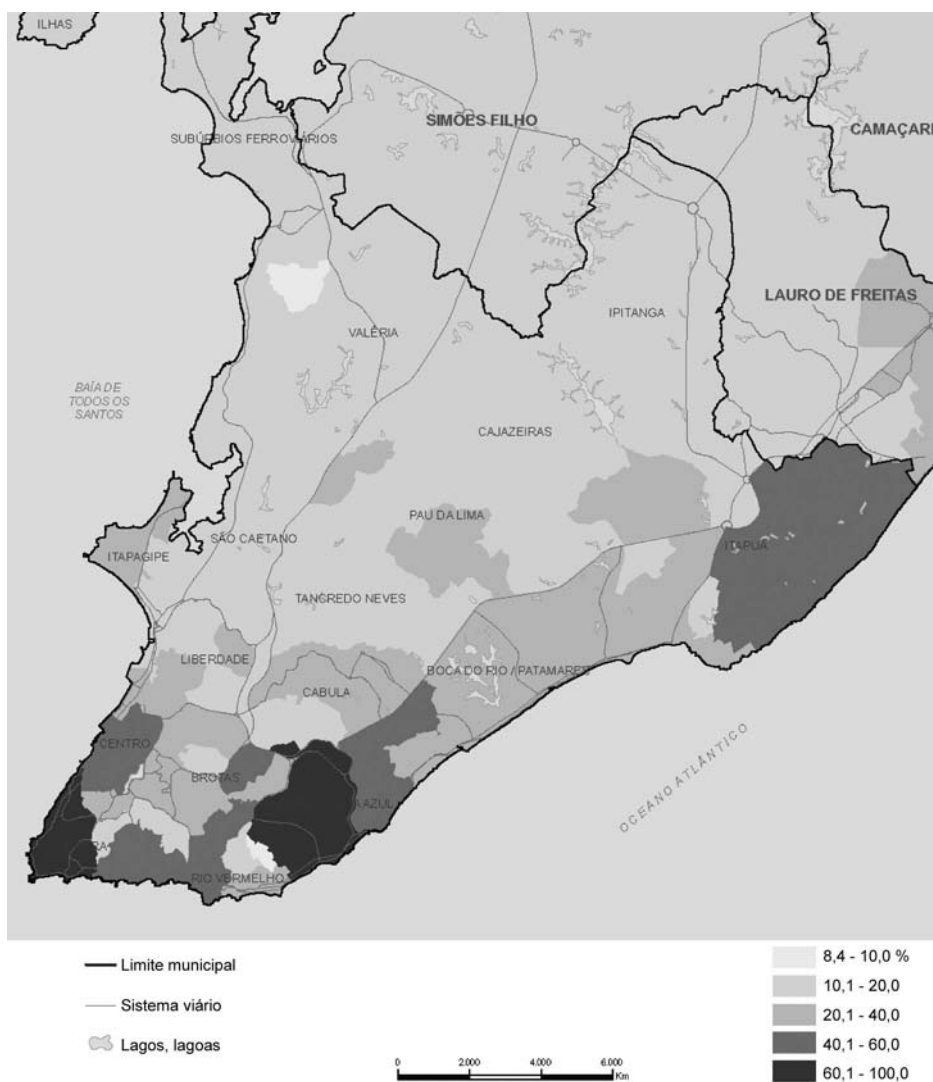
A inserção dos que se identificaram como pretos, era bem mais precária: não mais que 0,3% deles integravam o grupo dos grandes empregadores e dirigentes, 3,5% o dos profissionais de nível superior e 0,9% o dos pequenos empregadores; 23,6% tinham ocupações de nível médio e 21,7% trabalhavam na indústria, metade dos quais na construção civil; ocupados no terciário relativamente qualificado estavam 23,1%, e, no subproletariado, como prestadores de serviços não especializados, empregados domésticos, ambulantes e biscateiros, 34,1%.

Como a posição na estrutura social e a apropriação do espaço urbano são estreitamente articuladas, o território metropolitano termina por assumir diferentes “cores”. A área central de Salvador (onde ficam bairros como Barris, Graça e Canela) e a faixa da Orla Atlântica que vai de Salvador a Lauro de Freitas, onde se concentram as oportunidades de trabalho, a maior parte dos equipamentos urbanos e os espaços classificados como superiores e como médio superiores constituem as áreas residenciais privilegiadas da parcela branca da população. Ela está especialmente super-representada nos espaços superiores da Barra e da Pituba/Costa Azul. Já o Miolo e o Subúrbio, que apresentam condições mais precárias de habitabilidade e uma menor oferta de equipamentos e serviços urbanos, concentrando as áreas classificadas como populares e subproletárias, abrigam, predominantemente, os pretos e os pardos. Eles se concentram, especialmente, em bairros como a Liberdade (onde há uma forte identidade étnica, por conta de movimentos sociais e culturais ali sediados), São Caetano, Tancredo Neves, Pau da Lima e Cajazeiras. Na Orla Atlântica eles vão aparecer no enclave do Nordeste de Amaralina (a área ao lado da Pituba e próxima ao Rio Vermelho), na Boca do Rio e no Bairro da Paz, que é uma invasão relativamente recente, iniciada nos anos 80 e que se consolidou como bairro nos anos 90 (Pereira, 1989), e o Calabar, próximo ao bairro da Barra.

Os Mapas 6, 7 e 8 apresentam a distribuição dos brancos, pardos e pretos em Salvador. Os Mapas 9 e 10, com um caráter de síntese, evidenciam a concentração espacial desses segmentos, apresentando as AEDs onde determinadas cores predominam, ou seja, estão acima da sua média na RMS e que revelam uma oposição entre pardos e brancos que são predominantes em áreas distintas. Os brancos predominam em áreas da Orla, classificados como superior, médio-superior e médio (ver os Mapas 2 e 3); os pardos predominam nos demais tipos de áreas (média-popular, popular, popular-subproletária e subproletária). Os pretos (representados nos mapas pela hachura linear vertical) se concentram em áreas onde já predominam os pardos de modo geral, com algumas exceções, como o Rio Vermelho,

por exemplo, onde predominam brancos e, na classificação socioespacial, corresponde à tipologia média, ou ainda em trechos do centro tradicional.

**MAPA 6 – Distribuição Residencial dos Brancos – Salvador-2000**

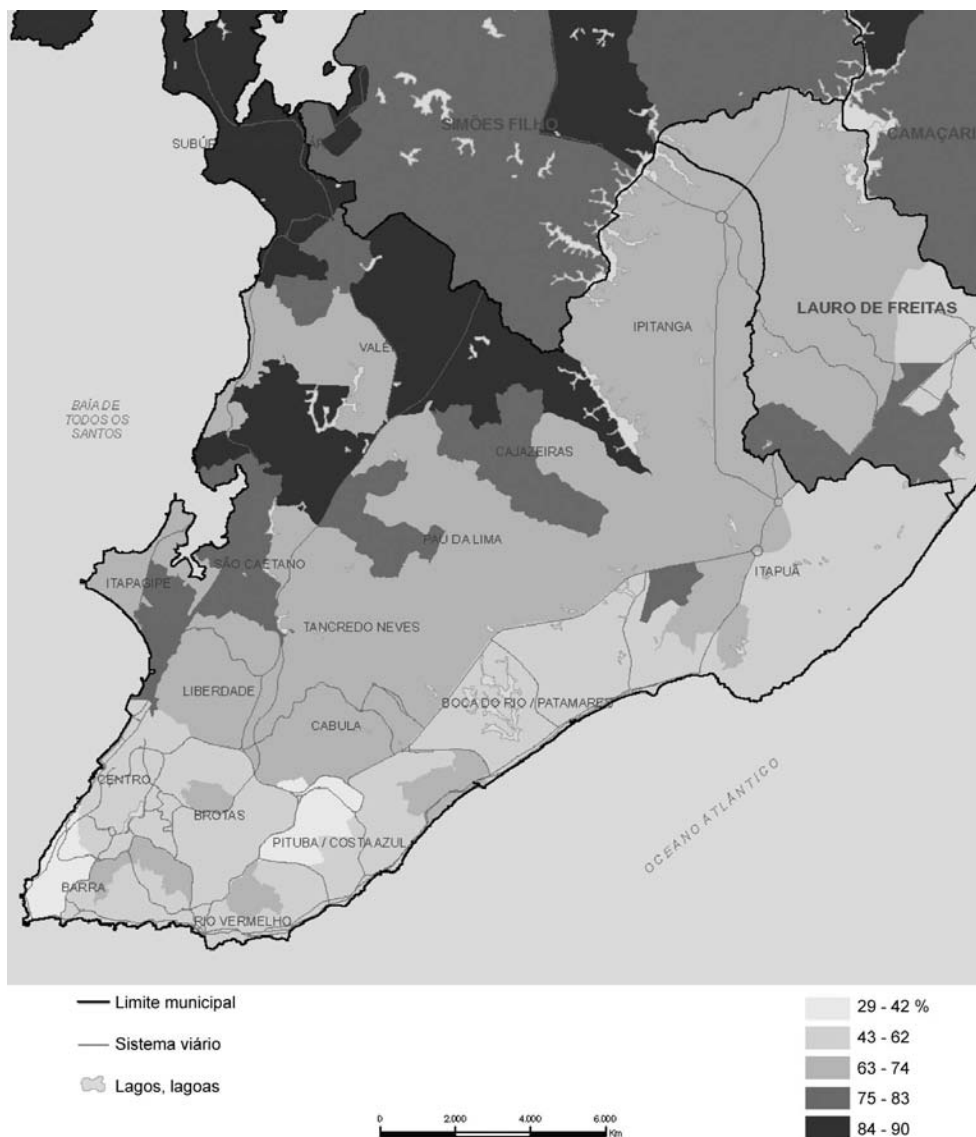


Fonte: IBGE. Censo 2000

Pretos e pardos aparecem igualmente sobre-representados nos demais municípios da RMS, onde a presença dos brancos é restrita e está concentrada nos loteamentos e condomínios fechados de Lauro de Freitas e Camaçari, assim como em parte da sede

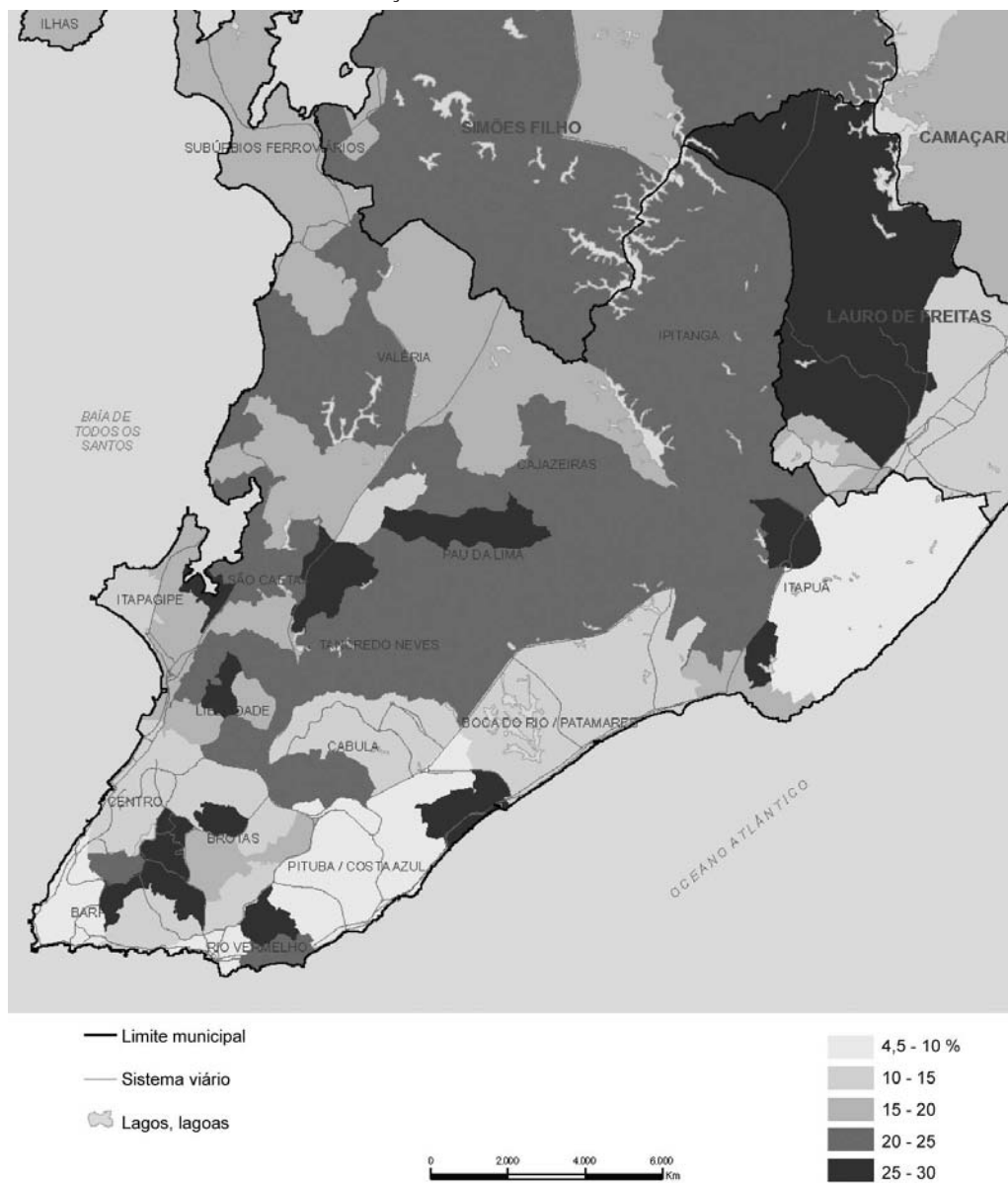
desse segundo município. As articulações existentes entre as condições socioeconômicas, a localização de moradia e as diferenças raciais constituem, aliás, uma questão que necessita ser melhor analisada e enfrentada, uma vez que o território também interfere sobre os constrangimentos e possibilidades que produzem e reproduzem a pobreza e as desigualdades, como será visto em capítulo a seguir.

**MAPA 7 – Distribuição Residencial dos Pardos – Salvador-2000**



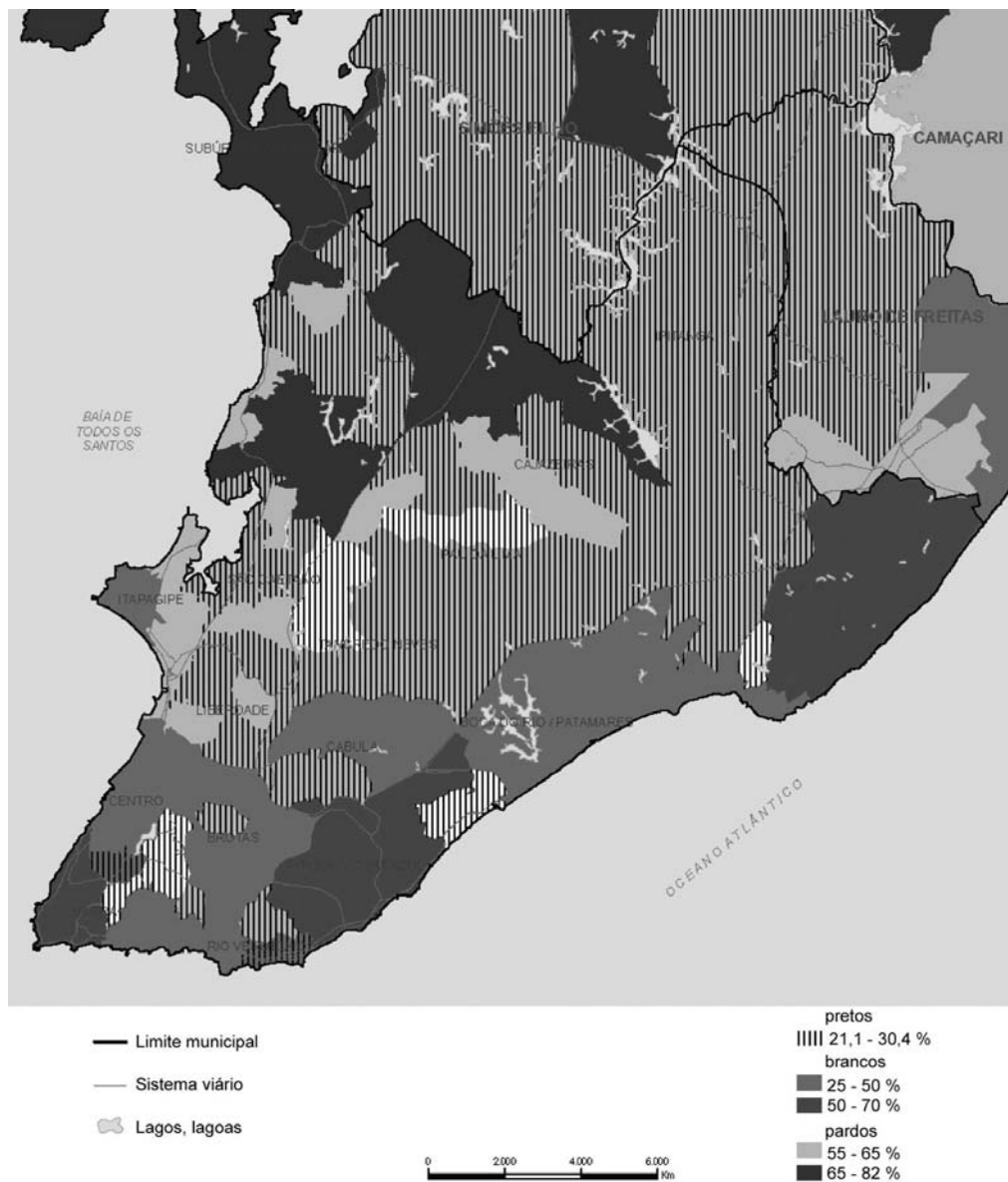
Fonte: IBGE Censo 2000

**MAPA 8 – Distribuição Residencial dos Pretos – Salvador-2000**



Fonte: IBGE. Censo 2000

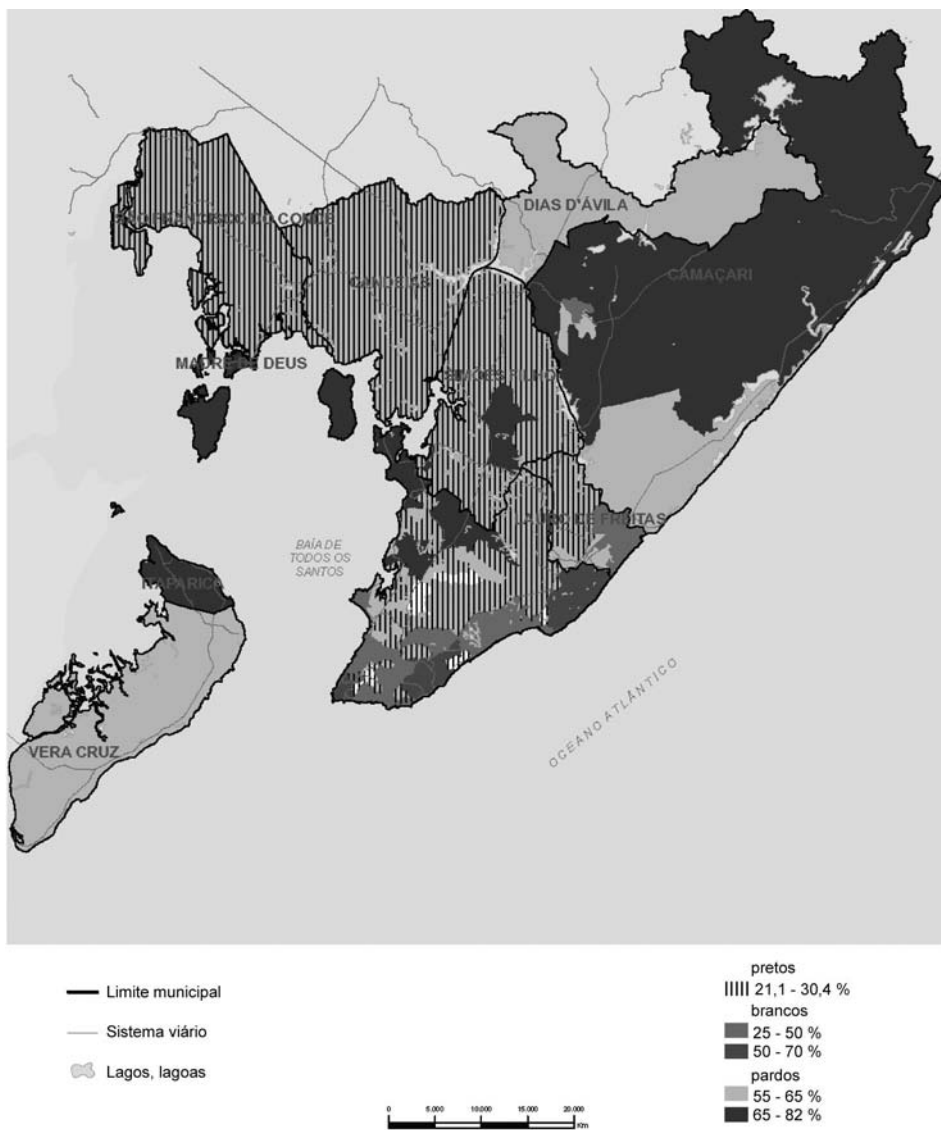
**MAPA 9 – Concentração de Brancos, Pardos e Pretos – Salvador-2000**



Fonte: IBGE. Censo 2000



**MAPA 10** – Concentração de Brancos, Pardos e Pretos – Região Metropolitana de Salvador  
- 2000



Fonte: IBGE. Censo 2000

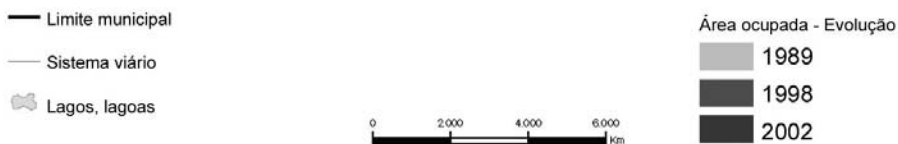
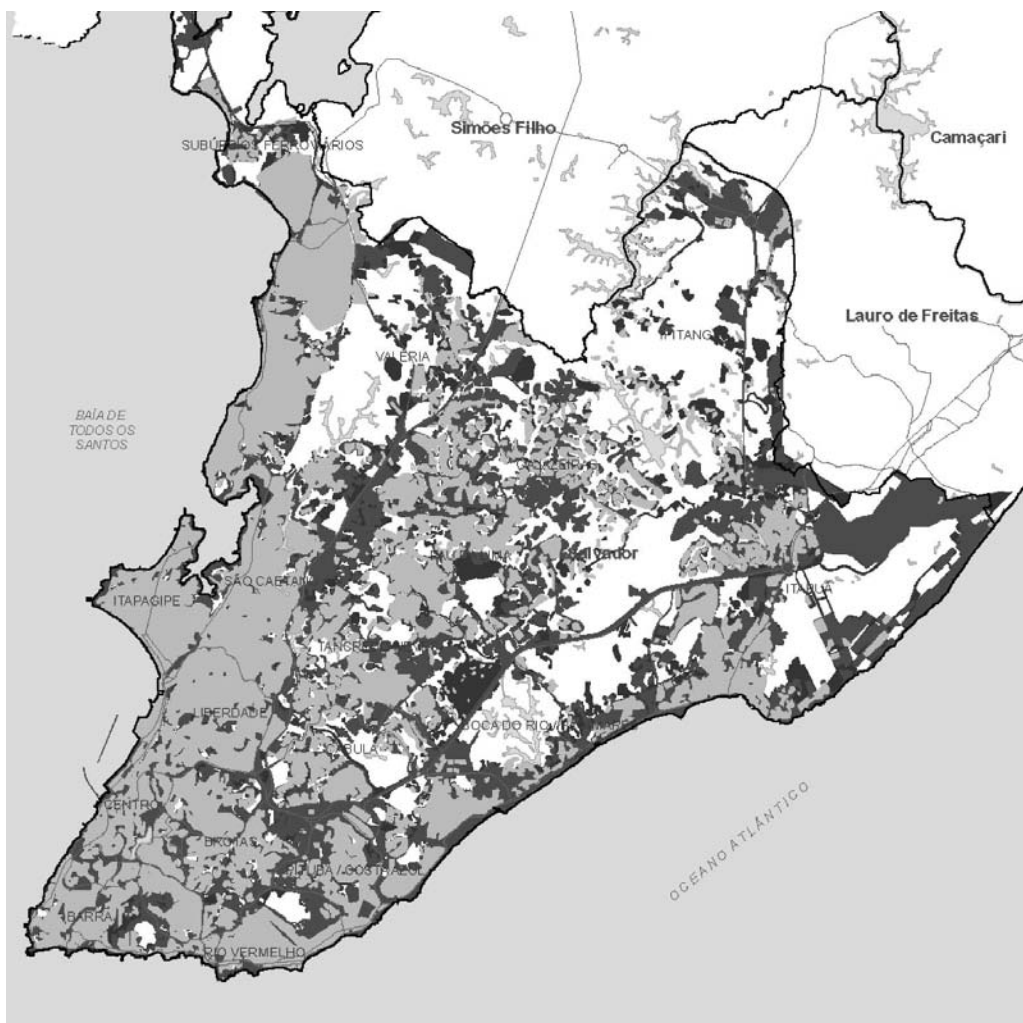
### 3.4. Algumas Observações Finais

A RMS chega ao século XXI com os territórios de Salvador e de Lauro de Freitas já quase totalmente urbanizados e a metrópole se expandindo em direção ao Norte, com a ocupação dos últimos espaços livres da velha capital e o seu transbordamento para as bordas e para o periurbano. Retratando a evolução recente da área urbana de Salvador, o Mapa 11 deixa clara essa dinâmica.

O litoral Norte, ao longo da denominada “Linha Verde” – BA 099, caracteriza um vetor de expansão aonde vêm se implantando loteamentos e condomínios residenciais fechados de alto padrão, além de grandes equipamentos turísticos e de lazer. O Mapa 12, que mostra os trechos da RMS onde a densidade demográfica era superior a 250 habitantes por km<sup>2</sup> em 1991 e 2000, dá uma idéia da ocupação urbana atual da Região, permitindo se inferir que brevemente as áreas do município de Camaçari, entre a estrada “Linha Verde” e a orla estarão totalmente ocupadas, como já acontece em Lauro de Freitas. O mapa também evidencia o crescimento da ocupação ao longo da BA-535, aproximando, o centro urbano de Camaçari, de Lauro de Freitas e do centro de Simões Filho.

Em busca de novas alternativas econômicas para o Estado da Bahia e para a Região Metropolitana, tanto o governo estadual quanto os municípios têm apostado na concessão de incentivos fiscais para a atração de novas indústrias e no incremento do turismo. Com essa perspectiva é possível diferenciar dois determinantes preferenciais de intervenção e de impacto metropolitano: um ligado à dinamização e expansão do pólo industrial, com a instalação do complexo automobilístico da Ford Nordeste e de outros empreendimentos, e o outro direcionado para o centro histórico e o litoral norte, com a ampliação e diversificação de ações relacionadas ao turismo, através de projetos de requalificação urbana na área formal da cidade e da construção de grandes complexos hoteleiros. O complexo da Ford foi implantado em Camaçari em 2001, compreendendo, além da montadora, um conjunto de 33 empresas sistemistas e um terminal portuário exclusivo, construído na Baía de Aratu, para o escoamento da produção no país e para consumidores da América do Sul, prevista para 100 mil veículos por ano, podendo chegar a 250 mil quando o complexo atingir sua capacidade plena. Nele também serão concentradas as atividades de importação. Embora alguns estudos tenham estimado os efeitos desse empreendimento no que tange a criação de empregos, faltam elementos para avaliar melhor seu impacto sobre a Região Metropolitana, inclusive em termos espaciais. Ainda assim, pode-se supor que ele será significativo, intensificando atividades e fluxos, no âmbito da RMS e entre ela e outros espaços econômicos, no país e no exterior.

## MAPA 11 – Evolução Recente da Área Urbana de Salvador – 1989-1998-2000

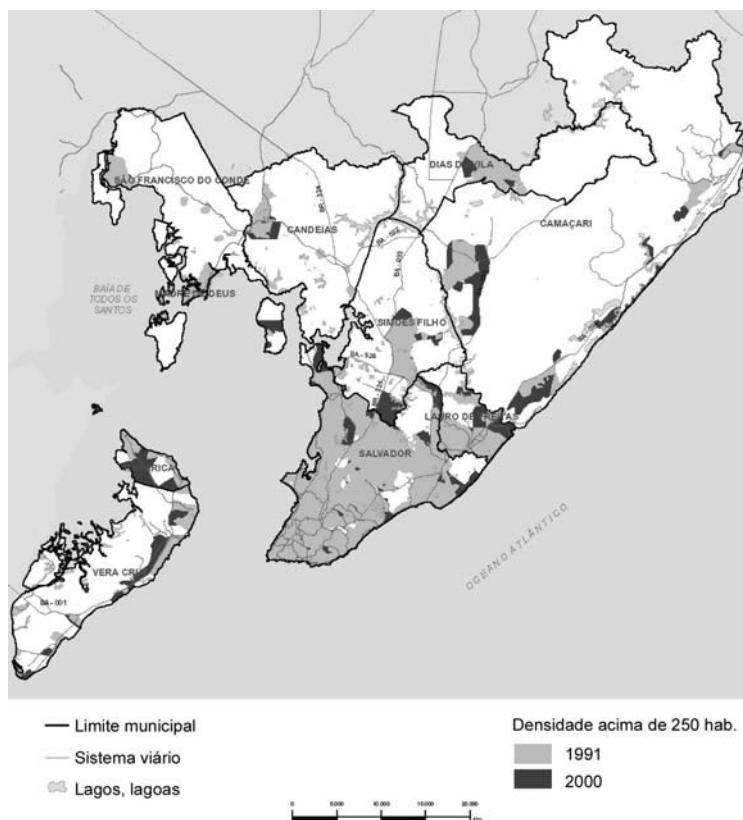


Fonte: Mapa da Região Metropolitana de Salvador. Conder, 1989 Interpretação fotografias aéreas. Conder, 1998 e 2002

O segundo determinante de expansão metropolitana, que se delinea com o turismo, revela-se através das diferentes ações empreendidas a partir dos anos 90, que capturam e transformam o próprio espaço urbano em mercadoria, com a exploração de áreas públicas, a privatização de praias e dos serviços urbanos, a instalação de pedágios nos principais acessos

à cidade formal valorizada, destacando-se como principais intervenções: a) a requalificação de certas áreas da cidade antiga, como o Pelourinho e adjacências, expulsando a população pobre e transformando-o em um grande shopping aberto, com bares, restaurantes, atividades culturais, etc.; b) intervenções pontuais de embelezamento e melhoria em áreas públicas da cidade, particularmente em trechos da Orla Atlântica, como praças e jardins; c) redimensionamento dos projetos e investimento em habitação social, sobretudo nas áreas degradadas inseridas na cidade e próximas às áreas de atração turística, a exemplo de intervenções do projeto Viver Melhor, Ribeira Azul e Cores da Cidade; d) instalação de empreendimentos hoteleiros de grande porte no litoral norte, já fora do limite institucional da RMS, a exemplo do Resort Praia do Forte, Complexo Sauípe e outros investimentos privados, seguindo-se à privatização da Linha Verde, principal acesso para essa região litorânea. (SOUZA, A.G., 2002).

**MAPA 12** – Densidade Popacional Acima de 150 mil Hab. - Região Metropolitana de Salvador  
- 1991-2000



Fonte: Mapa da Região Metropolitana de Salvador. Conder, 1989 Interpretação fotografias aéreas. Conder, 1998 e 2002

Esses e outros fatores vêm contribuindo para consolidar e acentuar a segmentação e a segregação analisadas ao longo do presente texto. De um lado, a metrópole se expande em direção ao Litoral Norte, com a franja mais próxima ao mar ocupada pelos estratos médios e altos e por grandes equipamentos e empreendimentos imobiliários e turísticos (centros empresariais e de convenções, shopping centers, complexos de cinema e de lazer, grandes hotéis de luxo), voltados para os segmentos com elevada renda e poder de consumo. Do outro, a maioria da população continua a se aglomerar nos espaços dos antigos bairros populares do centro, do Miolo e dos Subúrbios Ferroviários da capital baiana, assim como em áreas similares dos demais municípios da RMS, subsistindo precariamente em uma “cidade” esquecida e desassistida, que não aparece na mídia nem nos mapas turísticos que vendem os encantos de Salvador.

## Referências Bibliográficas

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

CALDEIRA, Teresa P. do R. *Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; SOUZA, Ângela G.; PEREIRA, Gilberto C. *Polarização e segregação socioespacial em uma Metrópole Periférica*. Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v. 17, n. 41, p. 281-297 maio/ago., 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto (Coords). *Como anda Salvador*. Relatório de pesquisa apresentado ao Ministério das Cidades. Salvador: 2005. 109 p.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; BARRETO, Vanda Sá. O lugar do negro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu.

DIAS, Patrícia Chame. *A construção da segregação residencial em Lauro de Freitas (BA): estudo das características de implicações do processo*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) –Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

DUHAU, Emílio. *As novas formas da divisão social do espaço nas metrópoles latino-americanas: uma visão comparativa a partir da cidade do México*. Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v. 18, n. 45, p. 355-376, set./dez., 2005.

FRANCO, Ângela; SANTOS, Elizabeth; GABRIELLI, Livia. *Salvador dos novos horizontes. Força de Trabalho e Emprego*. Salvador, v.5, n.2, p.21-29, maio/ago., 1998.

HUCHZERMEYER, Marie. *Subsídios habitacionais e segregação urbana: uma reflexão sobre o caso da África do Sul*. Espaço & Debates: revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 47-59, jan./jun., 2004.

MARCUSE. Peter. Enclaves sim; guetos não: a segregação e o Estado. *Espaço & Debates: revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 24-33, jan./jun., 2004.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Orgs.). *São Paulo: segregação pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005. 329 p.

MATTOS, Carlos A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/ Observatório das Metrôpoles, 2004.

PEREIRA, Gilberto Corso. *Habitação popular em Salvador: o caso das Malvinas*. 1989. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

\_\_\_\_\_. Atlas digital Salvador. Salvador: LCAD/UFBA, 2000. CD-ROM.

\_\_\_\_\_; SILVA Bárbara-Christine Nentwig. Geoprocessamento e urbanismo. In: MENDES, I.; GERARDI, L. (Orgs.) *Teorias, técnicas, espaços e atividades*. Rio Claro: UNESP/PPG, 2001.

PRETECEILLE, Edmond. A construção social da segregação urbana: Convergências e Divergências.

Espaço & Debates. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, v. 24, n.45, p.11-23, jan./jun., 2004.

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

RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE/Observatório das Metrôpoles, 2000.

RIBEIRO, Luiz César Q. *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2004.

\_\_\_\_\_; LAGO, Luciana. O espaço social nas grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, n.3, p.111-129, 2000.

SABATINE, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CERDA, Jorge. *Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação*. Espaço & Debates: revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v.24, n.45, p.64-74, jan./jun., 2004.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. New Jersey. Princeton: University Press, 1991.

SHAPIRA, Marie France Prevot. *Segregação, fragmentação, sucessão: a nova geografia social de Buenos Aires*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.56, p.169-183, mar. 2000.

SILVA, Bárbara-Christine Nentwig; SILVA, Sylvio Bandeira de M.; CUNHA, M. Conceição; NASCIMENTO, Dária; SOUZA, Jaimeval; PEREIRA, Gilberto Corso. *Atlas escolar Bahia: Espaço Geo-Histórico e Cultural*. 2.ed. João Pessoa: Grafset, 2004.

SOUZA, Ângela Gordilho. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

\_\_\_\_\_. As cidades na cidade - Aventuras do capital e do trabalho na produção do espaço de Salvador. In: LIMA, PAULO COSTA [et al] (Coord.). *Quem faz Salvador*. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2002. p.167-180.

SOUZA, Guaraci A. A. de; FARIA, Vilmar E. (Orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis, Vozes/ Editora Brasileira de Ciências, 1980. 214 p. VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A aplicação do conceito de segregação residencial do contexto brasileiro na longa duração. *Cidades, Presidente Prudente*(SP), Grupo de Estudos Urbanos, v.1,n.2, p.259-274, 2004.

VEIGA, Danilo. *Entre a desigualdade e a exclusão social: estudo de caso da Grande Montevideú*. Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.18, n.45, p.341-354, set./dez., 2005.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Estúdio Nobel, 1998. 373 p.





## **4. Condições de Ocupação, Pobreza e Desigualdades**

### **4.1. Introdução**

O presente capítulo analisa os problemas ocupacionais, a pobreza e as desigualdades que afetam a população de Salvador e de sua Região Metropolitana, levando em conta não apenas as especificidades locais como o impacto das transformações econômicas e sociais recentes sobre essa região.

Ao longo da história, e na grande maioria dos países, as metrópoles têm concentrado as atividades mais dinâmicas, o poder e a riqueza, ao lado da população. Além disso, na fase contemporânea, a nova arquitetura produtiva, constituída a partir do processo de globalização, tem contribuído para revitalizar o seu papel e o seu crescimento, transformando-as em sítios estratégicos para a economia mundializada, com impactos significativos sobre a sua organização e funcionamento, qualidade de vida urbana e condições sociais (Sassen, 1991; Veltz, 1996; Borja e Castels, 1997; Alonso, 2000; Mattos, 2004; Ribeiro, 2004).

No caso do Brasil não tem sido diferente. Em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro já conformavam amplas áreas metropolitanas, onde se concentravam, respectivamente, 15,63% e 13,23% da população urbana do Brasil. Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador, também capitais de estado, abrigavam, conjuntamente, outros 16,7%, evidenciando que o fenômeno da metropolização se ampliava, mas sem romper o hiato que distingue esse conjunto de cidades (Moura et al., 2004). Contudo, o avanço da industrialização substitutiva de importações, as políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo governo federal e as inversões de grandes empresas estatais

promoveram uma maior articulação e complementaridade entre os diversos espaços que compõem a nação brasileira, contribuindo para uma certa descentralização das atividades produtivas e para o crescimento e modernização de algumas áreas, como as capitais nordestinas (Recife, Fortaleza e Salvador), que assumiram uma configuração mais efetivamente metropolitana.

Com a evolução desses processos, São Paulo e Rio de Janeiro (consideradas como as cidades “globais” do Brasil), e suas respectivas regiões, abrigavam 28,6 milhões de pessoas no ano 2000, representando 17% da população do país, sendo que os pólos metropolitanos concentravam um número maior de habitantes que o conjunto dos demais municípios. Aí se encontrava, também, 18% da PEA brasileira, 17% da população ocupada, 21% do pessoal vinculado à indústria de transformação e 17,2% da massa de rendimentos do Brasil. As regiões metropolitanas polarizadas por metrópoles “nacionais” (Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) e pelo Distrito Federal agregavam 23 milhões de pessoas, correspondendo a 13,6% da população nacional, e o expressivo estoque de 11,3 milhões de ocupados, 1,8 milhão deles em atividades industriais (MOURA *et al.*, 2004).

Como se sabe, porém, a urbanização e o desenvolvimento brasileiros vêm se mostrando, historicamente, incapazes de assegurar melhores condições de trabalho e de subsistência para o conjunto da população urbana. Ainda que tenha ocorrido uma expansão e diversificação da estrutura produtiva e ocupacional nas cidades com a criação de novos empregos em setores como a indústria de transformação, transportes, energia, construção civil, administração pública, finanças, serviços auxiliares à produção e de consumo coletivo, a relação contratual assalariada não chegou a se universalizar. A abundância de mão-de-obra e a dimensão do exército de reserva permitiram tanto a compressão salarial como uma coexistência entre o “moderno” e o “tradicional”, com a persistência de relações de trabalho precárias em setores como o pequeno comércio, os serviços pessoais ou as atividades domésticas. Mesmo nos centros mais dinâmicos, uma reduzida camada de alta renda e camadas médias ampliadas, diversificadas e por vários anos em ascensão, passaram a conviver com o proletariado industrial e com um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres, de vida incerta e duvidosa. Nos anos 60, do século passado, isso chegou a suscitar considerações sobre o caráter “sociepático” dessa urbanização, assim como debates e polêmicas sobre a “marginalidade”, para enfocar as dificuldades e

“distorções” da incorporação dos trabalhadores aos processos produtivos (MACHADO DA SILVA, 2002; NUN, 2004; CARVALHO, 2005).

Até a década de 1970, contudo, as elevadas taxas de crescimento econômico, em uma época em que a expansão da produção implicava maior demanda de trabalho, ampliaram as oportunidades de acesso aos denominados “empregos formais” (com a proteção e benefícios aos mesmos associados) e as possibilidades de integração e de mobilidade social. Mas essa tendência a uma melhor integração através do mercado se interrompeu na década de 1980, com o esgotamento do padrão de financiamento e do padrão de desenvolvimento até então implementados. Houve um agravamento da crise econômica, da crise fiscal do Estado e uma intensa aceleração do processo inflacionário, e, na década de 1990, os caminhos do Brasil foram reorientados, com a implementação de um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Denominadas como “ajuste estrutural”, “reformas estruturais” ou reformas orientadas para o mercado, elas envolveram um programa de estabilização, uma abertura econômica intensa e rápida, um amplo programa de privatizações, a ênfase nos mecanismos do mercado e uma profunda reformulação do papel do Estado, tanto em termos do seu protagonismo econômico e de suas funções reguladoras como de suas responsabilidades como provedor de políticas econômicas e sociais.

Essas orientações sempre foram apresentadas como condições para que o Brasil se adaptasse às novas exigências da economia mundializada e pudesse retomar o seu desenvolvimento. Contudo, associadas a uma inserção passiva e subordinada ao processo de globalização, de fato elas têm contribuído para um agravamento do quadro social do país, desde a década de 90 até o presente, período marcado por um baixo crescimento econômico, uma deterioração das condições de trabalho e renda da população e uma persistência e agravamento das desigualdades sociais e espaciais.

Com o ajuste e a reestruturação produtiva, essa década de 90 se caracterizou por uma expressiva destruição de postos de trabalho, notadamente no setor industrial. Com a constituição de uma economia de base urbano-industrial, no Brasil, há décadas que a população e a ocupação na agropecuária vêm reduzindo. Na medida em que o setor industrial também restringiu o emprego de mão-de-obra, os serviços passaram a absorver um maior número de trabalhadores. Mas esse setor é muito heterogêneo, englobando desde os serviços mais modernos até o pequeno comércio, a prestação de

serviços pessoais e outras atividades precárias e mal remuneradas do chamado mercado informal, e sua expansão não consegue compensar a destruição de postos que vem se dando nos demais setores.

Conseqüentemente, ocorre uma ampliação do tradicional excedente da mão-de-obra, vinculada a um aumento da seletividade patronal e das dificuldades de acesso aos (escassos) postos de trabalho e à queda dos rendimentos daqueles que permanecem ocupados, notadamente nas regiões metropolitanas.

Como ilustração desses fatos, vale mencionar que, de acordo com o último Censo, no conjunto formado pelas regiões metropolitanas globais e nacionais, encontravam-se 40% dos desempregados do país, no ano 2000 (Moura et al., 2004). Segundo o DIEESE, naquele mesmo ano, a duração média do tempo de procura por trabalho chegava a 11 meses em Belo Horizonte, 15 meses no Distrito Federal, 10 em Porto Alegre, 12 em Salvador e 10 em São Paulo. Além disso, o percentual de desempregados em busca de trabalho há mais de um ano alcançava 21% em Belo Horizonte, 31,6% no Distrito Federal, 21,6% em Porto Alegre, 26,5% em Salvador e 21,8% em São Paulo. Entre os ocupados, em 2003, os trabalhadores que não contribuíam para a previdência, (estando excluídos, portanto, da proteção trabalhista e da seguridade social), representavam 61,0% em Belém, 56,1% em Fortaleza, 50,9%, em Recife e 47,5% em Salvador, conforme a PNAD. Mesmo nas metrópoles mais desenvolvidas essa freqüência era expressiva, alcançando 39,7 em Belo Horizonte, 38,2% no Rio de Janeiro, 37,5% em São Paulo, 37,3% em Curitiba, 37,4% em Porto Alegre e 34,9% no Distrito Federal.

Ademais, tomando-se como indicador de pobreza uma renda mensal familiar per capita inferior a meio salário mínimo e, de indigência, uma renda abaixo de um quarto do salário mínimo, os pobres e indigentes constituíam 30,4% da população de Belém, 36,6% de Fortaleza, 31,8% de Recife e 30,9% de Salvador. Refletindo as desigualdades inter-regionais do país, esses números decresciam para 18,7% em Belo Horizonte, 15,6% no Distrito Federal, 13,7% em Curitiba, 11,6% no Rio de Janeiro, 11,5% em São Paulo

e 11,2% em Porto Alegre<sup>1</sup> (IBGE, 2004). Note-se que o número absoluto de moradores pobres mostra-se especialmente elevado nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, em decorrência do tamanho da sua população.

Determinadas pelas condições de trabalho e renda, a pobreza e a precariedade das condições de subsistência não estão dissociadas de fatores como o perfil educacional e os processos de segregação socioespacial e segmentação urbana, como será visto para a Região Metropolitana de Salvador.

## 4.2. Salvador e sua Região Metropolitana

Em Salvador, e na sua Região Metropolitana, os problemas assinalados têm um caráter histórico e especialmente acentuado, decorrendo, até a primeira metade do século passado, especialmente da estagnação e do atraso econômico da velha capital e dos municípios do seu entorno.

Na segunda metade do século, contudo, isso mudou. Ainda que a presença da Petrobras, a criação do Centro Industrial de Aratu ou a instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari tivessem vínculos relativamente reduzidos com os demais setores da economia regional e estadual, os investimentos industriais estimularam, direta e indiretamente (via gasto público estadual e transferências federais), o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização de outras. A administração pública ganhou maior peso, o varejo acelerou sua renovação, com a multiplicação de shopping centers e supermercados, e os serviços de consumo intermediário ou final (engenharia, transporte, telecomunicações) conheceram significativo desenvolvimento. Com isso, as atividades agropecuárias perderam importância na RMS, enquanto o emprego urbano avançou em participação, com o surgimento de novas empresas e a criação de várias instituições públicas, estatais ou sociais, concentradas em Salvador.

As classes médias, cujo peso era historicamente reduzido, se ampliaram e diversificaram, com o crescimento de empregados de escritório e uma maior demanda de

---

1 Com base nos dados da PNAD e em procedimentos mais elaborados – que levaram em conta a renda e o custo de vida de acordo com as especificidades de cada região –, trabalho recente de Sônia Rocha calculou que, em 2004, a pobreza metropolitana atingia 21 milhões, representando 38,7% dos habitantes, percentual mais elevado que os 29,5% residentes nas demais áreas urbanas, que os 35,4% que estavam nas áreas rurais e que os 32,2% encontrados no conjunto do Brasil. Já os indigentes representavam 13,3% dos moradores nas áreas rurais, 7,9% nas áreas metropolitanas e 6,6% nas demais áreas urbanas (Folha de São Paulo, 29 de janeiro de 2006, páginas B1 e B3).

técnicos e de profissionais de qualificação superior, como administradores, economistas, engenheiros, contadores, advogados, professores e profissionais de saúde. O emprego na indústria de transformação se expandiu, principalmente a partir da implementação do Complexo Petroquímico de Camaçari que, em pouco mais de sete anos, criou cerca de 20.000 empregos diretos (levando à emergência de um operariado industrial moderno, com qualificação, salários e benefícios bem mais elevados que a média local), além de outros 25.000 indiretos, nas empresas prestadoras de serviço. A construção civil foi dinamizada pela implantação das indústrias e por uma intensa renovação da cidade, criando vários novos postos de trabalho, e tanto as demandas das empresas como as expansões da massa salarial e do consumo ampliaram as oportunidades para a prestação de serviços, de um modo mais geral. Com todos esses movimentos, até a década de 80 do século passado, Salvador e outros municípios da RMS tiveram uma criação dinâmica de empregos, ampliando, diversificando e modernizando o seu mercado de trabalho (CARVALHO e SOUZA, 1980; BORGES e FILGUEIRAS, 1995; CARVALHO, ALMEIDA e AZEVEDO, 2001; BORGES, 2003).

Mas o perfil dessa indústria automatizada, voltada para a produção de insumos básicos destinados à indústria do Sudeste do país, e a exigüidade do mercado consumidor regional (pouco atrativo para investimentos com maior capacidade de absorção de mão-de-obra, como a indústria de bens de consumo final) mantiveram a parcela de trabalhadores ocupados nesse setor bem mais reduzida do que em outras metrópoles brasileiras. Além disso, as transformações assinaladas incidiram sobre um mercado de trabalho caracterizado por uma super oferta de mão-de-obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de fluxos migratórios para Salvador e sua área metropolitana e pela histórica vinculação de uma grande parcela da força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração.

Nos anos mais recentes, estudos como o realizado por Borges (2003) têm demonstrado que a Região Metropolitana de Salvador foi uma das duramente afetadas pelos efeitos do ajuste e da reestruturação produtiva antes assinalados. Na RMS, esses efeitos foram sentidos sob diversas formas, como a interrupção da tendência de estruturação do mercado de trabalho, a redução expressiva de postos, o recuo do assalariamento, o crescimento lento dos vínculos formalizados e a expansão do emprego precário, do trabalho por conta própria e de desemprego.

Com a crise e os novos padrões de organização da produção e de competitividade, as empresas têm buscado uma redução de custos. Para tanto, vêm enxugando os seus quadros e mantendo um estoque mínimo de empregados estáveis, promovendo o corte de níveis hierárquicos, eliminando postos de remuneração mais elevada e externalizando boa parte das suas atividades através da subcontratação. Na RMS, isso tem se dado principalmente no setor industrial e nas empresas do Pólo Petroquímico, que reduziram o número de empregados diretos para cerca de 7 mil (inicialmente eram 20 mil). Esse processo tem contribuído para um crescimento da ocupação no âmbito dos serviços auxiliares à produção, sem que tenha havido, necessariamente, um aumento do número efetivo de postos de trabalho nessas atividades, marcadas pela perda da qualidade em termos de remuneração, segurança, direitos e benefícios oferecidos aos trabalhadores. Tem contribuído, também, para uma queda acentuada das ocupações industriais, em uma área em que as elas já eram tradicionalmente restritas.

É verdade que o governo estadual vem atraindo novos empreendimentos para a Região Metropolitana, através de uma agressiva política de incentivos fiscais, sendo o mais importante deles o denominado Projeto Amazon, complexo da Ford que produz automóveis para o mercado interno e para exportação. Estimativas sobre os seus efeitos previam a criação imediata de cerca de 3.600 empregos diretos, no conjunto montadora/fornecedores, e de 5.500 até 2006, o que elevaria em mais de 35% a ocupação no grupo da indústria metalúrgica, mecânica e de material de transporte, que se encontrava em retração até 2001. Além disso, poderiam ser gerados 60.300 empregos indiretos, se considerados todos os efeitos multiplicadores do projeto, inclusive o efeito-renda (ALBAN, 2000). Mas essas expectativas parecem demasiado otimistas, pois, como demonstraram pesquisas recentes do BNDES, a nova indústria automobilística não tem o poder estruturante nem o impacto multiplicador da indústria automobilística do passado, visto que se automatizou e se tornou out e global sourcing. Numa lista de 41 setores industriais, a indústria automobilística fica em 37º lugar, do ponto de vista do potencial de criação de empregos diretos, em 24º, no que diz respeito à geração de empregos indiretos, e em 40º (penúltimo), no que se refere aos postos de trabalho gerados pelo efeito-renda (CARVALHO, ALMEIDA e AZEVEDO, 2001).

Sumarizando, pode-se dizer que, na estrutura ocupacional da Região Metropolitana de Salvador, nos últimos anos, reduziram-se os postos em setores que experimentaram uma intensa renovação tecnológica e organizacional ou foram objeto de privatizações, como a

indústria petroquímica e outros ramos da indústria de transformação, os serviços creditícios e financeiros e os serviços de utilidade pública. Dificuldades de financiamento da construção residencial e a restrição dos investimentos em obras públicas parecem ter contribuído para diminuir o peso da ocupação na construção civil, tradicional absorvedora da mão-de-obra masculina de menor escolaridade e qualificação. Paralelamente, cresceu o peso do emprego no âmbito dos serviços, particularmente em setores como os serviços auxiliares à produção, serviços especializados e serviços na área do turismo, da saúde e educação.

Além disso, aumentou a precariedade ocupacional e, explicitando os estreitos limites de incorporação produtiva da economia de Salvador e da sua Região Metropolitana (sob qualquer condição), muitas vezes encobertos pelo trabalho precário e mal remunerado, o desemprego também se elevou bastante, conferindo-lhe um triste campeonato brasileiro no que tange a essa questão. Informações sobre a taxa média de desemprego aberto, registrada nas principais regiões metropolitanas do país pelo IBGE (Tabela 1), evidenciam um agravamento geral desse problema nos últimos 15 anos. Mas em nenhuma dessas regiões esse fenômeno foi tão acentuado quanto em Salvador.

**TABELA 1** – Taxa Média de Desemprego Aberto nas Principais Regiões Metropolitanas do País 1991-2005

Ano	Salvador	São Paulo	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	Belo Horizonte
1991	6,2	6,0	4,6	6,8	3,9	4,5
1992	7,1	7,1	5,8	9,6	4,4	5,2
1993	7,0	6,1	4,2	9,9	4,5	4,9
1994	7,3	5,8	4,3	7,3	4,4	4,7
1995	6,9	5,5	4,7	5,9	3,7	4,2
1996	7,1	6,7	6,3	6,2	3,9	5,1
1997	8,2	7,1	5,9	6,5	4,0	5,8
1998	9,8	9,4	8,0	9,7	5,9	8,2
1999	10,6	9,1	7,8	8,9	5,8	8,6
2000	10,6	8,1	7,7	8,7	5,7	9,0
2001	9,7	7,0	5,9	8,7	4,8	8,2
2002	8,7	9,2	6,4	8,3	5,9	7,9
2003*	16,7	14,1	9,5	13,8	9,2	10,8
2004	16,0	12,6	8,6	12,7	9,0	10,6
2005**	15,7	10,7	7,4	12,6	7,9	9,2

Fonte: IBGE- Pesquisa Mensal de Emprego. Conforme Almeida e Damasceno, 2005

\* A partir de 2003 ocorreu mudança na metodologia.

\*\* Até agosto de 2005.



Com procedimentos mais elaborados, que levam em conta não apenas o desemprego aberto como o desemprego total (ou seja, a soma do desemprego aberto mais o desemprego com bico e por desalento), a Pesquisa de Emprego e Desemprego, efetuada pela UFBA/SEI/SEPLANTEC/SEADE/DIEESE, encontrou números ainda mais preocupantes. Entre 1987-1988, o desemprego total era de 15,7% em Salvador e de 15,8% na Região Metropolitana. Entre 1997-1998, as taxas se elevaram para 21,8% e 23,2% e, entre 2003-2004, chegaram, respectivamente, a 26,0% e 26,8%. Entre os que permaneceram ocupados, a taxa dos trabalhadores, na denominada “informalidade”, passou de 37,7%, em 1987-1998, para 44,9%, em 2003-2004, em Salvador, e de 41,9% para 45,2%, na Região Metropolitana<sup>2</sup>.

Em 2003, conforme dados da PNAD, a participação dos empregados não ia além de 52,6% na RMS, superior apenas às de Recife e Belém<sup>3</sup>; a parcela desses trabalhadores que possuía carteira assinada era de apenas 67,8% e as condições de precarização e vulnerabilidade ocupacional da força de trabalho também se manifestavam pelo percentual de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores domésticos na região, conforme se pode observar na Tabela 2.

Assim, tanto a evolução histórica como as transformações dos últimos anos contribuíram para a conformação de uma metrópole bastante desigual, com ilhas de afluência em um mar de pobreza<sup>4</sup>. Como já foi visto em capítulo anterior, analisando-se a estrutura social da RMS com a metodologia que vem sendo utilizada pelo Observatório das Metrôpoles, encontra-se um pequeno grupo de maior nível de renda, composto pelos grandes empregadores locais, por dirigentes do setor público e do setor privado e por profissionais autônomos ou empregados de nível superior, concentrados, fundamentalmente, na Orla Atlântica e em algumas poucas áreas “nobres” de Salvador e de Lauro de Freitas; os setores de médios e pequenos empregadores, com um peso mais reduzido que em outras metrôpoles brasileiras, um contingente expressivo de trabalhadores em atividades terciárias e um proletariado secundário, cuja participação na indústria de transformação (moderna

---

2 Cálculos efetuados por Almeida e Damasceno, 2005, cuja generosidade permitiu a utilização dessas e de outras informações no presente capítulo.

3 O Distrito Federal não foi aqui considerado pela sua especificidade como sede do governo federal, com uma elevada concentração de servidores estatutários.

4 Tanto essa concentração da riqueza, como a própria estrutura social metropolitana, deve ser compreendida à luz das informações apresentadas nos capítulos anteriores sobre as atividades produtivas, a distribuição da população e as condições urbanas da região.

ou tradicional) é especialmente restrita. Os trabalhadores na agropecuária têm um peso relativamente pequeno e, como seria de esperar, estão concentrados nos municípios menos desenvolvidos e integrados ao aglomerado metropolitano. Mas a marca básica da RMS é a dimensão e o peso do subproletariado e da reserva de mão-de-obra (que se expressa pelo percentual de prestadores de serviços não especializados, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros), ao lado de elevado nível de desemprego.

**TABELA 2** – Distribuição da População Ocupada – %  
Brasil e Regiões Metropolitanas – 2003

Brasil Regiões Metropolitanas	Empregados		Militar e Estatutário	Trabalhadores Domésticos	Conta Própria	Empregadores	Não Remunerados
	Total	Carteira Assinada					
Brasil	47,8	60,8	6,6	7,7	22,4	4,2	7,1
Belém	43,4	56,7	8,2	10,8	29,4	3,5	4,1
Fortaleza	53,4	59,9	6,4	8,0	24,5	3,1	3,6
Recife	51,0	65,5	7,7	8,9	25,8	3,2	2,5
Salvador	52,6	67,8	6,9	10,5	24,8	3,1	1,6
Belo Horizonte	55,5	73,9	6,1	10,3	19,4	4,2	1,6
Rio de Janeiro	53,3	72,2	9,4	10,1	22,1	3,8	1,0
São Paulo	61,5	71,9	6,6	7,9	18,5	4,5	1,1
Curitiba	55,8	76,6	6,4	8,1	20,4	4,7	2,3
Porto Alegre	56,2	73,0	6,7	7,5	19,2	5,4	2,4
Distrito Federal	51,7	70,3	17,2	10,1	15,5	4,1	1,0

Fonte: IBGE/PNAD. Síntese de Indicadores Sociais, 2004

Como já foi assinalado, a constituição da RMS foi articulada à implantação de novas e modernas atividades econômicas em municípios de base agrícola, localizados no entorno de Salvador, envolvendo a extração de petróleo no município e imediações de Candeias, a instalação de uma refinaria em São Francisco do Conde e de um terminal marítimo em Madre de Deus, a implantação do Pólo Petroquímico e de outras indústrias em Camaçari, a presença do Centro Industrial de Aratu e a crescente urbanização de Simões Filho e de Lauro de Freitas, entre outras condições. As características desse processo e o caráter seletivo e limitado dos seus benefícios, porém, contribuíram para a persistência de uma diferenciação significativa no âmbito da região.

**TABELA 3 – Estrutura Social – Região Metropolitana de Salvador**

<b>Categoriais Socioocupacionais</b>	<b>n. absoluto</b>	<b>%</b>
<b>Grandes empregadores e dirigentes</b>		
Grandes empregadores	7.287	0,7
Dirigentes do setor público	2.751	0,2
Dirigente do setor privado	3.346	0,3
<b>Trabalhadores Intelectuais</b>		
Profissionais autônomos de nível superior	13.250	1,2
Profissionais empregados de nível superior	34.147	3,1
Profissionais estatutários de nível superior	7.217	0,6
Professores de nível superior	18.427	1,7
<b>Pequenos empregadores</b>		
Pequenos empregadores	27.133	2,4
<b>Trabalhadores em Ocupações Médias</b>		
Ocupações de escritório	114.441	10,3
Ocupações de supervisão	46.385	4,2
Ocupações técnicas	59.792	5,4
Ocupações médias de saúde e educação	54.474	4,9
Ocupações de segurança pública, justiça e correios	24.104	2,2
Ocupações artísticas e similares	12.165	1,1
<b>Trabalhadores do Setor Secundário</b>		
Trabalhadores da indústria moderna	45.496	4,1
Trabalhadores da indústria tradicional	35.341	3,2
Trabalhadores da construção civil	89.061	8,0
Trabalhadores dos serviços auxiliares	46.415	4,2
<b>Trabalhadores do Terciário Especializado</b>		
Trabalhadores do comércio	111.232	10,0
Prestadores de serviços especializados	127.938	10,0
<b>Trabalhadores do Terciário Não-Especializado</b>		
Prestadores de serviços não-especializados	59.375	5,3
Trabalhadores domésticos	109.535	9,8
Trabalhadores ambulantes	47.092	4,2
Biscateiros	6.771	0,6
<b>Trabalhadores Agrícolas</b>		
Agricultores	12.783	1,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Dados da Amostra.

Analisando-se o seu impacto sobre a estrutura social confirma-se, por exemplo, que o contingente de maior renda (composto por grandes empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior) e os integrantes dos estratos médios concentra-se, basicamente, em Lauro de Freitas e em Salvador. Pela dimensão da população e pelo peso das atividades industriais, em localidades cuja estrutura produtiva é pouco diversificada,

os trabalhadores da indústria moderna têm uma participação um pouco mais expressiva na estrutura ocupacional de Camaçari, Simões Filho, Candeias, Dias D'Ávila e Madre de Deus, sem que a RMS apresente uma concentração operária. Também é digna de nota a participação dos trabalhadores da construção civil, de prestadores de serviços não especializados e trabalhadores agrícolas (que constituem, normalmente, os segmentos mais vulneráveis e pauperizados da pirâmide ocupacional) na maioria dos municípios, com destaque para Dias D'Ávila, Camaçari e, especialmente, Itaparica e Vera Cruz.

Em decorrência desse quadro, conforme dados do último Censo, 26,6% da população ocupada na capital baiana, no ano de 2000, percebia um rendimento médio anual de até um salário mínimo e, 54,8%, de até dois salários mínimos, em todos os trabalhos; 67% ganhava até três salários e apenas 33% acima desse valor. Para o conjunto da Região Metropolitana, esses números eram, respectivamente, de 28%, 56,7%, 68,9% e 31,1%.

Como seria de se esperar, essas remunerações refletem os níveis de pobreza e de indigência encontrados em Salvador e na RMS. Considerando-se a frequência de moradores com uma renda mensal familiar, per capita, de até meio ou de até um quarto do salário mínimo (indicadores usuais desses fenômenos), constata-se que o percentual de moradores pobres chegava, em 1991, a 35,28%, em Salvador, e a 53,2%, para a média da Região Metropolitana. Em 2000, houve um decréscimo nesses números, que passaram para 30,7% e 46,0%, respectivamente. A proporção de indigentes, que alcançava 14,98% em Salvador e 27,5% na RMS, em 1991, também se restringiu, no ano 2000, passando para 13,45% em Salvador e para 23,1% no conjunto da região.

O decréscimo assinalado constitui, evidentemente, um fenômeno positivo. Contudo, os números em apreço permaneceram bastante elevados e se diferenciam entre os municípios. Em Salvador, a parcela de pobres ficava próxima a um terço da população, no ano 2000, mas, nos demais municípios, aumentava bastante, atingindo 54,72% em Itaparica, 55,48% em São Francisco do Conde e 58,64% em Vera Cruz. Naquele mesmo ano, o percentual de indigentes era de 13,45% em Salvador, 15,1% em Madre de Deus, 17,01% em Lauro de Freitas e 21,25% em Camaçari, pólo industrial da região e único município que apresentou aumento. Cerca de um quarto dos moradores de Candeias, Simões Filho, Dias D'Ávila e Itaparica encontrava-se nessa condição e, em São Francisco do Conde e Vera Cruz, os números chegavam a 32,81% e 32,96%.

**TABELA 4 – Estrutura Social. Municípios da Região Metropolitana de Salvador – 2000**

Categorias Socioocupacionais	Municípios									
	Salvador	Lauro de Fretas	Camaçari	Simões Filho	Candeias	São Francisco Conde	Madre de Deus	Dias D'Ávila	Itaparica	Vera Cruz
<b>Grandes empregadores e dirigentes</b>										
Grandes empregadores	0,71	1,18	0,18	0,13	0,17	0,30	–	0,22	0,21	–
Dirigentes do setor público	0,25	0,28	0,15	0,21	0,20	0,52	0,51	0,44	0,37	–
Dirigente do setor privado	0,29	0,45	0,18	0,31	0,62	0,16	0,32	0,75	0,47	0,08
<b>Trabalhadores Intelectuais</b>										
Profissionais autônomos de nível superior	1,32	1,16	0,43	0,35	0,13	0,10	0,61	0,07	1,21	1,01
Profissionais empregados de nível superior	3,43	2,90	0,98	0,62	0,72	0,19	0,25	0,96	0,66	0,89
Profissionais estatutários de nível superior	0,75	0,39	0,08	0,08	0,13	–	0,22	–	–	0,11
Professores de nível superior	1,83	0,73	0,70	0,86	0,46	0,76	0,63	0,89	1,24	1,36
<b>Pequenos empregadores</b>										
Pequenos empregadores	2,53	3,68	1,76	1,51	1,17	0,08	1,38	1,48	1,08	1,58
<b>Trabalhadores em Ocupações Médias</b>										
Ocupações de escritório	10,86	7,79	7,26	7,91	6,31	10,45	6,47	7,66	4,54	4,78
Ocupações de supervisão	4,41	4,09	2,62	3,24	1,74	3,00	3,06	3,07	2,30	1,70
Ocupações técnicas	5,82	3,89	3,25	2,80	2,47	4,16	2,76	3,28	1,58	1,17
Ocupações médias de saúde e educação	4,92	3,62	3,80	5,19	6,41	7,39	6,65	4,00	7,01	5,68
Ocupações de segurança pública, justiça e correios	2,39	1,16	0,74	1,29	0,54	1,75	0,21	1,34	0,82	2,54
Ocupações artísticas e similares	1,17	0,99	0,83	0,64	0,42	0,50	1,19	0,24	0,21	0,83
<b>Trabalhadores do Setor Secundário</b>										
Trabalhadores da indústria moderna	3,49	3,55	6,96	7,08	13,08	5,47	12,14	11,25	2,28	1,58
Trabalhadores da indústria tradicional	3,12	3,53	3,28	4,50	3,31	1,70	2,66	4,22	2,00	1,77
Trabalhadores da construção civil	7,10	10,90	14,58	11,14	12,39	10,72	11,81	11,14	9,42	14,08
Trabalhadores dos serviços auxiliares	3,81	4,14	6,22	8,52	6,83	2,72	6,36	6,50	4,56	3,32
<b>Trabalhadores do Terciário Especializado</b>										
Trabalhadores do comércio	10,04	10,76	9,25	11,21	9,99	4,57	8,72	8,30	7,60	7,59
Prestadores de serviços especializados	11,58	11,03	10,80	10,24	11,90	6,17	13,82	9,83	16,61	11,20
<b>Trabalhadores do Terciário Não-Especializado</b>										
Prestadores de serviços não-especializados	5,13	5,94	5,61	6,07	5,25	13,18	7,33	6,51	8,11	6,81
Trabalhadores domésticos	9,72	14,11	11,92	6,87	5,18	7,26	3,89	8,47	10,80	14,11
Trabalhadores ambulantes	4,36	2,04	3,31	4,15	5,12	3,01	3,16	4,63	7,06	2,44
Biscateiros	0,53	0,74	1,10	0,93	0,94	3,24	0,78	1,16	0,23	0,40
<b>Trabalhadores Agrícolas</b>										
Agricultores	0,48	0,96	4,02	4,15	4,54	12,58	5,06	3,57	9,63	14,96

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Dados da Amostra.

Por outro lado, os números relativos à intensidade desses problemas, apresentados na Tabela 5, mostram que essas pessoas dispunham de menos recursos, em 2000, que em 1991. A pobreza e a indigência se intensificaram<sup>5</sup>, portanto, tornando-se mais contundentes e aumentando a precariedade da subsistência e as dificuldades de melhoria para os que se encontravam nessa situação.

**TABELA 5** – Pobreza e Indigência na Região Metropolitana de Salvador – 1991 e 2000

Municípios	% de Pobres		Intensidade da Pobreza		% de Indigentes		Intensidade da Indigência	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Camaçari	4,52	46,17	44,39	47,57	18,56	21,25	41,7	52,42
Candeias	50,84	43,78	50,6	52,73	27,44	23,69	43,51	53,92
Dias D'Ávila	46,89	44,22	52,88	53,69	25,61	24,18	46,24	38,14
Itaparica	69,74	54,72	46,65	49,26	43,17	26,94	46,55	52,71
Lauro de Freitas	46,9	36,24	44,95	46,89	20,1	17,01	42,46	53,36
Madre de Deus	50,24	42,97	44,92	43,93	21,8	15,1	44,8	70,05
Salvador	35,28	30,7	45	46,31	14,98	13,45	42,14	54,28
São Francisco do Conde	69,72	55,48	54,91	55,64	41,18	32,81	45,18	54,94
Simões Filho	52,81	47,5	47,88	51,56	25,31	24,07	42,14	54,55
Vera Cruz	65,55	58,64	52,89	53,86	37,17	32,96	38,91	52,31
<b>Média da RMS</b>	<b>53,2</b>	<b>46,0</b>	<b>49,5</b>	<b>50,1</b>	<b>27,5</b>	<b>23,1</b>	<b>43,4</b>	<b>55,7</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Conforme Metrodata, 2004

A concentração de renda é outra característica básica da área em discussão, observando-se, inclusive, uma acentuação desse fenômeno entre 1991 e 2000. Se, no início desse período, os 20% mais pobres da população detinham 2,7% da renda, ao final eles se apropriavam de apenas 1,7%, enquanto o quinhão dos 10% mais ricos passou de 45,7% para 48,3% da renda total.

Salvador, Lauro de Freitas e São Francisco do Conde apresentavam os níveis mais extremados de concentração da riqueza, com as camadas mais pobres da população detendo as menores fatias de renda no âmbito da RMS, enquanto os ricos se apossavam de parcelas

5 O indicador de intensidade de pobreza pode ser definido em termos da renda média dos pobres. Quanto maior a distância entre essa renda média e o valor da linha de pobreza, maior a intensidade da pobreza. Aliado a uma estimativa da proporção de pobres em uma sociedade, esse indicador pode informar a magnitude dos recursos que deveriam ser transferidos aos pobres para que esses tivessem, ao menos, uma renda igual à linha de pobreza. A intensidade de indigência é um indicador análogo, de interpretação semelhante, mas que desenvolve uma análise referenciada na linha de indigência.

mais elevadas. Em 2000, enquanto os 20% moradores mais pobres de Salvador, Lauro de Freitas e São Francisco do Conde se apropriavam, respectivamente, de 1,58%, 1,32% e 1,08% da renda, cabia aos 10% mais ricos 53,59%, 57,56 e 48,22%, nessa mesma ordem, como mostra a Tabela 6. Finalmente, vale ressaltar que, com 30,9% das suas famílias residentes percebendo uma renda familiar mensal, per capita, de até meio salário mínimo, em 2003, Salvador constituía a terceira maior aglomeração de pobreza metropolitana do país, atrás apenas de Recife (31,8%) e de Fortaleza (36,0%), conforme dados da PNAD. E, também, que as condições até aqui analisadas têm claras expressões e componentes espaciais constituindo elementos básicos dos processos de conformação, segregação e segmentação urbana e metropolitana, cuja análise será retomada a seguir.

**TABELA 6** – Renda Familiar Apropriada, por Faixas da População, 2000 – %

Municípios	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres	% da renda apropriada pelos 40% mais pobres	% da renda apropriada pelos 60% mais pobres	% da renda apropriada pelos 80% mais pobres	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos	% da renda apropriada pelos 10 mais ricos
Camaçari	2,04	8,39	19	36,85	63,15	48,16
Candeias	1,87	8,64	20,91	41,5	58,5	42,23
Dias D'Ávila	1,62	8,56	20,6	40,21	59,79	42,96
Itaparica	1,86	8,22	18,85	37,58	62,42	45,04
Lauro de Freitas	1,32	5,43	12,68	26,37	73,63	57,56
Madre de Deus	2,37	9,61	21,14	39,78	60,22	46,05
Salvador	1,58	6,12	14,17	29,98	70,02	53,59
São Francisco do Conde	1,08	6,37	16,43	34,99	65,01	48,22
Simões Filho	1,78	8,14	19,17	37,68	62,32	47,19
Vera Cruz	1,22	6,56	15,7	32,35	67,65	52,42
<b>Média da RMS</b>	<b>1,7</b>	<b>7,6</b>	<b>17,9</b>	<b>35,7</b>	<b>64,3</b>	<b>48,3</b>

Fonte: Metrodata

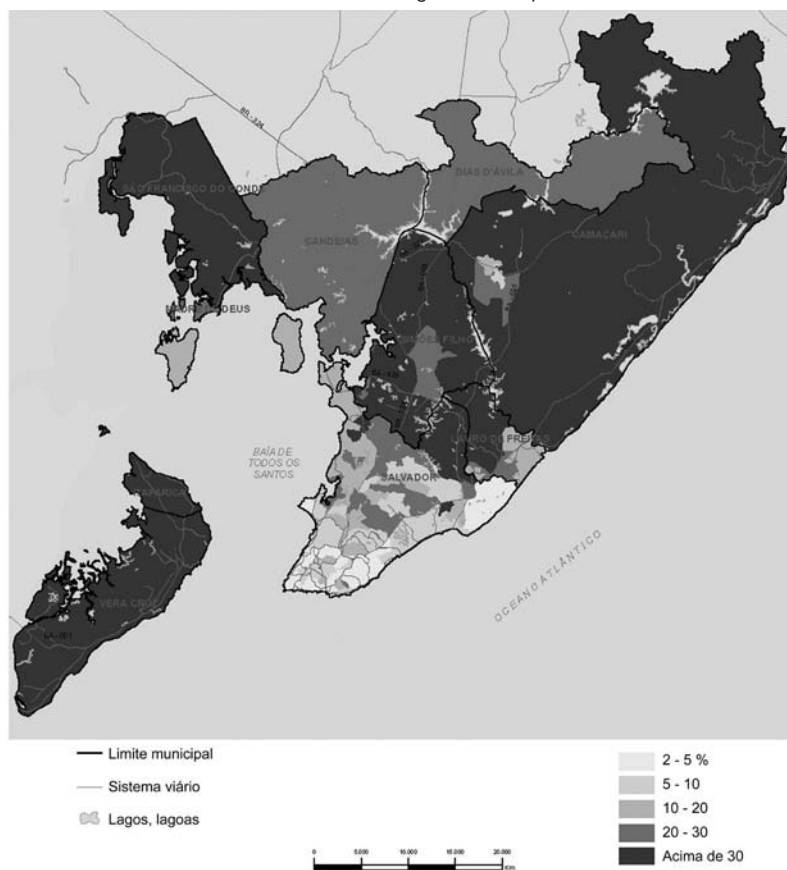
### 4.3. Desigualdades Metropolitanas

Como foi visto, a RMS abarca um espaço urbano que possui um rico patrimônio histórico e, ao mesmo tempo, é moderno, dinâmico, equipado e aprazível, constituído, principalmente, pelos bairros centrais de Salvador e pela Orla Atlântica, até Lauro de Freitas, onde se concentram as camadas de alta e média renda e numerosos turistas. E, também, outras “cidades” bem distintas, onde se aglomeram uma vasta população de

baixa renda: o Miolo, os Subúrbios Ferroviários e demais municípios, com várias ordens de carências.

Os contornos dessas “cidades” e as diferenças entre os seus moradores são bem evidentes no plano educacional. O analfabetismo funcional, por exemplo, tem uma frequência inexpressiva no centro de Salvador e por toda a Orla Atlântica (onde ficam bairros como Nazaré, Canela, Campo Grande, Barra, Horto Florestal, Pituba, Itaigara, Caminho das Árvores ou Vilas do Atlântico), assim como na área do Parque Verde, em Camaçari. Mas essa frequência cresce no Miolo e nas franjas de Salvador, no centro de Simões Filho e de Camaçari, atingindo um patamar superior a 30% em áreas como o Nordeste de Amaralina ou o Bairro da Paz, em Salvador, no interior de Lauro de Freitas, Simões Filho e Camaçari e nos municípios de São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz (Mapa 1).

**MAPA 1** – Analfabetismo Funcional – Região Metropolitana de Salvador – 2000

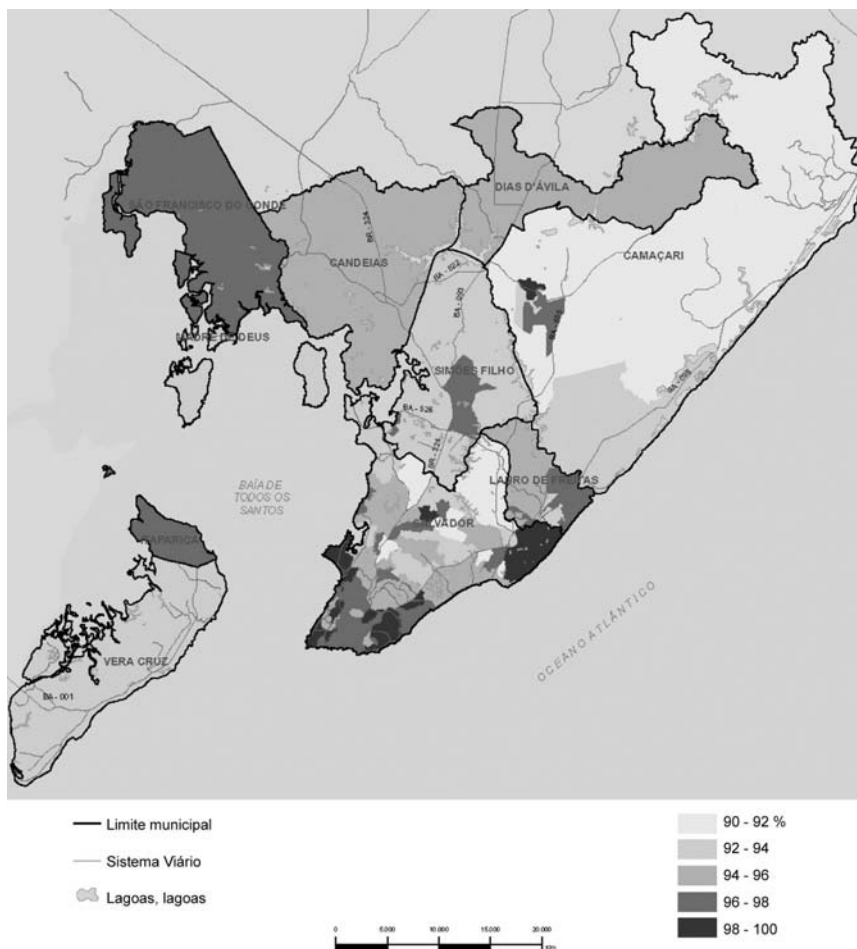


Fonte: IBGE Censo 2000



A frequência à escola fundamental, praticamente universalizada, mostrava-se um pouco mais restrita no Miolo e nas bordas de Salvador (mais precisamente em localidades como o Bairro da Paz, Nova Brasília, Jardim das Margaridas, Valéria e Cajazeiras) e no interior de Camaçari, como ilustra o Mapa 2.

**MAPA 2** – Frequência Escolar entre 7-14 anos – Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

Já a eficiência com que as crianças são atendidas é bem mais variada, como indicam os números relativos ao atraso escolar da população entre 7-14 anos, os anos de estudo da população entre 10-14 anos e, principalmente, a adequação entre idade e série constatada. Se, em Salvador, 26,96% das crianças, na faixa dos 7-14 anos, e 38,56%, na

faixa dos 10-14, apresentavam mais de um ano de atraso escolar, em 2000, em Madre de Deus esses números correspondiam a 30,54% e 45,03%; em Lauro de Freitas, a 32% e 46,48%; em Camaçari, a 32,28% e 46,75%; em Simões Filho, a 32,89% e 47,97%; em Dias D'Ávila, a 33,53% e 48,61%; em São Francisco do Conde, a 34,4% e 52,61%; em Candeias, a 35,69% e 49,23%; em Itaparica, a 36,32% e 53,5%; e, por fim, na situação mais desfavorável, encontrava-se Vera Cruz, com taxas de, respectivamente, 40,98% e 59,52%. E se 43,69% das crianças, entre 10-14 anos, tinham menos de quatro anos de estudo em Salvador, no ano 2000, esse percentual se elevava para 49,26% em São Francisco do Conde, 49,85% em Camaçari, 51,02% em Dias D'Ávila, 51,06% em Madre de Deus, 51,77% em Simões Filho, 52,13% em Candeias, 52,38% em Lauro de Freitas, 55,17% em Vera Cruz e 55,53% em Itaparica.

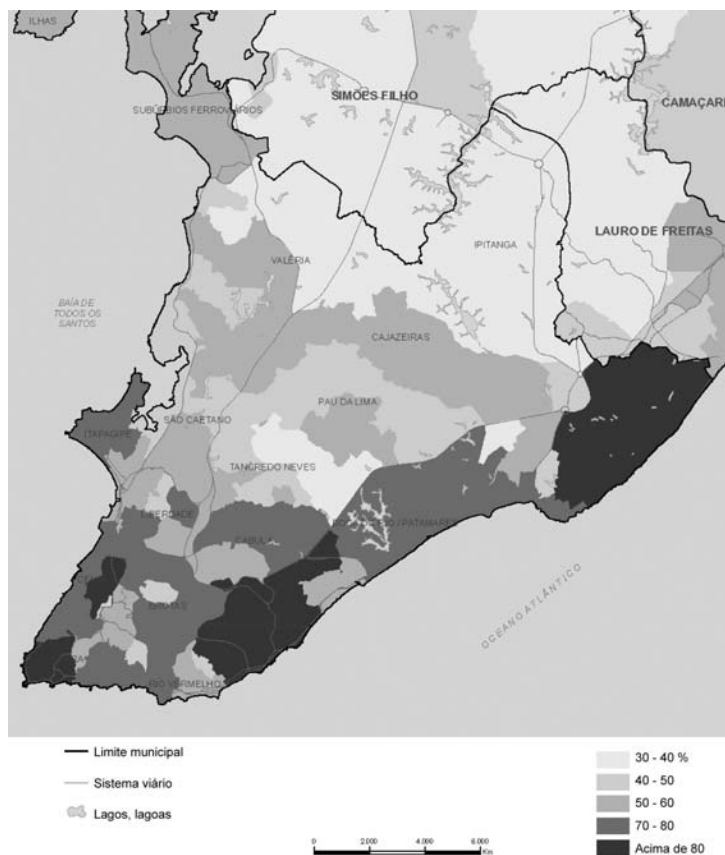
Nos espaços classificados como superiores e médio superiores de Salvador, a exemplo de Barra e da Barra Avenida, da Graça, do Jardim Apipema, Chame-Chame, Pituba ou Stela Maris, registrava-se uma adequação entre idade e série acima de 80%, na faixa dos 7-14 anos. Já nos espaços populares, essa adequação se reduzia, chegando a níveis críticos em locais como Pau da Lima, Cajazeiras, Bairro da Paz e Itinga, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila e Vera Cruz (Mapas 3 e 4).

O mesmo padrão de desigualdade transparece através do nível de instrução dos responsáveis pelos domicílios, identificados pelo Censo de 2000. Aqueles com mais baixo nível (ou seja, com menos de um ou com um a sete anos, o que corresponde, aproximadamente, ao primeiro grau) estão espalhados por toda a cidade de Salvador, mas se acentuam nos espaços de base popular, proletária ou subproletária. Já os que possuíam 15 anos ou mais de instrução residiam, basicamente, no centro ou na Orla de Salvador e de Lauro de Freitas, conforme mostra o Mapa 5.

Confirmando esse padrão, Almeida e Damasceno (2005) constataram que os trabalhadores com apenas o primeiro grau incompleto perfaziam 38,4% dos ocupados na região administrativa de Tancredo Neves, 35,0% em Pau da Lima, 43,3% em Ipitanga, 44,6% em Valéria e 78,0% nos Subúrbios Ferroviários, em 2003-2004, segundo informações da PED. Em contrapartida, nas regiões da Barra e da Pituba/Costa Azul os ocupados com o terceiro grau completo representavam 40,9% e 45,6%, respectivamente. E, como as condições educacionais e ocupacionais são estreitamente articuladas, a chamada “informalidade” também se concentrava em bairros como Tancredo Neves (49,0% dos ocupados), São Caetano (50,7%), Valéria (51,4%) e Ipitanga (60,5%), assim como nos

Subúrbios Ferroviários (51,6%). O desemprego aberto e total<sup>6</sup> era igualmente mais grave nesse tipo de área, com destaque, mais uma vez, para os Subúrbios Ferroviários, Valéria, Ipitanga, São Caetano e Cajazeiras.

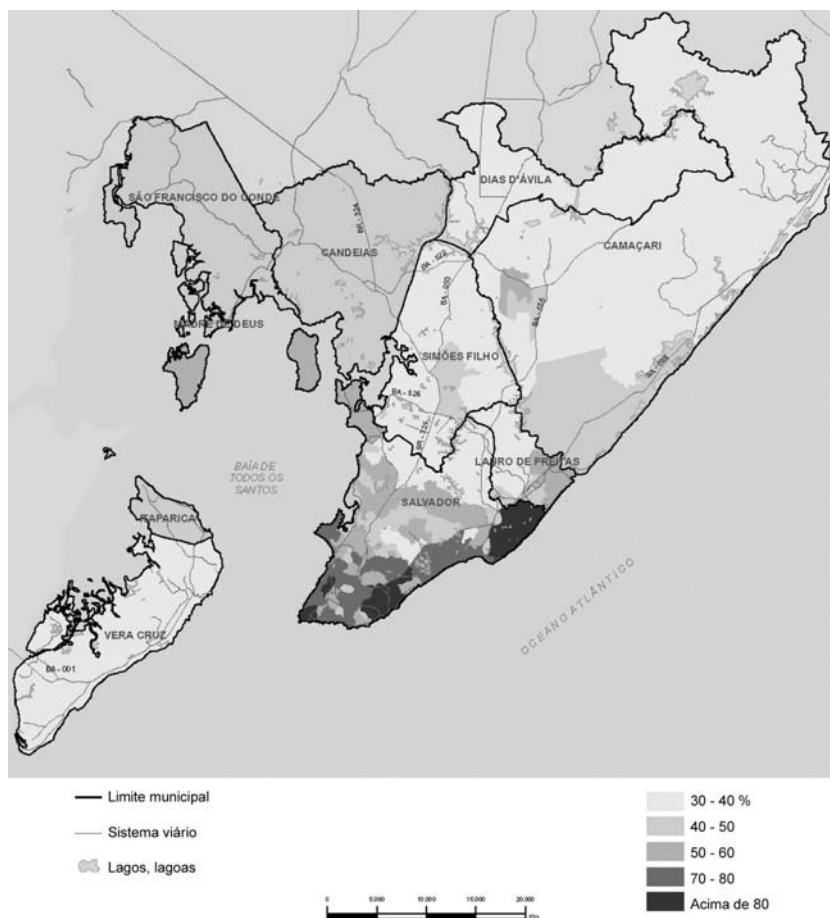
**MAPA 3 – Adequação Idade/Série 7-14 anos – Salvador – 2000**



Fonte: IBGE Censo 2000

6 De acordo com os conceitos utilizados pela PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego do DIEESE –, são considerados desempregados aqueles “indivíduos que se encontram numa situação involuntária de não-trabalho, por falta de oportunidade de trabalho, ou que exercem trabalhos irregulares com desejo de mudança”. Essas pessoas perfazem o que se chama de “desemprego total” na sociedade, total esse que pode ser desagregado em três tipos de desemprego: a) desemprego aberto: “pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos sete últimos dias”; b) desemprego oculto pelo trabalho precário: “pessoas que realizam trabalhos precários – algum trabalho remunerado ocasional de auto-ocupação – ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado nesse período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás”; c) desemprego oculto pelo desalento: “pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses”. (Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.xml>> Acesso em: 04 fev. 2006.

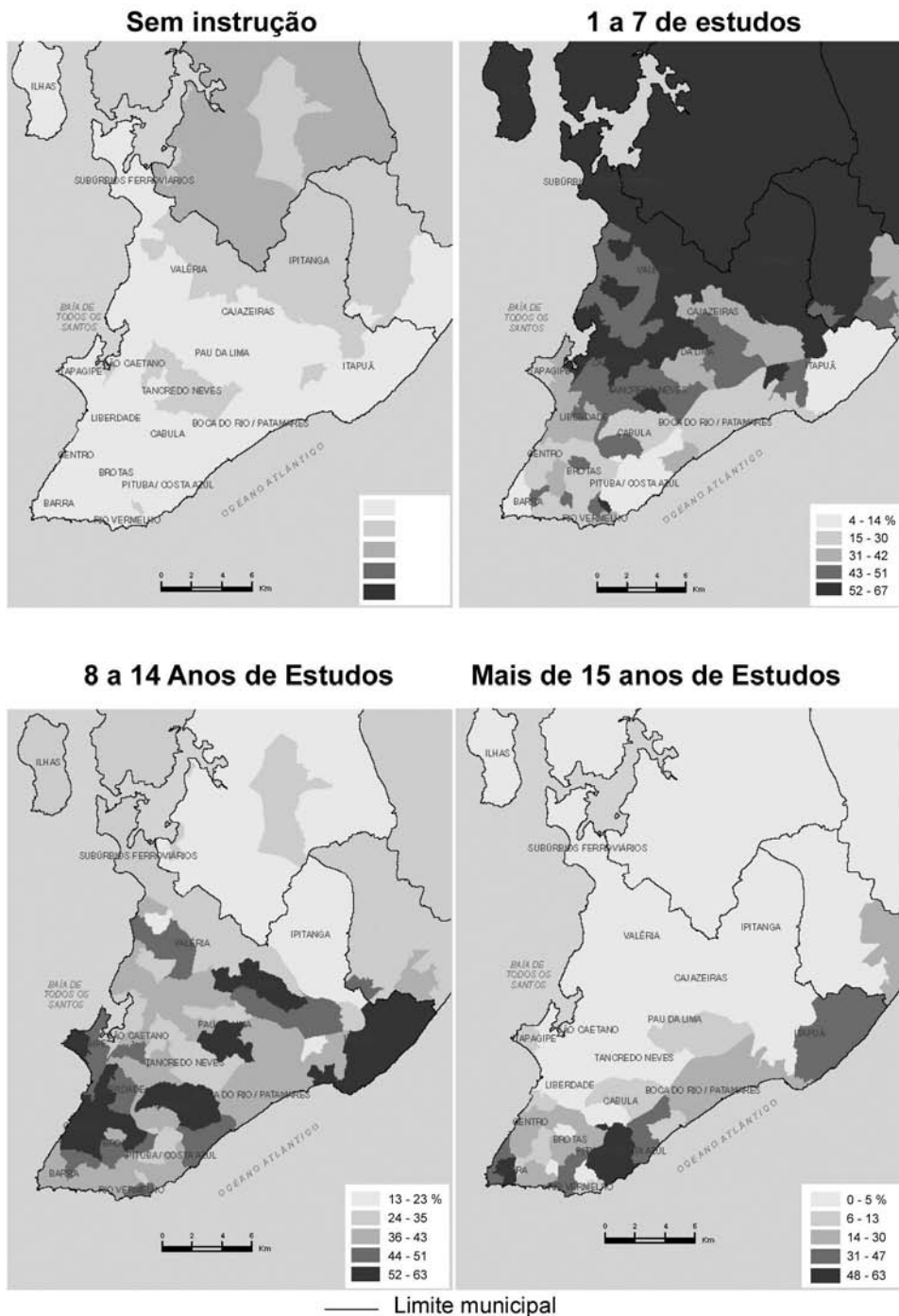
**MAPA 4** – Adequação Idade/Série 7-14 anos – Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

Não existem dados disponíveis sobre o desemprego nos demais municípios da RMS. Sabe-se, porém, que ele é elevado e muitas vezes encoberto pelo exercício de ocupações precárias e mal remuneradas, o que contribui para explicar a dispersão espacial da riqueza e da pobreza na RMS. A riqueza está concentrada em Salvador, notadamente na Barra, na Pituba e nas suas adjacências, assim como na orla marítima de Lauro de Freitas, onde se encontram Vilas do Atlântico e diversos condomínios fechados. Já a pobreza é mais intensa em São Francisco do Conde, em Itaparica e Vera Cruz, em Simões Filho e no interior de Lauro de Freitas e Camaçari, assim como em certos locais de Salvador, como Alagados, São João, Boa Vista do Lobato, Periperi, Fazenda Coutos, Bairro da Paz, Águas Claras e Cajazeiras, como evidenciam os Mapas 6, 7 e 8.

**MAPA 5 – Nível de Instrução do Responsável pelo Domicílio – Salvador – 2000**



Fonte: IBGE Censo 2000

**TABELA 7 – Taxas de Desemprego Aberto e Total**  
Regiões Administrativas de Salvador 2003-2004

Regiões Administrativas	Desemprego (%)	
	Aberto	Total
Centro	12,6	19,6
Itapagipe	16,6	27,0
São Caetano	19,6	34,7
Liberdade	16,0	28,3
Brotas	12,8	20,3
Barra	11,2	16,2
Rio Vermelho	14,0	23,3
Pituba / Costa Azul	10,9	14,2
Boca do Rio / Patamares	12,6	20,6
Itapoá	13,2	23,0
Cabula	15,3	26,3
Tancredo Neves	16,9	29,1
Paulo da Lima	16,9	31,6
Cajazeiras	18,3	32,8
Ipitanga	19,6	35,5
Valéria	17,1	34,4
Subúrbios Ferroviários	18,9	32,7
Salvador	15,2	26,0

Fonte: PED/RMS – UFBA/SEI/SEPLANTEC/SEADE/DIEESE. Conforme Aleida e Damasceno, 2005

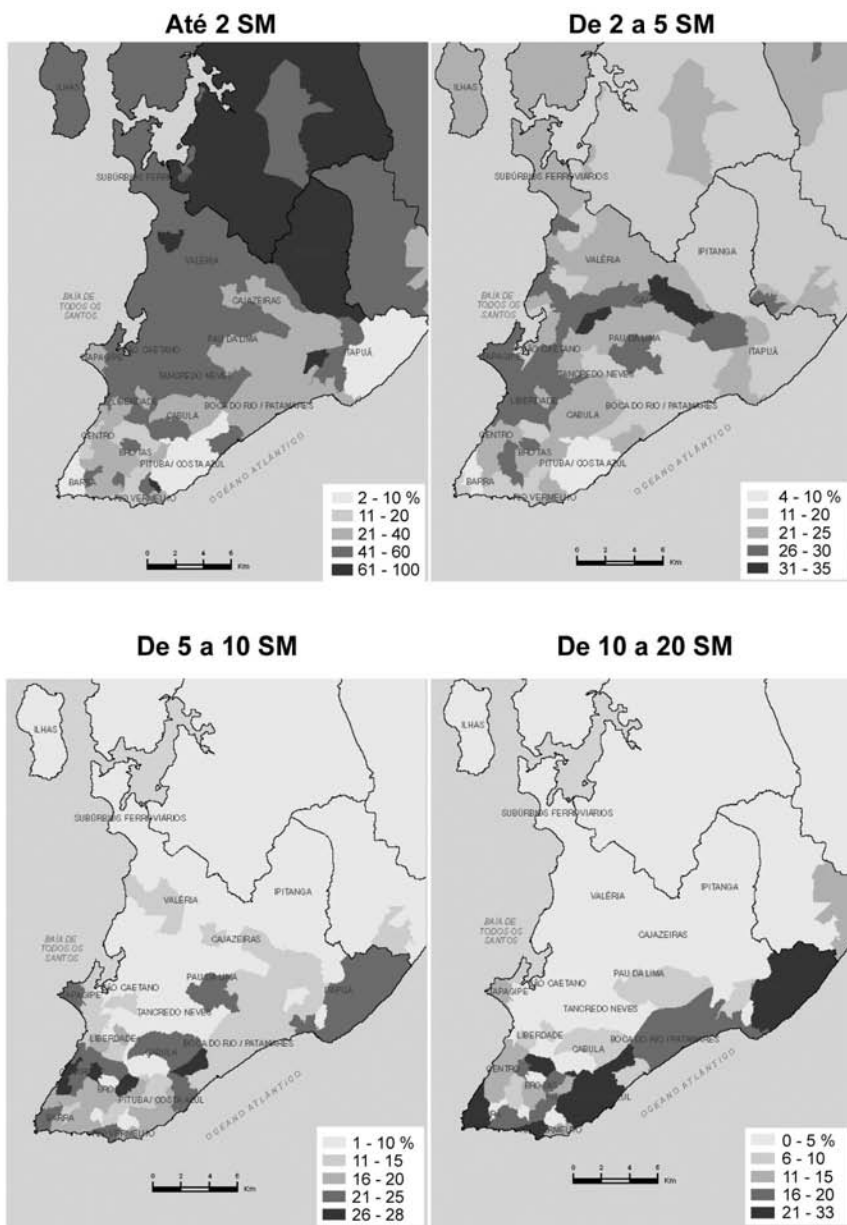
Esse conjunto de dados deixa patente a segmentação e a segregação social existentes em Salvador e em sua Região Metropolitana, onde se poderia classificar como “territórios penalizados e penalizadores, situados no mais baixo nível da estrutura urbana e portadores de um estigma residencial poderoso” (Wacquant, 2001, p. 120), que contribuem para a reprodução da pobreza e para a sua cristalização.

Diversos autores têm analisado esses “efeitos do lugar”, destacando a influência do território sobre as desigualdades de acesso ao mercado de trabalho e a bens e serviços urbanos, sobre a constituição de redes e sobre o acúmulo de capital cultural e social, que interferem significativamente sobre as oportunidades de integração, sobre as condições de vida e sobre a exposição a situações de risco e de vulnerabilidade social. (Bourdieu, 1999; Kaztman, 2001; Kaztman e Wormald, 2002; Ribeiro, 2005; Marques e Torres, 2005).

No caso do Brasil, uma vasta literatura tem se debruçado sobre as favelas e periferias e ressaltado a sua destituição. Se hoje ela é menos intensa que no passado, uma vez que a disponibilidade de infra-estrutura e serviços públicos vem se ampliando nas cidades,

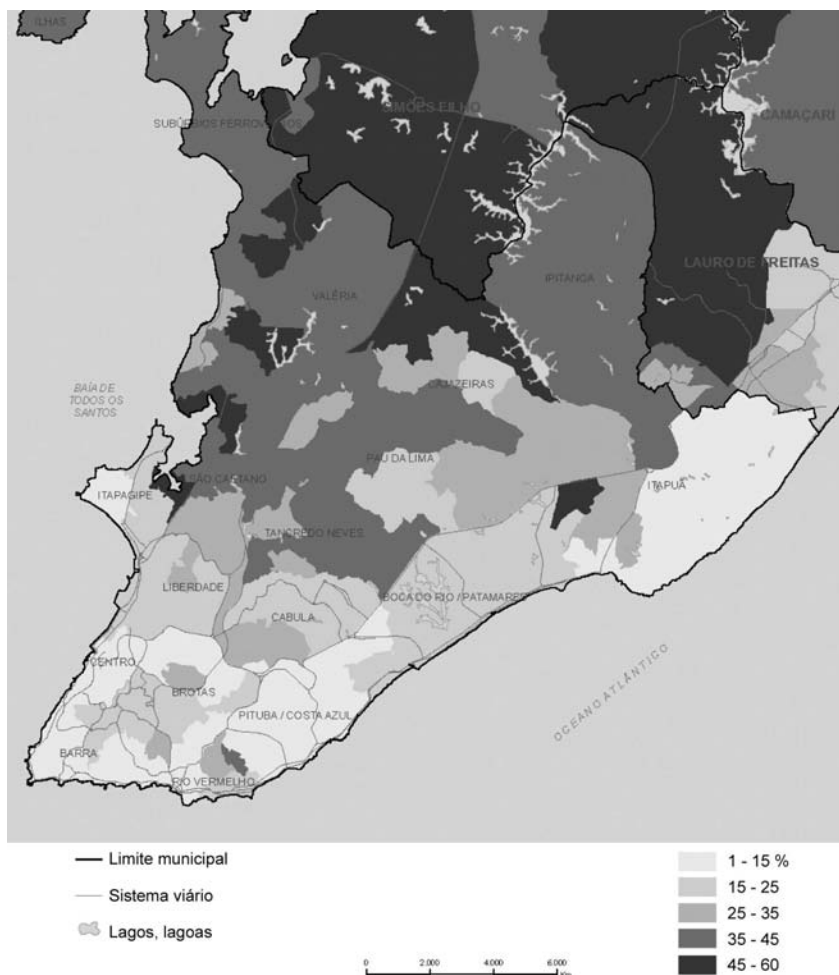
chegando a esses locais (inclusive pela luta dos moradores) e tornando os territórios de pobreza mais heterogêneos, persistem desigualdades expressivas em termos do acesso e, sobretudo, da qualidade desses bens.

**MAPA 6 – Renda do Responsável pelo Domicílio – Região Metropolitana de Salvador – 2000**



Fonte: IBGE Censo 2000

**MAPA 7** – Famílias com Renda Per Capita Mensal até Meio Salário Mínimo – Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

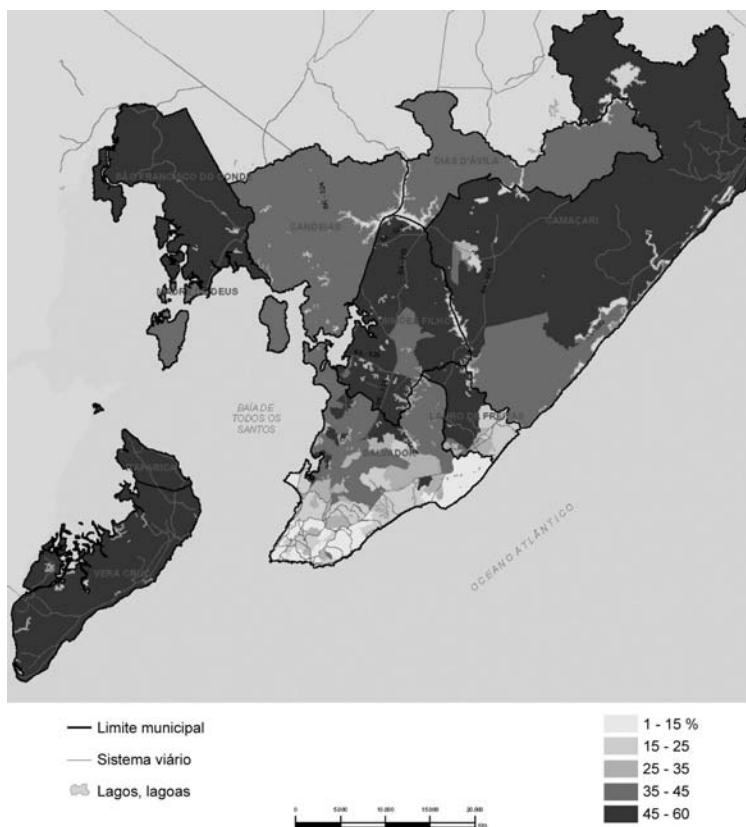
Além disso, as atividades produtivas e os postos de trabalho se concentram nos distritos centrais e mais dinâmicos das cidades, sendo, geralmente, reduzidos nas áreas em questão, assim como, a distância, as dificuldades de transporte<sup>7</sup> e o próprio cotidiano, como a escola e o trabalho. No caso de Salvador, esses problemas são agravados pela pobreza, uma vez que, segundo estimativas da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, baseadas em informações para 2004, do IPEA/IBGE, 35% da população de Salvador (correspondendo a 921.140 pessoas) não pode arcar com o custo da passagem de ônibus.

7 Pesquisas sobre as periferias urbanas têm ressaltado como seus moradores são atingidos pela carência de transportes públicos, pelo seu preço e pelo desgaste dos longos percursos para atividades



Com isso, essas pessoas permanecem prisioneiras de estreitos limites de deslocamento ou são obrigadas a fazer longos percursos a pé, com um enorme desgaste físico e prejuízos para a saúde, como mostram depoimentos coletados por uma reportagem do jornal A Tarde, publicada em 31 de julho de 2005. O estigma de residir em espaços considerados como territórios de deterioração, marginalidade e delinqüência, onde apenas o refugio da sociedade aceita ficar, somam-se aos baixos níveis educacionais e a outros atributos adversos dos moradores dessas áreas, reduzindo suas oportunidades de ocupação. A homogeneidade e o isolamento social dos grandes bairros pobres atuam também nesse sentido, limitando as oportunidades de contatos e interações informais com pessoas de outras classes, fontes de informações, contatos e facilidades para a busca de trabalho e serviços públicos, para a resolução de problemas do cotidiano e para aquisição de ativos que possam reduzir a pobreza e a vulnerabilidade social.

**MAPA 8** – Famílias com Renda Per Capita Mensal até Meio Salário Mínimo



Fonte: IBGE Censo 2000

Estudos como os de Kaztman (2001), Wacquant (2001) e Ribeiro (2005), têm ressaltado como o empobrecimento das redes de solidariedade e reciprocidade está entre os efeitos mais perversos da reestruturação do mercado de trabalho e dos processos de segregação e segmentação urbanas, com a articulação de segmentação do mercado de trabalho à segmentação residencial. Na medida em que essas redes passam a estar centradas na família e em alguns poucos vizinhos, pessoas que compartilham uma situação similar de desemprego, ocupação precária e pobreza não têm maiores possibilidades de ajudar seus familiares e amigos através de informações e contatos que funcionam como pontes para o acesso a recursos localizados fora da vizinhança. Além disso, a estigmatização que se abate sobre certos bairros populares pode dar origem a práticas de distanciamento, evitação, reconstituição e elaboração de “infra-diferenças” ou micro-hierarquias entre seus moradores, exacerbando processos de diferenciação interna que conspiram para diminuir a confiança inter-pessoal e o senso de coletividade, acentuando a desestruturação social dessas áreas.

Ademais, ainda que não se possa considerar a existência de uma “ecologia” da pobreza, estudos recentes têm ressaltado como crescer em áreas assim, onde a mesma encontra-se altamente concentrada, exerce efeitos negativos consideráveis no que se refere ao avanço educacional, gravidez na adolescência e envolvimento com a criminalidade, entre outras condições (KAZTMAN, 2001; RIBEIRO, 2005; TORRES, FERREIRA e GOMES, 2005).

Baseando-se em estudos efetuados na Região Metropolitana de São Paulo, Torres, Ferreira e Gomes (2005), assinalam que a performance escolar dos alunos (medida pelas notas de Português e Matemática, obtidas na 8ª série do ensino fundamental) sofre uma forte influência do nível socioeconômico médio da escola onde estudam, ao lado de características como sexo, raça, renda e escolaridade dos pais. Como ressaltam os autores, ao entrar no sistema escolar, as crianças já são desiguais. Freqüentar escolas homogêneas, cujos alunos têm o mesmo perfil (sendo oriundos de famílias pobres e de baixa escolaridade), tende a afetar negativamente o seu desempenho e a restringir suas oportunidades educacionais, contribuindo para a persistência ou a própria elevação das desigualdades originais. Ainda que estudos dessa ordem ainda não tenham sido realizados em Salvador, alguns indícios, como o número de jovens que não trabalham nem estudam e o desempenho escolar observado nas áreas pauperizadas do centro e da periferia, apontam

nessa direção, mostrando a importância do território na reprodução e cristalização da pobreza e da vulnerabilidade.

Finalmente, não se pode esquecer que o grau e a superposição de carências, associado a fatores como a territorialização do tráfico de drogas, vêm elevando o grau de conflitividade e de violência nos bairros populares, atingindo especialmente os seus numerosos jovens. Na capital baiana, levantamento efetuado pelo DEPOM/CCV sobre o número de assassinatos em 100 bairros de Salvador, constatou que 19 deles respondiam por 39,1% do total de homicídios ocorridos em 2005. Tratava-se de bairros pauperizados como Uruguai, Águas Claras, Paripe, Lobato, Periperi, Pirajá, São Caetano, Valéria, Cajazeiras, São Cristóvão, Liberdade, Nordeste de Amaralina, Sussuarana, Castelo Branco e IAPI. (A TARDE, 2005: 19). Nos Subúrbios Ferroviários, onde residem cerca de 500 mil pessoas nas condições apontadas ao longo deste texto, um jovem estava sendo morto a cada três dias, em 2005.

Conforme registros da 5ª Delegacia de Periperi, entre janeiro e abril daquele ano, 45 jovens, com idades entre 16 a 24 anos, foram assassinados nessa área, 80% supostamente por envolvimento com drogas, o restante por rixas, motivos não identificados ou, simplesmente, por estar no local errado na hora errada. (A TARDE, 2005: 3). Pronunciando-se sobre as causas dessa violência, moradores locais indicaram o desemprego, em primeiro lugar; a influência do meio, em segundo; problemas de família, em terceiro; e a pobreza e a falta de perspectivas, como as principais causas restantes. Assim, além das condições de vida, as desigualdades associadas ao local de moradia estão interferindo sobre a própria preservação da vida nas regiões metropolitanas brasileiras, como se vê pela realidade de Salvador.

## Referências Bibliográficas

A TARDE, 31 jul. 2005. p. 3. A TARDE, 25 maio 2005. p. 19.

ALBAN, Marcus (Coord.);

SOUZA, Celina; FERRO, José R. *O Projeto Amazon e seu impacto na RMS*. Salvador: SEPLANTEC/SPE, nov. 2000.

ALMEIDA, Paulo Henrique de; DAMASCENO, Luciano. *Perfil socioeconômico do trabalhador informal de Salvador - 2005*. Relatório parcial. Salvador: Prefeitura Municipal, Fundação Mário Leal Ferreira, set. 2005. 94 p.

ALONSO, Luiz Henrique. *Trabajo y pos-modernidad: el empleo débil*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2000. 261 p.

BORGES, Ângela Maria Carvalho. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a região metropolitana de Salvador na década de 90*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, Salvador.

BORGES, Ângela Maria Carvalho; FILGUEIRAS, Luis A. M. *Mercado de trabalho nos anos 90: o caso da RMS*. Bahia Análises & Dados, Salvador, SEI, v. 5, n. 3, p. 30-63, 1995.

BORJA, Jordi; CASTELS, Manuel. *Local e global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

BOURDIEU, Pierre (Coord.) Efeitos de lugar. In: \_\_\_\_\_. *A miséria do mundo*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 159-214.

CARVALHO, Inaiá M. M. de. Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. In: *CONGRESSO DAALAS, 25, 2005, Porto Alegre*.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; ALMEIDA, Paulo Henrique; AZEVÊDO, José Sérgio G. Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*. São Paulo, v.13, n. 2, p. 89-114, 2001.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; SOUZA, Guaraci A. A. de. A produção não capitalista no desenvolvimento capitalista de Salvador. In: SOUZA, Guaraci A. A. de; FARIA, Vilmar (Orgs.). *Bahia de todos os pobres*. São Paulo: CEBRAP, 1980. p.71-102.

DIEESE. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.xml>> Acesso em: 04 fev. 2006. FOLHA DE SÃO PAULO, 29 jan. 2006. p. B1, B3. IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, 1991. \_\_\_\_\_ . \_\_\_\_\_ . \_\_\_\_\_ , 2000. \_\_\_\_\_ . Síntese dos indicadores sociais 2003. Rio de Janeiro, 2004.

KAZTMAN, Ruben; WORMALD, Guillermo (Coords.). *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Santiago: s.n. 2002.

KAZTMAN, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revistada *CEPAL*, [S.l.], n. 75, dez. 2001.

MACHADO DA SILVA, L. A. Da informalidade à empregabilidade. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador*, n. 37, p. 81-109, jul./dez., 2002.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005. 329 p.

MATTOS, Carlos A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São

Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/ Observatório das Metrópoles, 2004.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson A. A. *A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS. Brasília, 2004.

NUN, José. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001. 321 p.

RIBEIRO, Luiz César Q. Segregación residencial y segmentación social: el efecto vecindario en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas. In: *LEGUIZAMON*, Sonia

Álvarez (Comp.). Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 137-155.

RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Metrópolis. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatorio das Metrópolis, 2004. SASSEN, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo. New Jersey. Princeton: University Press, 1991.

TORRES, Haroldo; FERREIRA, M. Paula; GOMES, Sandra. Educação e segregação social: explorando o efeito das relações de vizinhança. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005. p. 123-141.

VELTZ, Pierre. *Mondialization, villes et territoires. L'économie del archipel*. Paris: Press Universitaire de France, 1996.

WACQUANT, Lóic. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2001.

## 5. Condições de Moradia e Infra-estrutura Urbana

O processo histórico de crescimento das cidades brasileiras tem levado à configuração de um quadro de extremas desigualdades sociais e concentração de renda, tendo como resultado um cenário urbano de intensa segregação espacial.

Essa segregação se traduz em termos físicos pelos fortes contrastes entre o que se pode considerar “cidade formal” – caracterizada por áreas com boa oferta de infra-estrutura, reguladas pelo mercado imobiliário e normalmente atendendo à legislação urbanística, no que diz respeito às condições da edificação e ao uso do solo – e, por outro lado, pela “cidade informal” – caracterizada pela implantação de loteamentos irregulares e clandestinos, bem como invasões de áreas públicas e privadas – ocupada pela população de baixa renda em decorrência da sua impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário e da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social (ver, dentre outros, Brandão, 1981; Pereira, 1989; Souza, 2000, 2002; Marques e Torres, 2005).

Salvador, como as demais capitais brasileiras, apresenta esse padrão de urbanização, com grandes desafios para a efetividade do controle, ordenamento do uso e ocupação do solo e de assegurar a prestação de serviços públicos a um conjunto considerável de seus habitantes mais pobres, diante dos custos elevados desses serviços.

Com uma população de 2,5 milhões de habitantes em 2000, o Censo daquele ano indicou um total de 651.293 domicílios particulares permanentes, com uma média de 3,7 pessoas por domicílio. De acordo com estudos realizados para o PDDU/2004, estimou-se que o déficit quantitativo seria de 91.000 novas unidades, sendo 82.000 para famílias com renda até 3 SM (coabitação, domicílio improvisado e/ou rústico, cômodo

alugado ou cedido) e que a demanda demográfica, calculada para 2005, seria de 8.334 novas unidades, sendo 3.196 para renda até 3 SM (PMS, 2000). Outra pesquisa, com base em mapeamentos das condições de habitabilidade, estima que o déficit qualitativo da ocupação, compreendendo deficiências urbanísticas como ausência de espaços públicos, equipamentos, serviços coletivos e regularização fundiária, seria equivalente a 400 mil domicílios, cerca de 60% da população (SOUZA, 2000).

Assim, a trajetória de Salvador, e dos municípios que hoje compõem a sua região metropolitana, marcada por décadas de estagnação econômica, pela pobreza da população e por um processo de modernização excludente, vai se refletir na sua conformação urbana, nos problemas de moradia e na disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos.

Desde a década de 1940 que, em Salvador, o acesso à moradia da população de baixa renda esteve vinculado a processos de parcelamento improvisado e autoconstrução, envolvendo as invasões, os loteamentos clandestinos e outras formas de moradia deficientes de atributos de habitabilidade, que constituem a ocupação informal na área urbana. Informal, no sentido de que se constituíram à revelia dos parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações e parcelamento; portanto, sem controle público.

Conforme levantamentos de Souza (2000), no início de 1990, em Salvador, as chamadas “invasões” representavam 14% da área ocupada com habitações na cidade, onde morava, aproximadamente, 30% da população. Conjuntamente com outras áreas ocupadas de maneira informal, correspondiam a 32% da ocupação habitacional, abrigando 60% da população. Como a ocupação dessas áreas, e a própria expansão da cidade, ocorreu dentro do chamado “padrão periférico”, as áreas com condições mais precárias de habitabilidade concentram-se no Subúrbio Ferroviário e no Miolo, enquanto aquelas, em melhores condições, estão na área central e na faixa ao longo da Orla Atlântica, ainda que, também inseridas nesse tecido, existam algumas poucas e pequenas ilhas de ocupação informal e deficiente, ocorridas quando essas áreas não eram valorizadas.

No início dos anos 2000, o município de Salvador chegou a quase 2,5 milhões de habitantes, se constituindo uma das capitais de maior densidade demográfica no Brasil. Essa condição, associada aos baixos rendimentos da maioria da sua população e aos poucos investimentos públicos na produção habitacional de interesse social, conferiram ao município condições muito restritas de expansão na ocupação do seu território. Esses fatores



contribuíram para a existência de poucas áreas livres possíveis para ocupação habitacional, situação que se agravou pela presença de grandes extensões de reservas ambientais, com a presença de mananciais aquíferos interligados, áreas de extrema vulnerabilidade à pressão imobiliária. Esse quadro de restrições para o município de Salvador, que concentra 80% da população da sua região metropolitana, tem contribuído para um processo crescente de verticalização das áreas informais, que passam a atingir mais de três pavimentos, agravando as condições de habitabilidade nessas áreas que, desde a sua ocupação primária, já atingia altas taxas de ocupação do solo. Além disso, são freqüentes, nos novos processos de ocupação, a construção de habitações em áreas de risco e de reservas ambientais, observando-se, também, na dinâmica habitacional recente, um intenso processo de ocupação de prédios vazios e ociosos, na área central da cidade, por famílias sem-teto, sobretudo na área do Comércio e na antiga zona industrial de Itapagipe.

A expansão urbana de Salvador, conforme mencionado em outros capítulos, segue três vetores distintos: a Orla Atlântica Norte, espaço “nobre” em termos de moradia, infra-estrutura e serviços urbanos, que se conecta ao município de Lauro de Freitas e tende a seguir ao longo da chamada Estrada do Coco, via litorânea que segue paralela ao litoral norte; o Miolo, área geograficamente central da cidade, que se localiza entre a Avenida Paralela e a BR-324, e o Subúrbio Ferroviário, área que se desenvolveu a partir dos anos 40, com a localização de loteamentos populares, e, hoje, é marcada por habitações precárias e pela deficiência de equipamentos, serviços e infra-estrutura.

Nos demais municípios da RMS, as evidências do ambiente construído nas suas sedes demonstram claramente a predominância de áreas informais, com alto grau de deficiências urbanísticas, seguindo o mesmo padrão de precariedade física e de periferização no contorno dos núcleos centrais, semelhantes ao que ocorre em Salvador, ainda que abrangendo uma menor população. Atualmente, os maiores índices de crescimento populacional se situam nos municípios vizinhos à Salvador, ou seja, Lauro de Freitas, Simões Filho e Camaçari.

O primeiro se diferencia por atrair uma população de renda mais alta, em função da expansão de serviços urbanos, sobretudo turísticos, na direção do litoral norte, e os demais, se destacam pela forte presença de indústrias implantadas a partir da década de 1970 e, mais recentemente, com a instalação do complexo automobilístico da Ford.

Para caracterização dos padrões de moradia foram tomados dois indicadores, ambos variáveis do censo de 2000: “habitação com até 3 cômodos” e “domicílio tipo apartamento”.

Para a identificação das áreas de ocupação informal existentes em 2000, utilizou-se como indicador a variável do último Censo sobre “habitação com até 3 cômodos”, que indica sua provável precariedade, pois caracteriza a convivência na moradia de usos conflitantes – cozinha, banheiro, dormitório e estar –, que usualmente são exercidos em locais exclusivos no domicílio e dizem respeito às funções de preparo de alimentos, higiene pessoal, repouso e estar. Em Salvador, esses domicílios constituíam 14,7%, embora, em termos absolutos, seu número fosse elevado: 95.537, de um total de 651.000 domicílios existentes então na capital.

Nos demais municípios da Região Metropolitana esse percentual era mais significativo, chegando a 20,7% em Dias D’Ávila, 23% em Simões Filho e 25,3% em Camaçari.

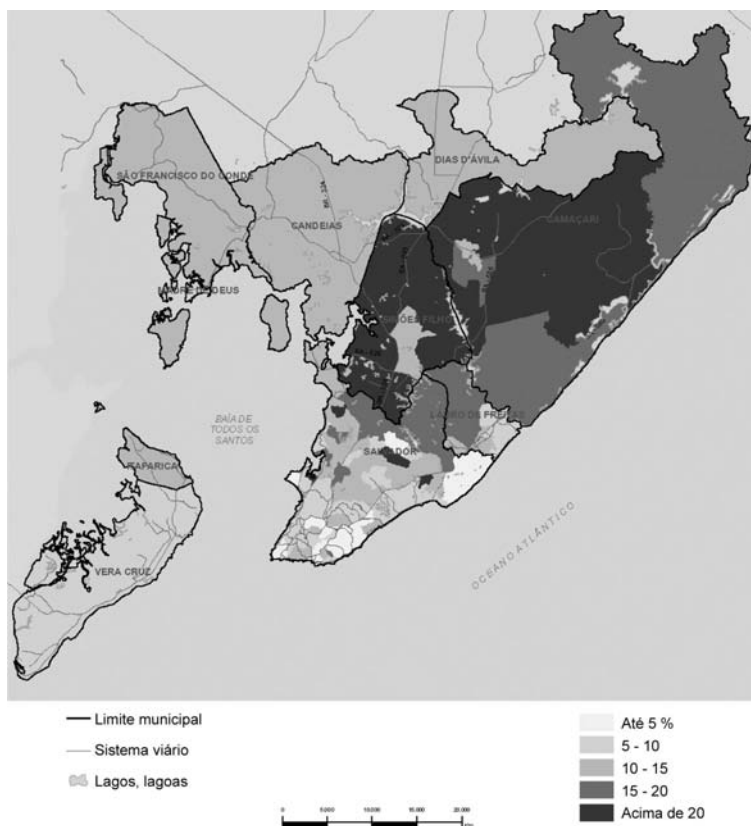
A distribuição espacial de domicílios com até 3 cômodos, apresentada no Mapa 1, ilustra a concentração de habitações mais precárias e em condições de informalidade, notadamente no centro geográfico, na orla da Baía de Todos os Santos (áreas que correspondem aos Subúrbios Ferroviários e ao Miolo) e nos demais municípios da RMS, com a exceção de Vera Cruz, onde existe um grande número de domicílios voltados ao uso de lazer por residentes de Salvador, as chamadas “casas de veraneio”.

O segundo indicador diz respeito aos domicílios tipo apartamento, que são habitações pluridomiciliares, verticais e, normalmente, de maior qualidade construtiva, cujo acesso se dá, quase sempre, através do mercado imobiliário formal. Esse tipo de domicílio predomina nas áreas do Centro Tradicional e em parte da Orla Atlântica de Salvador, da Barra até a Pituba/Costa Azul. A partir daí, as habitações pluridomiciliares convivem com habitações unidomiciliares – casas –, ficando fora desse padrão, na Orla, somente a área de Itapuã, ao norte do município de Salvador, e Lauro de Freitas, onde predominam habitações horizontais – residências e condomínios, mas de bom padrão construtivo. Nessas áreas não predominam domicílios tipo apartamento, nem tampouco domicílios com até 3 cômodos.

Além dessas áreas indicadas, existem domicílios tipo apartamento no Miolo, como se vê no Mapa 2, que correspondem a conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda e financiados pelo Estado, ao tempo do então BNH.

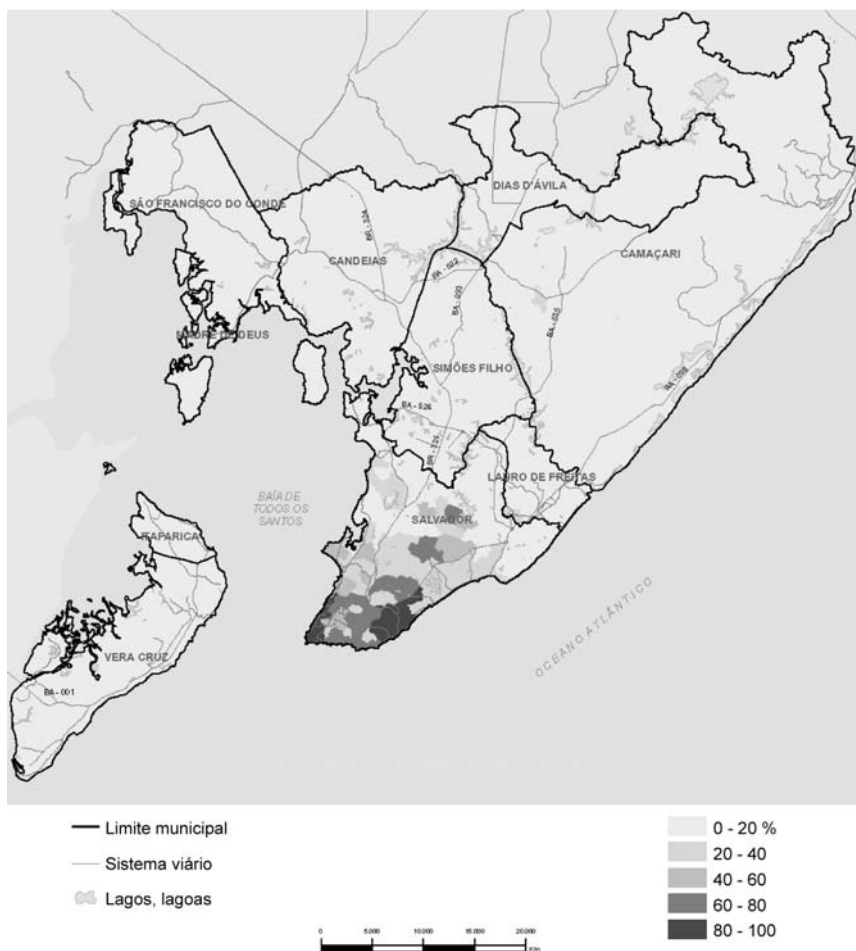
Data dos anos 60 e 70 a periferação dos conjuntos que expressavam, à época, uma forma de segregação socioespacial (SAMPAIO, 1999, p.114). No entorno dessas manchas de ocupação, por domicílios tipo apartamento, existem habitações de até três cômodos, como se percebe pela comparação entre os dois mapas. Notável também é a ausência quase total desse padrão de habitação nos demais municípios da RMS.

**MAPA 1** – Domicílios com até 3 Cômodos – Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

**MAPA 2 – Domicílios Tipo Apartamento – Região Metropolitana de Salvador – 2000**



Fonte: IBGE Censo 2000

A leitura desses dois mapas reforça a percepção de uma cidade dividida também em termos do acesso à moradia. As áreas da Orla são ocupadas por habitações cujo acesso se dá pelo mercado formal, que obedecem às disposições urbanísticas municipais no que diz respeito à edificação e uso do solo. Nos Subúrbios, predomina a informalidade, em termos urbanísticos e de mercado, assim como a precariedade. No Miolo coexistem habitações formais, conjuntos habitacionais de baixo padrão, loteamentos populares e moradias precárias.

Outro indicador da precariedade das condições de moradia em Salvador são os dados sobre propriedade domiciliar. Em uma região caracterizada pela pobreza de sua

população, paradoxalmente, grande parte dos habitantes são proprietários de seus domicílios – precários ou não – podendo-se inferir que a impossibilidade de acesso da maior parte da população ao mercado imobiliário formal, e a soluções como aluguel de habitações, a leva a produzir sua própria moradia. A Tabela 1 traz dados sobre a propriedade (do domicílio e do terreno), mostrando que, do total de domicílios existentes em Salvador, 530.239 são próprios e, em 483.980 deles, os proprietários também são donos do terreno. Isso quer dizer que mais de 80% dos domicílios são próprios e só 10% não é, também, de proprietários dos terrenos, o que se explica pelas invasões e a autoconstrução, processos motivados, em grande parte, pela impossibilidade da população de adquirir suas moradias e, também, pela carência de políticas públicas direcionadas a essa questão.

**TABELA 1** – Municípios da Região Metropolitana de Salvador por Domicílios Particulares Permanentes Próprios, Alugados e Outros – 2000

Municípios	Domicílios particulares permanentes					
	Total	Próprios			Alugados	Outros
		Total	Com propriedade do terreno	Sem propriedade do terreno		
Camaçari	41.238	32.348	28.553	3.7%	4.797	4.093
Candeias	18.779	15.724	12.710	3.014	1.887	1.168
Dias D'Ávila	11.286	9.636	9.184	452	870	781
Itaparica	4.848	3.933	3.399	535	280	635
Lauro de Freitas	29.160	24.077	22.793	1.285	3.153	1.929
Madre de Deus	2.925	2.458	2.301	157	343	124
Salvador	651.008	530.239	483.980	46.260	92.018	28.751
São Francisco do Conde	6.185	5.374	4.790	584	301	510
Simões Filho	23.121	19.179	17.682	1.497	2.010	1.932
Vera Cruz	7.650	6.252	5.774	478	654	745
<b>Total</b>	<b>796.200</b>	<b>649.221</b>	<b>591.164</b>	<b>58.057</b>	<b>106.312</b>	<b>40.667</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 (Metrodata)

Quanto ao déficit habitacional básico, constituído pela soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos – a terminologia e a fonte dos dados usados são da Fundação João Pinheiro –, constata-se que, proporcionalmente, as melhores situações são as de Salvador e Lauro de Freitas, com déficits de 12%. Em Camaçari e Dias D'Ávila, os déficits chegam a 17%; em Candeias, a 18%; e, nos demais municípios, que aparecem agregados, ele ultrapassa 19%. Já em números absolutos, o déficit habitacional

em Salvador chega a mais de 81.000 domicílios, do número total de 104.878, relativo à Região Metropolitana. Note-se, ainda, que Salvador se destaca, também, por praticamente não ter domicílios rurais, como se vê na Tabela 2. O número de domicílios vagos, por sua vez, é um pouco superior ao déficit estimado nos casos de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas.

**TABELA 2 – Déficit Habitacional Básico**  
Região Metropolitana de Salvador – 2000

Municípios	Absoluto			Percentual			Domicílios Vagos		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Camaçari	7.127	6.775	352	17,28	17,18	18,57	7.512	7.030	482
Candeias	3.382	2.920	462	18,01	17,23	25,26	2.733	2.444	289
Dias D'Ávila	1.990	1.803	187	17,63	17,01	27,10	1.926	1.797	129
Lauro de Freitas	3.567	3.361	206	12,23	12,07	15,79	4.794	4.582	212
Salvador	81.429	81.390	39	12,51	12,51	17,26	89.405	89.337	68
Simões Filho	3.180	2.530	650	13,31	13,31	15,80	2.947	2.218	729
Demais municípios	4.113	3.805	308	19,04	19,04	18,86	4.978	4.632	346
<b>Total</b>	<b>104.878</b>	<b>102.626</b>	<b>2.252</b>	<b>1308</b>	<b>13,08</b>	<b>19,42</b>	<b>114.295</b>	<b>112.040</b>	<b>2.255</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

## 5.1. Infra-estrutura e Serviços Urbanos

Em termos de infra-estrutura e acesso aos serviços básicos, o avanço que vem se registrando em Salvador não pode ser menosprezado, particularmente o acesso à água e esgoto, bastante abrangente agora. Conforme os dados do Censo de 2000, quase toda a área de Salvador encontrava-se coberta por abastecimento de água por rede geral, com canalização em pelo menos um cômodo, situação considerada como adequada. Nos demais municípios da região metropolitana esse abastecimento é mais precário, com as exceções de Dias D'Ávila e Vera Cruz, que apresentam condições um pouco melhores, e da orla de Lauro de Freitas, parte da orla de Camaçari e sua sede.

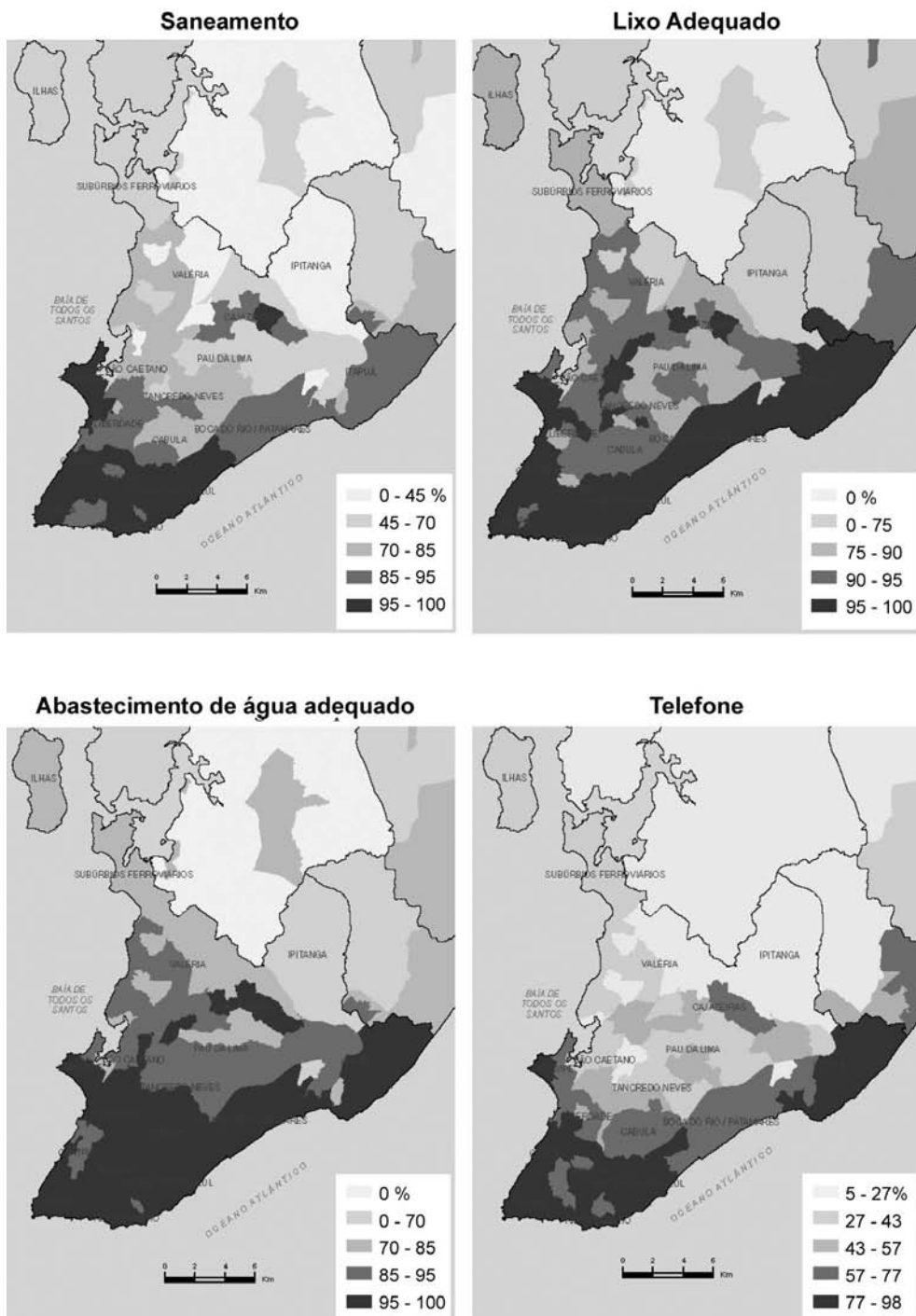
Saliente-se que nem sempre a existência de infra-estrutura para a distribuição de água significa qualidade de serviço, já que nos bairros populares é freqüente a interrupção dos serviços, portanto, sem a presença constante de água nas torneiras.

No que diz respeito ao escoamento sanitário adequado, ou seja, domicílios com esgotamento ligado à rede geral ou à fossa séptica, a situação é similar. Salvador apresenta a melhor posição: ainda que a área do município coberta por escoamento sanitário adequado seja bem menor que a área atendida por abastecimento de água, o município tem boa parte de seu território coberto. O programa Bahia Azul e o grande investimento realizado pelo Estado, em Salvador, explicam essa situação. Quanto aos demais municípios, observa-se que a orla de Camaçari não possui escoamento sanitário adequado, fato que poderá vir a causar prejuízos ambientais e de saúde pública, na medida em que a área venha a sofrer adensamento, tendência que se configura hoje, como vimos no capítulo anterior. Mas é importante observar que, mesmo nos bairros pobres, nos quais a rede de esgotamento sanitário já foi implantada, a solicitação da ligação fica sob a responsabilidade do morador que, em grande parte, por isso representar demanda insolvável, não realiza o procedimento, evitando o pagamento do serviço, e optando por continuar a jogar o esgoto diretamente nas valas, fossas ou canais de drenagem próximos.

Os Mapas 3 e 4 mostram a situação em Salvador quanto ao acesso domiciliar à infra-estrutura urbana. Observe-se que a coleta de lixo e o abastecimento de água alcançam praticamente toda a área do município, sendo que o acesso à rede de água, que é quase total em Salvador, não se repete nos demais municípios da RMS. A coleta adequada de lixo, por serviço de limpeza ou caçamba, ocorre em índices próximos a 100% nos domicílios localizados na orla de Salvador e no centro tradicional do município, caindo um pouco para índices entre 90% e 95% em suas demais áreas e na orla de Lauro de Freitas. Há, também, alguns bolsões, na faixa de 70% a 95% no município de Salvador, que correspondem a áreas de ocupação informal no Miolo e nos Subúrbios Ferroviários, na orla da Baía de Todos os Santos. Nos demais municípios, com exceção da área da sede de Camaçari, a situação se apresenta pior que em Salvador.

No caso da coleta de lixo, pelas condições topográficas da cidade, as ocupações informais, na sua maioria, ocorreram nas encostas e fundos de vales, nem sempre acessíveis para entrada de veículos, o que impossibilita a coleta mecânica, ficando ao encargo do morador a retirada manual para as caixas coletoras. Essas situações freqüentemente provocam acúmulos de material, que prejudicam a saúde da população e acarretam riscos de desabamentos de encostas nos períodos chuvosos.

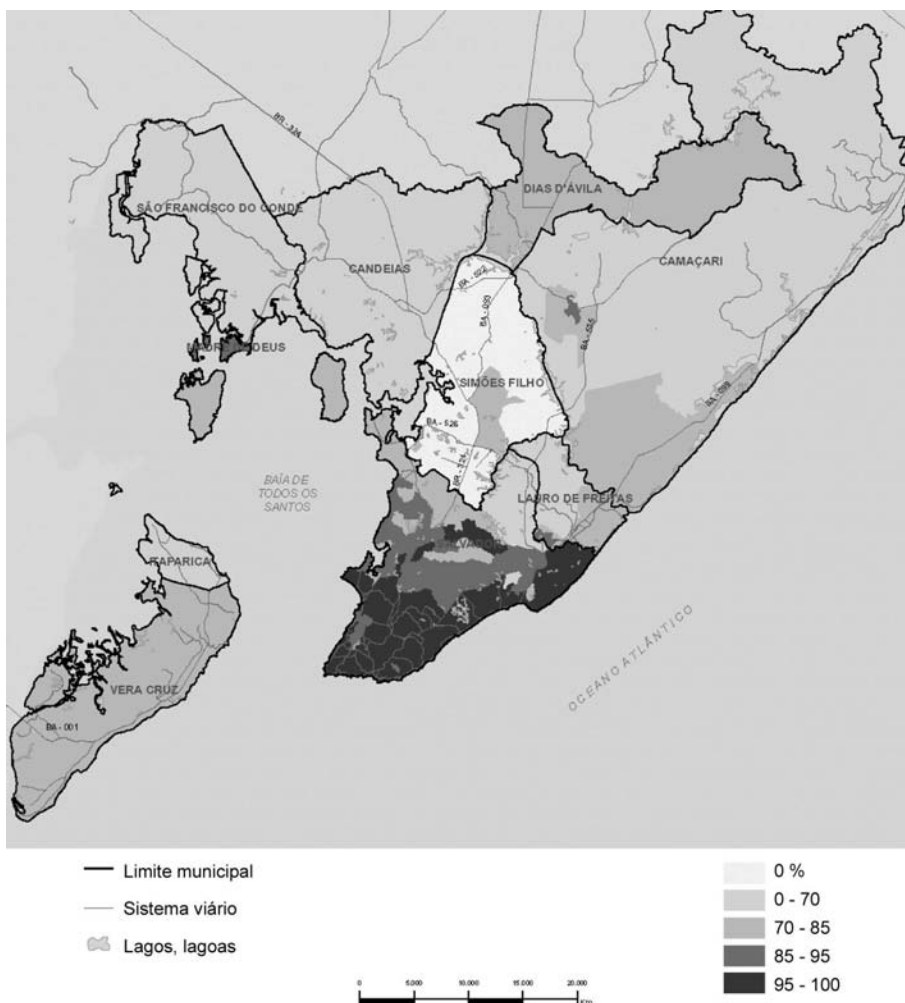
### MAPA 3 – Infra-estrutura Urbana - Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000



**MAPA 4** – Abastecimento de Água Adequado – Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

O acesso à rede de esgotamento sanitário é um pouco mais restrito e, ao telefone fixo, é bastante restrito nas áreas do Miolo e, particularmente, nas áreas do Subúrbio Ferroviário, pois, se a linha é, hoje, relativamente acessível, as tarifas cobradas são impraticáveis para a população de baixa renda desses locais. De fato, o acesso dos domicílios à linha de telefone reflete a distribuição espacial de renda domiciliar, com um alto índice nas áreas da orla e do centro tradicional, sendo cada vez mais baixo ao norte de Salvador, no Subúrbio e no Miolo, com exceção do trecho de Cajazeiras, onde predominam conjuntos habitacionais (ver Mapa 2 – domicílios tipo apartamento).

## 5.2. Acesso a Bens

Considerando os bens de uso difundido, como rádio, televisão e geladeira, cuja ausência do consumo aponta para a maior precariedade do morador, Salvador é o município no qual há uma maior proporção de domicílios com todos esses bens (531.024, de um total de 651.008 domicílios), seguido por Lauro de Freitas, com 22.008 domicílios com acesso aos bens de uso difundido, em um universo de 29.160 domicílios.

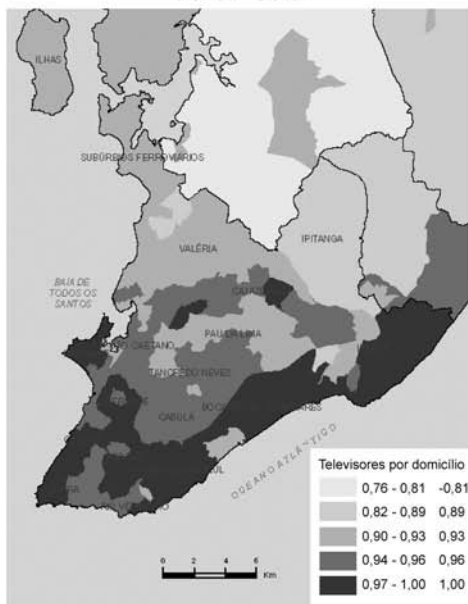
Considerando o acesso a bens de uso restrito, como computadores e ar condicionado, Salvador se destaca, proporcionalmente e em números absolutos, revelando a enorme distância que separa o município pólo da RMS dos demais.

Enquanto Salvador tem 300.539 domicílios com acesso a esse tipo de bens, Itaparica, no extremo oposto, tem somente 940. Em termos proporcionais, a pior situação é a de Vera Cruz, onde 1.252 domicílios possuem acesso aos bens de uso restrito, o que equivale a pouco mais de 16% do total de domicílios. Em Itaparica, a situação é proporcionalmente melhor, chegando a 19,38%, embora se deva considerar que, provavelmente, parte desses domicílios são usados no verão, por famílias residentes em Salvador, como habitações de lazer.

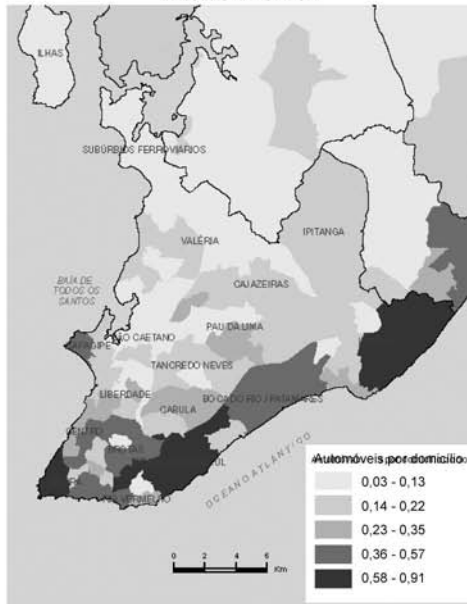
O Mapa 6 mostra a distribuição espacial da desigualdade no interior dos municípios. Salvador e Lauro de Freitas destacam-se como as áreas da RMS que têm proporcionalmente domicílios com maior acesso a bens. No pólo da Região Metropolitana sobressaem-se as áreas do Centro Tradicional e da Orla Atlântica; em Lauro de Freitas, a sua orla. Já o Mapa 5 mostra como se dá a distribuição, em Salvador, do acesso, pelos domicílios, a alguns bens específicos como televisão, automóvel e computadores, que refletem tanto a renda do domicílio como o acesso à informação. O acesso a computadores, embora se deva notar que são dados de 2000, se dá basicamente nas áreas de tipologia superior, ou médio-superior, como se pode ver nos mapas do capítulo anterior, áreas onde reside a população com melhor nível de instrução em habitações adquiridas no mercado formal. Já o acesso à televisão é amplo, tanto na orla quanto na região do Miolo, sendo mais escasso na região ao norte do Subúrbio Ferroviário, onde há um grande número de domicílios precários, como se viu no mapa que mostra a distribuição de domicílios com até três cômodos.

## MAPA 5 – Domicílios com Acesso Domiciliar a Bens – Salvador – 2000

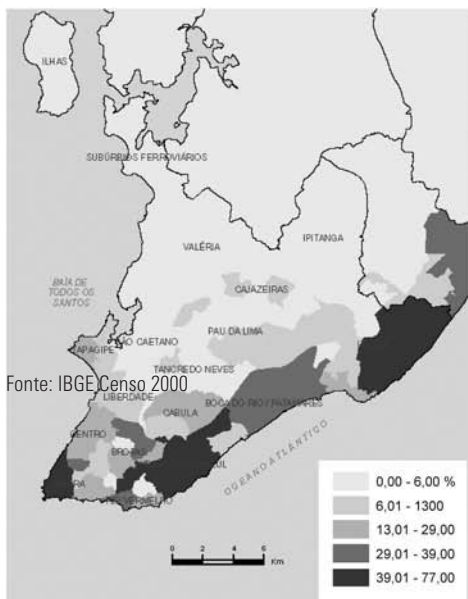
### Televisão



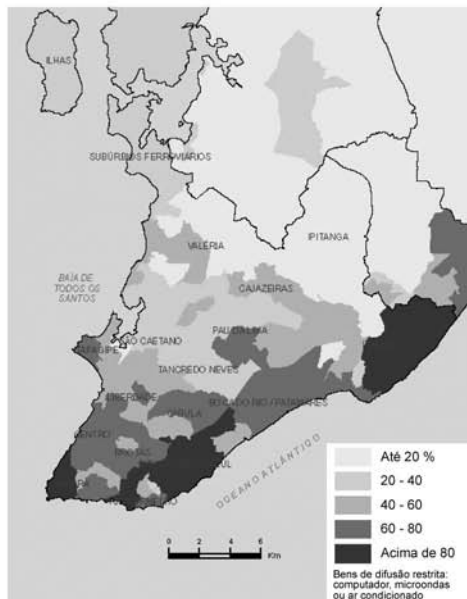
### Automóvel



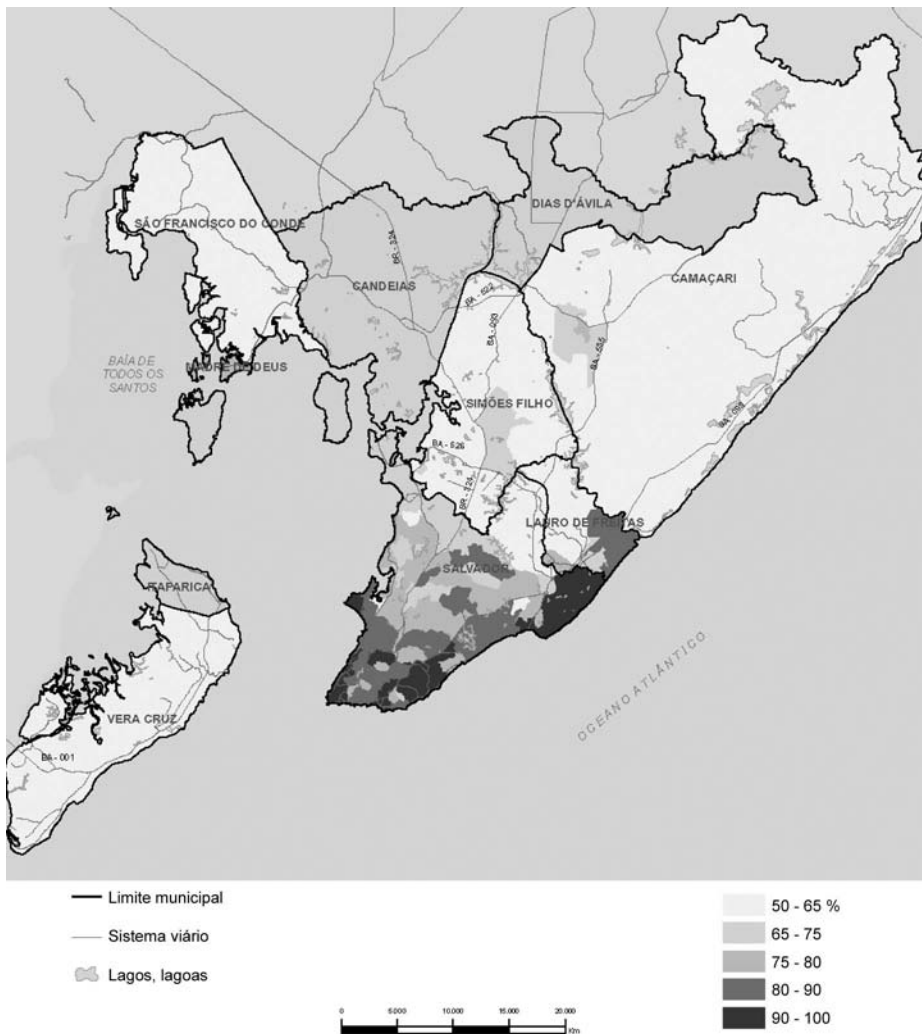
### Computador



### Bens de difusão/restrita



**MAPA 6** – Domicílios com Acesso a Bens de Uso Difundido  
 Região Metropolitana de Salvador – 2000



Fonte: IBGE Censo 2000

### 5.3. Considerações Finais

A diferenciação e segregação do espaço urbano e metropolitano, que se reflete nas condições de moradia, no acesso à infra-estrutura e no acesso domiciliar a bens, tem se acentuado nos últimos anos e vem sendo discutida e mapeada (ver Carvalho, Souza e Pereira, 2004; Carvalho e Pereira, 2005; Pereira, 2000; Souza, 2000). Temos, de um lado, a proliferação de condomínios fechados de alto padrão em Salvador, entre a Avenida Paralela e a orla – por exemplo, o lançamento dos loteamentos denominados “Alphaville” – e nas orlas de Lauro de Freitas e Camaçari. De outro lado, temos a ocupação horizontal do espaço urbano, por habitações precárias e autoconstruídas e sem controle do poder público municipal nas últimas áreas livres de Salvador, no Subúrbio Ferroviário e no Miolo. O esgotamento das áreas urbanas no município de Salvador, por sua vez, impulsiona a expansão da metrópole para fora dos limites municipais (ver Silva, 1996 e Carvalho, 2002), com a conurbação de Salvador e Lauro de Freitas e o avanço na direção Norte, ao longo da Linha Verde, com a implantação de loteamentos e condomínios de luxo e grandes equipamentos turísticos e comerciais, inclusive fora dos limites institucionais da RMS, a exemplo do complexo turístico de Sauípe, ou da ocupação da Praia do Forte, no município de Mata de São João, já fora da RMS, mas claramente na sua área de influência.

Os dois vetores mais dinâmicos no processo de expansão recente da metrópole ocorrem em duas direções principais. Por um lado, através de um processo mais intensivo dentro dos limites do município pólo, pelo acentuado processo de verticalização, tanto nas áreas informais quanto formais, essas últimas localizadas nos bairros tradicionais da área central e, principalmente, na faixa ao longo da orla oceânica. Complementarmente, pela ocupação extensiva na direção do litoral norte. Esse segundo vetor é impulsionado pela implantação de uma crescente rede hoteleira internacional e por grandes condomínios fechados de habitação de luxo, para moradia, para veraneio e segunda moradia, de fins de semana, investimentos esses que trazem novos equipamentos adicionais, como centros comerciais, hospitais e serviços em geral.

Essa macroexpansão urbana, que teve início nas décadas de 1970/1980, com a implantação de loteamentos balneários e condomínios fechados, consolidou esse novo fluxo urbano com a efetivação de um grande empreendimento habitacional privado, *Vilas do Atlântico*, objetivando, sobretudo, as demandas advindas da implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari. Posteriormente, foi impulsionada pela implantação de uma nova via litorânea, inicialmente com o trecho da Estrada do Coco, até Itacimirim,

no final da década de 1970, e ampliada com a construção da Linha Verde, BA-099, na década de 1990. Mais recentemente, foram implantados, nessa faixa atlântica, outros tipos de empreendimentos privados, voltados para o turismo, como os *resorts* em Praia do Forte, Guarajuba, Itacimirim e o complexo hoteleiro de Sauípe, este, a 70 quilômetros do aeroporto de Salvador, com previsão final de oferta de 4 mil leitos, um dos maiores do país, correspondente a 60% da capacidade dos hotéis 5 estrelas de toda a região Nordeste do Brasil.

Outros projetos recentes, de infra-estrutura e serviços, contribuem para essa expansão macrourbana, como a privatização e duplicação da Linha Verde, atraindo novos investimentos em empreendimentos habitacionais e turísticos voltados seletivamente, pelos altos custos de utilização, para população de média e alta renda.

Nesse sentido, entende-se que a cidade atual, cada vez mais espalhada no âmbito do espaço regional, configurando-se para além da área metropolitana industrial, estrutura-se como espaço para produção e circulação de mercadorias, redesenhase, com a apropriação de novos espaços para o turismo. A “cidade-região” que emerge, amplia-se, absorvendo o ambiente construído com suas características físicas, naturais e densidades históricas diferenciadas, acumulativo de valores simbólicos e culturais, que também passam a ser consumidos, intensificando uma dinâmica crescentemente privatizada, diferenciada e segregacionista de fluxos e usos no espaço urbano.

## Referências Bibliográficas

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

CARVALHO, Inaiá M. M. de; SOUZA, Ângela G.; PEREIRA, Gilberto C. Polarização e segregação socioespacial em uma Metrópole Periférica. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*. Salvador, v. 17, n. 41, p.281-297 maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. PEREIRA, Gilberto C. (Coords). *Como anda Salvador. Relatório de pesquisa apresentado ao Ministério das Cidades*. Salvador: s.n., 2005. 109 p.

CARVALHO, Silvana Sá de. *Áreas livres para ocupação urbana no Município de Salvador 2002*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Orgs.). *São Paulo: segregação pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005. 329 p.

PEREIRA, Gilberto C. *Atlas digital Salvador*. Salvador: LCAD/UFBA, 2000. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. *Habitação popular em Salvador: o caso das Malvinas 1989*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PMS. Luiz Antônio de Souza & Consultores Associados. Estudo de habitação: relatório final. Salvador: PDDU-SEPLAM/PMS, 2000. Elaborado para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador.

SAMPAIO, Antonio H. L. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal, contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto Editora/PPG-AU, Faculdade de Arquitetura, 1999. 432 p. *Angela Gordilho Souza*

SILVA, Barbara-Christine N.; SILVA, Sylvio B. de M.; CUNHA, M. Conceição; NASCIMENTO, Dária;

SOUZA, Jaimeval; PEREIRA, Gilberto C. *Atlas escolar Bahia: Espaço Geo-Histórico e Cultural*. 2.ed. João Pessoa: Grafset, 2004.

SILVA, Sylvio B. de M. Reavaliando os principais problemas de Salvador. *Cadernos de Geociências*, Salvador, Instituto de Geociências da UFBA, v. 5, nov., p.43-58, 1996.

SOUZA, Ângela G. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea Salvador e perspectivas no final do século XX*, Salvador: EDUFBA, 2000.

\_\_\_\_\_. As cidades na cidade - Aventuras do capital e do trabalho na produção do espaço de Salvador. In: LIMA, Paulo Costa [et al] (Coord.) *Quem faz Salvador*. Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2002. p.167-180.





# capítulo 6

## 6. Condições de Vida, Violências e Extermínio

*Sei que é sonho  
Incomodado estou, num corpo estranho  
Com governantes da América Latina  
Notando meu olhar ardente  
Em longínqua direção  
Julgam todos que avisto alguma salvação  
Mas não, é a ti que vejo na colina.<sup>1</sup>*

### 6.1. Introdução

Distintos são os olhares voltados para as cidades, seja o do poeta – *ardente em longínqua direção* –, ressaltando suas belezas e suas misérias, seja o das disciplinas que buscam objetivações técnico-científicas.

Como a Saúde Coletiva poderia olhar a cidade? Explorando, talvez, a sua potencialidade interdisciplinar, através da economia política do espaço urbano, da geografia crítica e de uma etno-epidemiologia, de forma a tentar decifrar o modo de vida das pessoas nos territórios-processo, incluindo suas contradições e possibilidades histórico-políticas de engendrar, no presente, futuros alternativos. Daí a lembrança da lição segundo a qual *“quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política.”* (SANTOS; SILVEIRA, 2000, p.247).

O caráter histórico desse espaço torna-o um “território vivo”, ou “território utilizado”, onde se expressam interesses, divisão do trabalho, movimentos sociais e de capitais,

1 Chico Buarque, Sonhos são sonhos. In: Buarque, C. *As cidades* (BMG).

residências de pessoas, lazer, cultura e poderes diversos. Salvador traz, na constituição do seu espaço urbano, as marcas da sua história, as características fundamentais da urbanização brasileira – como a recriação da pobreza e, em tempos de globalização, a reprodução ampliada da miséria: novos pobres no meio da nova riqueza (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Os catadores de lixo e a epidemia da violência são emblemáticos nos tempos de agora.

Nessa nova ordem mundial, os exércitos industriais de reserva, funcionais no surgimento do capitalismo, já podem ser dispensados da produção (VÉRAS, 2003) e, em termos teóricos, parece que pouco ajudam enquanto categoria de análise. Como analisar esse fenômeno que torna milhões de seres humanos supérfluos ou descartáveis na etapa atual do capitalismo globalizado? (CARVALHO, 2003). Como anda Salvador nesse contexto? Como a Saúde Coletiva poderia analisar as violências, não do ponto de vista da criminalidade, da delinqüência e da segurança pública, mas contemplando “as formas culturalmente naturalizadas de agressões interpessoais, de discriminações raciais e contra grupos específicos, como homossexuais, de abusos e de dominação”? (MINAYO, 2003, p.43).

Este livro busca refletir sobre algumas dessas questões, e o presente capítulo tem como objetivo analisar a distribuição dos homicídios no espaço urbano da cidade de Salvador, discutindo os significados sociais desse tipo de violência. Parte-se do pressuposto, segundo o qual, em cada território que integra a cidade, o capitalismo da nova ordem produz iniquidades sociais que se expressam nos diferenciais intra-urbanos de mortalidade por homicídios. Assim, as condições de vida, enquanto acumulações sociais, podem contribuir para a explicação da distribuição desigual das mortes violentas no espaço urbano.

## **6.2. Violência Letal em Salvador**

A violência é qualquer ação intencional realizada por um indivíduo ou grupo, dirigida a outro, que resulte em óbito, danos físicos, psicológicos e/ou sociais (FRANCO, 1992). É um ato consciente, orientado, elaborado, simbólico, que se dá em um determinado ordenamento econômico e social (MINAYO, 1994). Pode ser entendida, também, como uma construção política, decorrente do jogo de interesses em confronto na vida social (ESPINHEIRA, 2000). O crescimento das violências nas metrópoles brasileiras tem sido

reconhecido como um dos mais importantes problemas sociais, ao lado do desemprego, e como questão de saúde pública (MINAYO, 1994; PERES, 2004).

Diante da natureza complexa desse fenômeno e das dificuldades para sua definição, tende-se a optar pela expressão “violências”, em lugar de “violência” (Minayo, 2003). Assim, pesquisa realizada nas páginas policiais dos principais jornais da Bahia, em 1999, apontava distintas violências: 319 assaltos a ônibus, 221 acidentes de trânsito, 38 estupros e 9 linchamentos, além de centenas de homicídios (CARVALHO, 2001). Estes últimos representam uma das expressões mais dramáticas dessas violências. Portanto, priorizar os homicídios justifica-se pelo fato de delimitar melhor o problema de pesquisa e de intervenção (Paim, 2002), e por se tratar de uma violência letal, que subverte o direito à vida.

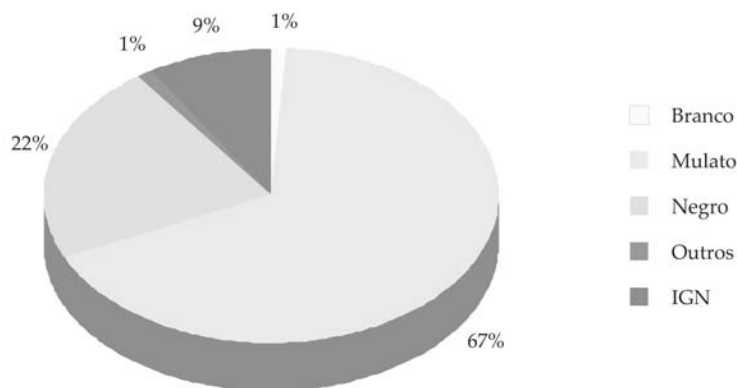
Ainda que Salvador apresente taxas inferiores às de outras capitais brasileiras, tais como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, constatou-se um acelerado ritmo do seu crescimento na passagem da década de 80 para a de 90 (MELLO JORGE *et al.*, 1997). Assim, os homicídios têm ocupado o primeiro lugar entre as causas de morte violenta, constatando-se uma maior mortalidade masculina para todas as faixas etárias, especialmente entre adolescentes e adultos jovens, além de uma desigualdade social diante do risco de morrer (ALMEIDA, 1998; PAIM *et al.*, 1999; MACEDO *et al.*, 2001).

Na análise dos tipos de causas externas de morte, em Salvador, tem-se constatado o envolvimento de policiais na ocorrência de homicídios, mesmo sem evidências de se tratar de intervenções legais, tal como disposto na Classificação Internacional de Doenças, da Organização Mundial da Saúde (OMS, 1985): “lesões infligidas pela polícia ou por outros agentes da lei, incluindo militares em serviço, durante detenção ou tentativa de detenção por infração da lei, para repressão de distúrbios, para a manutenção da ordem pública e outras ações legais” (CID, E970-979). Exclui-se, portanto, as execuções sumárias e clandestinas, os massacres e os atos de extermínio. Em tais situações preferiu-se utilizar a expressão “intervenções legais” (entre aspas) ou *intervenções policiais* diante da dificuldade de aplicar os critérios da OMS.

No início da década de 90, esses óbitos representavam 7% do conjunto da mortalidade por causas externas, em Salvador, e uma em cada dez mortes violentas de crianças e adolescentes (PAIM *et al.*, 1996, 1999). Nesse tipo de violência, apenas 1% das mortes teve como vítimas pessoas de cor branca (SANTOS *et al.*, 2000), ou seja, a maior parte

dos homicídios decorrentes da intervenção policial, na cidade de Salvador, atingiu aos negros e aos mulatos (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo a Cor do Indivíduo. Salvador, 1994.



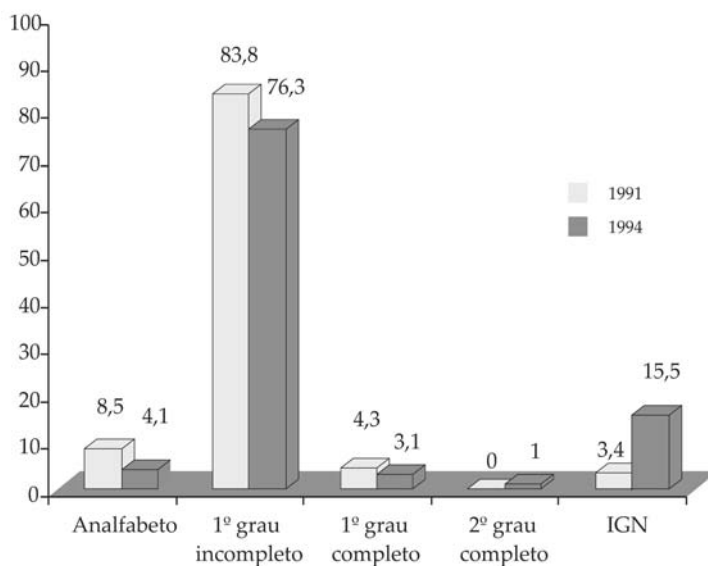
Fonte: SESAB/IMLNR

Essas vítimas tinham, geralmente, o primeiro grau incompleto (Gráfico 2), sofreram a ação letal de armas de fogo em mais de 85% dos casos (Gráfico 3) e residiam, especialmente, nos distritos sanitários do Subúrbio Ferroviário e no miolo da cidade, a exemplo dos distritos de São Caetano/Valéria, Liberdade e Cabula (SANTOS *et al.*, 2000).

No conjunto dos homicídios, a análise espacial<sup>2</sup> indica que os coeficientes mais elevados, em 1997, corresponderam às zonas da Liberdade (80,5‰), Valéria (79,5‰), Engomadeira (75,2‰) e Nordeste de Amaralina (64,9‰). Em 2000, os valores mais altos foram encontrados nas áreas de Pirajá (73,1‰), IAPI (53,6‰), Nordeste de Amaralina (44,3‰), Escada/Periperi/Praia Grande (43,7‰) e Valéria (42,7‰). Apenas o Nordeste de Amaralina, em ambos os anos do estudo, integra a orla da cidade. As demais se inserem na parte mais central e no Subúrbio Ferroviário (NUNES; PAIM, 2005).

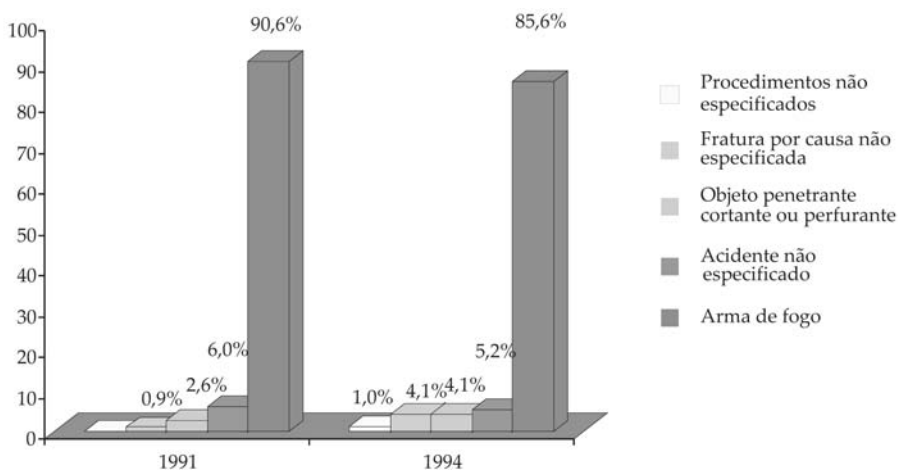
2 Para a realização da análise da distribuição geográfica desses óbitos, recorreu-se ao mapeamento elaborado pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), que divide a Cidade de Salvador em 75 Zonas de Informação (ZI), considerando critérios urbanísticos e socioeconômicos. Essas ZI são compatibilizadas com os setores censitários (CS) definidos pelo IBGE (PAIM *et al.*, 1999). As fontes de dados foram a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) e o Instituto Médico Legal Nina Rodrigues (IMLNR).

**GRÁFICO 2** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo o Grau de Instrução da Vítima. Salvador, 1991 e 1994.



Fonte: SESAB/IMLNR

**GRÁFICO 3** – Proporção de Óbitos por “Intervenções Legais”, Segundo o Instrumento Utilizado. Salvador, 1991 e 1994.



Fonte: SESAB/IMLNR

Todas as áreas citadas correspondem às Zonas de Informação (ZI) com piores condições de vida da Cidade de Salvador, apresentando valores de ICV<sup>3</sup> elevados (Anexos 1 e 2). Os residentes nessas áreas têm risco quase duas vezes maior de morrer por homicídio do que os habitantes de bairros cujas ZI conformavam estratos de melhores condições de vida (Gráfico 4).

As populações residentes em áreas que compuseram o estrato de ZI com melhores condições de vida apresentaram coeficientes de 20,1 e 13,5 óbitos por homicídio, para cada 100.000 habitantes, em 1997 e 2000, respectivamente. Já as ZI que formaram os estratos com piores condições de vida exibiram, no mesmo período, taxas de 37,9‰ e 23,6‰, respectivamente (Gráfico 4).

Todavia, o exame da evolução desses indicadores, no final da década de 90, sugere um decréscimo das taxas de homicídios nos diferentes estratos, especialmente o 3 e o 4 (Gráfico 4). Nos estratos de piores condições de vida, somente Pirajá, São Gonçalo do Retiro, Sussuarana e Estrada CIA/Aeroporto apresentaram taxas ascendentes no período do estudo. Nordeste de Amaralina e Mata Escura apresentaram queda em 2000. Já nas ZI que integraram o estrato de melhores condições de vida, observam-se taxas crescentes na Pituba e Barra, além de Piatã/Patamares e Canela, que tinham coeficientes zero, em 1997, e exibiram taxas de 15,5% e 34,9% em 2000 (NUNES; PAIM, 2005). Embora tais resultados devam ser examinados com certa cautela, diante da possível instabilidade dos indicadores, não deixam de chamar a atenção para certos deslocamentos na distribuição espacial da violência.

No artigo mencionado (NUNES; PAIM, *op. cit.*), associou-se uma abordagem qualitativa à investigação epidemiológica. A partir do monitoramento dos diferenciais

---

3 O Índice de Condições de Vida (ICV) é calculado para cada zona de informação (ZI), utilizando-se cinco indicadores relativos às variáveis *proxy* de condições de vida, que foram obtidas mediante tabulações especiais do Censo de 1991, a saber: a) proporção de chefes de família em domicílios particulares permanentes, com rendimento médio mensal igual ou inferior a dois salários mínimo; b) proporção de pessoas de 10 a 14 anos alfabetizadas; c) percentagem de casas de “aglomerado subnormal” em relação ao total de domicílios; d) razão entre o número médio de moradores, por domicílio, na ZI e o número médio de cômodos servindo de dormitório na respectiva ZI; e) porcentagem de domicílios com canalização interna, ligado à rede global de abastecimento de água. Procedeu-se à distribuição das ZI em ordem crescente dos escores dos respectivos ICV e agregação das mesmas em quartis, correspondentes aos estratos de “elevada”, “intermediária”, “baixa” e “muito baixa” condições de vida. Assim, ICV elevado significa que a ZI ocupou os últimos lugares no *ranking* dos cinco indicadores utilizados, enquanto ICV baixo indica que a ZI correspondente encontrava-se nos primeiros lugares da lista de indicadores (PAIM, 1997).

intra-urbanos das mortes violentas, realizado nos anos de 1988, 1991, 1994, 1997 e 2000 (PAIM *et al.*, 1999; FREITAS *et al.*, 2000; MACEDO *et al.*, 2001), desenvolveu-se um estudo etnográfico de uma área que exibiu redução das taxas após experimentar aumento das mesmas ao longo de cinco anos. Essa abordagem permitiu evidenciar a dinâmica social subjacente entre o primeiro período (1988 e 1994) e o segundo (1994 e 2000).

A hipótese que orientou a investigação realizada centrava-se na possibilidade de existência de práticas de extermínio, contando ou não com a participação da polícia. Os fragmentos de narrativas obtidos no referido estudo ilustram o que não é revelado nem nas estatísticas oficiais, nem pelos estudos epidemiológicos realizados até então.

P - *Você chegou a conhecer esse pessoal?*

R - *Cheguei, tinha um bar aqui. Aí, quando um rival se cruzasse um com o outro, não tinha quem ficasse, era tipo banguê-banguê.*

P - *Eles eram envolvidos com o quê?*

R - *Era ladrão perigoso.*

P - *E aconteceu o quê com ele?*

R - *Era um ladrão perigoso, mas decente, legal mesmo, viu?*

P - *Como assim, com as pessoas?*

R - *Com as pessoas, respeitava todo mundo. Se acontecesse alguma coisa, alguém batesse, ele defendia. Se caso o ladrãozinho ali, roubasse aquela casa, e ele chegasse agora, ele ia entregar; se caso ele fosse assaltar um ônibus, você que está dentro, é conhecida, ele vai te assaltar, chegasse aqui ele te devolvia.*

P - *Então, aqui no bairro, ele protegia as pessoas e era mais fora que ele fazia as coisas?*

R - *Não merecia morrer não, viu? Uma pessoa ótima.*

Esse estilo “bandido-herói”, ou “Charles Anjo 45, protetor dos fracos e dos oprimidos”, ao tempo em que substituía a ação estatal, estabelecia novas regras de convivência na localidade.

P - *E esse pessoal que era morto era o quê?*

R - *Era bandido.*

P - *Bandido?*

R - *Pelo comentário que eu ouvia é que era bandido, era ladrão e o povo linchava... (risos).*

P - *Tinha muito linchamento aqui?*

R - *Era, tinha muito, é. Tanto que aqui, quando se falava nesse bairro, já viu, né! Porque, na época de 86 a 91, o crime aqui estava demais, demais. Aí, então, através da população, sobre o linchamento, aí excluiu mais esse negócio de vagabundagem, de roubo. Você não podia dormir com sua porta em paz, eles iam e arrombavam, e hoje não, graças a Deus, não acontece mais isso.*

P - *Os marginais, eles moravam aqui no bairro?*

R - *A maioria morava, uma minoria vinha de fora.*

P - *Você acha que a população se organizou e contratava serviços, ou ela mesma... você viu muitos linchamentos, essas coisas, nesse período que você falou que teve?*

R - *Vi sim.*

P - *Com mortes?*

R - *Sim.*

Múltiplas eram as formas referidas pelos entrevistados, matadores contratados e grupos de extermínio pagos; armadilhas (“botes”) concebidas com a participação da polícia; moradores se empenhando em fazer justiça com as próprias mãos.

R - *É, por exemplo, eu passando, eu passando e eles abordando: o grupo de extermínio abordando já o cara. Mas também não conhecia o cara nem nada, abordando o cara e botando dentro do carro e dizendo que ia levar pro matadouro: “Você vai morrer! Você vai morrer!” E aquele desespero, e eu passando na hora, eu e meus amigos, a gente parou, com medo, e a gente ficou naquela coisa: “Será que eles vão pegar a*



*gente também?” A gente aí passou em alta, de bike, e aí subimos pela invasão e aí viemos embora e aquela coisa ficou gravada na mente... Aí eu digo “Rapaz!” – eu nunca tinha visto, eu nunca tinha assistido assim, é feio mesmo na hora, os caras puxando o cara: “Não! Pelo amor de Deus, não me mate não! Eu não fiz nada! Não sei o quê!”, “Entre no carro logo!” – o cara não queria entrar no carro... “Entra logo! Vam’bora!”, o pessoal começou a olhar, um aglomerado de gente começou a chegar, e eles agem na cara de pau, não tão nem aí. Eu não sei se tão drogados também, se tão bêbados também, o meio que eles acham pra se divertir é tirar a vida de uma pessoa! Eu acho que ninguém tem o direito de tirar a vida de ninguém!*

O ritual do extermínio descrito por esse entrevistado supera em crueldade qualquer estética de violência produzida pelas artes e, particularmente, pelo cinema.

### **6.3. Violência e Desigualdades nas Condições de Vida**

A análise da distribuição espacial da mortalidade por homicídios, em Salvador, no final dos anos 90, apontou zonas da cidade com coeficientes muito elevados, em relação a outras localidades do Brasil (WAISELFISZ, 2002). O aumento progressivo do risco de morrer, a partir das zonas que compuseram o estrato de melhores condições de vida até àquelas que formaram o estrato com piores condições, nos anos de 1997 e 2000, bem como os coeficientes de homicídio mais elevados nas áreas que apresentaram más condições de vida, reforçam as correntes explicativas que apontam as desigualdades sociais como um dos maiores responsáveis pela magnitude da violência nas cidades brasileiras (SOUZA; MINAYO, 1995; MACEDO *et al.*, 2001). Todavia, a relação entre desigualdades nas condições de vida e homicídios não deve ser compreendida de forma linear e unívoca (LIMA; XIMENES, 1998; SOUZA *et al.*, 2005), já que outras variáveis precisam ser consideradas, embora nem sempre quantificáveis.

No caso dos homicídios relacionados às “intervenções legais”, parece existir uma outra relação que não é exclusivamente dependente das condições de vida. Trata-se da discriminação racial, que penaliza os negros da cidade (Ribeiro, 2000), e que precisa ser investigada e enfrentada de modo mais sistemático.

Como já se ressaltou em outras oportunidades, os resultados dos estudos epidemiológicos utilizando desenhos ecológicos não permitem indicar bairros violentos, como

sugere a mídia e o senso comum, nem concluir que a pobreza, em si, gere violência. As investigações realizadas baseiam-se no local de residência registrado no atestado de óbito e não no lugar de ocorrência da agressão. Pode-se admitir, sim, o fato de que as populações residentes nas áreas mais pobres de Salvador são as maiores vítimas das violências letais. E as evidências produzidas apontam as desigualdades sociais como matriz explicativa dos diferenciais intra-urbanos das taxas de homicídio na cidade.

Contudo, os resultados do presente estudo revelam um decréscimo dessas taxas nas diferentes áreas da cidade, o que requer novas análises à luz da evolução dos indicadores socioeconômicos. Mesmo que tais resultados sugiram uma melhora da situação, em termos médios, das ZIs que constituíram os estratos de condições de vida, cabe registrar a manutenção da gravidade em certas zonas da cidade. Assim, o estudo etnográfico realizado em uma dessas áreas indicou que, no primeiro período, ocorreu um extermínio de muitas pessoas consideradas delinqüentes e o assassinato de muitos moradores no bairro, o que, nos estudos epidemiológicos anteriores, corresponde a um aumento na taxa de mortalidade por causas externas (FREITAS *et al.*, 2000). Entre 1991 e 1994, constatou-se um decréscimo da taxa de homicídios, coincidindo, no trabalho de campo, com o período considerado de acalmia. Já entre 1997 e 2000, verifica-se novamente um aumento da taxa de homicídio no bairro pesquisado. Embora os moradores ainda façam referência a uma imagem pacífica do bairro, as narrativas indicaram crescimento da violência na presente década, embora em níveis menos elevados que no final dos anos 80.

No bairro onde foi realizado o estudo de campo, constatou-se pouca organização comunitária, um número reduzido de programas sociais, a ausência do poder público e a reorganização do tráfico de drogas (NUNES; PAIM, 2005). Esse *apartheid sanitário* representa um dos enigmas a serem decifrados para a formulação de políticas públicas nas cidades. Assim, a pergunta central é: como implementar tais políticas, mantendo o padrão de desigualdades sociais e a segmentação do sistema de proteção social e, em particular, do sistema de saúde por tempo indeterminado?

## 6.4. O que Fazer?

As políticas de saúde que apostam em modelos de atenção ou em *modos tecnológicos de intervenção*, a exemplo da promoção e vigilância da saúde, da saúde da família e das cidades saudáveis poderiam ser uma das alternativas para cuidar das pessoas e do ambiente,

favorecendo a ação social organizada (PAIM, 2003). Além disso, poderiam contribuir para a constituição de sujeitos sociais capazes de exercer um protagonismo na vida social e intervir na estrutura de poder das cidades.

Considerando o impacto das armas de fogo sobre a violência no Brasil, (especialmente a crescente mortalidade na década de 90) ao lado das repercussões na morbidade (PERES, 2004), torna-se justificável reforçar as medidas de controle sobre esse fator de risco, sem prejuízo das demais estratégias intersetoriais de prevenção e de redução das desigualdades. Assim, políticas públicas nos campos da cultura, reforma e gestão urbana, moradia, saúde, geração de emprego e renda, saneamento ambiental, educação, segurança pública e justiça têm sido propostas nessa perspectiva, como se verifica na *Carta de Brasília*, formulada durante a IV Conferência das Cidades, em 2002 (Câmara dos Deputados, 2003).

Ao problematizar o social e a violência em cidades como Salvador, seria pertinente considerar algumas “idéias-elementos” (SANTOS, 1999) para orientar novas investigações. Assim, a noção de *complexidade* permitiria uma aproximação com a realidade através da análise dos feixes de relações e da heterogeneidade do espaço social, reconhecendo a diversidade dos fenômenos históricos e sociais. Admitindo-se a *historicidade* dos processos e conflitos sociais sublinham-se as práticas sociais cujos resultados encontram-se em um “campo de possíveis” e não determinados. Os conceitos de *processo social* e de *relações sociais*, por sua vez, possibilitariam “situar as redes de dominação presentes nas formações sociais, sejam processos de exploração econômica, sejam processos de disciplinarização, as quais são acompanhadas por ações de violência simbólica e física” (SANTOS, *op. cit.*: 12). Finalmente, a *oposição regra/conflito* valorizando os pólos da contradição e da luta, ao invés da ordem e do consenso, estimularia o exercício de uma “*sociologia da conflitualidade*” no contexto da globalização da sociedade e da economia. Essa abordagem seria capaz de investigar “formas sociais marcadas pelos efeitos excludentes das políticas neoliberais, desencadeando novos conflitos sociais e, por vezes, ameaçando a consolidação da democracia nos países periféricos do mundo capitalista” (SANTOS, *op. cit.*:13).

Esse quase programa de pesquisa interdisciplinar, além de contribuir para a superação dos olhares parciais das disciplinas técnico-científicas que se debruçam sobre as cidades e, neste caso, sobre a violência urbana, superaria os limites da explicação local. Nesse particular, faz-se necessário entender o “panorama do crime organizado internacionalmente, do crime também ele globalizado, com suas características econômicas, políticas e culturais

*sui generis*, sem perder algo do velho capitalismo, da busca desenfreada do lucro a qualquer preço” (ZALUAR, 1999, p.94).

No caso de Salvador, a não disponibilidade de evidências que apontem para a melhoria das condições de vida da população ou para a redução das desigualdades sociais no período do estudo justifica, ainda, a necessidade de investigações para a análise de implantação de programas e projetos em curso (NORONHA *et al.*, 2000; ESPINHEIRA, 2004), dirigidos para a redução das violências.

Para além da produção de conhecimentos, resta identificar os sujeitos sociais potentes para o enfrentamento das contradições do espaço urbano, como “dever moral” ou uma “necessidade radical” (HELLER, 1986), que mobilizem os meios políticos capazes de superar a situação social vigente. Mesmo sem otimismo tolo ou esperanças infundadas, cabe examinar os movimentos para além do plano fenomênico da realidade, analisando as contradições que se avolumam nas metrópoles e vislumbrar, dialeticamente, novas acumulações e potencialidades sociais:

*“Amplia-se a variedade de tipos econômicos, culturais, religiosos e lingüísticos, multiplicam-se os modelos produtivos, de circulação e de consumo, segundo qualificações e quantidades, e também aumenta a variedade de situações territoriais (...) Nessas condições, a metrópole está sempre se refazendo: na forma, na função, no dinamismo e no sentido. Essa riqueza do inesperado constitui a possibilidade de construção de novos futuros”.* (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.287).

No final do século XX, realizou-se, no Brasil, uma importação da noção de exclusão social (VÉRAS, 2003), termo que serve para quase tudo, inclusive para dar boa consciência a propostas de “inclusão”, sem alterar os determinantes estruturais do fenômeno nem as políticas econômicas impostas pelo capitalismo globalizado. Assim, noções como exclusão e segregação social emergem nos países do primeiro mundo quando se deparam, nessa nova ordem, com a nova pobreza e com a miséria, velhas conhecidas das cidades da América Latina. A metrópole parisiense, por exemplo, tem concentrado a riqueza mais extrema junto à maior pobreza e à complexidade da estrutura socioespacial, quando os preços fundiários e imobiliários produzem a segregação dos mais pobres nos espaços mais desvalorizados (PRÉTECEILLE, 2003). Nesse contexto, as políticas públicas implementadas há mais de 15 anos não impediram as revoltas e destruições nos seus subúrbios a partir de 27 de outubro<sup>4</sup>. Essa *riqueza do inesperado* pode representar um sinal dos tempos, quicá de *novos futuros*.

---

4 Ver: O COLAPSO das cidades. Folha de São Paulo, 13 nov., 2005. Caderno *Mais*, São Paulo.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, L. M. A. de. *Violência e condições de vida em Salvador*: diferenciais intra-urbanos da mortalidade por homicídios em 1991 e 1994. 1998. 92 p.+ anexos. Dissertação (Mestrado) - ISC/UFBA, Salvador.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. A cidade cidadã: as diversas formas de superação da violência. In: CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 4 RELATÓRIO FINAL. Brasília: Coordenação de Publicações, 2003. 126 p.

CARVALHO, I. Cidades. *Caderno CRH*: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, n. 38, p. 21-26, 2003.

CARVALHO, J. A. de (Org.) *Salvador*: cidade repartida. Salvador: Sindicato dos Bancários, 2001. 145 p.

ESPINHEIRA, G. Os tempos e os espaços do crime. In: OLIVEIRA, N. de; RIBEIRO, L. M. S.; ZANETTI, J. C. (Orgs.). *A outra face da moeda*: violência na Bahia. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000. p.30-43.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Sociabilidade e violência*: criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004. 204 p.

FRANCO, A. S. La violencia, problema y reto para la salud pública. Violencia contra la mujer, un problema de salud pública (Memoria) In: SEMINARIO SUBREGIONAL SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, 11-14 marzo, 1992. Manágua (Nicarágua).

FREITAS, E. D. de; PAIM, J. S.; VIEIRA DA SILVA, L. M.; COSTA, M. da C. N. Evolução e distribuição espacial da mortalidade por causas externas em Salvador, Bahia, Brasil. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.16, n.4, p.1059-1070, 2000.

HELLER, A. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1986. 182p.

LIMA, M. L. C. de; XIMENES, R. Violência e morte: diferenciais da mortalidade por causas externas no espaço urbano do Recife. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.14, n.4, p.829-840, 1998.

MACEDO, A. C.; PAIM, J. S.; VIEIRA DA SILVA, L. M.; COSTA, M. C. N. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 515-22, 2001.

MELLO JORGE, M. H. P. de; GAWRYSZEWSKI, V. P.; LATORRE, M. do R. de O. Análise dos dados de mortalidade. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, Supl. 4, p. 5-25, 1997.

MINAYO, M. C. de S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, Supl. 1, p. 7-18, 1994.

\_\_\_\_\_. A violência dramatiza causas. In: \_\_\_\_\_; SOUZA, E. R. de (Orgs.). *Violência sob o olhar da saúde. A infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 23-47.

NORONHA, C. V.; MACHADO, E.; PAIM, J. S.; NUNES, M. *Plano intersetorial e modular de ação para a promoção da paz e da qualidade de vida na cidade do Salvador*. Salvador: ISC/UFBA, maio 2000. 52 p. + anexos.

NUNES, M.; PAIM, J. S. Um estudo etno-epidemiológico da violência urbana na cidade de Salvador, Bahia, Brasil: os atos de extermínio como objeto de análise. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 459-468, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Internacional de Doenças, revisão 1975*. São Paulo: Centro da OMS para classificação de doenças em português; Ministério da Saúde; Universidade de São Paulo; OPAS, 1985.

PAIM, J. S. Abordagens teórico-conceituais em estudos de condições de vida e saúde: notas para reflexão e ação. BARATA, R. B. (Org.). *Condições de vida e saúde*. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1997. p. 7-30.

\_\_\_\_\_; COSTA, M. da C. N.; REQUIÃO, D. A.; COSTA, U. M. M.; ARAÚJO, C. B.; MASCARENHAS, J. C.; PEREIRA, S. V. Mortes violentas em crianças e adolescentes de Salvador. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, v. 6, n. 1, p. 59-67, 1996.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; MASCARENHAS, J. C. S.; VIEIRA DA SILVA, L. M. Distribuição espacial da violência: mortalidade por causas externas em Salvador (Bahia), Brasil. *Revista Panam. Salud Publica/Pan Am.* [S.l.], J. Public Health, v. 6, n. 5, p. 321-332, 1999.

\_\_\_\_\_. Margens de Salvador: violência e desigualdades sociais no espaço urbano. In: LIMA, P. C. *Quem faz Salvador*. Salvador: UFBA, 2002. p. 317-319.

\_\_\_\_\_. A reforma sanitária e os modelos assistenciais. In: ROUQUAYROL, M. Z.; ALMEIDA FILHO, N. *Epidemiologia e saúde*. 6.ed., Rio de Janeiro: 2003. p. 567-586.

PERES, M. F. T. *Violência por armas de fogo no Brasil – Relatório Nacional*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência; Universidade de São Paulo, 2004. 196 p.

PRÉTECEILLE, E. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, Salvador, n. 38, p. 27-48, 2003.

RIBEIRO, L. M. S. Você é negro, jovem e trabalhador? Não venha pra Bahia: morre-se fácil. In: OLIVEIRA, N. de; RIBEIRO, L. M. S.; ZANETTI, J. C. (Orgs.). *A outra face da moeda: violência na Bahia*. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000. p. 98-100.

SANTOS, J. V. T. dos. Introdução. Por uma sociologia da conflitualidade. In: SANTOS, J. V. T. dos (Org.). *Violência em tempo de globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 11-39.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001. 471 p.

SANTOS, R. L. de; VIEIRA DA SILVA, L. M.; PAIM, J. S.; COSTA, M. C. N. Mortalidade por “intervenções legais” e condições de vida; Salvador, 1991 e 1994. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S.l.], v. 5, Supl., 2000, p.571. (Livro de resumos).

SOUZA, E. R.; MINAYO, M. C. de S. O impacto da violência social na saúde pública do Brasil. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.) *Os muitos brasis. Saúde e população na década de 80*. São Paulo: Hucitec, 1995. p. 87-116.

\_\_\_\_\_; LIMA, M. L. C. de; VEIGA, J. P. C. da. Violência interpessoal: homicídios e agressões. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília: 2005. p. 171-196.

VÉRAS, M. P. B. Sociedade urbana: desigualdade e exclusões sociais. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, Salvador, n. 38, p. 79-114, 2003.

WASELFISZ, J. *Mapa da violência III. Os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO; Instituto Ayrton Senna; Ministério da Justiça/SEDH, 2002.

ZALUAR, A. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: SANTOS, J. V. T. dos (Org.) *Violência em tempo de globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 91-100.





## **7. Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador<sup>1</sup>**

### **7.1. Introdução**

As regiões metropolitanas das grandes cidades dos países em desenvolvimento são caracterizadas, do ponto de vista político, institucional e administrativo, como espaços territoriais onde as ações cooperativas e de coordenação não foram constituídas ao longo do processo de metropolização. Se as grandes metrópoles são responsáveis pela geração de parcela expressiva da riqueza estadual e, muitas vezes, nacional, seu dinamismo e seus problemas extrapolam os limites formais municipais. No entanto, mecanismos de cooperação, de coordenação, de articulação, de relações intergovernamentais e de gestão do território, quando existentes, ainda operam nos moldes dos períodos iniciais da urbanização, quando as responsabilidades espaciais e funcionais entre as esferas de governo eram mais claramente demarcadas, o que permitia que as instâncias governamentais atuassem de forma vertical, piramidal e hierárquica. Ou seja, a passagem de nível estratégico de atuação das metrópoles, do local para o urbano ou metropolitano, ainda não ocorreu na maioria das grandes cidades dos países em desenvolvimento<sup>2</sup>.

No caso do Brasil, as primeiras experiências voltadas para a institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) foram de iniciativa do regime militar, que as concebeu de acordo com os próprios objetivos do regime, ou seja, centralização e controle do território

---

1 As análises e os dados desta seção são uma síntese atualizada de outros trabalhos da autora sobre o tema. Ver Souza (2005a; 2005b; 2004a; 2004b; 2003; 1999; 1990).

2 Sobre este ponto, ver Stren (2003).

por parte do governo federal, o que também caracterizou o desenho e a gestão das demais políticas públicas daquele período. Como argumentado anteriormente (Souza, 1985), o desenho institucional que guiou os primórdios da gestão metropolitana no Brasil deu ao governo federal grande domínio sobre os territórios mais dinâmicos do país, tanto do ponto de vista econômico como político. Desse desenho resultou a conformação da gestão metropolitana dependente de recursos e de decisões federais, limitando a autonomia das esferas subnacionais, notadamente dos municípios que as integravam, desconsiderando aspectos fundamentais das relações intergovernamentais, e excluindo a possibilidade de construção de mecanismos de cooperação e até mesmo de coordenação.

No caso da Região Metropolitana de Salvador (RMS), as questões relacionadas à cooperação não se colocam como exceção frente às demais regiões metropolitanas do Brasil, ainda que apresentem algumas especificidades. Isso porque, na maioria das RMs brasileiras, diversas configurações políticas, tributárias, legais e administrativas atuam, simultaneamente, no sentido de constranger a cooperação entre os municípios metropolitanos e entre estes e o governo do estado.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira mapeia algumas abordagens teóricas e empíricas relacionadas à cooperação entre instâncias governamentais de diferentes níveis, ressaltando o papel crucial da cooperação na criação das condições institucionais para a gestão das grandes cidades dos países do mundo em desenvolvimento. A segunda discute os constrangimentos institucionais hoje existentes, no Brasil, para a criação de mecanismos cooperativos entre os municípios que integram as regiões metropolitanas e entre estes e o governo do estado. A terceira parte discute as especificidades da Região Metropolitana de Salvador, do ponto de vista político-institucional. Argumenta-se que as RMs brasileiras, inclusive a de Salvador, não contam com mecanismos capazes de incorporar formas cooperativas para a formulação e a gestão de políticas públicas com recorte metropolitano, gerando um vazio institucional no que se refere à governança metropolitana. Constrangimentos de ordem tributária e institucional, aliados ao legado deixado pelo período militar, bloqueiam as possibilidades de criação dessas formas cooperativas de gestão dos territórios metropolitanos. Com o fim do período autoritário, do qual resultou a mudança de regime político, o equacionamento de tais constrangimentos não estava na agenda daqueles que detinham poder decisório.

## 7.2. Cooperação e Ação Coletiva em Territórios Metropolitanos: Algumas Questões Teóricas

Dados os objetivos deste trabalho, é importante iniciá-lo com uma discussão sobre a distinção entre cooperação e coordenação, embora ambas impliquem negociação entre atores e instituições com preferências e objetivos conflitantes. A cooperação é requerida quando existe autonomia formal dos entes que participam da ação coletiva e, a coordenação, quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões, as quais têm um fluxo na direção “de cima para baixo”. A cooperação remete, portanto, a formatos institucionais, ou a regras, que incentivem ações compartilhadas entre diferentes níveis de governo e entre diferentes atores políticos e sociais. Já a coordenação remete às relações entre instâncias e atores que compartilham a mesma fonte de autoridade.

Da perspectiva metropolitana, os mecanismos de cooperação requerem a negociação de preferências diversas, entre um mosaico de atores e de agências autônomos do ponto de vista da fonte de autoridade e que atuam simultaneamente no mesmo espaço territorial, incluindo, portanto, agências públicas, societárias, semipúblicas e privadas. Fazer com que esses atores e agências cooperem no território metropolitano gera o que é chamado de problema de ação coletiva. Com inúmeros atores e agências envolvidos, os problemas de ação coletiva são inerentes à gestão metropolitana. Isso porque as ações metropolitanas requerem a combinação de estratégias em que várias políticas de desenvolvimento econômico, social e de infra-estrutura urbana – habitação, saneamento, educação, saúde, segurança pública, emprego e renda etc. – são desenhadas e implementadas simultaneamente pelos agentes governamentais.

Formatos de gestão ou políticas públicas que demandam a cooperação de muitos atores e agências constituem, assim, um problema de ação coletiva de um grande grupo. Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos, entre os diversos objetivos dos órgãos de diferentes níveis de governo, para que suas ações e recursos converjam simultaneamente para uma dada decisão.

A literatura mostra, ainda, que os problemas de ação coletiva são mais facilmente resolvidos nos pequenos grupos, em que a criação de incentivos para a cooperação, ou seja, as recompensas pela cooperação e as sanções pela não-cooperação, é menos complexa.

Isso porque os pequenos grupos podem ser regidos por regras de reciprocidade, confiança e informalidade na aplicação de recompensas e sanções. Da mesma forma, experiências prévias de mobilização e ação entre membros do grupo, assim como a existência de homogeneidade política ou ideológica, contribuem para aumentar a probabilidade de cooperação nos pequenos grupos e, portanto, para a provisão de bens coletivos de forma cooperativa.

A literatura especializada tem, cada vez mais, dedicado espaço ao debate sobre o papel do desenho institucional na ação coletiva, ou seja, sobre a construção de regras que incentivem atores e agências à cooperação para o objetivo da produção do bem comum ou coletivo, ou, de forma mais direta, e em consonância com os objetivos deste trabalho, regras para se alcançar os objetivos de uma gestão metropolitana baseada na cooperação. Isso porque a cooperação, por não ser intrinsecamente voluntária, só ocorrerá na vigência de uma estrutura de incentivos que torne possível superar a inércia inicial dos atores e das agências, minimizar conflitos de interesses e de preferências e a tendência à não-cooperação.

Outra questão relacionada ao tema e que tem também sido objeto de várias pesquisas diz respeito a como criar incentivos à cooperação. Tanto do ponto de vista teórico como empírico, reconhece-se que esses incentivos podem ser não somente negativos (sanções) e positivos (recompensas), mas também seletivos. Isso significa que não operam de forma indiscriminada sobre o conjunto de atores e agências, mas de forma seletiva, ou seja, diferentes atores e agências requerem incentivos diferentes. Um exemplo da importância dos incentivos seletivos para operacionalização de políticas públicas pode ser encontrado nas políticas federais de educação e saúde, hoje existentes no Brasil. Ambas as políticas foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais, baseado em recompensas e sanções. Apesar de o governo federal ter tomado várias iniciativas, estimulando a descentralização da maioria das políticas sociais, inclusive patrocinando novas legislações, muitas falharam porque o desenho institucional não contemplou nem a injeção de recursos novos, que é o caso da saúde, nem a possibilidade de perda relativa de recursos, que é o caso da educação. Assim, em contraste com o que aconteceu com as políticas federais de descentralização das atividades de saneamento, habitação e assistência social, os governos subnacionais responderam positivamente aos incentivos à descentralização da saúde e da educação.<sup>3</sup> A resposta positiva à municipalização da saúde pode ser creditada, justamente, à injeção de recursos adicionais dos cofres locais e, à da

educação, por penalizar o município que não aumentar as matrículas nas escolas municipais, ao tempo em que também injeta mais recursos nas comunidades locais mais pobres, dado que a política suplementa o salário dos professores nos municípios mais carentes.

Em síntese, a construção de mecanismos que incentivem a cooperação entre os municípios que compõem as RMs visa a romper o isolamento político, institucional e administrativo que tem caracterizado a atuação de agências e atores que operam<sup>3</sup> no território metropolitano, em especial entre as agências governamentais, com o objetivo de criar as condições institucionais capazes de estimular o desenvolvimento social e econômico regional e de canalizar o uso dos recursos públicos para a gestão compartilhada dos problemas metropolitanos.

### **7.3. Cooperação e Coordenação nas Cidades Globais dos Países em Desenvolvimento**

As regiões metropolitanas das grandes cidades, nos países em desenvolvimento, são caracterizadas, em termos político, institucional e administrativo, como espaços territoriais onde as ações cooperativas e de coordenação não foram constituídas ao longo dos seus acelerados processos de metropolização. Entender os principais constrangimentos institucionais que restringem ou diminuem as possibilidades de cooperação, coordenação e articulação entre esses municípios, que integram uma região metropolitana em países em estágio de desenvolvimento semelhantes ao Brasil, pode contribuir para avanços na compreensão de nossos próprios constrangimentos institucionais.

Esta seção busca apontar as principais conseqüências da ausência de cooperação entre territórios que integram uma região metropolitana (RM), investigando, também, por que a construção de uma governança metropolitana, que substitua a dinâmica da competição pela dinâmica da cooperação, é constrangida. Ou seja, quais são os principais entraves institucionais à governança metropolitana e por que eles existem?

Não é peculiaridade das RMs brasileiras a ausência de mecanismos que incentivem a cooperação metropolitana. A literatura mostra que nas grandes cidades do mundo em desenvolvimento seu crescimento, tanto espacial como econômico, não foi acompanhado da necessária infra-estrutura, gerando problemas de deseconomias e grandes lacunas

---

3 Sobre este ponto, ver Arretche (2000).

espaciais no acesso a bens e serviços e nos investimentos públicos e privados, que não são distribuídos de forma minimamente eqüitativa entre as diferentes partes do território. Essas características estão presentes tanto no território metropolitano como no interior de um mesmo município. Como mencionado acima, se, por um lado, as grandes cidades do mundo em desenvolvimento são responsáveis pela geração de parcela significativa da riqueza dos territórios onde estão situadas, ao mesmo tempo em que tanto sua riqueza como seus problemas extrapolam os limites formais municipais, por outro lado, os mecanismos de cooperação, de coordenação, de articulação, de relações intergovernamentais e de gestão do território ainda operam nos moldes dos períodos iniciais da urbanização. Tais características mostram a ausência de reorientações e até de reconceituações dos sistemas de governo, de formulação de políticas públicas e de gestão das grandes cidades, a fim de abrigar relações de poder e autoridade mais baseadas nas redes intergovernamentais e nas relações horizontais.

Reorientações e reconceituações desse tipo implicam na passagem de nível estratégico de atuação, ou seja, do local para o urbano ou metropolitano. O fato de essa passagem ainda estar por ser feita gera alguns paradoxos. O primeiro é que as cidades passam a ter de gerar capacidades para encaminhar soluções relativas a problemas que ocorrem no nível mais micro possível, desde funções de zeladoria urbana ao planejamento estratégico, ao tempo em que têm que operar em escalas bem maiores, que vão da metropolitana à estadual, nacional e global. O segundo paradoxo decorre do fato de que existem, nessas regiões, grandes articulações na circulação de pessoas, bens, mercadorias, produtos e capital, mas esses fluxos estão desarticulados do ponto de vista político, institucional, administrativo e, também, em relação às informações<sup>4</sup>.

Este paradoxo indica que os fatores socioeconômicos caminham sempre de forma mais rápida do que os políticos, institucionais e administrativos. O terceiro é que, embora esses fluxos entre os municípios que compõem uma RM sejam intensos, a sua população não constituiu um senso de identidade regional, de pertencimento a uma região, capaz de gerar pressão social favorável a uma gestão metropolitana ou a uma estratégia cooperativa e coordenada das ações das agências e dos atores que operam na RM. O quarto paradoxo é que, com o advento da globalização, que em muitos países em desenvolvimento ocorreu

---

4 A produção e análise de informações, ou os dados necessários para uma visão estratégica das RMs, é fator condicionador importante para a elaboração institucional da região, além, é claro, de ser fundamental para o processo decisório e para a construção de estratégias de desenvolvimento social e econômico.

pari passu com processos de redemocratização e de descentralização, espera-se, dos governos dessas grandes cidades, que operem na velocidade e na eficiência requeridas tanto pelo mundo dos negócios, o que implica rapidez e um número de participantes do processo decisório limitado, como pelas demandas dos grupos sociais, o que requer a incorporação ao processo decisório de um número maior de participantes com interesses divergentes. Tal paradoxo implica atuar em tempos e espaços diferenciados e com estratégias de negociação de interesses, preferências e conflitos também diferenciados. Por fim, em muitas RMs, enquanto algumas áreas das cidades contam com infra-estrutura e serviços adequados, assim como com atividades econômicas geradoras de renda e riqueza, existem grandes espaços que permanecem em uma espécie de vazio governamental e econômico.

Além das características acima mapeadas, existem também países do mundo em desenvolvimento que adotaram, a partir do final dos anos 80, políticas descentralizadas. Esse é o caso, por exemplo, do Brasil. Políticas descentralizadas geram, em geral, fragmentação e desarticulação das ações das agências e dos atores, particularmente dos governos. Ademais, a descentralização ocorrida no Brasil não foi acompanhada da construção de mecanismos indutores da cooperação, da coordenação e da articulação entre diferentes unidades territoriais requeridas para uma gestão metropolitana, com exceção das políticas de educação e saúde.

Os paradoxos acima mencionados mostram a inexistência de desenhos institucionais, ou seja, de regras formais e informais capazes de enfrentar os constrangimentos políticos, institucionais e administrativos às ações compartilhadas nas regiões metropolitanas dos países em desenvolvimento. No caso particular do Brasil, instituições voltadas para esse fim tenderiam a limitar o papel das estruturas políticas, institucionais e administrativas descentralizadas hoje existentes. Ademais, iniciativas nesse sentido só se materializam quando comandadas pela esfera federal de governo, que é o caso das políticas descentralizadas de educação e saúde. Diante do exposto, pode-se argumentar que as grandes cidades do mundo em desenvolvimento carecem de capacidades cooperativas para enfrentar as principais dimensões de uma governança metropolitana. Entre essas dimensões está a de gerar estratégias de desenvolvimento regional e de enfrentamento articulado das desigualdades sociais e de infra-estrutura, de financiamento das ações metropolitanas e de distribuição e alocação de poder, não só entre entes governamentais, mas também entre os demais participantes da cena metropolitana. No entanto, formas institucionalizadas de gestão metropolitana não significam, necessariamente, a constituição de um governo

metropolitano nem de uma instância formalmente instituída pelos governos com autoridade sobre o território metropolitano.

Existe hoje consenso de que o encaminhamento de alternativas para as dimensões acima referidas requer a participação de vários stakeholders e não apenas de um único nível de governo local. Isso implica a introdução do conceito de governança, que compreende os mecanismos, os processos e as instituições através dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos, cumprem suas obrigações e intermedeiam suas diferenças<sup>5</sup> No entanto, também parece claro que, no caso dessas grandes cidades, existe a necessidade de reter o papel de comando e de liderança dos governos, com capacidade para coordenar a política, os interesses e as preferências de diferentes atores, bem como de implementar políticas públicas. No entanto, o uso do conceito de governança advém de um modelo de democracia liberal, no qual se pressupõe a existência de cidadãos bem informados, protegidos por regras universais, legais e institucionais, os quais fazem escolhas periódicas sobre o curso das ações governamentais. Essas escolhas são, no entanto, submetidas ao debate com os decisores.

## **7.4. Principais Constrangimentos às Ações Cooperativas nas RMs Brasileiras**

Diversas configurações políticas, tributárias, legais e administrativas atuam no sentido de constranger a cooperação entre os municípios metropolitanos no Brasil, as quais também se aplicam à Região Metropolitana de Salvador (RMS).

No caso das RMs brasileiras em geral, vários constrangimentos podem ser apontados. O primeiro diz respeito ao sistema federativo. Isto porque não só esse tipo de divisão territorial de governo é sempre mais descentralizado do que o sistema unitário, mas também porque, no Brasil, existe grande autonomia dos municípios vis-à-vis os estados, o que acirra o conflito entre os que governam as grandes cidades e os que governam o estado. Na ausência de mecanismos de relações intergovernamentais, de cooperação e de resolução de conflitos, ações compartilhadas só são viabilizadas na ocorrência de interferência federal,

---

5 No Brasil o conceito de governança foi transformado em mandamento legal, principalmente no que se refere às políticas sociais que ocorrem nos territórios locais, pela exigência da constituição de conselhos que contam com a participação dos governos locais, dos usuários dos serviços e de representantes dos grupos de interesse.



dadas as características altamente competitivas do federalismo brasileiro, aliado ao fato de não ter sido gerado mecanismos de cooperação inter ou intragovernamentais<sup>6</sup>.

Conflitos entre estados e municípios, em especial entre as capitais e os governos estaduais, são freqüentes e assumem diferentes formatos. Um exemplo é o conflito relacionado à titularidade dos serviços em rede, que gera controvérsias do ponto de vista jurídico e político. O caso dos sistemas de água e esgoto é o mais claro.

Tensões nas relações intergovernamentais são típicas da complexidade e do crescimento das tarefas públicas que foram sendo delegadas aos governos ao longo do tempo. Essas tensões, todavia, são agravadas em situações onde as capacidades dos níveis de governo são muito desiguais ou quando as instâncias, na ponta das relações intergovernamentais, são muito frágeis, como acontece nas RMs brasileiras e particularmente na RMS. Como nos ensina Pressman (1975, p. 106), as relações intergovernamentais geram, sempre, “doadores” e “receptores”, os quais dependem um do outro e onde nenhum tem o completo controle sobre a ação. Daí a importância dos instrumentos de apoio mútuo, construídos a partir de negociações que vão se desenvolver de forma parcialmente cooperativa e parcialmente antagônica, mas sempre mutuamente dependentes. Ainda em relação ao sistema federativo, o Brasil optou por um modelo de federalismo baseado na simetria de competências (federalismo simétrico), ou seja, toda esfera do mesmo nível de governo tem competências iguais, o que faz com que as competências de um município muito pequeno sejam iguais às de grandes cidades e capitais estaduais. Tal característica constringe a autonomia decisória de municípios que detêm maiores e mais complexas capacidades técnicas e financeiras.

Há ainda outro constrangimento que decorre tanto do federalismo como de decisões tomadas no processo constituinte do qual resultou a Constituição de 1988: a institucionalização das RMs, seu papel e suas competências são matéria estadual, o que faz com que as alternativas político-institucionais para a gestão metropolitana tenham

---

6 Pesquisa realizada pela Universidade Pompeu Fabru, de Barcelona, mapeou os principais instrumentos de relações intergovernamentais em uso em vários países federais. Ainda pouco utilizados no Brasil, esses instrumentos são relativamente comuns na Alemanha, Canadá, Austrália, Suíça e EUA. De acordo com essa pesquisa, Brasil e Argentina aparecem como os países federais pesquisados onde os instrumentos de relações intergovernamentais são menos utilizados. Ver, a respeito, Agranoff (2003).

de incorporar a instância estadual ou tenham de ser desenhadas com menor capacidade de autoridade e mais voltadas para a cooperação do que para a coordenação<sup>7</sup>.

O federalismo por si só e enquanto instituição não é responsável pelo acirramento de conflitos intergovernamentais e pela ausência de mecanismos de cooperação. Contudo, no caso do Brasil, os conflitos inerentes ao formato federativo de governo não contam com canais de intermediação de interesses ou com mecanismos de relações intergovernamentais formais ou informais indutores do diálogo e da cooperação entre os entes federados.

O segundo grande constrangimento resulta do sistema tributário. A ausência de um sistema tributário voltado para uma melhor equalização fiscal entre os municípios estimula o acirramento da competição. Exemplo dessa competição foi a recente guerra fiscal, dos municípios metropolitanos contra as capitais, em torno das alíquotas do ISS (Imposto Sobre Serviços). Essa competição somente foi parcialmente equacionada através de legislação federal sobre a matéria<sup>8</sup>. Ademais, a Constituição brasileira não prevê incentivos tributários para que os municípios cumpram diferentes papéis no território metropolitano. Por fim, mudanças nas regras tributárias são politicamente complexas porque essas regras são constitucionalizadas, o que exige emenda constitucional ou maioria qualificada.

O terceiro constrangimento decorre da decisão de se adotar e aprofundar a descentralização. Como mostram vários trabalhos, houve uma intensa mobilização de atores e instituições em defesa da descentralização durante a Constituinte, dando os passos iniciais para a municipalização das políticas sociais com participação comunitária. No entanto, inexistem hoje atores e instituições defendendo formas compartilhadas e coordenadas de formulação de políticas e de gestão do território metropolitano, além da comunidade de especialistas.

Ademais, a descentralização passou a ser vista no Brasil como uma política virtuosa, o que gera o seguinte paradoxo: a governança metropolitana requer alguma forma de

---

7 A maioria das leis estaduais que instituíram as RMs como requerimento da Lei Complementar Federal nº. 14/73, que criou as RMs brasileiras durante o regime militar sob o comando do estado membro, mas dependente de decisões e recursos federais, não foi revogada.

8 Foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 37/2002, dando ao Executivo Federal competência para, através de lei complementar, fixar alíquotas máximas e mínimas para o ISS e para “regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”. A lei complementar nº. 116 regulamentou a emenda constitucional e foi promulgada em 31/7/2003.

coordenação, ou mecanismos mais centralizados de planejamento e de gestão, o que constringeria, obviamente, os objetivos da descentralização.

Por fim, existe ainda um constrangimento relacionado à trajetória da institucionalização das RMs no Brasil, dado que a ela foi associada a formas autoritárias de gestão do território, por ter sido introduzida em 1973, no auge do regime militar. Como consequência, o desenho institucional das regiões metropolitanas foi pautado na dependência de recursos e decisões federais e na centralização, constringendo a autonomia das esferas subnacionais, notadamente dos municípios que as integravam, e desconsiderando aspectos fundamentais das relações intergovernamentais. Como mostra a literatura, constrangimentos de origem constitutiva dificultam mudanças na rota das políticas públicas, dado que as escolhas institucionais feitas no passado tendem a influenciar as escolhas futuras, uma vez que mudanças em relação ao caminho (rota) adotado anteriormente têm custos elevados<sup>9</sup>.

Na tentativa de lidar com essas questões, a Constituição Federal de 1988 incorporou um capítulo sobre política urbana como resposta às pressões do movimento em prol da reforma urbana. Contudo, esse esforço limitou-se à constitucionalização de alguns dispositivos jurídicos e urbanísticos de regulação do território, não incorporando formas de gestão urbano-metropolitana baseadas em mecanismos cooperativos voltados para o enfrentamento dos problemas das metrópoles. Na verdade, a questão metropolitana recebeu dos constituintes federais pouca atenção, sendo remetida à decisão dos constituintes estaduais, os quais também não concederam prioridade ao tema.

No período pós-transição democrática e pós-Constituinte, a agenda política esteve voltada para a efetiva implementação da descentralização e da participação social na gestão das políticas sociais, sem que a chamada questão metropolitana estivesse nessa agenda. Mais recentemente, busca-se introduzi-la na agenda política, ao tempo em que se inicia o debate sobre formas institucionais para o atendimento dos cada vez mais complexos problemas das metrópoles brasileiras. No entanto, tentativas nessa área continuam restritas à comunidade de especialistas.

---

9 Para uma análise deste ponto, a partir do conceito de path dependency (rota dependente), ver Souza (2003; 2005a).

## 7.5. Principais Constrangimentos às Ações Cooperativas na Região Metropolitana de Salvador

Como mencionado acima, tanto do ponto de vista empírico como teórico, as questões relacionadas à cooperação na Região Metropolitana de Salvador (RMS) não se colocam como uma exceção frente às RMs dos países do mundo em desenvolvimento, nem das demais RMs brasileiras, ainda que apresentem algumas particularidades. Esta seção aborda as principais especificidades político-institucionais da RMS que constroem a cooperação não só entre o governo do estado e os municípios, mas também entre estes.

Uma das especificidades da RMS é que a sua constituição aconteceu antes da institucionalização federal das RMs. A criação da entidade governamental com recorte pré-metropolitano ocorreu em 1967, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder). Sua finalidade era elaborar uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para o Recôncavo, compreendendo 37 municípios. A abrangência dessa vasta área de jurisdição fundamentava-se no entendimento de que o desenvolvimento de Salvador e de sua área de influência associava-se ao desenvolvimento do Recôncavo, o qual seria responsável pelo dinamismo pretendido para o setor primário, visto então como a força motriz da região.

Com a crescente consolidação de atividades industriais na RMS e a concomitante decadência da atividade agrícola, o Recôncavo deixou de ser visto como prioritário para o desenvolvimento econômico da região. Assim, a área abrangida pela Conder foi reduzida, passando a ser composta por oito municípios considerados de “relevante interesse” porque integravam uma mesma comunidade econômica. Nesse mesmo período, o governo federal promulgou a Lei Complementar 14/73, instituindo, nas principais capitais e nos municípios do seu entorno, a figura da região metropolitana. O Estado da Bahia adaptou-se às novas determinações federais, formando os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMS, inicialmente presididos pelo secretário do Planejamento e, posteriormente, pelo governador do Estado. Se, por um lado, a decisão de passar a presidência de tais conselhos ao governador funcionou como um reforço político para o planejamento metropolitano e para sua inserção na estrutura governamental, por outro, teve o efeito de acentuar a centralização do processo decisório da entidade metropolitana na esfera administrativa superior do Estado.

Em 1974, o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo foi transformado em empresa pública vinculada à Secretaria do Planejamento, denominada Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, mantendo a mesma sigla (Conder). Seu objetivo era “promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo Conselho Deliberativo da RMS”.

Se a característica de empresa pública foi mantida ao longo dos anos e permanece até hoje, o modelo institucional, ou as regras formais e informais que regem a empresa, foi alvo de diversas mudanças. Em 1975, a Conder passou a ser subordinada ao governador. A intenção era conceder-lhe maior poder decisório, situando-a no mesmo nível hierárquico das secretarias de Estado. Logo em seguida, a Conder retornou à estrutura da Secretaria do Planejamento, sob a justificativa de que um órgão de planejamento deveria estar vinculado à estrutura responsável pelo planejamento global do Estado. Paradoxalmente, a partir dessa mudança a Conder deixou de limitar suas atividades ao planejamento, passando também a executar obras e a coordenar projetos, além de prestar assistência técnica aos municípios da RMS. Nesse dilema sobre a indefinição de sua função precípua – planejar e executar ou apenas planejar – reside mais um traço distintivo da entidade metropolitana da RMS em relação às demais entidades brasileiras, as quais, na sua totalidade, concentraram suas atuações no planejamento e na produção de informações.

Em 1998, retirou-se da Conder a exclusividade da gestão metropolitana. Ainda sob a mesma sigla, a Conder passou a ter jurisdição sobre todo o território estadual, sendo agora denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, e tendo como objetivo formal “promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia”.

Todas essas mudanças refletem o jogo de forças entre os atores envolvidos nas configurações políticas vigentes em cada época. Ao longo de sua trajetória, as mudanças institucionais, ou nas regras formais e informais que regeram o papel da entidade metropolitana, derivaram do apoio político obtido por suas lideranças, em associação aos projetos políticos dos governantes estaduais, que sempre usaram a Conder como instrumento para atingir seus objetivos político-eleitorais. Muitas escolhas, todavia, notadamente as dos anos iniciais, também foram fruto de decisões externas à RMS e condicionadas ao cumprimento de leis federais editadas durante o período autoritário.

Após a redemocratização – e até os dias atuais –, a Conder continua sendo uma das exceções frente às demais entidades metropolitanas brasileiras, uma vez que ainda permanece ativa, tendo inclusive seu espaço de atuação ampliado. Isso se deve ao modo peculiar da trajetória da instituição, marcada por variáveis políticas, econômico-financeiras e técnicas, as quais influenciaram suas escolhas político-institucionais e seu desempenho.

No campo eminentemente político, pouco ainda se conhece sobre os processos que caracterizam a RMS. Pesquisa realizada em 1987, com elites da região, mostrou que a RMS comportava a convivência de duas racionalidades políticas contraditórias: uma “velha” racionalidade agrária, em que predominavam as solicitações pessoais, como os pedidos de emprego e de auxílio financeiro; e uma “nova” racionalidade urbano-industrial, em que as demandas se aproximavam dos direitos de cidadania, como a luta por melhores serviços urbanos. A pesquisa concluiu que a RMS passava por uma transição sociopolítica, onde a modernização econômica e urbana não correspondia à redefinição das relações políticas e sociais (MEDEIROS; SOUZA, 1993). Por isso, vigoravam arranjos político-institucionais que reforçavam a centralização do governo do estado, impermeáveis a mecanismos de controle políticos e societários e indiferentes à construção de mecanismos cooperativos. Pesquisa mais recente (SETZLER, 2003), mas que apenas analisou os processos político-eleitorais de Salvador, também confirmou esse quadro.

Outro aspecto influente na dimensão política refere-se ao fato de que, durante o período militar, todos os municípios da RMS tinham seus prefeitos eleitos indiretamente (exceto o de Vera Cruz). Com isso, havia maior facilidade de imposição da presença da Conder em todos os municípios.

Com o retorno das eleições diretas para prefeito, as duas principais cidades da RMS – Salvador e Camaçari – elegeram candidatos de oposição ao grupo político hegemônico no governo do estado. Em tal período, a Conder foi instrumental para marcar a presença do governo naquelas cidades, principalmente em Salvador, através da execução de obras de grande visibilidade e que envolviam altos investimentos. Com isso, ofuscava-se e dificultava-se a atuação dos partidos de oposição que governavam essas cidades.

Posteriormente, Salvador e os demais municípios da RMS elegeram prefeitos alinhados ao grupo político hegemônico no estado. Foi a partir de então que a Conder deixou de ser um órgão exclusivamente metropolitano e sua jurisdição passou ao âmbito estadual. O quadro político-eleitoral da RMS foi parcialmente modificado com as eleições

de 2004, quando três importantes municípios – Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas – elegeram prefeitos de oposição ao grupo político do estado.

Existem ainda constrangimentos não necessariamente político-institucionais, mas que também dificultam a construção de mecanismos de cooperação. Pesquisas já realizadas sobre as relações entre o governo do estado e as prefeituras da RMS apontam para a existência dos seguintes impeditivos à cooperação: (a) os governos locais da RMS não são envolvidos no processo decisório sobre ações estaduais que ocorrem nos espaços territoriais dos municípios, o que gera resistências ou omissão das prefeituras quando chamadas a participar de programas e projetos coordenados pelo governo do estado; (b) o envolvimento das prefeituras só ocorre quando existe aporte de recursos específicos para alguma obra ou programa; (c) inexistem estímulos materiais e políticos para que as prefeituras aportem recursos a programas estaduais que ocorrem nos seus territórios, mas que não são por elas coordenados; (d) a manutenção das obras, ou a participação das prefeituras na fase de pós-intervenção de projetos realizados pelo governo do estado, tem sido avaliada como insatisfatória; (e) a capacidade técnica e de gestão dos municípios da RMS é considerada precária: mesmo naqueles que detêm receita orçamentária per capita relativamente alta, vis-à-vis outros municípios, não se tem conhecimento da existência de programas de capacitação técnica dos seus quadros, com raras exceções, em geral localizadas na área fazendária; (f) a RMS é marcada por heterogeneidades de toda ordem, entre elas em relação à distribuição dos recursos tributários; em termos per capita, por exemplo, Salvador apresenta um dos mais baixos índices da RMS em arrecadação de ICMS, em contraste com São Francisco do Conde que, com 1% da população da RMS, arrecada 20,4% do ICMS da região, além de contar com o maior PIB per capita entre todos os municípios brasileiros.

Como se pode apreender da análise acima, a gestão metropolitana na RMS se dá conforme um modelo político-institucional baseado em valores políticos ainda tradicionais, de perfil centralizador e onde existe pouco espaço para a criação de mecanismos de cooperação e de formas de gestão e de formulação de políticas públicas mais próximas do conceito de governança.

## 7.6. Comentários Finais

Este trabalho discutiu as condições político-institucionais de cooperação nas regiões metropolitanas do mundo em desenvolvimento, assim como as especificidades das metrópoles brasileiras em geral e da Região Metropolitana de Salvador, analisando-as à luz do referencial teórico neo-institucionalista sobre as condições de cooperação nas ações coletivas.

O trabalho buscou demonstrar que a formulação de políticas públicas e a gestão dos territórios metropolitanos no Brasil e na RMS não foram desenhadas para incorporar formas cooperativas de gestão do território. Mostrou também que inexistem instâncias formais ou informais voltadas para a cooperação (e nem sequer para a coordenação) entre estado e municípios e/ou entre municípios, assim como mecanismos que induzam à constituição de redes de relações intergovernamentais capazes de articular as intervenções das três esferas governamentais. Ademais, a constituição de instâncias de intermediação de interesses e a criação das condições institucionais (regras) para a cooperação estão ausentes da agenda do mosaico de atores e agências que atuam nas regiões metropolitanas brasileiras em geral, inclusive na de Salvador. A ausência de mecanismos de cooperação gera, como consequência, um vazio institucional de gestão, de governança e de formulação de políticas públicas metropolitanas.

## Referências Bibliográficas

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management. In: *CONFERÊNCIA INTERNACIONAL "WHICH FEDERALISM?"*. Brindisi-Itália, 12-14 de nov., 2003.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Ed. Revan, 2000.

MEDEIROS, Antonio Carlos de; SOUZA, Celina. *Gestão do território versus estrutura de solidariedade e autoridade*, *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 37-49, 1993.  
PRESSMAN, Jeffrey. *Federal Programs and City Politics: the dynamics of the aid process in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1975.

SETZLER, Mark. *Recursos socioeconômicos, capital sociocultural e conhecimento político como determinantes da formulação de políticas públicas locais no Brasil*, Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, n. 39, p. 133-160, 2003.



SOUZA, Celina. *Brazilian Metropolitan Regions: regime change and governance vacuum*, *Public Administration and Development*, [S.l.], v. 25, n. 4, p. 341-350, 2005a.

\_\_\_\_\_. Tensions between global demands and local needs: urban Governance in São Paulo. In: SEGBERS, K.; RAISER, S.; VOLKSMANN e K. Eds) *Public problems-private solutions? Globalizing cities in the south*. Aldershot: Ashgate, 2005b. p. 363-378.

\_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004a. p. 61-96.

\_\_\_\_\_. Projeto EMURB/CEBRAP: desenvolvimento econômico da Região Metropolitana de São Paulo, estratégias para o planejamento regional - Eixo "Articulação institucional". [S.l.], 2004b. Relatório final, manuscrito.

\_\_\_\_\_. *Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova, São Paulo, n. 59, p.137-158, 2003.

\_\_\_\_\_. Decentralization, local autonomy and metropolitan influence: the case of Salvador, Brazil. In: ATKINSON, A. et al. (Eds.) *The challenge of environmental management in urban areas*. Adelshot: Ashgate, 1999. p. 251-260.

\_\_\_\_\_. *Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema?* Espaço & Debates, São Paulo, n. 30, p.56-60, 1990.

\_\_\_\_\_. *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1985.

STREN, Richard. The challenge of urban governance. In: COMMITTEE OF POPULATION (Ed.) *Cities transformed: demographic change and its implications in the developing world*. Washington, D.C: National Academy Press, 2003. p. 355-409.







## **FICHA TÉCNICA – COMO ANDA SALVADOR – VOLUME 4**

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Gilberto Corso Pereira

Paulo Henrique de Almeida

Claudia Monteiro Fernandes

Ana Luiza Machado Cordes

Angela Gordilho Souza

Jairnilson Siva Paim

Celina Souza

Revisão final: Egláisa Cunha e Roberto Pedreira  
Revisão ortográfica: Henrique Pesch e Roanita Dalpiaz  
Projeto gráfico e diagramação: Virtual Design  
Impressão gráfica: Gráfica Capital Ltda